

## ESFUERZO Y POTENCIALIDAD FISCAL DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO

### Un sistema fiscal representativo\*

*Horacio Sobarzo\*\**

#### RESUMEN

Durante los dos pasados decenios México ha modificado su estructura fiscal intergubernamental, de un sistema muy centralizado a un panorama distorsionado en el que los gobiernos estatales han obtenido considerables funciones de gasto y la mayor parte de las responsabilidades impositivas ha permanecido en el gobierno federal. Se afirma que, a fin de pasar a un sistema fiscal más responsable, se requiere cierta descentralización de la tributación. En este contexto, construyendo un sistema fiscal representativo (SFR), este ensayo evalúa el esfuerzo fiscal y la potencialidad fiscal en México. El resultado es un insumo útil para la decisión política, no sólo para los futuros intentos de descentralización fiscal sino también para la elaboración de un nuevo programa de transferencias. Se obtiene también el primer SFR construido para el caso mexicano, en el que se demuestra que los datos regionales en México están mejorando gradualmente. Además, aunque los resultados arrojan alguna luz sobre los impuestos que potencialmente podrían descentralizarse, el artículo previene que las disparidades regionales podrían constituir una limitación para la extensión de tal descentralización.

#### ABSTRACT

Over the last two decades Mexico has modified her intergovernmental fiscal structure from a very centralized system to a distorted scenario where state governments have gained substantial expenditure functions and most of the

\* *Palabras clave:* federalismo fiscal, esfuerzo fiscal, potencialidad fiscal, descentralización fiscal, relaciones intergubernamentales, sistema fiscal representativo. *Clasificación JEL:* H71, H77. Artículo recibido el 5 de abril y aceptado el 9 de diciembre de 2005 [traducción del inglés de Eduardo L. Suárez]. Este trabajo se inició en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y se escribió en su forma actual cuando el autor trabajaba como profesor visitante del Instituto Helen Kellogg para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. El autor desea expresar su reconocimiento a Arthur Mann, quien sugirió originalmente la metodología adoptada y aportó útiles comentarios, así como a dos dictaminadores anónimos de EL TRIMESTRE ECONÓMICO.

\*\* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, y Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

taxation responsibilities remained in the federal government. It is argued that, to move towards a more fiscal responsible scenario some decentralization on the taxation side is needed. In this context, by constructing a representative tax system (RTS), this paper evaluates tax effort and tax potential in Mexico. The results are a useful input for policy decision, not only in the event of future tax decentralization attempts but also in designing a new transfer scheme. The results are also the first RTS constructed for the Mexican case, which shows that regional data in Mexico is gradually improving. Also, while the results shed some light as to which taxes could potentially be decentralized, the article warns about the fact that regional disparities in the country may well be a limitation on the extent to which taxes can be decentralized.

### INTRODUCCIÓN

Formalmente, México ha sido por tradición una federación. Sin embargo, en la práctica, durante varios decenios de su historia económica y política reciente el país se ha organizado de una manera muy centralizada. Durante la mayor parte del periodo posterior a la Revolución Mexicana (1910-1917) el gobierno federal ha desempeñado un papel preponderante en la implantación de políticas para el desarrollo nacional.

En este sentido la arena fiscal no fue una excepción. Durante la segunda mitad del siglo XX el gobierno federal desempeñó gradualmente un papel importante, al principio mediante el fortalecimiento de la autoridad fiscal de un mercado inicialmente fragmentado y débil, y más tarde monopolizando no sólo el gasto público sino también la recaudación de las fuentes principales de los ingresos fiscales. Este proceso culminó en 1980, cuando las recaudaciones públicas adicionales, provenientes del auge petrolero, permitieron que el gobierno federal realizara una gran reforma fiscal que, entre otras cosas, introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) y simplificó todo el sistema fiscal. A resultas de estos cambios, los gobiernos estatales transfirieron prácticamente la totalidad de sus principales responsabilidades fiscales al gobierno federal. A cambio de esto, el gobierno federal elaboró un sistema de transferencias que compensaba con creces a los estados por las pérdidas implicadas por los cambios. Estos arreglos constituyen la base de lo que vino a conocerse como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que es todavía el

marco legal para la coordinación fiscal entre el gobierno federal y los estatales.

Respecto al gasto, durante el decenio de los ochenta también estaba el sistema muy concentrado al nivel federal y, lo que es más importante, la asignación territorial de los recursos federales no estaba sujeta a ningunos criterios explícitos, fuera de las directrices generales fijadas cada año en los Planes Nacionales de Desarrollo. En la práctica esto significaba que había un amplio margen para las decisiones discrecionales. En efecto, puede caracterizarse el decenio como un periodo que carecía de responsabilidad fiscal.

Durante el decenio de los noventa, a medida que aumentaba la democratización política, se iniciaron importantes procesos de descentralización en ámbitos como los de educación, salud y gastos sociales. Estos procesos no han estado libres de obstáculos y dificultades, pero los recursos descentralizados están sujetos ahora a fórmulas y/o criterios conocidos por todos.<sup>1</sup> Es decir, en comparación con los decenios anteriores, el sistema fiscal es ahora mucho más transparente.

Estos procesos de descentralización han ocurrido sólo respecto al gasto. En relación con la recaudación, a pesar de que se ha modificado varias veces la fórmula para la distribución de los recursos, la concentración de la capacidad impositiva continúa en manos del gobierno federal. En consecuencia, México tiene un panorama muy distorsionado en el que los gobiernos estatales han obtenido considerables facultades de gasto pero su capacidad de generación de impuestos es muy limitada.

En teoría es siempre posible que un gobierno central recaude impuestos y, por medio de un sistema de transferencias apropiado, distribuya recursos a los gobiernos subnacionales. Gordon (1993) demuestra que, en ciertas condiciones (restrictivas), es posible establecer un sistema de transferencias que reproduzca un régimen totalmente descentralizado.

Sin embargo, hay razones importantes para que un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales con las características del sistema mexicano debiera avanzar más hacia un régimen impositivo

<sup>1</sup> En algunos casos, como el de la educación, el punto de partida para la asignación de los recursos obedeció a una inercia histórica, antes que a una fórmula específicamente elaborada. Latapi y Ulloa (2000) ofrecen una descripción pormenorizada del proceso de descentralización en la educación básica de México.

más descentralizado, por limitada que pudiera ser esta descentralización. Primero, el trabajo teórico sugiere que, cuando un sistema de transferencias es “demasiado grande”, esto se logra a menudo a costa de la autodisciplina financiera por parte de los gobiernos subnacionales (McKinnon y Nechyba, 1997). Como lo sugiriera Wildasin (1998), “los problemas de la disciplina fiscal pueden ocurrir no porque haya una descentralización fiscal excesiva, sino porque hay demasiado poca descentralización”. En este sentido resultan ilustrativas algunas experiencias internacionales (véase Jones *et al.*, 2000, y Dixit y Londregan, 1998). Segundo, hay en la bibliografía económica un consenso acerca de que, a fin de evitar las distorsiones económicas, los estratos gubernamentales inferiores no deberían gravar las unidades económicas móviles. Sin embargo, una bibliografía de la competencia interjurisdiccional sugiere que, en aras de la eficiencia, las unidades económicas móviles deberían ser gravadas por los estratos gubernamentales inferiores, siempre que tales unidades se benefician de los servicios públicos proporcionados en la región. Como dicen Oates y Schwab (1988), “si los gobiernos locales proporcionan insumos locales que aumentan la productividad del capital empleado en sus jurisdicciones, deberían gravar las ganancias del capital a fin de ofrecer el conjunto de señales necesario para la asignación eficiente del capital entre las localidades”. Por último, como lo sugieren Sempere y Sobarzo (1998), está claro que la excesiva centralización existente en México durante los decenios recientes no propiciaba la rendición de cuentas ni, en términos más generales, la responsabilidad fiscal. Una descentralización mayor no significa forzosamente una mayor rendición de cuentas, a menos que vaya acompañada de una descentralización parcial de las responsabilidades fiscales.

Desde la perspectiva latinoamericana, es importante destacar que, a pesar de este panorama distorsionado entre los ingresos y los gastos, y lo contrario de las experiencias de Argentina y Brasil, los gobiernos estatales de México han tenido una capacidad de endeudamiento relativamente limitada, lo que ayuda a entender la situación financiera relativamente más disciplinada al nivel subnacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Quizá con excepción de los primeros años del decenio de los noventa (véase Hernández Trillo, 1997).

Este ensayo intenta evaluar el esfuerzo fiscal estatal y la potencialidad fiscal estatal en México. Para tal efecto se construye un sistema fiscal representativo (SFR) para México, analizando no sólo el esfuerzo fiscal estatal de los impuestos estatales en operación sino, lo que es más importante, la potencialidad fiscal estatal. Esto se hizo para los impuestos que opera ahora el gobierno federal pero que en potencia podría transferir a los gobiernos estatales, aunque fuese sólo en parte. Los resultados constituyen un insumo útil para la decisión de política pública, ya que esclarece un procedimiento para la delimitación de una estrategia de descentralización fiscal y, aun en el caso de una reforma más limitada que modifique la fórmula de transferencia actual, se requieren indicadores del desempeño fiscal.

Es importante señalar que este artículo aporta una contribución original. Sus estimaciones son las primeras de su clase en México. Esto se explica en parte por la ausencia de información respecto al origen territorial de las recaudaciones de los principales impuestos operados por el gobierno federal (impuestos al ingreso e IVA) y, en parte, también por la ausencia de información estadística regional en México. Afortunadamente, las estadísticas regionales han mejorado en los años recientes, no sólo en términos de la calidad sino también en términos de la cantidad. De igual modo, los SFR se construyen con frecuencia para otros países, así que ciertamente la metodología no es nueva. Sin embargo, los SFR son por lo regular sistemas muy demandantes de datos regionales, y es quizá esto último lo que explica que el SFR presentado aquí sea el primer esfuerzo de esta naturaleza en México. Debe advertirse al lector que este SFR no es una propuesta particular para la descentralización fiscal ni una propuesta en favor de la descentralización de un impuesto particular. Los resultados presentados aquí sólo intentan ofrecer información utilizable. La decisión acerca de cuáles impuestos deberían descentralizarse y en qué medida escapa a los límites de este documento.

Por último, aunque este documento busca proporcionar estimaciones útiles para las reformas futuras basadas sólo en criterios de la eficiencia económica, que México avance o no en esta dirección particular y, en su caso, hasta dónde, depende en gran medida de factores adicionales. Por ejemplo, no nos ocupamos de la cuestión de hasta dónde pueda llegar un proceso de descentralización impositi-

va en un país como México donde se requiere tal descentralización para mejorar la responsabilidad fiscal y, al mismo tiempo, un gobierno federal fuerte para los fines de la redistribución del ingreso (sobre todo para la asistencia a los pobres). Otra cuestión que no se analiza aquí pero es esencial para entender las posibilidades de una reforma es el panorama político que es también muy diferente del de los dos decenios anteriores. No sólo está el hecho de que el triunfador en las elecciones presidenciales de 2000 no es miembro del PRI, sino también que la composición del grupo de gobernadores estatales está ahora mucho más diversificada en términos de los partidos políticos a los que pertenecen. En este contexto, no está nada claro cuál estrato de gobierno tenga los incentivos necesarios para presionar en favor de la descentralización impositiva. Los gobiernos estatales parecen interesados en obtener recursos adicionales de las transferencias, más que en la tributación, lo que les ahorra un costo político, mientras que el gobierno federal, por lo menos durante los decenios de los ochenta y noventa, parecía reacio a otorgar a los gobiernos estatales más responsabilidades impositivas, ya que ello significaba la pérdida del control político.

El contenido de este ensayo se describe como sigue: la sección I presenta una descripción breve de la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México durante los pasados 25 años, y describe la estructura impositiva del gobierno federal y de los gobiernos estatales. La sección II presenta una descripción breve de la metodología empleada para obtener las estimaciones de un SFR. La sección III comenta algunos de los resultados y hallazgos. Por último, se presenta las conclusiones principales.

## I. EL CONTEXTO MEXICANO

### 1. *La evolución reciente*

Las relaciones fiscales intergubernamentales han cambiado en México en los decenios recientes, pero sus características generales son resultado de un plan de coordinación intergubernamental que provino de una reforma fiscal implantada en 1980. En ese momento sólo se introdujo un IVA, pero se simplificó todo el sistema fiscal. Este plan de coordinación, el SNCF, está operando todavía en México. An-

tes de 1980 operaba un impuesto a las ventas (impuesto sobre ingresos mercantes, ISIM), y el gobierno central retenía 60 centavos de cada peso recaudado, mientras que los 40 centavos restantes correspondían a los gobiernos estatales de acuerdo con el lugar donde se recaudara el impuesto (véase en Soria, 2004, una reseña del sistema de coordinación fiscal antes de 1980). Al introducirse el IVA, la responsabilidad impositiva se transfirió por completo al gobierno federal, y los gobiernos estatales recibieron a cambio transferencias incondicionales (participaciones).

Los estados empezaron a recibir participaciones de acuerdo con un criterio de compensación. Tras la introducción del IVA en 1980, recibieron por lo menos la cantidad de ingresos que solían recaudar por el anterior impuesto a las ventas. Sin embargo, la introducción del IVA se tradujo en general en un aumento de los ingresos para todos los gobiernos estatales. Los criterios para la distribución de transferencias a los gobiernos estatales se modificaron varias veces durante los años siguientes. En la actualidad, por cada peso transferido a los gobiernos estatales corresponden 45.17 centavos al tamaño de la población, 45.17 al origen territorial de un impuesto conocido como IEPS,<sup>3</sup> y los 9.66 centavos restantes se relacionan inversamente con los dos criterios anteriores. Es decir, este último criterio intenta compensar a los estados que se benefician relativamente menos de los dos primeros criterios. A resultas de estas modificaciones, algunos estados se han beneficiado relativamente más que otros, en particular los más poblados.<sup>4</sup> En general, sin embargo, todos los gobiernos estatales se han beneficiado de este acuerdo, porque, a pesar del pobre desempeño fiscal del país durante los decenios recientes (véase el cuadro 1), en el periodo 1980-2002 han aumentado las participaciones a una tasa promedio anual de 4% en términos reales.

