FEDERALISMO FISCAL Y TRANSFERENCIAS FEDERALES: EVOLUCIÓN E IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS FEDERALIZADOS EN EL GASTO PÚBLICO DE MICHOACÁN, 2010-2021

Rodolfo Aguilera Villanueva[1]

Ramiro González Asta[2]

Resumen.

El artículo tiene como objetivo mostrar la importancia de los recursos federalizados en el gasto público del Estado de Michoacán de Ocampo durante la última década en el contexto del federalismo fiscal mexicano con la finalidad de demostrar que se ha debilitado el nexo entre gasto público y recaudación local, proceso que ha quedado supeditado a la federación al controlar el cobro de los impuestos que aportan la mayor parte de ingresos fiscales. Se recurre para ello, al análisis del comportamiento de las participaciones y aportaciones federales que recibe Michoacán como efecto de haber cedido su potestad tributaria con la firma del Convenio de adhesión con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y al de los ingresos propios tributarios y no tributarios. Para lograrlo, el trabajo se divide en tres partes. En la primera, se realiza una breve descripción de los prolegómenos del federalismo fiscal en México. En la segunda, se describe la importancia que ha tenido el federalismo fiscal mexicano en el financiamiento del gasto público, como parte de la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En la tercera, se exponen evidencias empíricas sobre el comportamiento de las participaciones y aportaciones federales para Michoacán para comprobar la debilidad existente entre gasto público y recaudación en la entidad y al mismo tiempo la importancia de los recursos federalizados en el financiamiento del su gasto público. Se termina con una conclusión general.

Palabras clave. Aportaciones Federales, Federalismo, Federalismo Fiscal y Participaciones Federales.

1. Los prolegómenos del federalismo fiscal mexicano.

Un análisis detallado y amplio sobre el proceso histórico del surgimiento del federalismo y federalismo fiscal en México no es el objetivo de este trabajo. No obstante, si es pertinente

[1] Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la U.M.S.N.H. - E-Correo: rodolfo.aguilera@umich.mx

[2] Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la U.M.S.N.H. - E-Correo: rgonzalez@umich.mx

realizar un repaso muy general sobre ello. Así, diremos que en todas las etapas históricas de la economía mexicana, pero sobre todo, a partir de la conformación del Estado Nacional, las finanzas públicas han tenido un papel determinante en el desempeño de los gobiernos con el objetivo definido de financiar el gasto público y el crecimiento económico. Iniciada la etapa del México independiente, con el desarrollo del liberalismo económico en México, la discusión sobre la importancia de los impuestos y a que orden de gobierno le correspondía cobrarlos, el tema adquirió mayor relevancia para hacer frente a las necesidades de financiamiento del gobierno. Solo a manera de ejemplo, basta señalar que durante el periodo de reordenación económica postrevolucionaria (1920-1929), las finanzas públicas se convirtieron en una de las variables determinantes para retomar el crecimiento económico, al ser el comercio exterior y el cobro de impuestos a las exportaciones e importaciones las que mayor ingreso generaban para el gobierno[3]. Una vez concluida la crisis financiera de 1929, los gobiernos posteriores utilizaron la política fiscal -no únicamente, pero sí de las más importantes- como instrumento de política económica para impulsar el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones con activa participación del Estado y favorecer el crecimiento económico, por supuesto, de la mano de las recomendaciones que planteaba la teoría keynesiana que cobro su mayor relevancia durante el periodo 1934-1970.

Así, encontrar los inicios del federalismo fiscal en México nos remite al estudio de la Historia Económica de México. En este contexto, analizar la formación y desarrollo del federalismo fiscal mexicano, implica necesariamente remontarnos a la etapa de formación del Estado Nacional de 1821 a 1878. Durante este proceso, el país pasó por una complicada situación política y económica caracterizada por el enfrentamiento político entre dos grupos totalmente contrarios. Por un lado, los que deseaban conformar una nueva nación totalmente independiente de la otrora poderosa metrópoli española. Por otro, aquellos grupos que insistían en mantener un sistema de tipo monárquico y ligado todavía con los intereses españoles. Sin embargo, será la Constitución Política de 1824 la que consagre el federalismo como régimen definitivo de gobierno en contraposición a la monarquía, esto, en medio de un periodo de anarquía

[3] De acuerdo con Sandra Kuntz (2018), las primeras medidas adoptadas para estabilizar las finanzas públicas se orientaron a mantener el impuesto al timbre, pero sobre todo, se buscó aumentar los ingresos procedentes del comercio exterior, con especial énfasis en las exportaciones y en las actividades controladas por extranjeros. Además, la innovación más importante fue la creación del impuesto sobre la renta en 1924.

caracterizado por los continuos enfrentamientos entre grupos políticos y la sucesión de presidentes de la República, ya sea que fueran de corte liberal o Conservador.