Al resumir la situación actual respecto a la recaudación, podemos decir que el sistema de coordinación fiscal adoptado en 1980 produjo recursos adicionales para los gobiernos estatales por medio de

<sup>3</sup> Impuesto especial a la producción y servicios. Es un impuesto sobre la gasolina, el tabaco y el alcohol.

<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de que las áreas populosas se han visto relativamente favorecidas por las modificaciones de la fórmula, algunos estados como Tabasco disfrutaban todavía los beneficios del punto de partida en 1980, ya que resultaron favorecidos por su contribución al impuesto petrolero.

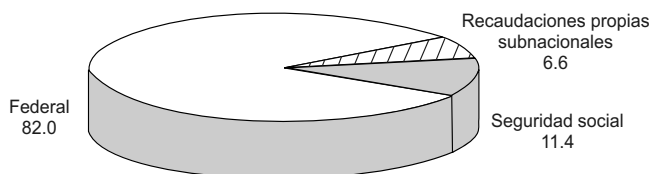
CUADRO 1. *Recaudaciones públicas como porcentaje del PIB*

	1981-1990	1991-2000	1981-2000
A. Recaudaciones federales	16.5	18.7	17.6
Impuestos al petróleo	4.6	3.2	3.9
Impuestos distintos del petróleo	10.7	10.8	10.8
Recaudaciones no impositivas	1.1	4.6	2.8
B. Seguridad social	2.3	2.9	2.6
C. Recaudaciones estatales y municipales	1.2	1.1	1.2
Ingreso total (A + B + C)	20.1	22.9	21.5

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

GRÁFICA 1. *Estructura de las recaudaciones de impuestos por nivel gubernamental, 1981-2000*

(Porcentaje promedio)



FUENTE: INEGI (2002a).

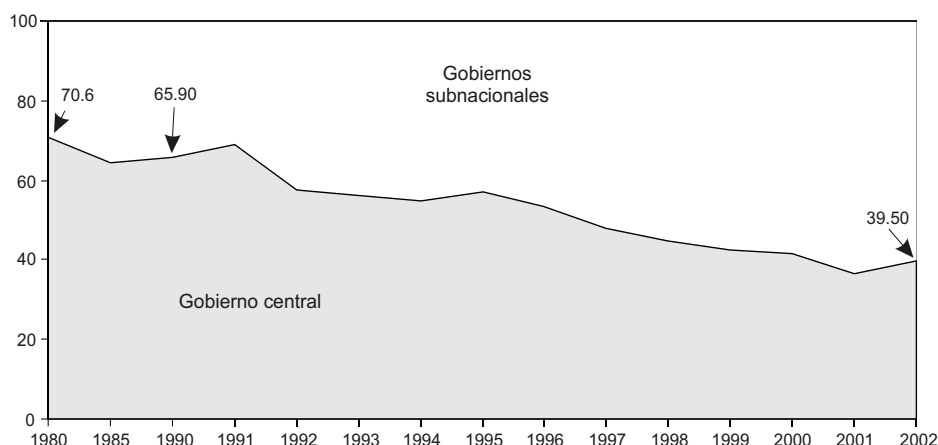
transferencias incondicionales (participaciones). Pero este sistema implicaba también que los gobiernos estatales transferían al gobierno central las capacidades de recaudación de impuestos de la base impositiva principal. En la actualidad, el sistema de tributación se concentra mucho en el gobierno federal. En la subsección siguiente se analiza pormenorizadamente la estructura impositiva. Aquí basta señalar que, en promedio, cerca de 90% de las recaudaciones fiscales de cualquiera de los estados proviene de las participaciones (véase la gráfica 1).

En relación con el gasto, mientras que en el decenio de los ochenta el sistema se basaba mucho en el gobierno central, en los años noventa ocurrieron importantes cambios en favor de la descentralización de las responsabilidades del gasto del gobierno federal hacia los gobiernos estatales. En efecto, durante los ochenta se tomaban las decisiones de gasto primordialmente en el nivel federal, y el sistema carecía en general de reglas para la asignación de los gastos. Esto con-



**GRÁFICA 2. *Gastos por niveles gubernamentales, 1980-2002***

(Porcentaje)



FUENTE: INEGI (2002a) y SHCP (2003).

dujo a un sistema que no sólo se concentraba en el nivel federal, sino que era también muy discrecional y a menudo se utilizaba para propósitos políticos y electorales (véase, por ejemplo, Molinar y Weldon, 1994). En el decenio de los noventa se inició un importante proceso de descentralización en los ámbitos de la educación y la salud. Este proceso continuó a lo largo de todo el decenio y se extendió a otros ámbitos como el gasto social. Estos recursos se conocen como Fondo de Aportaciones Federales. Además se creó un fondo adicional en 2000. Conocido como PAFEF, se negoció originalmente en el Congreso como un asunto contingente, pero luego se incorporó en el llamado Ramo 33. El Ramo 33 es una porción del presupuesto que legalmente debe transferir el gobierno federal a los gobiernos estatales. Por tanto, los fondos del Ramo 33 son transferencias condicionadas del gobierno federal a los estatales (véase la gráfica 2).

Al contrario de lo que ocurría en el decenio de los ochenta, cuando no había reglas para la asignación de los fondos federales, en los noventa los cambios condujeron a un panorama mucho más transparente. Estos fondos están sujetos ahora a fórmulas estables conocidas por todos. En casos como el de los gastos en educación, estas fórmulas obedecían a una inercia histórica o se establecían mediante diversos criterios regionales, como ocurrió con cierto fondo para

los gastos sociales. De igual modo, los recursos transferidos a los gobiernos estatales han aumentado considerablemente. Con la adición de las transferencias condicionales e incondicionales a los gobiernos estatales, ellas representaban en 2000 7% del PIB, lo que es una cantidad importante en vista de que las recaudaciones propias de los estados no representaban más de 0.6% del PIB.

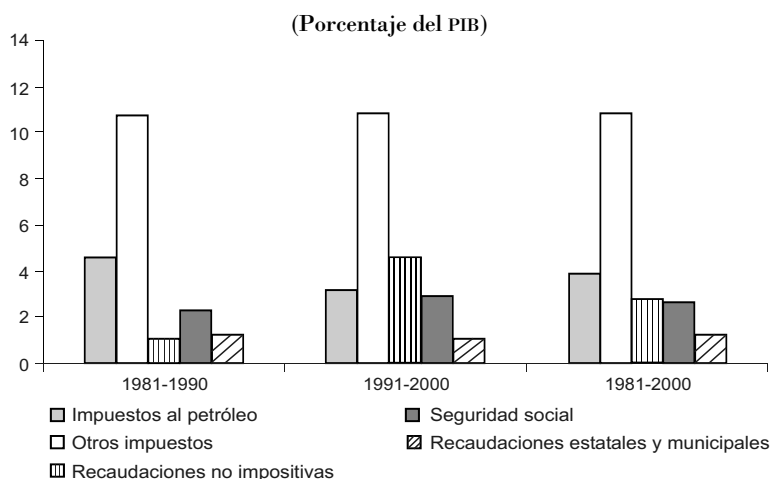
En conjunto, todas estas modificaciones han generado durante los pasados dos o tres decenios un panorama muy distorsionado en el que los gobiernos estatales han venido adquiriendo crecientes responsabilidades de gasto y, al mismo tiempo, capacidades impositivas muy limitadas para generar recursos propios. La subsección siguiente analiza la estructura impositiva de estos dos estratos gubernamentales en México.

## *2. Estructura fiscal*

Gran parte de las recaudaciones de impuestos corresponde al gobierno central. Por ejemplo, durante los dos pasados decenios (1981-2000) representaron las recaudaciones públicas totales en promedio, con exclusión de la seguridad social, 18.9% del PIB, del que 17.6% eran ingresos recaudados por el gobierno federal y sólo 1.2% eran recaudaciones estatales y municipales, correspondiéndole aproximadamente 0.6% a cada uno de ellos (véase el cuadro 1 y la gráfica 3).

Una parte muy grande de las recaudaciones federales proviene de los impuestos llamados de base amplia (impuestos al ingreso, IVA, impuestos al petróleo e impuestos a la gasolina, el alcohol y el tabaco, IEPS). Además, unos cuantos impuestos federales menores son los del comercio exterior, los de automóviles nuevos y un impuesto federal a la tenencia de automóviles, aunque las recaudaciones de estos dos últimos impuestos se transfieren por entero a los estados. Por su parte, los gobiernos estatales operan varios impuestos también, pero todos ellos sobre bases relativamente reducidas. El cuadro 2 describe los principales impuestos estatales. Debe señalarse que no todos los impuestos se operan forzosamente en todos los estados. Por tanto, el cuadro 2 indica también cuántos estados operan cada impuesto, mientras que el cuadro 3 indica cuántos impuestos son operados por cada estado.

**GRÁFICA 3. Evolución de las recaudaciones públicas.**  
**Promedio del periodo**



**CUADRO 2. Principales impuestos estatales**

<i>Impuestos</i>	<i>Número de estados</i>
1 Ocupación hotelera	27
2 Nóminas	23
3 Loterías	22
4 Diversiones y espectáculos públicos	15
5 Tenencia local	13
6 Otros	32
Compraventa de bienes muebles	
Compraventa de bienes inmuebles	
Remuneración personal	
Servicios profesionales	
Instrumentos y contratos públicos	
Diversos impuestos directos	
Otros	

FUENTE: Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1998-2001, INEGI.

El cuadro 3 indica que Guerrero es el estado que opera más impuestos (9), mientras que Guanajuato y Campeche operan sólo tres cada uno. Los impuestos más comunes entre los estados son los de ocupación hotelera (30 estados), loterías (27 estados) y nóminas (23 estados). Estos tres impuestos son también los más importantes en términos del monto de las recaudaciones que generan a nivel estatal.

CUADRO 3. *Número de impuestos operados por los estados, 2003*

<i>Estado</i>	<i>Número de impuestos</i>	<i>Estado</i>	<i>Número de impuestos</i>
12 Guerrero	9	17 Morelos	6
2 Baja California	8	20 Oaxaca	6
6 Chihuahua	8	27 Tabasco	6
14 Jalisco	8	15 México	5
18 Nayarit	8	16 Michoacán de Ocampo	5
29 Tlaxcala	8	21 Puebla	5
7 Coahuila de Zaragoza	7	22 Querétaro de Arteaga	5
9 Distrito Federal	7	24 San Luis Potosí	5
13 Hidalgo	7	28 Tamaulipas	5
26 Sonora	7	30 Veracruz	5
31 Yucatán	7	32 Zacatecas	5
1 Aguascalientes	6	19 Nuevo León	4
3 Baja California Sur	6	23 Quintana Roo	4
8 Colima	6	25 Sinaloa	4
5 Chiapas	6	4 Campeche	3
10 Durango	6	11 Guanajuato	3

FUENTE: Leyes Tributarias Estatales, 2003.

Más de 90% de las recaudaciones fiscales estatales proviene de estas tres fuentes.

En resumen, el análisis de la estructura impositiva por estrato gubernamental confirma que en México se concentran mucho las recaudaciones de impuestos en el gobierno federal que opera los impuestos cuyas bases tributarias son más amplias. Los gobiernos estatales varían en cuanto al número de impuestos que operan. Sin embargo, los impuestos estatales corresponden en todos los casos a bases tributarias relativamente reducidas, y en efecto sólo tres de ellos parecen ser relativamente importantes en términos de la recaudación generada a nivel estatal.

## II. ESTIMACIÓN DEL ESFUERZO Y POTENCIALIDAD FISCAL

### 1. *La base conceptual de un sistema fiscal representativo (SFR)*

La primera parte de esta sección presenta una descripción breve de la metodología empleada en la estimación del esfuerzo fiscal y de la potencialidad fiscal en un marco de lo que se conoce como un sistema fiscal representativo (SFR). La segunda parte describe los impuestos que se consideran en el análisis. En el apéndice se presentan

los detalles de la estimación de los valores de la base fiscal y las fuentes de datos correspondientes.

Un SFR pretende evaluar la capacidad relativa de recaudación de ingresos de los gobiernos subnacionales, lo que constituye una parte esencial de la explicación de las disparidades interregionales y la implantación de programas de subsidios de igualación. El conocimiento de medidas de la capacidad fiscal guía a los gobiernos centrales en sus esfuerzos de igualación del monto de los recursos disponibles para cada una de las regiones. Los SFR son un instrumento muy común para el análisis del esfuerzo fiscal en diversos países.<sup>5</sup> Entre los países que emplean el SFR se encuentran los Estados Unidos, Canadá, Australia y Suiza (véase Bird y Vaillantcourt, 2004). Otros países no han podido utilizar estas estimaciones debido a que sus grandes requerimientos de datos imponen muchas limitaciones.<sup>6</sup>

Se han utilizado diversos métodos o enfoques para evaluar la capacidad de recaudación de impuestos entre las regiones. A continuación se proporciona un resumen muy breve de todos estos enfoques. Un primer método es el de la recabación de datos respecto a la recaudación. Esta medida es sencilla, pero no reconoce que el monto de las recaudaciones es afectado por la capacidad fiscal de una región al igual que por su esfuerzo fiscal. Además, el empleo de las recaudaciones de impuestos como una aproximación de la capacidad fiscal en la asignación de subsidios igualadores proporciona un incentivo perverso para que las regiones reduzcan su esfuerzo fiscal.

Un segundo enfoque es el empleo del ingreso personal *per capita*. De nuevo, este método tiene la ventaja obvia de su sencillez. Sin embargo, no toma en cuenta los recursos de rentas económicas propiedad de quienes residen fuera de sus jurisdicciones. El turismo es un ejemplo de esta situación. En términos más generales, el problema del ingreso *per capita* como una medida de la capacidad fiscal es que no mide forzosamente de manera apropiada las bases gravables disponibles para cada región.

Es posible que un método mejor sea el empleo del producto regio-

<sup>5</sup> Véase los Estados Unidos, por ejemplo, en los informes de la Comisión Asesora de los Estados Unidos sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales (1962, 1971, 1986, 1990).

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Boex y Martínez-Vázquez (1997) para el caso de Rusia.

nal bruto. Lo contrario de lo que ocurre con el ingreso *per capita*, este indicador incluye el ingreso generado dentro de una región independientemente de la ubicación de la residencia del trabajador o productor. Todavía padece este indicador la desventaja de ser unidimensional, de modo que no considera que las diferentes bases gravables podrían estar sujetas a niveles de tributación distintos.

Por último, el cuarto método, que es el utilizado aquí, consiste en la construcción de un SFR. Como se explicará de manera pormenorizada, este enfoque es conceptualmente sencillo y, lo contrario de lo que ocurre con un enfoque econométrico, el SFR esclarece mejor la contribución particular de los impuestos específicos al esfuerzo fiscal acumulado relativo. Sin embargo, el costo de esta ventaja es que los SFR son muy exigentes en cuanto a los requerimientos de datos. Naturalmente, este enfoque tiene algunos problemas que se comentarán hacia el final de esta sección.

La metodología consiste esencialmente en la estimación de una tasa impositiva efectiva para cada estado y cada impuesto particular, definida como la proporción recaudación impositiva/valor de la base gravable. La base gravable debe ser una medida razonable de la capacidad impositiva, lo que evita el empleo de un valor de la base gravable definido como se hace en las leyes fiscales. Lo que necesitamos es un indicador directo (una buena aproximación) de la potencialidad fiscal. El paso siguiente consiste en calcular, para cada impuesto, un impuesto promedio efectivo (no ponderado). Luego se multiplica el valor de la base gravable por la tasa impositiva promedio, lo que genera un valor absoluto de la potencialidad fiscal para cada estado. Esta cifra representa el monto de la recaudación fiscal que podría recaudar cada estado si estuviera explotando su base gravable potencial en un grado promedio.

Como una etapa final del proceso, la suma de todas estas cantidades genera el monto de las recaudaciones fiscales que cada estado sería capaz de recaudar con el sistema fiscal representativo. Dividiendo las recaudaciones fiscales reales por las recaudaciones fiscales potenciales se calcula un índice del uso de la potencialidad fiscal (IUPF) y un ordenamiento del esfuerzo fiscal estatal. También se genera una estimación de las deficiencias de la capacidad fiscal en los estados más pobres.

El procedimiento para la estimación del IUPF puede describirse de una manera más formal como:

$$IUPF_{sj} = RE_{sj} / RP_{sj}$$

en la que

$IUPF_{sj}$  índice del uso de la potencialidad fiscal del estado  $s$  y el impuesto o la fuente de ingreso  $j$ ,

$RE_{sj}$  recaudación fiscal efectiva en el estado  $s$ , proveniente del impuesto  $j$ ,

$RP_{sj}$  recaudación fiscal potencial en el estado  $s$ , proveniente del impuesto  $j$ ,

y  $RP_{sj}$  se define como

$$RP_{sj} = t_j^* (B_{sj})$$

en la que

$B_{sj}$  valor de la base gravable del impuesto  $j$  en el estado  $s$ ,

$t_j^*$  el promedio de la tasa impositiva nacional para la fuente de ingresos o el impuesto  $j$ ,

y  $t_j^*$  se estima como

$$t_j^* = t_{sj}^e / s$$

en la que  $t_{sj}^e$  es la tasa fiscal efectiva del impuesto  $j$  en el estado  $s$ , y se calcula como

$$t_{sj}^e = RE_{sj} / B_{sj}$$

Estas estimaciones se refieren al esfuerzo fiscal relativo del estado. Es decir, dado que no hay medidas absolutas del esfuerzo fiscal o la potencialidad fiscal, los resultados comparan cada estado individual con el promedio nacional para un impuesto particular, un grupo de impuestos, o la totalidad del sistema fiscal. Queda claro que el desafío conceptual de este ejercicio consiste en encontrar una buena medida del valor de la base gravable para cada impuesto, ya que necesitamos un valor razonable o una buena aproximación, diferente de la base gravable definida por el código fiscal. La determinación de valores apropiados para la base gravable resulta difícil para un país como México donde, aunque las estadísticas regionales

han mejorado durante el pasado decenio, son todavía insuficientes y en algunos casos, como el de los datos fiscales regionales para los impuestos principales, sencillamente no existe la información.

Para decidir cuáles impuestos deberían analizarse, incluimos no sólo los más importantes en términos de la recaudación, sino también tantos como fuera posible. En la evaluación del esfuerzo fiscal estatal ocurre muy a menudo que ciertos impuestos particulares funcionan muy bien en algunos estados y no tan bien en otros. Lo que importa entonces es el esfuerzo fiscal total de cada estado. Estos elementos debieron considerarse en la decisión estratégica de la definición de cuáles impuestos deberían incluirse en el análisis.

Por último, la metodología subyacente en la estimación de un SFR tiene varias limitaciones. Primero, la selección de variables independientes (las bases gravables) es subjetiva hasta cierto punto, porque estas variables no pueden someterse a una prueba de significación estadística. Segundo, los datos de las bases gravables no están siempre suficientemente desagregados, de modo que algunas diferencias de la capacidad fiscal entre los estados pueden permanecer ocultas. Tercero, no se toman en cuenta las diferencias en el efecto de los ingresos *per capita* en las potencialidades fiscales. Cuarto, la magnitud de una base gravable no es independiente de su tasa impositiva. Con un enfoque de SFR se estima la recaudación que obtendría cada jurisdicción si se aplicara la tasa nacional promedio. Pero si una jurisdicción aplicara en efecto estas tasas, la base medida sería diferente de su base efectiva. Por tanto, el enfoque SFR introduce un sesgo sistemático en la medida de la capacidad fiscal, en la que se subestima la capacidad fiscal de las jurisdicciones con tasas superiores al promedio nacional y se sobrestima la de las jurisdicciones con tasas inferiores al promedio nacional. Por último, el enfoque SFR supone que no hay ninguna relación entre las diversas bases gravables. Al estimar la capacidad fiscal para una base gravable dada, no se toma en cuenta la posibilidad de que la capacidad para gravar esta base particular se vea afectada por la magnitud de la otra base. Dado que las bases gravables no son independientes de las tasas impositivas, la medida de la capacidad fiscal de una base particular no es independiente de lo que se esté excluyendo. A pesar de estas limitaciones, el hecho de que los impuestos individuales puedan enlazar-



se a una base gravable potencial permite entender mejor el esfuerzo fiscal relativo, lo que conduce a recomendaciones políticas válidas y útiles.<sup>7</sup>

## *2. Determinación del universo de impuestos y estimación de los valores de la base gravable*

a) *Los impuestos considerados en el análisis.* Con excepción del impuesto a las exportaciones petroleras y al comercio exterior, se incluyeron en el análisis todos los impuestos existentes en México. La mayoría de ellos se incluyó de manera explícita; unos cuantos menos importantes en términos de la recaudación se agruparon en una sola categoría. La lista es la siguiente:

### *i) Impuestos federales*

- Impuesto al ingreso personal
- Impuesto a las empresas
- Impuesto al valor agregado
- Impuesto a la gasolina, el alcohol y el tabaco (IEPS)
- Tenencia federal
- Automóviles nuevos (ISAN)

Las recaudaciones de los dos últimos impuestos se transfieren por entero a los gobiernos estatales según el lugar donde se haya generado la recaudación. Como se dijo líneas arriba, el impuesto al ingreso (de personas y empresas), el IVA y el IEPS son operados por el gobierno federal. Se incluyen en el análisis porque son candidatos potenciales para la descentralización.

En cuanto a los impuestos estatales se tomó una decisión estratégica considerando explícitamente a los más importantes de ellos, mientras que se agruparon varios impuestos menores en una sola categoría. La lista es la siguiente:

### *ii) Impuestos estatales*

- Nóminas
- Ocupación hotelera

<sup>7</sup> Véase una reseña crítica del SFR en Bird y Slack (1990).

- Diversiones y espectáculos públicos
- Loterías
- Otros

b) *Estimación de los valores de la base gravable.* En esta subsección formulamos algunos comentarios generales respecto a ciertos problemas de datos relacionados con dos de los impuestos principales en México: el impuesto al ingreso (de personas y empresas) y el IVA. En el apéndice 1 se describe la fuente particular de los datos para los impuestos considerados aquí.

Existen datos oficiales de las recaudaciones fiscales de estos dos impuestos por estado, pero no son muy útiles porque reflejan el lugar donde se declaró el impuesto mas no donde ocurrió la transacción que originó el impuesto. En otras palabras, mientras que las bases gravables se distribuyen por todo el territorio, las empresas declaran sus pagos de impuestos en el estado donde están registradas para efectos fiscales. Este es un problema considerable porque muchas empresas, en particular entre las grandes y medianas, operan en varios estados pero para efectos fiscales registran un domicilio (por lo regular en una ciudad grande como México, Guadalajara y Monterrey). En consecuencia, los datos de las recaudaciones de impuestos por estado se basan en el lugar donde la empresa declara sus impuestos. En el caso de las empresas pequeñas que operan en un solo estado, esto no debiera ser un problema.

En cuanto a las empresas que operan en más de un estado, los datos no son correctos para nuestros propósitos. Para tener una idea de cuán deformados podrían estar los datos, baste señalar que en 2000 la ciudad de México aportó 22.8% del PIB del país y, de acuerdo con los datos de los impuestos, recaudó 54.2% del total del impuesto al ingreso personal y 46.6% del IVA. Evidentemente, lo que reflejan los datos es que muchas empresas grandes están registradas, para efectos fiscales, en ciudades grandes como la de México, por ejemplo, aunque la empresa podría estar operando en varios estados. Dada esta situación por lo que se refiere a los datos, fue necesario estimar el origen territorial del impuesto al ingreso y del IVA.

Para tal fin utilizamos las estimaciones de Gamboa y Messmacher (2002), quienes imputaron las recaudaciones fiscales de acuerdo

con la distribución territorial de las bases gravables, distinguiendo entre el impuesto al ingreso personal y el de las empresas. Su trabajo se basó en información de la encuesta de ingreso y gasto de 2000, INEGI (2002b), lo que nos permitió clasificar los datos por estado. Estos autores estimaron la estructura del consumo y el ingreso y luego imputaron el impuesto correspondiente al IVA y al ingreso personal. En cuanto al impuesto a las empresas, atribuyeron las recaudaciones fiscales por estado estimando la diferencia entre el superávit total por estado menos los pagos de intereses y la depreciación, de acuerdo con el censo económico de 1999 (INEGI, 1999).

Habría sido conveniente estimar los valores de la base gravable, y las recaudaciones correspondientes, para más de un año a fin de evitar los errores o los comportamientos extremos, pero varias bases de datos no se publican anualmente. También estimamos, siempre que ello fue posible, los valores de la base gravable utilizando diferentes aproximaciones a fin de obtener resultados más sólidos. Por último, dado que estamos utilizando diferentes fuentes de datos es posible que haya algunas incongruencias de datos en las estimaciones. Es de esperarse que estas incongruencias no sean muy importantes por dos razones. Primero, nuestro año de análisis fue 2000, mientras que en algunos casos, como el del censo económico por ejemplo, el año de referencia fue 1998. Sin embargo, cuando la fuente no se refería a 2000, sólo tomamos la estructura relativa y la aplicamos a los totales de 2000, suponiendo así que es muy improbable que las estructuras cambiaran mucho en un año o dos. Segundo, aunque utilizamos diferentes fuentes de datos, según el impuesto analizado, en la comparación de los desempeños de los impuestos estatales utilizamos siempre la misma fuente de datos para todos los estados que operaban un impuesto particular.