Como señala (Reyes, 2007) en medio de este complejo panorama de una sociedad fluctuante, entre un régimen que no termina de morir y otro que no acaba de nacer, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, vino a significarse como el documento fundamental para modificar el antiguo orden colonial y crear las condiciones necesarias para establecer el funcionamiento del nuevo Estado mexicano independiente; incorporándose en ella, el federalismo como régimen de gobierno, en contraposición al centralismo. El federalismo emanado de la Constitución contribuiría al cambio de la estructura de la sociedad y a reconocer la existencia de estados autónomos que posteriormente buscarán no solo la autonomía política, sino también financiera en función del cobro de impuestos en disputa entre el gobierno federal y los de los estados.

En términos de contribuciones federales, como señala (Medina, 2007) la Constitución de 1824 era sumamente vaga, ya que a los estados solo se les señalaba la obligación de "contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General" y de informar anualmente al Congreso de los ingresos y egresos de sus tesorerías y sus ramos de industria, agrícola, mercantil y fabril, al tiempo que se les prohibía, sin autorización del Congreso general, establecer derechos de tonelaje y contribuciones sobre importaciones y exportaciones. Fuera de ello, la federación no contaba con más competencias fiscales explícitas, por lo que se suponía que de acuerdo a la Constitución, que los demás medios impositivos eran reservados a los estados.

En este sentido, (Gómez y Kouri, 2010) explican que el siglo XIX significó la etapa de consolidación del liberalismo mexicano, y que el ideario liberal en materia económica incluía la adopción de un régimen fiscal basado en los principios de: a). Legalidad fiscal que establecía que el Congreso debía aprobar anualmente todas las cuestiones presupuestarias y tributarias a fin de mermar la arbitrariedad fiscal del Poder Ejecutivo, b). Atribución del Estado del monopolio fiscal, c). Unificación territorial del tratamiento fiscal y la obligación personal de contribuir al Estado, d). Distribución de la carga fiscal en función de los ingresos, e). Principio de suficiencia presupuestaria, f). Creación de un sistema fiscal ágil y económico, g). Principio de neutralidad

fiscal y, h). Sistematización y simplificación de los impuestos para evitar la sobrecarga fiscal y la doble tributación[4].

De las interpretaciones señaladas, se puede entender que el federalismo mexicano queda instituido plenamente en la década de los años veinte del siglo XIX y obedecía en todo momento a la conformación del nuevo Estado Nacional que se fue forjando de manera lenta a lo largo de cincuenta años; y que, en todo caso, vino a significar los inicios del federalismo fiscal que quedará plenamente integrado con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el siglo XX.

Según el trabajo de (Marichal, 2018) el nuevo marco institucional fiscal y financiero, fue ratificado por la Constitución federal de 1824, en donde la administración nacional mexicana tuvo que coexistir con más de quince gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos reclamos de sus recursos impositivos, y señala, que los intentos por reformar el viejo sistema tributario desde el imperio de Iturbide y, sobre todo, desde la República federal en 1824 fueron complejos y contradictorios, y precisa que aún era prematuro proponer un balance completo ya que se requieren de estudios locales más detallados de lo acontecido en esos años. Lo que sí puede afirmarse, señala, es que el nuevo sistema fiscal derivado de la Constitución fue insuficiente para apuntalar al nuevo Estado y su ejército de manera realmente eficaz. Más importante aún, Carlos Marichal pone especial acento en que, independientemente de las reformas fiscales, el gobierno federal no conto con los recursos suficientes para financiar su gasto público, especialmente los militares, siendo los impuestos más importantes los de comercio exterior y las aduanas; sin que esto impidiera que el gobierno iniciara procesos de endeudamiento como alternativa progresiva.

Por lo anteriormente esbozado, debemos dejar claro, que es a partir de la formación del Estado Nacional que el federalismo tiene como tema de interés el esquema fiscal y el cobro de impuestos entre federación y estados como factores para financiar el gasto público de los gobiernos. En ese sentido, con la transformación histórica que ha tenido el país en términos de su sistema fiscal, analizar la importancia de los ingresos provenientes de la federación constituye un tema de

[4] Para Josefina Zoraida Vázquez (2011) la federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, el cual considera como la verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquita que buscaba reestablecer el viejo orden colonial.

estudio de vital importancia ya que a partir de ellos los gobiernos diseñan sus políticas públicas; más importante aún, con la centralización del poder político que se da en el país de 1940 a 1982, el tema adquiere mayor relevancia ya que los gobiernos estatales quedaron supeditados a la lógica política del Presidente de la República en turno, y por supuesto, Michoacán no es la excepción.