### III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El cuadro 4 presenta el valor del IUPF para todos los estados y para todos los impuestos considerados en el análisis. Los valores de este índice menores de 1 significan que el esfuerzo fiscal de un estado particular se encuentra por debajo del promedio nacional. Un valor igual a 1 significa sencillamente que el esfuerzo fiscal de este estado

CUADRO 4. Índice de uso potencial de los impuestos por impuestos individuales y por estados

Estado	Impuestos										
	Impuesto al ingreso (1)	IVA (2)	Impuesto a empresas (3)	IEPS (4)	Automóviles nuevos (5)	Tenencia de automóviles (6)	Nóminas (7)	Hotel (8)	Diversiones (9)	Loterías (10)	Otros (11)
1 Aguascalientes	1.57	1.29	0.70	2.18	1.13	1.05		0.77	3.57	0.25	0.61
2 Baja California	1.51	0.75	0.86	0.75	0.55	0.40	1.00	1.20	0.50	0.66	1.53
3 Baja California Sur	2.43	2.74	0.78	4.66	0.71	0.49	0.49	2.11			1.62
4 Campeche	2.55	0.87	4.05	3.40	0.75	1.27	1.61	0.74			0.01
5 Chiapas	0.59	0.83	1.46	0.54	0.70	1.25	0.92	0.55			0.48
6 Chihuahua	0.40	0.36	0.62	0.68	1.06	0.60	1.41	0.98		0.38	2.16
7 Coahuila	0.53	0.55	1.21	0.40	1.20	0.90	0.52	2.02	0.59	0.64	0.36
8 Colima	2.17	2.27	0.48	2.99	1.05	0.98		0.82	0.06	1.53	0.85
9 Distrito Federal	0.91	0.20	0.54	0.35	2.08	3.00	1.55	1.20	1.99	1.44	1.84
10 Durango	0.82	1.36	0.64	1.33	0.77	0.62	0.57	0.99		0.17	2.27
11 Guanajuato	0.85	0.58	1.23	0.62	1.09	0.87		0.79		1.97	0.89
12 Guerrero	0.68	1.01	0.44	0.80	0.63	1.05	1.24	1.07			2.51
13 Hidalgo	0.91	1.09	0.69	1.46	0.75	0.57	0.65		0.04	1.37	1.14
14 Jalisco	0.11	0.30	1.00	0.10	1.41	1.04	1.27	1.11		0.53	0.13
15 México	0.51	0.29	1.00	0.18	1.01	0.57	1.36			0.31	1.26
16 Michoacán	0.21	0.84	0.63	0.36	1.07	0.72			0.25		1.00
17 Morelos	0.87	0.95	0.66	0.82	0.93	0.80		0.26		1.02	3.06
18 Nayarit	1.81	1.97	0.67	0.38	0.61	0.81	0.62	1.30	1.29	0.14	0.56
19 Nuevo León	0.58	0.43	0.61	0.30	1.78	1.69	1.30	1.88			0.15
20 Oaxaca	0.44	0.62	0.56	0.11	0.48	0.74		0.72	0.16		0.17
21 Puebla	0.38	0.32	0.59	0.18	1.29	1.38	0.62	0.87		0.98	0.97
22 Querétaro	2.22	1.12	1.06	0.45	0.83	1.23		0.83	0.92		0.17
23 Quintana Roo	1.61	0.92	0.68	3.90	1.45	1.70	1.56	1.83		0.07	0.48
24 San Luis Potosí	0.11	0.65	0.84	0.26	0.92	0.81	0.40	0.74		5.70	0.97
25 Sinaloa	0.23	0.71	0.72	0.49	0.98	0.71	0.86	0.92		0.64	2.62
26 Sonora	1.24	0.92	0.97	0.51	0.99	0.66	1.03			0.39	0.42
27 Tabasco	2.13	1.10	5.07	0.98	1.03	1.77	0.49	1.00	0.31	1.60	0.49
28 Tamaulipas	0.43	0.55	0.82	0.82	1.89	0.80	1.39	0.55			0.09
29 Tlaxcala	0.10	1.77	0.81	0.35	0.52	0.64	0.93		2.82	1.00	0.39
30 Veracruz	1.86	2.04	0.56	1.02	0.82	1.17		0.43	2.13	1.19	0.45
31 Yucatán	0.12	0.59	0.54	0.31	1.02	1.35	1.20	0.81	0.36		
32 Zacatecas	1.12	2.01	0.50	0.31	0.49	0.37		0.50			1.51

es igual al promedio nacional. Los valores mayores de 1 corresponden a los estados cuyo esfuerzo fiscal es superior al promedio nacional.

A fin de comentar nuestros hallazgos principales se presenta el análisis en tres partes. Primero analizamos los resultados correspondientes a los impuestos operados por los estados. En una segunda parte nos centramos en los impuestos operados por el gobierno federal, pero vinculando las recaudaciones correspondientes al origen territorial (estatal). Por último, la tercera parte examina los resultados de ambos conjuntos de impuestos combinados en un desempeño fiscal agregado (estatal y federal). En esta subsección presentamos también estimaciones del esfuerzo fiscal ajustado por la población, así como la contribución neta de un impuesto particular al total del esfuerzo fiscal. Para el lector que no esté familiarizado con la estructura regional del país, en el apéndice 2 ofrecemos una descripción muy general de las características principales de los 32 estados, comparando muchas de éstas con el promedio nacional y/o indicando los lugares nacionales.

### *1. Impuestos estatales*

En el cuadro 5 se registran las estimaciones del IUPF para los impuestos operados por los estados. Iniciando con el impuesto a las nóminas, se presenta los resultados en la columna 1. Medido por el monto de la recaudación obtenida al nivel agregado, este es el impuesto más importante. Los mejores desempeños corresponden a Campeche, Quintana Roo, Distrito Federal, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Estado de México y Jalisco. Los peores comportamientos corresponden a San Luis Potosí, Baja California Sur, Tabasco, Durango, Nayarit e Hidalgo. Resulta difícil establecer una pauta de comportamiento claro, pero surgen algunas observaciones interesantes. Con excepción de Campeche y Quintana Roo, los demás estados mencionados como los mejores operadores tienen grados importantes de diversificación económica, como la ciudad de México, Nuevo León, Estado de México y Jalisco y, en menor grado, Chihuahua y Tamaulipas. Los casos de Quintana Roo y Campeche se explican por la importancia de la compañía petrolera (Pemex) en Campeche y de la actividad turística en Quintana Roo (Cancún).

**CUADRO 5. Índice de uso de la potencialidad de los impuestos operados por los estados**

<i>Estado</i>	<i>Impuestos estatales</i>				
	<i>Nóminas</i> (1)	<i>Hotel</i> (2)	<i>Diversiones</i> (3)	<i>Loterías</i> (4)	<i>Otros</i> (5)
1 Aguascalientes		0.77	3.57	0.25	0.61
2 Baja California	1.00	1.20	0.50	0.66	1.53
3 Baja California Sur	0.49	2.11			1.62
4 Campeche	1.61	0.74			0.01
5 Chiapas	0.92	0.55			0.48
6 Chihuahua	1.41	0.98		0.38	2.16
7 Coahuila	0.52	2.02	0.59	0.64	0.36
8 Colima		0.82	0.06	1.53	0.85
9 Distrito Federal	1.55	1.20	1.99	1.44	1.84
10 Durango	0.57	0.99		0.17	2.27
11 Guanajuato		0.79		1.97	0.89
12 Guerrero	1.24	1.07			2.51
13 Hidalgo	0.65				1.14
14 Jalisco	1.27	1.11	0.04	1.37	0.84
15 México	1.36			0.53	0.13
16 Michoacán				0.31	1.26
17 Morelos		0.26	0.25		1.00
18 Nayarit	0.62	1.30	1.29	1.02	3.06
19 Nuevo León	1.30	1.88		0.14	0.56
20 Oaxaca		0.72	0.16		0.15
21 Puebla	0.62	0.87		0.98	0.17
22 Querétaro		0.83	0.92		0.97
23 Quintana Roo	1.56	1.83			0.17
24 San Luis Potosí	0.40	0.74		0.07	0.48
25 Sinaloa	0.86	0.92		5.70	0.97
26 Sonora	1.03			0.64	2.62
27 Tabasco	0.49	1.00		0.39	0.42
28 Tamaulipas	1.39	0.55	0.31	1.60	0.49
29 Tlaxcala	0.93		2.82		0.09
30 Veracruz		0.43	2.13	1.00	0.39
31 Yucatán	1.20	0.81	0.36	1.19	0.45
32 Zacatecas		0.50			1.51

Por otra parte, la mayoría de los estados que muestran los peores desempeños se encuentra en regiones menos diversificadas e industrializadas, más orientadas hacia la agricultura.

El impuesto siguiente de la ocupación hotelera se cobra en 27 estados (columna 2 del cuadro 5). Entre los estados de mejor desempeño fiscal se cuentan Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León,

Quintana Roo, Nayarit, Baja California y la ciudad de México. Los peores desempeños corresponden a Morelos, Veracruz, Zacatecas, Chiapas, Tamaulipas, Oaxaca y San Luis Potosí. Los resultados son interesantes porque los mejores y los peores desempeños ocurren en estados donde el turismo es una actividad económica importante, por el turismo característico o por los viajes asociados a los negocios como en el caso del Distrito Federal, Nuevo León y Baja California. Se observa que el desempeño fiscal de los estados se correlaciona con cierto grado de desarrollo económico. Además, con excepción de Nayarit, entre los estados que muestran el mejor desempeño fiscal se encuentran algunos caracterizados por una infraestructura turística moderna y muy desarrollada para el turismo nacional y extranjero. Por último, los estados que muestran los peores desempeños se caracterizan por una infraestructura turística menos desarrollada y/o por recibir principalmente al turismo nacional.

Quince estados cobran el impuesto a las diversiones y los espectáculos públicos. La columna 3 muestra los resultados de las estimaciones de la potencialidad fiscal. Aquí los resultados se aproximan mucho a los esperados. Entre los estados de mejor desempeño fiscal se encuentran Aguascalientes, Tlaxcala, Veracruz y la ciudad de México. Estas entidades son bien conocidas por sus ferias o exposiciones nacionales anuales y, como en el caso de la ciudad de México, por tener una alta concentración de estas actividades. Como se explica en el apéndice 1, estos resultados utilizaron el ahorro estatal como una aproximación del valor de la base gravable, pero se realizaron estimaciones adicionales empleando el valor agregado del sector de acuerdo con el censo económico, y los resultados permanecieron prácticamente sin cambio.

Veintidós estados cobran el impuesto de loterías; los resultados se registran en la columna 4. Observando los mejores y peores desempeños fiscales resulta difícil establecer una pauta clara de comportamiento. Es posible que lo único que valga la pena destacar sea que los resultados parecen ser muy sólidos, ya que no cambian si en lugar del ahorro estatal utilizamos el PIB estatal como una aproximación de la base gravable.

Por último, la columna 5 presenta los restantes impuestos menores agrupados en una categoría llamada “otros impuestos”. Esta ca-

**CUADRO 6. *Potencialidad fiscal agregada por estado,  
impuestos estatales***

<i>Estado</i>	<i>Recaudación de impuestos<sup>a</sup> PM (1)</i>	<i>Potencialidad fiscal (PM)<sup>b</sup> (2)</i>	<i>IUPF<sup>c</sup> (3 = 1/2)</i>	<i>Lugar (4)</i>
1 Aguascalientes	25 048	142 846	0.18	30
2 Baja California	613 203	567 989	1.08	10
3 Baja California Sur	71 613	75 395	0.95	15
4 Campeche	115 147	109 280	1.05	12
5 Chiapas	98 118	140 230	0.70	19
6 Chihuahua	997 612	668 738	1.49	3
7 Coahuila	237 478	453 940	0.52	20
8 Colima	19 632	57 714	0.34	26
9 Distrito Federal	6 079 530	3 814 777	1.59	1
10 Durango	130 289	133 094	0.98	14
11 Guanajuato	91 024	416 551	0.22	29
12 Guerrero	249 767	161 322	1.55	2
13 Hidalgo	104 565	144 929	0.72	18
14 Jalisco	1 023 468	875 634	1.17	8
15 México	1 371 278	1 288 357	1.06	11
16 Michoacán	77 083	208 729	0.37	25
17 Morelos	38 440	152 695	0.25	27
18 Nayarit	73 538	53 361	1.38	4
19 Nuevo León	1 207 701	1 079 535	1.12	9
20 Oaxaca	15 675	133 221	0.12	32
21 Puebla	214 181	416 411	0.51	21
22 Querétaro	53 020	236 200	0.22	28
23 Quintana Roo	250 785	187 711	1.34	5
24 San Luis Potosí	83 737	201 393	0.42	24
25 Sinaloa	187 354	204 879	0.91	16
26 Sonora	452 335	354 091	1.28	6
27 Tabasco	80 404	165 755	0.49	22
28 Tamaulipas	550 783	460 269	1.20	7
29 Tlaxcala	52 632	71 441	0.74	17
30 Veracruz	70 617	532 237	0.13	31
31 Yucatán	157 226	158 847	0.99	13
32 Zacatecas	31 476	66 594	0.47	23
Total	14 824 759	13 734 167	1.08	

<sup>a</sup> Suma de todas las recaudaciones de impuestos por estado.

<sup>b</sup> Suma de la potencialidad fiscal de todos los impuestos por estado.

<sup>c</sup> Índice del uso de la potencialidad fiscal.



tegoría resulta difícil de analizar porque, en términos estrictos, las comparaciones del lugar que ocupan no son válidas porque los estados no operan forzosamente el mismo número de impuestos. Sin embargo, esta estimación resulta útil para el análisis del desempeño del sistema fiscal global de los estados, como se observa en el cuadro 6, en el que reunimos todos los impuestos estatales y estimamos un IUPF agregado.

El cuadro 6 se conformó sumando todos los impuestos operados por los estados, de modo que el IUPF resultante es un indicador del esfuerzo fiscal estatal total, es decir, se refiere al sistema fiscal en conjunto para cada estado y no a un impuesto particular, como ocurría en el caso del cuadro 5. La última columna del cuadro 6 presenta un ordenamiento del IUPF, en el que el número uno indica el estado de mejor desempeño y el número 32 se refiere a la última posición.

Aquí podemos señalar que los cinco desempeños mejores corresponden al Distrito Federal, Guerrero, Chihuahua, Nayarit y Quintana Roo, y si extendemos la lista un poco más aparecen Sonora, Tamaulipas, Jalisco, Nuevo León y Baja California. Parecería que, con excepción de Nayarit, Guerrero y Quintana Roo, están incluidos los estados más importantes en términos del PIB relativo. Las excepciones se explican por la importancia de sus actividades turísticas y, por tanto, por la importancia de su contribución al impuesto a los hoteles.<sup>8</sup>

En el otro extremo, los últimos estados de la lista son Oaxaca, Veracruz, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Morelos, Colima, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas. Como se observa en el cuadro 5, con excepción de San Luis Potosí, ninguno de estos estados estaba operando el impuesto a las nóminas en el año del análisis. El resultado no es sorprendente en vista de la importancia relativa de este impuesto que es responsable de más de 50% de las recaudaciones fiscales propias de los estados a nivel nacional. En otras palabras, este impuesto por sí solo es un determinante muy importante de las recaudaciones fiscales de los estados, de modo que es también un determinante muy importante del esfuerzo fiscal estatal.

<sup>8</sup> Los sitios turísticos son Nuevo Vallarta en Nayarit, Acapulco en Guerrero y Cancún en Quintana Roo.

Este resultado es importante porque, dado que el impuesto a las nóminas es deducible de la base gravable con los impuestos federales para las empresas, resulta que no sólo reduce las presiones competitivas entre los estados sino que también proporciona incentivos para fijar tasas demasiado elevadas porque en última instancia es el gobierno federal quien paga una parte de este impuesto (véase OCDE, 2005).

## *2. Impuestos federales*

Antes de examinar los pormenores, es importante que tengamos presente a lo largo del análisis que, aunque estos impuestos son operados por el gobierno federal, nuestras estimaciones vinculan el esfuerzo fiscal y la potencialidad fiscal con las bases gravables ubicadas en los estados. Por tanto, a pesar de que los estados no operan estos impuestos, las estimaciones son útiles en la medida en que se refieren a las potencialidades fiscales de las bases gravables de los estados, independientemente de cuál sea el estrato gubernamental que opere el impuesto particular. Así que, para propósitos de las políticas, las estimaciones arrojan alguna luz no sólo sobre cómo descentralizar un impuesto particular enlazándolo a su base tributaria, sino también para elaborar un sistema de transferencia que incorpore el origen territorial como uno de los criterios.

En el cuadro 7 se presenta los resultados por impuesto para cada estado. Aunque estos resultados varían de un impuesto a otro, una observación importante es que en los casos del IVA (columna 2), el impuesto al ingreso personal (columna 1) y el IEPS (columna 4) es que, con pocas excepciones, los mejores y los peores desempeños fiscales corresponden a estados clasificados como relativamente más avanzados desde el punto de vista económico. Por ejemplo, entre los estados que muestran los mejores desempeños fiscales se encuentran Baja California Sur, Colima, Veracruz, Aguascalientes y Campeche. En el otro extremo, entre los peores desempeños fiscales se encuentran también estados relativamente ricos, como Jalisco, Nuevo León, Distrito Federal, Puebla y Estado de México.

Estos resultados parecen ser contrarios a la intuición. Sin embargo, hay dos explicaciones posibles. Primero, una consecuencia del escaso crecimiento económico y el mal desempeño fiscal de la econo-

**CUADRO 7. Índice de uso de la potencialidad fiscal por impuestos individuales y por estados, impuestos federales**

<i>Estado</i>	<i>Impuestos federales</i>					
	<i>Impuesto al ingreso</i>	<i>IVA</i>	<i>Impuesto a las empresas</i>	<i>IEPS</i>	<i>Automóviles nuevos</i>	<i>Tenencia</i>
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>	<i>(6)</i>
1 Aguascalientes	1.57	1.29	0.70	2.18	1.13	1.05
2 Baja California	1.51	0.75	0.86	0.75	0.55	0.40
3 Baja California Sur	2.43	2.74	0.78	4.66	0.71	0.49
4 Campeche	2.55	0.87	4.05	3.40	0.75	1.27
5 Chiapas	0.59	0.83	1.46	0.54	0.70	1.25
6 Chihuahua	0.40	0.36	0.62	0.68	1.06	0.60
7 Coahuila	0.53	0.55	1.21	0.40	1.20	0.90
8 Colima	2.17	2.27	0.48	2.99	1.05	0.98
9 Distrito Federal	0.91	0.20	0.54	0.35	2.08	3.00
10 Durango	0.82	1.36	0.64	1.33	0.77	0.62
11 Guanajuato	0.85	0.58	1.23	0.62	1.09	0.87
12 Guerrero	0.68	1.01	0.44	0.80	0.63	1.05
13 Hidalgo	0.91	1.09	0.69	1.46	0.75	0.57
14 Jalisco	0.11	0.30	1.00	0.10	1.41	1.04
15 México	0.51	0.29	1.00	0.18	1.01	0.57
16 Michoacán	0.21	0.84	0.63	0.36	1.07	0.72
17 Morelos	0.87	0.95	0.66	0.82	0.93	0.80
18 Nayarit	1.81	1.97	0.67	0.38	0.61	0.81
19 Nuevo León	0.58	0.43	0.61	0.30	1.78	1.69
20 Oaxaca	0.44	0.62	0.56	0.11	0.48	0.74
21 Puebla	0.38	0.32	0.59	0.18	1.29	1.38
22 Querétaro	2.22	1.12	1.06	0.45	0.83	1.23
23 Quintana Roo	1.61	0.92	0.68	3.90	1.45	1.70
24 San Luis Potosí	0.11	0.65	0.84	0.26	0.92	0.81
25 Sinaloa	0.23	0.71	0.72	0.49	0.98	0.71
26 Sonora	1.24	0.92	0.97	0.51	0.99	0.66
27 Tabasco	2.13	1.10	5.07	0.98	1.03	1.77
28 Tamaulipas	0.43	0.55	0.82	0.82	1.89	0.80
29 Tlaxcala	0.10	1.77	0.81	0.35	0.52	0.64
30 Veracruz	1.86	2.04	0.56	1.02	0.82	1.17
31 Yucatán	0.12	0.59	0.54	0.31	1.02	1.35
32 Zacatecas	1.12	2.01	0.50	0.31	0.49	0.37

mía mexicana durante los pasados 25 años es una participación creciente de la población económicamente activa en el sector informal, así como una importancia creciente de las actividades de evasión y elusión fiscales. Estos fenómenos se producen de ordinario en las áreas urbanas grandes, como el caso de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca, todas ellas capitales de sus res-

pectivos estados. En otras palabras, aunque se espera que estos estados sean los contribuyentes principales a las recaudaciones de impuestos, también padecen la mayor proporción de actividades informales e ilegales. Una segunda razón importante es que los mejores desempeños fiscales ocurren en estados que son relativamente ricos pero tienen capitales de tamaño mediano, como Colima, Aguascalientes o Baja California Sur. En otras palabras, estos estados son relativamente más avanzados y al mismo tiempo no padecen los efectos de la concentración de las ciudades “demasiado” grandes.<sup>9</sup>

El caso del impuesto a los automóviles nuevos (ISAN) (columna 5, cuadro 7) muestra un comportamiento contrario al de los tres impuestos mencionados antes. Entre los estados que tienen los mejores comportamientos se encuentran el Distrito Federal, Tamaulipas, Nuevo León, Quintana Roo y Jalisco. Los peores desempeños ocurren en estados como Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala, Baja California, Nayarit, Guerrero y Chiapas. Estos resultados no son sorprendentes porque, dado que el impuesto se aplica a los automóviles nuevos, la actividad ocurre sólo en el sector formal, de modo que es más improbable la evasión de impuestos. También tienen sentido estos resultados en la medida en que los estados que muestran los peores desempeños fiscales se caracterizan por tener un gran número de automóviles ilegales, relacionados con los inmigrantes, como es el caso de Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit y Guerrero, o se ubican en una frontera internacional, como es el caso de Baja California o Chiapas.<sup>10</sup>

El siguiente impuesto federal es el que se aplica a las ganancias de las empresas (columna 3). Lo contrario de lo que ocurre con los anteriores impuestos federales, en este caso resulta más difícil encontrar una explicación del comportamiento de este impuesto. Quizá sea importante que, con excepción de Coahuila, los mejores desempeños ocurran en estados donde una sola empresa pública tenga un papel muy importante en la economía local, como es el caso de las compañías del petróleo y la electricidad (Pemex y CFE).

<sup>9</sup> Véase en Conapo (2002) una clasificación de los estados de acuerdo con el grado de desarrollo económico y social.

<sup>10</sup> En las ciudades situadas en las fronteras internacionales, sobre todo en la frontera con los Estados Unidos, una práctica muy común (y legal) es el uso de automóviles estadounidenses de segunda mano.

El último impuesto, el de los automóviles usados (tenencia) (en la columna 6 del cuadro 7), muestra el comportamiento conjunto (agregado) del impuesto federal (tenencia federal) y los estatales (tenencia estatal). El impuesto federal se aplica a todos los estados, y las recaudaciones se transfieren por entero a los estados, mientras que el impuesto estatal opera sólo en 13 estados y se aplica sólo a los automóviles de más de 10 años. Por tanto, no es sorprendente que el desempeño de este impuesto entre los estados sea similar al del impuesto a los automóviles nuevos mencionado líneas arriba. Su desempeño se asocia a la existencia de vehículos ilegales o automóviles usados importados en las ciudades fronterizas. Así pues, los peores desempeños ocurren en estados como Zacatecas, Estado de México, Baja California, Baja California Sur y Chihuahua. Los dos primeros estados se caracterizan por tener grandes áreas rurales que envían emigrantes a los Estados Unidos y por esa razón son estados donde termina la mayor cantidad de automóviles ilegales. Los últimos tres estados tienen ciudades importantes en la frontera con los Estados Unidos. En el otro extremo, los mejores desempeños fiscales ocurren en el Distrito Federal, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Quintana Roo. Sin tener pruebas empíricas, parece ser que los vehículos ilegales tienden a destinarse a las grandes áreas rurales donde, lo contrario de lo que ocurre en las urbanas, resulta más difícil su detección.

Si sumamos todos los impuestos federales y estimamos un índice agregado para ellos, obtenemos los resultados registrados en el cuadro 8, en el que aparece un ordenamiento de los estados, desde 1 hasta 32, que indica el desempeño relativo. Como se observa, los resultados están muy determinados por los impuestos principales —el IVA y el impuesto al ingreso personal—, de modo que se aplican los comentarios anteriores en relación con estos dos impuestos; es decir, los peores desempeños fiscales ocurren, con pocas excepciones, en los estados que tienen capitales grandes, como es el caso del Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Estado de México. Ya mencionamos que esta situación parece explicarse por el hecho de que las ciudades más grandes concentran no sólo la actividad económica y la población sino también las actividades informales, y presumiblemente la evasión fiscal.

CUADRO 8. *Potencialidad fiscal estatal agregada, impuestos federales*

<i>Estado</i>	<i>Recaudación de impuestos<sup>a</sup> PM (1)</i>	<i>Potencialidad fiscal (PM)<sup>b</sup> (2)</i>	<i>IUPF<sup>c</sup> (3 = 1/2)</i>	<i>Lugar (4)</i>
1 Aguascalientes	16 217 900	11 860 114	1.37	6
2 Baja California	35 988 152	39 306 361	0.92	12
3 Baja California Sur	14 185 268	5 482 984	2.59	1
4 Campeche	17 240 078	8 948 945	1.93	4
5 Chiapas	13 571 565	16 104 369	0.84	15
6 Chihuahua	19 335 797	40 833 935	0.47	24
7 Coahuila	19 717 107	31 621 592	0.62	21
8 Colima	10 474 256	5 289 163	1.98	3
9 Distrito Federal	73 055 372	179 918 511	0.41	29
10 Durango	13 968 714	12 424 093	1.12	7
11 Guanajuato	28 221 451	37 824 952	0.75	19
12 Guerrero	13 809 153	16 858 050	0.82	17
13 Hidalgo	12 915 126	12 727 252	1.01	11
14 Jalisco	26 329 685	92 445 955	0.28	32
15 México	48 756 374	112 752 490	0.43	28
16 Michoacán	14 312 390	25 532 524	0.56	23
17 Morelos	11 374 331	13 178 263	0.86	14
18 Nayarit	9 407 790	8 659 485	1.09	8
19 Nuevo León	31 730 602	68 437 836	0.46	25
20 Oaxaca	7 941 017	20 527 360	0.39	30
21 Puebla	14 875 084	42 186 201	0.35	31
22 Querétaro	21 016 769	19 886 007	1.06	10
23 Quintana Roo	12 037 864	11 134 285	1.08	9
24 San Luis Potosí	10 179 850	22 165 964	0.46	26
25 Sinaloa	13 070 300	22 938 938	0.57	22
26 Sonora	24 040 062	27 536 840	0.87	13
27 Tabasco	23 417 704	11 483 324	2.04	2
28 Tamaulipas	18 663 276	29 827 066	0.63	20
29 Tlaxcala	6 939 645	8 972 329	0.77	18
30 Veracruz	67 360 610	44 084 083	1.53	5
31 Yucatán	6 519 303	14 699 830	0.44	27
32 Zacatecas	11 464 597	13 649 303	0.84	16
Total	668 137 195	1 029 298 406	0.65	

<sup>a</sup> Suma de todas las recaudaciones de impuestos federales.<sup>b</sup> Suma de la potencialidad fiscal de todos los impuestos federales.<sup>c</sup> Índice del uso de la potencialidad fiscal.