2. Federalismo fiscal y descentralización financiera.

Durante el periodo (1940-1982) que inicia con el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, en donde se lograron tasas de crecimiento económico promedio anual superiores al (6.0%)[5], la situación de las finanzas públicas nunca presentó problema alguno para el gobierno y los estados, fue la etapa donde los recursos financieros eran suficientes y el Estado mexicano los distribuía en función de sus intereses políticos y simpatías con los gobernadores. Sin embargo, para algunos analistas, la estructura fiscal del país se correspondía con gobiernos hegemónicos y autoritarios encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a tal grado que el esquema fiscal se caracterizó por tener fines redistributivos y de equilibrio fiscal entre las entidades federativas, aunque en los hechos, era el Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público quienes determinaban la distribución de recursos fiscales de manera centralizada (Merino, 2012).

Este esquema de reparto de recursos fiscales cambió a partir de los años ochenta del siglo XX. Fueron dos los procesos que hicieron modificar este esquema de distribución de ingresos tributarios. Primero, la crisis económica de 1982 volvió insuficientes los recursos fiscales que antes eran ilimitados. Segundo, el proceso de transición democrática que inicia con la reforma electoral de 1977 creo condiciones distintas para minar paulatinamente la hegemonía política del gobierno federal. Aunado a ambos sucesos, el gobierno federal decide la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el año de 1978 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 con la idea de mejorar y controlar el funcionamiento de la Hacienda Pública nacional y de los estados, que sin embargo, no ha significado necesariamente la autonomía absoluta de las entidades federativas en materia fiscal, y por el contrario, solo permitieron cambiar la estructura formal e

[5] Las tasas de crecimiento económico promedio sexenal fueron las siguientes: Manuel Ávila Camacho, 6.15%; Miguel Alemán Valdés, 5.78%; Adolfo Ruíz Cortines, 6.42%; Gustavo Díaz Ordaz, 6.75%; Luis Echeverría Álvarez, 6.16% y José López Portillo, 6.51%. Esta información fue tomada de Morales, H. (2015), en su artículo "Estado y Finanzas Públicas", del libro de López, N. *et. al*., *Políticas Públicas: una visión jurídica para el desarrollo de México*. Ed. Porrúa, México.

informal de la distribución de recursos federalizados para convertirse en la principal fuente de financiamiento del gasto público en los estados, siendo Michoacán un ejemplo claro de esta modificación.

2.1. El sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las transferencias federales.

En un trabajo de Arrioja Vizcaíno, citado por (López, 2012: página 24) se señala que la coordinación fiscal "consiste en la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la ley se otorga a las subdivisiones políticas en rendimiento de los tributos federales en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de las mismas autoridades competentes". Sin embargo, el mismo Martín Ariel López, precisa su desacuerdo al señalar que en la Constitución no están establecidas ni aportaciones ni participaciones de recursos financieros que deben darse a los estados. No obstante, reconoce que su creación se dio a partir de la Ley de Coordinación Fiscal mediante la firma de los convenios de adhesión con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. En todo caso, como señala (Díaz, 2001), a través de cambios paulatinos aceptados por los estados de forma selectiva y gradual, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público concretó arreglos institucionales que permitieron otorgar a los estados ingresos fiscales. Primero, en forma de participaciones (ramo 28) sobre los ingresos federales, y posteriormente, por el lado del gasto, en 1998 se creó el concepto de aportaciones federales (ramo 33), que junto con las participaciones son las fuentes más importante de recursos financieros de los gobiernos subnacionales, dejando una importancia fiscal residual a los ingresos tributarios propios.

Desde nuestro punto de vista, el nuevo esquema de reparto de ingresos fiscales vino a subordinar a las entidades federativas respecto del gobierno federal; y si bien, existen reglas establecidas a partir de las reformas hechas a la Ley de Coordinación Fiscal en el año 2007[6], ello no ha significado que los estados sean capaces de financiar su gasto público con sus ingresos tributarios propios ya que mediante la suscripción del convenio de adhesión y sus anexos, han optado por dejar en suspenso diversos gravámenes, concretando con ello la dependencia financiera. En este sentido se expresa (Mandujano, 2010: página 15) cuando señala que:

[6] Urzúa, C. y Velázquez, A. (2018) señalan que la primera innovación cambió la forma de distribuir los montos anuales del llamado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), mientras que la segunda, significó un cambio radical a la fórmula de repartición del Fondo General de Participaciones entre las entidades federativas, esta última sigue vigente.