### 3. *Impuestos federales y estatales*

Si sumamos todos los impuestos (federales y estatales) en un IUPF agregado, obtenemos los resultados que se muestran en el cuadro 9. Los resultados son muy similares a los del IVA y el impuesto al ingre-

**CUADRO 9. *Potencialidad fiscal estatal agregada, impuestos federales y estatales***

<i>Estado</i>	<i>Recaudación de impuestos<sup>a</sup> PM (1)</i>	<i>Potencialidad fiscal (PM)<sup>b</sup> (2)</i>	<i>IUPF<sup>c</sup> (3 = 1/2)</i>	<i>Lugar (4)</i>
1 Aguascalientes	16 242 948	12 002 960	1.35	6
2 Baja California	36 601 355	39 874 351	0.92	12
3 Baja California Sur	14 256 881	5 558 379	2.56	1
4 Campeche	17 355 225	9 058 225	1.92	4
5 Chiapas	13 669 683	16 244 599	0.84	15
6 Chihuahua	20 333 409	41 502 674	0.49	24
7 Coahuila	19 954 586	32 075 532	0.62	21
8 Colima	10 493 888	5 346 878	1.96	3
9 Distrito Federal	79 134 902	183 733 289	0.43	29
10 Durango	14 099 004	12 557 187	1.12	7
11 Guanajuato	28 312 474	38 241 503	0.74	19
12 Guerrero	14 058 920	17 019 372	0.83	17
13 Hidalgo	13 019 691	12 872 181	1.01	11
14 Jalisco	27 353 153	93 321 589	0.29	32
15 México	50 127 651	114 040 847	0.44	28
16 Michoacán	14 389 473	25 741 253	0.56	23
17 Morelos	11 412 771	13 330 958	0.86	14
18 Nayarit	9 481 328	8 712 846	1.09	8
19 Nuevo León	32 938 303	69 517 371	0.47	25
20 Oaxaca	7 956 692	20 660 580	0.39	30
21 Puebla	15 089 265	42 602 612	0.35	31
22 Querétaro	21 069 790	20 122 207	1.05	10
23 Quintana Roo	12 288 649	11 321 996	1.09	9
24 San Luis Potosí	10 263 587	22 367 357	0.46	26
25 Sinaloa	13 257 654	23 143 817	0.57	22
26 Sonora	24 492 397	27 890 931	0.88	13
27 Tabasco	23 498 108	11 649 079	2.02	2
28 Tamaulipas	19 214 059	30 287 335	0.63	20
29 Tlaxcala	6 992 278	9 043 770	0.77	18
30 Veracruz	67 431 227	44 616 319	1.51	5
31 Yucatán	6 676 530	14 858 677	0.45	27
32 Zacatecas	11 496 073	13 715 897	0.84	16
Total	682 961 954	1 043 032 573	0.65	

<sup>a</sup> Suma de todas las recaudaciones de impuestos, federales y estatales.

<sup>b</sup> Suma de la potencialidad fiscal de todos los impuestos, federales y estatales.

<sup>c</sup> Índice del uso de la potencialidad fiscal.

so personal, lo que no resulta sorprendente en vista de la importancia de estos dos impuestos en términos de recaudaciones. Si se compara los cuadros 8 y 9 se observa que hay algunos cambios menores en el valor de los índices, pero las posiciones de lugar perma-

**CUADRO 10. Deficiencia de la potencialidad fiscal per capita  
ajustada por la población**

<i>Estado</i>	<i>Potencialidad fiscal global PM (1)</i>	<i>Población 2000 (2)</i>	<i>Potencialidad fiscal per capita (3=1/2)</i>	<i>Deficiencia<sup>a</sup> (4)</i>
1 Aguascalientes	12 002 960	940 778	12.8	2.2
2 Baja California	39 874 351	2 476 010	16.1	5.5
3 Baja California Sur	5 558 379	418 962	13.3	2.7
4 Campeche	9 058 225	687 572	13.2	2.6
5 Chiapas	16 244 599	3 912 081	4.2	6.4
6 Chihuahua	41 502 674	3 037 366	13.7	3.1
7 Coahuila	32 075 532	2 287 816	14.0	3.4
8 Colima	5 346 878	536 650	10.0	0.6
9 Distrito Federal	183 733 289	8 550 170	21.5	10.9
10 Durango	12 557 187	1 440 899	8.7	1.9
11 Guanajuato	38 241 503	4 648 460	8.2	2.4
12 Guerrero	17 019 372	3 063 380	5.6	5.0
13 Hidalgo	12 872 181	2 226 763	5.8	4.8
14 Jalisco	93 321 589	6 293 460	14.8	4.2
15 México	114 040 847	13 058 570	8.7	1.9
16 Michoacán	25 741 253	3 959 772	6.5	4.1
17 Morelos	13 330 958	1 545 775	8.6	2.0
18 Nayarit	8 712 846	910 241	9.6	1.0
19 Nuevo León	69 517 371	3 812 758	18.2	7.6
20 Oaxaca	20 660 580	3 419 524	6.0	4.6
21 Puebla	42 602 612	5 054 788	8.4	2.2
22 Querétaro	20 122 207	1 398 148	14.4	3.8
23 Quintana Roo	11 321 996	870 918	13.0	2.4
24 San Luis Potosí	22 367 357	2 290 332	9.8	0.8
25 Sinaloa	23 143 817	2 522 862	9.2	1.4
26 Sonora	27 890 931	2 192 455	12.7	2.1
27 Tabasco	11 649 079	1 883 620	6.2	4.4
28 Tamaulipas	30 287 335	2 735 624	11.1	0.5
29 Tlaxcala	9 043 770	957 705	9.4	1.2
30 Veracruz	44 616 319	6 883 273	6.5	4.1
31 Yucatán	14 858 677	1 650 949	9.0	1.6
32 Zacatecas	13 715 897	1 347 186	10.2	0.4
Promedio			10.6	

FUENTE: *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario ampliado.

<sup>a</sup> Calculada como la diferencia entre la potencialidad fiscal *per capita* de cada estado y el promedio nacional de la potencialidad fiscal.



necen inalteradas. El desempeño global del sistema fiscal confirma que los mejores desempeños fiscales ocurren en los estados ricos cuyas capitales son ciudades de tamaño mediano, mientras que los peores desempeños ocurren en los estados ricos también, pero con capitales grandes.

Más allá de las diferencias entre los desempeños fiscales estatales, es posible que la observación más importante sea que, cuando reunimos todos los impuestos en un solo índice para cada estado, por comparación con los impuestos federales, los impuestos estatales son irrelevantes para la determinación de los lugares. Este resultado no es sorprendente, pero sí destaca que, en México, las recaudaciones fiscales se concentran mucho en el nivel federal, de modo que el desempeño fiscal estatal se torna irrelevante. Como se señala a menudo en la bibliografía del tema, tal concentración excesiva en el nivel federal plantea la cuestión de una restricción presupuestaria débil por parte de los gobiernos subnacionales (véase por ejemplo Rodden *et al.*, 2003). Más específicamente, el resultado sugiere que, para propósitos del endeudamiento, el esfuerzo fiscal propio de parte de los estados no tiene un papel importante cuando se trata de endurecer las restricciones presupuestarias.

Continuando con el análisis, el cuadro 10 muestra lo que llamamos la brecha *per capita* del esfuerzo fiscal, que es una variable adicional para evaluar la potencialidad fiscal y no es comparable con nuestras estimaciones anteriores. Esta variable se calcula, para cada estado, como la diferencia entre la potencialidad fiscal *per capita* del estado y la potencialidad fiscal *per capita* nacional. Las cifras positivas indican potencialidades *per capita* estatales por encima del promedio *per capita* nacional y las negativas reflejan los estados que están debajo de este promedio. Los estados mejor posicionados son el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y Baja California, entre otros. En el extremo contrario, entre los estados que se quedan atrás se encuentran Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero e Hidalgo.

Los resultados generan una perspectiva adicional para el análisis. Si se ajusta la potencialidad fiscal por la población, los lugares resultantes cambian drásticamente, lo que sugiere que, aparte de la eficiencia, cuando se quiera descentralizar los impuestos deberán considerarse otros elementos. Esta observación es particularmente

relevante en un país como México, caracterizado por una heterogeneidad regional muy grande en lo referente a la población, el ingreso, las capacidades administrativas, la escolaridad y otras diferencias.

El análisis se ha centrado hasta ahora en la potencialidad fiscal estatal para un impuesto particular o para el sistema fiscal en su conjunto. Otro procedimiento interesante para examinar los resultados consiste en descomponer la contribución de cada impuesto particular por todo el territorio en el desempeño fiscal nacional. El cuadro 11 muestra el efecto neto de los impuestos en el esfuerzo fiscal nacional total. Para una interpretación correcta, las cifras positivas o negativas de la columna 4 representan la contribución neta de un impuesto particular al esfuerzo fiscal con desempeño, la que puede ser menor que el promedio (signo negativo) o mayor que el promedio (signo positivo). La estructura relativa resulta interesante porque, con excepción del ISAN, todos los demás impuestos federales tienen un desempeño por debajo del promedio, mientras que en el caso de los impuestos estatales sólo dos de ellos se encuentran un poco por debajo de la potencialidad fiscal nacional (diversiones y loterías).

CUADRO 11. *Efecto neto de cada impuesto en el esfuerzo fiscal nacional total*

<i>Impuesto</i>	<i>Recaudación de impuestos (1)</i>	<i>Potencialidad fiscal (2)</i>	<i>TPUI<sup>a</sup> (3 = 1/2)</i>	<i>Efecto proporcional neto (4)<sup>b</sup></i>
Otros	2 833 427	2 648 626	1.07	0.000
Diversiones	122 808	152 346	0.81	0.000
Ocupación hotelera	501 013	491 816	1.02	0.000
Loterías	266 752	321 150	0.83	0.000
Nóminas	11 100 759	10 120 229	1.10	0.001
Tenencia	8 583 587	7 850 230	1.09	0.001
IEPS	99 977 185	231 355 514	0.43	0.126
Impuesto al ingreso personal	132 286 304	168 331 063	0.79	0.035
Impuesto a las empresas	149 173 918	176 987 722	0.84	0.027
Automóviles nuevos	4 659 703	3 865 176	1.21	0.001
IVA	273 456 498	440 908 701	0.62	0.161
Total	682 961 954	1 043 032 573	0.65	0.345

<sup>a</sup> Índice del uso de la potencialidad fiscal.

<sup>b</sup> Efecto neto = [(1)-(2)]/suma de (2).

## CONCLUSIONES

Este ensayo presenta los resultados de un SFR construido para México que analiza el esfuerzo fiscal estatal y la potencialidad fiscal estatal. El SFR proporciona una información valiosa para la elaboración de una estrategia de descentralización fiscal o simplemente de un cambio de la fórmula para la distribución de transferencias incondicionales a los estados.

Muy a menudo se construyen los SFR representativos para otros países y ciertamente no es nueva la metodología. Sin embargo, los SFR son por lo regular sistemas que demandan muchos datos regionales, y es quizá esta última circunstancia la que explica que el SFR presentado aquí sea el primer esfuerzo de esta naturaleza realizado en México. En México no abundan las estadísticas regionales. Afortunadamente, los datos regionales han mejorado de modo gradual en los años recientes. Los resultados presentados aquí son una prueba de ello. Es de esperarse que el SFR presentado aquí sea seguido por otros esfuerzos más ambiciosos para obtener resultados no sólo más confiables sino también más sólidos. Mientras tanto, el análisis de los resultados presentados aquí conduce a ciertas conclusiones iniciales.

Primero, la distribución de las responsabilidades fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales se concentra mucho en el federal en cuanto a la recaudación. Esto es así porque el federal opera los impuestos que tienen las bases gravables más amplias. Los gobiernos estatales aplican varios impuestos, pero todos ellos tienen bases gravables muy reducidas. En consecuencia, a pesar de los cambios de los recientes años en México, los gobiernos estatales dependen grandemente, respecto a las recaudaciones, de las transferencias realizadas por el gobierno central. Esta aseveración resulta obvia con el mero examen de las cifras de la recaudación de impuestos por estratos de gobierno, pero nuestro análisis muestra claramente que el esfuerzo fiscal propio de los estados no es significativo en la determinación del esfuerzo fiscal estatal relativo cuando se combinan los impuestos federales y estatales. Es evidente la consecuencia de este resultado por lo que se refiere a las restricciones presupuestarias insuficientemente fuertes para los fines del endeudamiento.

Segundo, aunque algunos impuestos particulares son relevantes para ciertos estados, a nivel agregado es el impuesto a las nóminas el más importante de todos los impuestos en la determinación de los desempeños fiscales propios relativos de los estados. En la medida en que este impuesto es deducible de la base gravable del impuesto a las empresas del gobierno federal, aminora las presiones competitivas entre los estados y ofrece incentivos para fijar tasas muy altas, porque en último término una parte del impuesto es pagada por el gobierno federal.

Tercero, cuando se incluye los impuestos federales, el análisis de los resultados del SFR revela la pauta siguiente: con algunas excepciones, los mejores y los peores desempeños fiscales ocurren en los estados relativamente ricos. Pero la diferencia reside en que los estados mejor posicionados son aquellos cuyas capitales son ciudades de tamaño mediano, como es el caso de Aguascalientes, Colima, Veracruz, Baja California Sur, etcétera. Los peores desempeños fiscales ocurren en estados que tienen capitales grandes, como ocurre en el Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Puebla y, en un grado menor, Nuevo León. La excepción en este último grupo parece ser Oaxaca, que es uno de los estados relativamente más pobres de México. Los resultados sugieren que las ciudades grandes concentran no sólo la actividad económica sino también los problemas propios de esas ciudades, como grandes sectores informales, evasión fiscal y otras actividades ilegales.