“En México, las relaciones fiscales intergubernamentales además de estar determinadas por un indefinido marco jurídico constitucional, se encuentran influenciadas por el grado de desarrollo presente entre los estados de la República, con la particularidad de que el papel de la federación en materia de concurrencia tributaria es dominante, mientras que para los estados y municipios se limita a la administración y organización de los programas federales por medio de la descentralización sectorial, vía trasferencias federales”.

En este trabajo, interesa demostrar que esa estructura tributaria que se creó a partir de la creación del sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para el caso de Michoacán, que desde hace años es considerado como una entidad con muy baja recaudación, significó su dependencia y subordinación en el financiamiento de su gasto público -no ponemos en duda la importancia que han significado para la entidad, lo cual sería motivo de otro trabajo- perdiéndose el nexo entre gasto público y recaudación tributaria local, tal y como se va a demostrar con las evidencias empíricas del siguiente apartado, que confirman que más del (85.0%) del gasto público se financia con recursos federales, a diferencia de los ingresos propios que aportan entre el (5 y 10%). En el mismo sentido, consideramos que la subordinación ha generado tres problemáticas de la hacienda pública michoacana, por supuesto, sin ser el único factor: a). Una débil recaudación local de ingresos propios tributarios, b). La necesidad de recurrir a la contratación de deuda pública para el financiamiento del gasto público y, c). Déficits recurrentes de las finanzas públicas; que en su conjunto han provocado no contar con finanzas públicas sostenibles a largo plazo.

Ahora bien, debemos apuntar que los rasgos del federalismo fiscal propiciaron que la mayoría de las entidades federativas entraran en una pereza fiscal derivado de que la federación se encarga de proporcionarles la mayor parte de los recursos. Para el caso de Michoacán, esta característica ha significado que la hacienda pública local no sea capaz de innovar y mejorar el funcionamiento de su sistema tributario, incluso, durante un gobierno se dejó de cobrar el impuesto sobre tenencia de vehículos que significaba una importante fuente de ingresos y de fácil recaudación. En este sentido, coincidimos con (Sobarzo, 2015) quien precisa que los estados deben participar más del proceso recaudatorio, o de lo contrario, se corre el riesgo de caer en la irresponsabilidad fiscal debido a que los gobiernos subnacionales han venido adquiriendo obligaciones de pago

adicionales a su capacidad financiera que pueden llevarlos a pagos contingentes. Un avance importante en la disminución de la dependencia federal lo señala (Mandujano, 2010) cuando precisa que en 1996 el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvo cambios importantes, señalando los siguientes: a). Entra en vigor el Convenio de Colaboración Administrativa que delega mayores atribuciones a los estados en materia de impuestos especiales sobre producción y servicios, b). Transfiere la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia y uso de vehículos y, c). Otorga mayores atribuciones del impuesto al valor agregado (IVA) y, d). En materia de impuesto sobre la renta (ISR) en 2003 e IVA en 2004 a los contribuyentes del régimen intermedio de las actividades empresariales y de los pequeños contribuyentes; mientras que a finales de los noventa se inicia los procesos de descentralización de las funciones de salud y educación.

Visto de esta manera, consideramos que este rasgo del federalismo fiscal mexicano es el que contribuye a que en la mayoría de los estados se haya debilitado la relación entre gasto público y recaudación local, quedando el financiamiento del gasto público en manos de la federación a través de las transferencias federales. Incluso, podemos señalar, que para el caso de las aportaciones federales ya se trata de un gasto público orientado y decidido desde la misma federación al ser recursos financieros que ya vienen etiquetados para programas sociales.

3. Gasto público, Ingresos federalizados y recaudación tributaria en Michoacán, 2010-2021.

Para demostrar que en Michoacán existe una débil relación entre financiamiento del gasto público y recaudación de impuestos locales vamos a utilizar como sustento estadístico la información contenida en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, el Presupuesto de Egresos aprobados por el Congreso Local y La Cuenta Pública. La información, permite comprobar que en la entidad el gasto público para financiar el crecimiento económico no proviene de la recaudación de impuestos locales, sino que depende en más del (90.0%) de los ingresos federalizados que recibe la entidad por haber cedido su potestad tributaria en el cobro de impuestos de mayor impacto recaudatorio. Afirmamos que en el estado el financiamiento de la actividad económica y de la administración pública no está en relación directa con el sistema tributario local, el cual, depende de una base reducida de tributación que no es suficiente para lograrlo.

3.1. Impuestos y gasto público: una relación directa e indispensable.

Ya en el libro de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith[7], este economista escoces establecía la importancia de los impuestos para el crecimiento y desarrollo de las naciones. Sus principales aportes a los principios doctrinarios en materia tributaria fueron: el principio de proporcionalidad, el de certidumbre o certeza, el de comodidad y el de economía. Uno de sus argumentos centrales en materia tributaria se sintetiza en que "los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de los ingresos o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado".

No obstante que esto es una realidad indiscutible, para el caso de Michoacán, este tema siempre se ha caracterizado por tener tintes políticos, más que ser considerada una condición económica necesaria para que un gobierno pueda acceder a mayores montos de financiamiento y lograr mejores condiciones de crecimiento económico y desarrollo social. Sin embargo, en defensa de la actitud de los ciudadanos michoacanos de rechazar el pago de impuestos mayores, lo cierto es que no han visto que esos recursos se traduzcan en mejoras de sus condiciones de vida, y por el contrario, existen evidencias de falta de rendición de cuentas y desvíos de recursos económicos de las últimas administraciones estatales, sin que a la fecha se haya procedido en contra de los que realizaron un manejo inadecuado de los recursos públicos. De aquí, se entiende por qué los michoacanos se niegan a pagar más y mayores impuestos, como señala (Rubio, 2001: página 151):

"Los impuestos son un componente esencial en toda sociedad organizada. La vida en sociedad cuesta: desde la construcción de infraestructura hasta el cuidado de las fronteras de una nación. Aunque hoy en día prácticamente nadie pone en duda la necesidad de pagar impuestos, existen poderosos argumentos filosóficos que rechazan no sólo la existencia de impuestos, sino también la idea misma del gobierno. Todos los tratadistas del contrato social, independientemente de las profundas diferencias que les caracterizan, coinciden en la necesidad de que haya gobierno y, por extensión, que se paguen impuestos".

[7] Fue filósofo y economista, profesor de la en la Universidad de Glasgow y residió en Francia, fue fundador de la Economía Política como ciencia independiente. En su ideario económico fue defensor de la libertad de comercio y adversario de los monopolios y los privilegios. Se considera que su obra principal fue Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones en 1776.

Esta argumentación de Luis Rubio aplica perfectamente en el caso de Michoacán, donde la población y los empresarios reclaman más servicios públicos y exigen que sean de mejor calidad para mejorar sus condiciones de vida y de negocios. En este contexto, una tarea del gobierno es demostrar la necesidad de recaudar más impuestos y que los mismos se utilizan en beneficio de ambos sectores de la sociedad michoacana: en más inversión, empleo, salud, educación, seguridad y salarios; situaciones que desgraciadamente no son vistas por la sociedad, de ahí su renuencia a pagar más y mayores impuestos.

En el mismo sentido, lo exponen (Fernández, A., *et. al*., 2006) cuando precisan que la política fiscal son los cambios o variaciones que se dan en los gastos e impuestos de un gobierno con la finalidad de influir en el modelo económico, por una parte, y en el nivel de actividad económica, por otra. En esta interpretación es evidente que existe una relación directa entre impuesto y gasto del gobierno, y en tal sentido, es nuestro interés por demostrar que en Michoacán esa relación se ha perdido en virtud de que su base de tributación es reducida, además de que los mayores ingresos provienen de los recursos federalizados. Por su parte (Gutiérrez, 2013) señala que la política fiscal es el manejo de la estructura tributaria y de las tasas de impuestos con el fin de alcanzar objetivos de crecimiento, de distribución de la riqueza y de recursos; precisando que se trata de acciones de manejo de instrumentos fiscales con fines de crecimiento, estabilidad, justicia distributiva y eficiencia en la asignación de recursos.