Para los propósitos de la política, un efecto de este resultado es que los procesos de reforma fiscal (evasión fiscal) y de descentralización fiscal están sólidamente conectados, de modo que no debieran considerarse independientes entre sí.

Cuarto, si se modifica el análisis y se ajusta por la población se advierte que los esfuerzos fiscales de los estados están condicionados por su heterogeneidad. Esta observación resulta relevante en un país como México que se caracteriza por grandes disparidades regionales. En particular, se concluye que la eficiencia es un criterio relevante pero no es el único que debe considerarse. Deben tomarse en cuenta otros elementos cuando se elabora una estrategia de descentralización fiscal, como las disparidades socioeconómicas regionales y las capacidades administrativas desiguales, para sólo mencionar

algunos. Además, si en el futuro se realizara en México una descentralización fiscal, será importante que se tenga presente que la heterogeneidad regional del país requerirá seguramente un gobierno federal fuerte, lo que impone ciertos límites a la extensión que pueda alcanzar tal descentralización sin debilitar la política social.

Quinto, una comparación entre los impuestos estatales y los federales muestra que los impuestos estatales se aproximan al promedio nacional, mientras que el desempeño de los impuestos federales se encuentra significativamente por debajo del promedio nacional. Este resultado sugiere que los estados están realizando un trabajo “mejor” en el campo de la tributación que el del gobierno federal en el territorio de los estados. Sin embargo, también podría sugerir que el gobierno federal es responsable de los impuestos más complejos.

Finalmente, el desempeño fiscal relativo de los estados se determina en principio por el número de los impuestos que recauda. Sin embargo, algunos estados mostraron un desempeño fiscal relativamente bueno, a la vez que recaudaban relativamente pocos impuestos. Unos cuantos estados no cobraban el impuesto a las nóminas, a pesar de que este impuesto es con mucho el impuesto estatal más importante en términos de recaudación. Empero, es posible que los estados estén compitiendo por la inversión. Esto podría sugerir la existencia de una saludable competencia fiscal, pero esta hipótesis requiere un apoyo empírico.

## APÉNDICE I

### *Valores de la base gravable*

#### *Impuesto al ingreso personal*

A fin de estimar el valor de la base gravable hubo necesidad de desglosar el ingreso por estado. Esto se realizó utilizando el PIB agregado de 2000 como ingreso y desagregándolo por estado de acuerdo con el cuestionario ampliado del Censo Nacional de Población (INEGI, 2001). Este cuestionario separa los hogares de acuerdo con ingresos expresados como múltiplos de un salario mínimo, como se hace en la ley. La ventaja de emplear este indicador en lugar de los simples datos del PIB estatal es la obtención de información adicional de la distribución del ingreso.

*Impuesto a las empresas*

El valor de la base gravable para este impuesto fue una medida simple del PIB estatal en 2000.

*Impuesto al valor agregado*

Podríamos argüir que el PIB estatal sería aquí un candidato ideal, pero una consideración más cuidadosa sugiere que el IVA lo pagan en último término los consumidores. Por tanto, una definición más apropiada de la base gravable es aquí el monto del ingreso destinado al consumo. A fin de aproximar este concepto calculamos en primer término el ahorro estatal y luego obtuvimos el consumo estatal deduciendo el ahorro de los ingresos a nivel estatal. Claramente, este ejercicio supuso que el PIB estatal era igual al ingreso estatal disponible.

*Impuesto a la gasolina, el alcohol y el tabaco (IEPS)*

El mejor indicador del valor de la base gravable fue aquí el valor agregado de los sectores de gasolina (6260), tabaco (3140) y bebidas (3130), según se registra en el censo económico de 1998 (INEGI, 1999).

*Tenencia federal*

Para este impuesto utilizamos de nuevo el cuestionario ampliado del censo de población, en el que se clasifica a los hogares según que posean o no un automóvil, por estado. Luego supusimos un valor promedio de 50 mil pesos por automóvil. Es importante señalar que el gobierno federal solía operar un censo nacional de registro vehicular que desapareció en el decenio de los ochenta.

*Automóviles nuevos (ISAN)*

Utilizamos el mismo valor de la base gravable que en el caso del impuesto al ingreso personal. Se supone aquí que las compras de automóviles nuevos se correlacionan mucho con los ingresos.

*Impuesto a las nóminas*

Utilizamos el valor de las remuneraciones por estado, de acuerdo con el censo económico, INEGI (1999).

*Ocupación hotelera*

Valor estimado de los cuartos disponibles (año 2000). De acuerdo con la información de estadísticas anuales por estado (INEGI, 2003b).

*Diversiones y espectáculos públicos*

Utilizamos una aproximación al ahorro estatal, como se explicó antes para el IVA. Se supone sencillamente que esta clase de consumo se asocia mucho con el ocio.

*Loterías*

Igual que antes (ahorro estatal).

*Otros*

PIB estatal.

## APÉNDICE 2

*Características generales de los estados mexicanos**República Mexicana (año 2000)*

Extensión Territorial: 1 964 375 km<sup>2</sup>.

Población: 97 483 412 habitantes.

Distribución de la población: 75% urbana y 25% rural.

Densidad de la población: 50 hab/km<sup>2</sup>.

Escolaridad media: 7.3 años.

Hablan lenguas indígenas: 7 de cada 100

Sector de la actividad que contribuye al PIB:

	<i>Miles de pesos</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
PIB nacional	5 491 708 401.00	
Agricultura, silvicultura y pesca	276 906 140.58	5.04
Minería	65 463 475.03	1.19
Industria manufacturera	1 084 882 147.78	19.75
Construcción	215 063 140.79	3.92
Electricidad, gas y agua	89 697 257.13	1.63
Comercio, restaurantes y hoteles	1 101 122 966.10	20.05
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	566 127 439.59	10.31
Servicios financieros y de seguridad, actividades inmobiliarias y de renta	786 161 121.33	14.32
Servicios comunales, sociales y personales	1 007 535 973.27	18.35

PIB *per capita* en pesos 56 334.80

*1. Aguascalientes*

Capital: Aguascalientes.

Municipios: 11.

Extensión territorial: 5 618 km<sup>2</sup> (0.3% del territorio nacional).

**Población:** 944 285 habitantes (1% del total del país y ocupa el lugar 27 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 80% urbana y 20% rural.

**Densidad de la población:** 168 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 7.9 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 2 de cada 1 000. La lengua predominante es el náhuatl.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** industria manufacturera; dentro de ésta se destaca la manufactura de productos metálicos, maquinaria y equipos.

**Genera 1.2% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 69 790 pesos y ocupa el lugar 9 a nivel nacional.

## 2. *Baja California*

**Capital:** Mexicali.

**Municipios:** 5.

**Extensión territorial:** 71 446 km<sup>2</sup> (3.6% del territorio nacional).

**Población:** 2 487 367 habitantes (2.6% del total del país y ocupa el lugar 15 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 92% urbana y 8% rural.

**Densidad de la población:** 35 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 7.9 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 2 de cada 100. La lengua predominante es el mixteco.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** comercio, restaurantes y hoteles.

**Genera 3.4% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 75 070 pesos y ocupa el lugar 8 a nivel nacional.

## 3. *Baja California Sur*

**Capital:** La Paz.

**Municipios:** 5.

**Extensión territorial:** 73 922 km<sup>2</sup> (3.8% del territorio nacional).

**Población:** 424 041 habitantes (0.4% del total del país y ocupa el lugar 32 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 81% urbana y 19% rural.

**Densidad de la población:** 6 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 8.2 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 1 de cada 100. La lengua predominante es el mixteco.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** servicios comunales, sociales y personales.

**Genera 0.6% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 77 710 pesos y ocupa el lugar 6 a nivel nacional.



#### 4. *Campeche*

Capital: Campeche.

Municipios: 11.

Extensión territorial: 57 925 km<sup>2</sup> (3% del territorio nacional).

Población: 690 689 habitantes (0.7% del total del país y ocupa el lugar 30 a nivel nacional).

Distribución de la población: 71% urbana y 29% rural.

Densidad de la población: 12 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.9 años.

Hablan lenguas indígenas: 16 de cada 100. La lengua predominante es el maya.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: minería (extracción de petróleo).

Genera 1.2% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 95 410 pesos y ocupa el lugar 4 a nivel nacional.

#### 5. *Chiapas*

Capital: Tuxtla Gutiérrez.

Municipios: 118.

Extensión territorial: 73 289 km<sup>2</sup> (3.7% del territorio nacional).

Población: 3 920 892 habitantes (4% del total del país y ocupa el lugar 8 a nivel nacional).

Distribución de la población: 46% urbana y 54% rural.

Densidad de la población: 53 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 5.3 años.

Hablan lenguas indígenas: 25 de cada 100. La lengua predominante es el tzotzil.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.7% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 23 810 pesos y ocupa el lugar 32 a nivel nacional.

#### 6. *Chihuahua*

Capital: Chihuahua.

Municipios: 67.

Extensión territorial: 247 514 km<sup>2</sup> (12.6% del territorio nacional).

Población: 3 052 907 habitantes (3.1% del total del país y ocupa el lugar 12 a nivel nacional).

Distribución de la población: 83% urbana y 17% rural.

Densidad de la población: 12 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.5 años.

Hablan lenguas indígenas: 3 de cada 100. La lengua predominante es el tarahumara.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: comercio, restaurantes y hoteles.

Genera 4.3% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 77 350 pesos y ocupa el lugar 7 a nivel nacional.

### *7. Coahuila de Zaragoza*

Capital: Saltillo.

Municipios: 38.

Extensión territorial: 151 563 km<sup>2</sup> (7.7% del territorio nacional).

Población: 2 298 070 habitantes (2.3% del total del país y ocupa el lugar 16 a nivel nacional).

Distribución de la población: 89% urbana y 11% rural.

Densidad de la población: 15 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 8.2 años.

Hablan lenguas indígenas: 2 de cada 1 000. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: industria manufacturera.

Se destaca la manufactura de productos metálicos.

Genera 3.3% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 78 860 pesos y ocupa el lugar 5 a nivel nacional.

### *8. Colima*

Capital: Colima.

Municipios: 10.

Extensión territorial: 5 625 km<sup>2</sup> (0.3% del territorio nacional).

Población: 542 627 habitantes (0.6% del total del país y ocupa el lugar 31 a nivel nacional).

Distribución de la población: 86% urbana y 14% rural.

Densidad de la población: 96 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.7 años.

Hablan lenguas indígenas: 6 de cada 1 000. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 0.5% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 50 600 pesos y ocupa el lugar 14 a nivel nacional.

### *9. Distrito Federal*

Capital: ciudad de México.

Delegaciones: 16.

Extensión territorial: 1 486 km<sup>2</sup> (0.1% del territorio nacional).

**Población:** 8 605 239 habitantes (8.8% del total del país y ocupa el lugar 2 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 99.7% urbana y 0.3% rural.

**Densidad de la población:** 5 799 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 9.4 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 2 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** servicios comunales, sociales y personales.

**Genera 22.8% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 145 510 pesos y ocupa el lugar 1 a nivel nacional.

#### 10. *Durango*

**Capital:** Victoria de Durango.

**Municipios:** 39.

**Extensión territorial:** 123 444 km<sup>2</sup> (6.3% del territorio nacional).

**Población:** 1 448 661 habitantes (1.5% del total del país y ocupa el lugar 23 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 64% urbana y 36% rural.

**Densidad de la población:** 12 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 7.3 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 2 de cada 100. La lengua predominante es el tepehuán.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** servicios comunales, sociales y personales.

**Genera 1.3% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 49 280 pesos y ocupa el lugar 16 a nivel nacional.

#### 11. *Guanajuato*

**Capital:** Guanajuato.

**Municipios:** 46.

**Extensión territorial:** 30 608 km<sup>2</sup> (1.6% del territorio nacional).

**Población:** 4 663 032 habitantes (4.8% del total del país y ocupa el lugar 6 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 67% urbana y 33% rural.

**Densidad de la población:** 152 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 6.3 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 3 de cada 1 000. La lengua predominante es el chichimeca jonaz.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** industria manufacturera; se destaca la manufactura de productos metálicos, maquinaria y equipos.

Genera 3.5% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 41 220.00 pesos y ocupa el lugar 18 a nivel nacional.

## 12. Guerrero

Capital: Chilpancingo de los Bravo.

Municipios: 80.

Extensión territorial: 63 620 km<sup>2</sup> (3.2% del territorio nacional).

Población: 3 079 649 habitantes (3.1% del total del país y ocupa el lugar 11 a nivel nacional).

Distribución de la población: 55% urbana y 45% rural.

Densidad de la población: 48 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.9 años.

Hablan lenguas indígenas: 14 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.7% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 30 310 pesos y ocupa el lugar 27 a nivel nacional.

## 13. Hidalgo

Capital: Pachuca de Soto.

Municipios: 84.

Extensión territorial: 20 842 km<sup>2</sup> (1% del territorio nacional).

Población: 2 235 591 habitantes (2.3% del total del país y ocupa el lugar 18 a nivel nacional).

Distribución de la población: 49% urbana y 51% rural.

Densidad de la población: 107 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.3 años.

Hablan lenguas indígenas: 17 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.3% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 31 930 pesos y ocupa el lugar 26 a nivel nacional.

## 14. Jalisco

Capital: Guadalajara.

Municipios: 124.

Extensión territorial: 78 609 km<sup>2</sup> (4% del territorio nacional).

Población: 6 322 002 habitantes (6.4% del total del país y ocupa el lugar 4 a nivel nacional).

Distribución de la población: 85% urbana y 15% rural.

Densidad de la población: 80 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.4 años.

Hablan lenguas indígenas: 7 de cada 1 000. La lengua predominante es el huichol.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: comercio y operación de restaurantes y hoteles.