3.2. Las evidencias empíricas de gasto público, recursos federalizados e ingresos tributarios, 2010-2021.

Con la información de fuentes primarias podemos adelantar que en Michoacán durante el periodo 2010-2021 existe una dependencia del financiamiento del gasto público respecto de los ingresos federales, lo que significa que la entidad solo tiene capacidades fiscales residuales que limitan su espacio fiscal. Si consideramos la relación entre recaudación de impuestos y financiamiento del gasto público, dos son los rasgos estructurales del sistema tributario local:

3.2.1. Baja carga fiscal. Es concluyente que la carga fiscal para financiar el gasto público es insuficiente, rasgo que se mantiene desde el año 2003. Ejemplo de ello, es que para el actual año 2023 los ingresos tributarios solo representaron el (2.88%) de los ingresos totales, porcentaje

insignificante, que indica que si el gasto público se tuviera que financiar solo con impuestos la entidad no tendría capacidad fiscal para hacerlo. Esto, difiere completamente de los recursos federalizados que aportaron el (94.12%) convirtiéndose en el sustento del gasto público, el resto (3.0%) corresponde a los ingresos por Derechos.

Sin embargo, lo importante a destacar es que se trata de un rasgo estructural derivado de la firma del convenio de Adhesión con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que llevó a que los distintos gobiernos entraran al proceso conocido como pereza fiscal, ya que si se analiza la información de lo que representa la carga fiscal (solo cobro de impuestos) en los últimos doce años, se comprueba que para todo el periodo la carga fiscal promedio fue de (2.45%). Esto, nos permite concluir que la relación entre financiamiento del gasto público y recaudación local es insignificante, y que el gasto de gobierno depende de los recursos federalizados[8], tabla 1.

Tabla 1

Porcentaje de impuestos respecto de los ingresos totales, 2010-2021

(Miles de millones de pesos corrientes)

Año	Ingreso total	Ingreso impuestos	Porcentaje
2010	41,150,533,278.00	853,548,164.00	2.07
2011	44,571,062,850.00	892,444,597.00	2.00
2012	48,277,302,349.00	1,628,918,782.00	3.37
2013	56,717,989,597.00	1,849,699,442.00	3.26
2014	57,641,044,777.00	1,905,542,010.00	3.30
2015	57,803,992,937.00	1,156,680,525.00	2.00
2016	59,034,220,364.00	1,207,384,269.00	2.04
2017	61,797,895,203.00	1,270,293,756.00	2.05
2018	65,605,412,298.00	1,549,672,410.00	2.36
2019	70,017,541,440.00	1,813,286,944.00	2.58
2020	75,914,903,948.00	1,583,986,418.00	2.08
2021	68,615,839,667.00	1,615,510,165.00	2.35

[8] En el trabajo citado de (Mandujano, 2010) concretamente en la página 98, señala que Michoacán se encuentra entre las entidades federativas con una muy baja recaudación, precisando que su mayor capacidad recaudatoria depende de las actividades agropecuarias, sin observarse ninguna mejora.

2023	91,167,361,282.00	2,631,537,499.00	2.88
Promedio 2010-2021			**2.45**

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los años que se indican.

Abundando al respecto, resulta evidente que de cada 100 pesos que tiene Michoacán, solo 2 pesos con 45 centavos corresponden a la carga impositiva; lo que nos indica una capacidad fiscal y espacio fiscal intrascendente. Más aún, si la entidad tuviera que financiar su gasto público solo con la carga tributaria obtenida en los últimos doce años, simplemente no podría hacerlo, y por ello, el gobierno no tendría la posibilidad de atender las demandas ciudadanas de servicios de educación, salud, seguridad, y por supuesto, tampoco tendríamos la posibilidad de mejorar las condiciones de crecimiento y desarrollo económico.

Este rasgo estructural solo confirma la necesidad de que los gobiernos michoacanos realicen una reestructura de su esquema tributario conjuntamente con la federación que es la que más ingresos aporta a la entidad. Incluso, es de llamar la atención que los ingresos por concepto de participaciones y aportaciones federales son mucho mayor a los ingresos por impuestos, y se confirma una tendencia creciente de ambos ingresos durante todo el periodo de análisis, lo que indica que efectivamente Michoacán para implementar políticas públicas ha dependido de los recursos federales, tabla 2.

Tabla 2

Porcentaje de ingresos federalizados respecto de los ingresos totales

(Miles de millones de pesos corrientes)

Año	Ingreso total	Ingreso federal	Porcentaje
2010	41,150,533,278.00	34,068,227,233.00	92.61
2011	44,571,062,850.00	38,620,807,380.00	91.79
2012	48,277,302,349.00	39,894,348,979.00	87.05
2013	56,717,989,597.00	43,053,930,754.00	86.66
2014	57,641,044,777.00	50,144,822,345.00	86.11
2015	57,803,992,937.00	52,378,292,710.00	90.61
2016	59,034,220,364.00	54,002,208,429.00	91.47

2017	61,797,895,203.00	58,025,050,064.00	86.14
2018	65,605,412,298.00	61,097,470,092.00	93.12
2019	70,017,541,440.00	65,727,284,946.00	93.87
2020	75,914,903,948.00	67,944,599,070.00	89.50
2021	68,615,839,667.00	65,295,742,730.00	92.00
2023	91,167,361,282.00	85,810,597,823.00	94.12
Promedio 2010-2021			**90.38**

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los años que se indican.