Genera 6.3% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 54 730 pesos y ocupa el lugar 13 a nivel nacional.

### 15. *Estado de México*

Capital: Toluca de Lerdo.

Municipios: 125.

Extensión territorial: 22 357 km<sup>2</sup> (1.1% del territorio nacional).

Población: 13 096 686 habitantes (13.4% del total del país y ocupa el lugar 1 a nivel nacional).

Distribución de la población: 86% urbana y 14% rural.

Densidad de la población: 586 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.9 años.

Hablan lenguas indígenas: 3 de cada 100. La lengua predominante es el mazahua.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: industria manufacturera; destaca la manufactura de productos metálicos, maquinaria y equipo.

Genera 9.5% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 39 840 pesos y ocupa el lugar 22 a nivel nacional.

### 16. *Michoacán*

Capital: Morelia.

Municipios: 113.

Extensión territorial: 58 644 km<sup>2</sup> (2.9% del territorio nacional).

Población: 3 985 667 habitantes (4% del total del país y ocupa el lugar 7 a nivel nacional).

Distribución de la población: 65% urbana y 35% rural.

Densidad de la población: 68 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.1 años.

Hablan lenguas indígenas: 4 de cada 100. La lengua predominante es el purépecha.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 2.2% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 3 310 pesos y ocupa el lugar 28 a nivel nacional.

### 17. *Morelos*

Capital: Cuernavaca.

Municipios: 33.

Extensión territorial: 4 893 km<sup>2</sup> (0.3% del territorio nacional).

Población: 1 555 296 habitantes (1.5% del total del país y ocupa el lugar 22 a nivel nacional).

Distribución de la población: 85% urbana y 15% rural.

Densidad de la población: 318 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.6 años.

Hablan lenguas indígenas: 2 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.4% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 49 430 pesos y ocupa el lugar 15 a nivel nacional.

### 18. *Nayarit*

Capital: Tepic.

Municipios: 20.

Extensión territorial: 27 825 km<sup>2</sup> (1.4% del territorio nacional).

Población: 920 185 habitantes (0.9% del total del país y ocupa el lugar 28 a nivel nacional).

Distribución de la población: 64% urbana y 36% rural.

Densidad de la población: 33 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.3 años.

Hablan lenguas indígenas: 5 de cada 100. La lengua predominante es el huichol.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 0.5% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 29 840 pesos y ocupa el lugar 29 a nivel nacional.

### 19. *Nuevo León*

Capital: Monterrey.

Municipios: 51.

Extensión territorial: 64 220 km<sup>2</sup> (3.3% del territorio nacional).

Población: 3 834 141 habitantes (3.9% del total del país y ocupa el lugar 9 a nivel nacional).

Distribución de la población: 93% urbana y 7% rural.

Densidad de la población: 60 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 8.5 años.

Hablan lenguas indígenas: 5 de cada 1 000. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 7.3% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 104 560 pesos y ocupa el lugar 2 a nivel nacional.

## 20. Oaxaca

Capital: Oaxaca de Juárez.

Municipios: 570.

Extensión territorial: 93 793 km<sup>2</sup> (4.8% del territorio nacional).

Población: 3 438 765 habitantes (3.5% del total del país y ocupa el lugar 10 a nivel nacional).

Distribución de la población: 45% urbana y 55% rural.

Densidad de la población: 37 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 5.6 años.

Hablan lenguas indígenas: 37 de cada 100. La lengua predominante es el zapoteco.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.6% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 25 550 pesos y ocupa el lugar 31 a nivel nacional.

## 21. Puebla

Capital: Heroica Puebla de Zaragoza.

Municipios: 217.

Extensión territorial: 34 292 km<sup>2</sup> (1.8% del territorio nacional).

Población: 5 076 686 habitantes (5.2% del total del país y ocupa el lugar 5 a nivel nacional).

Distribución de la población: 68% urbana y 32% rural.

Densidad de la población: 148 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.6 años.

Hablan lenguas indígenas: 13 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: industria manufacturera; destaca la manufactura de productos metálicos, maquinaria y equipos.

Genera 3.7% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 40 020 pesos y ocupa el lugar 21 a nivel nacional.

## 22. Querétaro de Arteaga

Capital: Santiago de Querétaro.

Municipios: 18.

Extensión territorial: 11 684 km<sup>2</sup> (0.6% del territorio nacional).

**Población:** 1 404 306 habitantes (1.4% del total del país y ocupa el lugar 24 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 68% urbana y 32% rural.

**Densidad de la población:** 120 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 7.5 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 2 de cada 100. La lengua predominante es el otomí.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** industria manufacturera; destaca la manufactura de productos metálicos, maquinaria y equipos.

**Genera 1.7% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 66 480 pesos y ocupa el lugar 10 a nivel nacional.

### 23. *Quintana Roo*

**Capital:** Chetumal.

**Municipios:** 8.

**Extensión territorial:** 42 360 km<sup>2</sup> (2.2% del territorio nacional, sin incluir la Isla de Cozumel y la Isla Mujeres).

**Población:** 874 963 habitantes (0.9% del total del país y ocupa el lugar 29 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 83% urbana y 17% rural.

**Densidad de la población:** 21 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 7.6 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 23 de cada 100. La lengua predominante es el maya.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** comercio, restaurantes y hoteles.

**Genera 1.6% del PIB nacional.**

**PIB *per capita*:** 100 420 pesos y ocupa el lugar 3 a nivel nacional.

### 24. *San Luis Potosí*

**Capital:** San Luis Potosí.

**Municipios:** 58.

**Extensión territorial:** 60 982 km<sup>2</sup> (3.1% del territorio nacional).

**Población:** 2 299 360 habitantes (2.3% del total del país y ocupa el lugar 17 a nivel nacional).

**Distribución de la población:** 59% urbana y 41% rural.

**Densidad de la población:** 38 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Escolaridad:** 6.8 años.

**Hablan lenguas indígenas:** 12 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

**Sector de actividad que aporta más al PIB estatal:** industria manufacturera; destaca la producción de alimentos, bebidas y tabaco.



Genera 1.7% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 40 600 pesos y ocupa el lugar 20 a nivel nacional.

## 25. Sinaloa

Capital: Culiacán.

Municipios: 18.

Extensión territorial: 57 327 km<sup>2</sup> (2.9% del territorio nacional).

Población: 2 536 844 habitantes (2.6% del total del país y ocupa el lugar 14 a nivel nacional).

Distribución de la población: 67% urbana y 33% rural.

Densidad de la población: 44 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.6 años.

Hablan lenguas indígenas: 2 de cada 100. La lengua predominante es el mixteco.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.9% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 41 130 pesos y ocupa el lugar 19 a nivel nacional.

## 26. Sonora

Capital: Hermosillo.

Municipios: 72.

Extensión territorial: 179 503 km<sup>2</sup> (9.2% del territorio nacional).

Población: 2 216 969 habitantes (2.3% del total del país y ocupa el lugar 19 a nivel nacional).

Distribución de la población: 83% urbana y 17% rural.

Densidad de la población: 12 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 8.1 años.

Hablan lenguas indígenas: 3 de cada 100. La lengua predominante es el mayo.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 2.6% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 64 410 pesos y ocupa el lugar 11 a nivel nacional.

## 27. Tabasco

Capital: Villahermosa.

Municipios: 17.

Extensión territorial: 24 737 km<sup>2</sup> (1.3% del territorio nacional).

Población: 1 891 829 habitantes (1.9% del total del país y ocupa el lugar 20 a nivel nacional).

Distribución de la población: 54% urbana y 46% rural.

Densidad de la población: 76 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.1 años.

Hablan lenguas indígenas: 3 de cada 100. La lengua predominante es el chontal.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.2% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 34 830 pesos y ocupa el lugar 23 a nivel nacional.

## 28. Tamaulipas

Capital: Ciudad Victoria.

Municipios: 43.

Extensión territorial: 80 175 km<sup>2</sup> (4.1% del territorio nacional).

Población: 2 753 222 habitantes (2.8% del total del país y ocupa el lugar 13 a nivel nacional).

Distribución de la población: 85% urbana y 15% rural.

Densidad de la población: 34 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.8 años.

Hablan lenguas indígenas: 7 de cada 1 000. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 3.2% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 63 830 pesos y ocupa el lugar 12 a nivel nacional.

## 29. Tlaxcala

Capital: Tlaxcala de Xicoténcatl.

Municipios: 60.

Extensión territorial: 3 991 km<sup>2</sup> (0.2% del territorio nacional).

Población: 962 646 habitantes (1% del total del país y ocupa el lugar 26 a nivel nacional).

Distribución de la población: 79% urbana y 21% rural.

Densidad de la población: 241 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 7.6 años.

Hablan lenguas indígenas: 3 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 0.6% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 28 520 pesos y ocupa el lugar 30 a nivel nacional.

### 30. *Veracruz de Ignacio de la Llave*

Capital: Xalapa-Enríquez.

Municipios: 212.

Extensión territorial: 71 823 km<sup>2</sup> (3.7% del territorio nacional).

Población: 6 908 975 habitantes (7% del total del país y ocupa el lugar 3 a nivel nacional).

Distribución de la población: 59% urbana y 41% rural.

Densidad de la población: 96 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.4 años.

Hablan lenguas indígenas: 10 de cada 100. La lengua predominante es el náhuatl.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 4.1% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 32 590 pesos y ocupa el lugar 24 a nivel nacional.

### 31. *Yucatán*

Capital: Mérida.

Municipios: 106.

Extensión territorial: 39 612 km<sup>2</sup> (2% del territorio nacional).

Población: 1 658 210 habitantes (1.7% del total del país y ocupa el lugar 21 a nivel nacional).

Distribución de la población: 81% urbana y 19% rural.

Densidad de la población: 42 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.8 años.

Hablan lenguas indígenas: 37 de cada 100. La lengua predominante es el maya.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 1.4% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 46 370 pesos y ocupa el lugar 17 a nivel nacional.

### 32. *Zacatecas*

Capital: Zacatecas.

Municipios: 58.

Extensión territorial: 75 520 km<sup>2</sup> (3.9% del territorio nacional).

Población: 1 353 610 habitantes (1.3% del total del país y ocupa el lugar 25 a nivel nacional).

Distribución de la población: 53% urbana y 47% rural.

Densidad de la población: 18 habitantes por km<sup>2</sup>.

Escolaridad: 6.4 años.

Hablan lenguas indígenas: 2 de cada 1 000. La lengua predominante es el tepehuán.

Sector de actividad que aporta más al PIB estatal: servicios comunales, sociales y personales.

Genera 0.8% del PIB nacional.

PIB *per capita*: 31 460 y ocupa el lugar 25 a nivel nacional.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bird, R., y E. Slack (1990), "Equalization: The Representative Tax System Revise", *Canadian Tax Journal*, vol. 38, núm. 4, pp. 913-927.
- , y F. Vaillantcourt (2004), "Expenditure-Based Equalization Transfers", Ensayo de Trabajo de Estudios Internacionales, 04-10, Escuela Andrew Young de Estudios de Política, Universidad Estatal de Georgia, noviembre.
- Boex, J., y J. Martínez-Vázquez (1997), "Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation", Ensayo de Trabajo de Estudios Internacionales, 97-3, Escuela Andrew Young de Estudios de Política, Universidad Estatal de Georgia, junio.
- Comisión Asesora sobre Relaciones Fiscales Intergubernamentales de los Estados Unidos (1962), *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*, Reporte de Información M-16, Washington, ACIR.
- (1971), *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas*, Reporte de Información M-58, Washington, ACIR.
- (1986), *Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and their Uses*, Reporte de Información M-150, Washington, ACIR.
- (1990), *State Fiscal Capacity and Effort*, Reporte de Información M-170, Washington, ACIR.
- Consejo Nacional de Población (2002), *Índices de Desarrollo Humano 2002*, Colección de Índices Sociodemográficos, México.
- Dixit, A., y John Londregan (1998), "Fiscal Federalism and Redistributive Politics", *Journal of Public Economics*, 68, pp. 153-180.
- Gamboa, R., y M. Messmacher (2002), "Desigualdad regional y gasto público en México", mimeografiado.
- Gordon, R. (1993), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, núm. 4, pp. 567-586.
- Hernández Trillo, F. (1997), "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXIV (2), núm. 254, pp. 199-219.
- INEGI (1999), *Censo Económico, 1998*.
- (2001), *Cuestionario ampliado del Censo General de Población y Vivienda del Año 2000*.

- INEGI (2002a), *El ingreso y el gasto público en México* (varios años).
- (2002b), ENIGH-2000.
- (2003a), *Indicadores Regionales*.
- (2003b), *Anuario Estadístico por Entidad Federativa*.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tomais (2000), “Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces”, *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 305-333.
- Latapí, P., y M. Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- McKinnon, R., y T. Nechyba (1997), “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints”, John Ferejohn y B. Weingast (comps.), *The New Federalism: Can the States be Trusted?*, Stanford, Hoover Institution Press.
- Molinar, J., y J. Weldon (1994), “Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity”, W. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, San Diego, Centro de Estudios Mexicano-estadunidenses, Universidad de California.
- Oates, W., y R. Schwab (1988), “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?”, *Journal of Public Economics*, 35, pp. 333-354.
- OCDE (2005), *Economic Surveys*, México, París.
- Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, The MIT Press.
- Sempere, J., y H. Sobarzo (1998), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México.
- SHCP (2003), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agosto.
- Soria, Rigoberto (2004), *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Estudios Organizacionales, Ciencias Sociales.
- Wildasin, D. (1998), “Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations”, World Bank Policy Research WP 1843.