3.2.2. Relación entre ingresos tributarios y gasto público, 2016-2021.

En este apartado se incorpora evidencia empírica que confirma que la relación entre recaudación local y financiamiento del gasto público es insuficiente para implementar políticas públicas de manera independiente, que permitan resolver los problemas públicos en el estado, quedando su financiamiento subordinado a los recursos federalizados. Para demostrarlo se incorpora información de la cuenta pública de Michoacán presentada al Congreso del Estado obtenida del Gobierno del Estado para el periodo 2016-2022, la cual, nos permite afirmar que la recaudación tributaria es insuficiente para financiar el gasto público total ejercido por el Gobierno del estado.

Si se toman las cifras del gasto total ejercido por el gobierno que incluye gasto corriente, gasto de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos, pensiones y jubilaciones y participaciones; se confirma que la recaudación tributaria solo podría financiar entre el (2.0 y 3.0%) del mismo, que en promedio para el periodo fue de (2.20%). Esta información confirma que se ha perdido la relación de suficiencia entre recaudación tributaria y financiamiento del gasto. Dicho de otra manera, la recaudación tributaria es totalmente insuficiente para financiar el gasto público y las políticas públicas, tabla 3.

Tabla 3

Porcentaje de financiamiento de la recaudación tributaria respecto del gasto total

(Miles de millones de pesos)

Año	Impuestos	Gasto total	Porcentaje
2016	1,207,384,269.00	59,034,220,364.00	2.04

2017	1,270,293,756.00	61,797,895,203.00	2.05
2018	1,549,672,410.00	65,605,412,298.00	2.36
2019	1,813,286,944.00	70,017,541,440.00	2.58
2020	1,583,986,418.00	75,914,903,948.00	2.08
2021	1,615,510,165.00	75,616,545,244.00	2.13
Promedio			**2.20**

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingreso del Estado de Michoacán de Ocampo para los impuestos, y con información de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el gasto total, para los años que se indican.

3.2.3. Estrecha base tributaria.

La información presentada también confirma que el comportamiento de los ingresos tributarios respecto de los totales se explica por qué la entidad cuenta con una estructura tributaria muy reducida -similar a la de todos los estados en el país[9]-, ya que los impuestos se corresponden con una base tributaria reducida que no permite tener capacidad de financiamiento adecuado. En este sentido, cuatro son los impuestos de mayor potencial de recaudación, que en promedio representan como ya señalamos en la tabla 1 el (2.45%), ellos son:

a). Los impuestos provenientes del cobro de los ingresos percibidos por los agentes económicos, independientemente de que la actividad económica no se encuentra muy diversificada ya que la entidad se caracteriza por su especialización hacia las actividades económicas agrícola y de servicios

b). Los impuestos provenientes del cobro sobre producción, consumo y transacciones; en virtud de que Michoacán cuenta con un sector servicios bastante dinámico.

c). Los impuestos provenientes sobre nóminas y asimilables que son los más importantes en la entidad, aún y cuando Michoacán no se caracteriza por contar con una actividad económica manufacturera significativa.

d). Los impuestos provenientes de accesorios de otras actividades económicas.

[9] De acuerdo al trabajo de (Mandujano, 2010: página 94-95), a nivel nacional los impuestos de mayor importancia son los recaudados sobre el cobro de nóminas; los impuestos sobre la prestación de servicios de hospedaje; los impuestos que se logran por la tenencia local sobre automóviles y los impuestos sobre la enajenación de bienes muebles.

A lo anterior debemos agregar que las acciones en materia de política tributaria locales también son insuficientes para aumentar la recaudación. Así, durante el periodo 2016-2021 el gobierno ha utilizado cuatro acciones que no han permitido aumentar la recaudación:

a). Aumento del ingreso tributario a través de la base de contribuyentes que no ha impactado el crecimiento de los ingresos en la entidad.
b). Buscar la reducción de la evasión fiscal a través de requerimientos a contribuyentes morosos, que tampoco ha funcionado, ya que incluso, cada principio de año el gobierno establece programas de reducción de pagos a dichos contribuyentes.
c). Programa de regularización de usuarios de motocicletas y padrón vehicular. En este aspecto, cabe recordar que el pago de tenencia fue eliminado y representaba una fuente de ingresos importante y de fácil cobro.
d). Sistema de inscripción en línea al padrón estatal y nuevo trámite de opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, medida que tampoco significa un aumento significativo de la recaudación.

Conclusión

Cuantitativamente se constató que la relación entre recaudación tributaria y financiamiento del gasto público en Michoacán es irrelevante a causa de la poca capacidad de recaudación tributaria que tiene la Secretaria de Administración y Finanzas del gobierno del estado, y que por el contrario, el financiamiento del gasto público necesario para implementar las políticas públicas quedó subordinado a los recursos federalizados que recibe la entidad y que le corresponden por haber firmado el convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También debemos señalar que este rasgo se ha vuelto estructural en función de la poca capacidad del gobierno para diseñar acciones de política tributaria que permitan aumentar la recaudación, constatándose por el contrario, que los recursos federalizados se han convertido en la principal fuente de financiamiento del gasto público, explicado ello por el tipo de conformación y estructura que tiene el país en términos del federalismo fiscal que ha dejado a la federación el cobro de los impuestos de mayor impacto recaudatorio y dejado a las entidades federativas el cobro de los impuestos de mayor impacto y de base tributaria reducida, además de que los han convertido en simples administradores de los programas federales, aún y cuando se ha iniciado un proceso de descentralización del gasto público.

En suma, el estado de Michoacán, bajo esta estructura y funcionamiento del federalismo fiscal es y seguirá siendo un estado con baja capacidad recaudatoria y su financiamiento seguirá siendo dependiente de la federación.

Bibliografía

Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2021.

Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2020.

Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2019.

Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018.

Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2017.

Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016.

Díaz, A. (2001). "Federalismo fiscal". En Rubio, L. (2001) (Coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*. Ed. Consejo Nacional Para LA Cultura y las Artes/FCE, México.

Fernández, A., *et. al*, (2006). *Política económica*. Ed. McGrawHill, España.

Gómez, A. y Kourí, E. (2010). "La reforma económica. Finanzas públicas, mercados y tierra". En Pani, E. (2010) (Coordinadora). *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*. Ed. FCE, México.

Gutiérrez, A. (2013). *Las finanzas públicas en México: retos y características de una reforma*. Ed. UNAM, México.

Kuntz, S. (2018). "De las reformas liberales a la gran depresión, 1856-1929". En Kuntz, S. (2018) (Coordinadora). *La economía mexicana*, 1519-2010. Ed. El Colegio de México, México.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2013.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2014.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2016.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2017.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2019.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2020.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2021.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2022.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2023.

López, M. (2012). *Federalismo fiscal: actualidad y futuro*. Ed. Porrúa, México.

Mandujano, N. (2010). *Federalismo fiscal en México*. Ed. UNAM, México.

Marichal, C. (2018). "La economía mexicana, de la época borbónica al México independiente, 1760-1855". En Kuntz, S. (2018) (Coordinadora). *La economía mexicana, 1519-2010*. Ed. El Colegio de México, México.

Medina, L. (2007). *Invención del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. Ed. FCE, México.

Merino, M. (2012). "Los desafíos del federalismo infame". En Cossío, J. y Florescano, E. (2012) (Coordinadores). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. Ed. FCE, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, Universidad Veracruzana y Secretaría de Educación de Veracruz.

Morales, H. (2015). "Estado y finanzas públicas". En López, N. (2015), *et. al*.; *Políticas públicas: una visión jurídica para el desarrollo de México.* Ed. Porrúa, México.

Reyes, J. (2007). *El liberalismo mexicano*. Volumen II. La sociedad fluctuante. Ed. FCE, México.

Rubio, L. (2001). "Impuestos y ciudadanos". En Rubio, L. (2001) (Coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*. Ed. Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/FCE.

Sobarzo, H. (2015). "Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales". En Lustig, N. (2015) (Coordinadora). *Los grandes problemas de México: crecimiento económico y equidad.* Volumen IX, Ed. El Colegio de México, México.

Urzúa, C. y Velázquez, A. (2018). "Errores fiscales en el ámbito federal". En Mendoza, A. (2018) (Coordinador). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*. Ed. FCE, México.

Vázquez, J. (2011). "El federalismo mexicano". En Carmagnani, M. (2011). Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina. Ed. Colegio de México/FCE, México.