

Análisis de los ingresos propios y federalizados de Michoacán, 2012-2016: un enfoque desde la perspectiva de la política pública.

Rodolfo Aguilera Villanueva¹ Miguel
Ángel Ayala Barajas Erika Jenny
González Mejía. Dictamina

Introducción.

En el país las entidades federativas obtienen sus ingresos totales para financiar su gasto público y la actividad económica del sistema de transferencias de la Federación; de sus ingresos propios tributarios y no tributarios que se recaudan de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de su sistema tributario local; y, del financiamiento público que pueden obtener mediante el sistema financiero interno.²

Durante los últimos años, los ingresos totales de las entidades federativas han crecido de manera significativa. Del año 1993 al 2010 –a precios corrientes- sus ingresos totales pasaron de 82 mil 055.5 a 1 billón 366 mil 158.0 millones de pesos; mientras que a pesos constantes de 2003 se incrementaron de 315 mil 264.3 a 923 mil 599.1 millones de pesos; llama la atención, sin embargo, que son las transferencias condicionadas y no condicionadas provenientes de la Federación la fuente principal de sus ingresos (Tepach, 2015)

Este comportamiento a la alza de los ingresos provenientes de la Federación nos habla de una tendencia de las entidades federativas a depender en mayor proporción de estos recursos para financiar su gasto público. En este contexto, el objetivo del trabajo es analizar de manera pormenorizada los ingresos propios tributarios de la entidad en comparación con los ingresos de origen federal para el periodo 2012-2016, con la finalidad de conocer cuál es su comportamiento y establecer si existe dependencia financiera y si esta es la causante de la incapacidad recaudatoria que tiene la entidad. Para lograrlo, el trabajo toma la

¹ Profesores investigadores de la Fevaq de la UMSNH

² De la división del monto de transferencias federales y los ingresos totales obtenidos por los estados se obtiene la dependencia financiera de una entidad federativa.

información presentada en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo aprobada por el Congreso del Estado de manera anual.

Presentamos un análisis de la información contenida en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para demostrar si efectivamente durante el periodo 2012-2016 las transferencias federales tienen predominio en los ingresos de la entidad y que tanto los ingresos propios significan una verdadera fuente de ingresos capaces de solventar el gasto público, y de ello, inferir si la dependencia financiera es la que provoca la incapacidad para recaudar ingresos propios.

Debe estar claro que en la Ley de Ingresos de los Estados que aprueban los diferentes Congresos, el gobierno plasma la forma de obtener los recursos financieros para financiar su gasto público, y en tal sentido, se convierte en el documento base para entender las acciones que el Poder Ejecutivo considera prioritarias para establecer las fuentes y montos de ingresos propios y aquellos provenientes de la federación.³

En los hechos, las entidades federativas de la República han aceptado la dependencia financiera de la Federación al ceder la potestad tributaria en el cobro de ingresos al gobierno central a cambio de recibir transferencias de recursos financieros, por lo cual, sus potestades tributarias son de reducida progresividad y con una base tributaria de baja movilidad, por tanto, el financiamiento de su gasto público se encuentra a expensas de los montos de las transferencias federales. Este rasgo del Federalismo Fiscal mexicano se fortaleció a partir de 1997 ya que el sistema de participaciones se complementó con el de las aportaciones federales. Para lograr el objetivo, este artículo consta de tres apartados. En el primero; se incorpora la clasificación más aceptada de los ingresos de las entidades federativas con la intención de que el lector entienda como se deben entender y que incluye cada uno; en la segunda, se expone el comportamiento de los ingresos estatales y federales con la intención de verificar la relevancia de los primeros respecto de los segundos; en la tercera, se lleva a cabo el análisis de los ingresos propios y tributarios y no tributarios a fin de demostrar la escasa importancia de los primeros con relación a los segundos; y, finalmente, se incorporan las conclusiones más relevantes.

³ En términos generales los ingresos estatales se clasifican en: propios, que pueden ser tributarios y no tributarios; de organismos y empresas estatales; ingresos de origen federal; e, ingresos extraordinarios (Astudillo, 2009, pág. 118).

1. La clasificación de ingresos públicos federales y estatales⁴

Con la finalidad de esclarecer la manera en que se dividen los ingresos públicos de los gobierno federal y estatal, a continuación, exponemos la clasificación más común de estos, para lo cual, tomamos de manera íntegra el trabajo de clasificación realizado por (Astudillo, 2009).

1.1. Ingresos federales. 1.1.1, Tributarios. Se refieren a los impuestos federales como son, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS) y otros.

1.1.2. No tributarios. No tributarios no petroleros que se integran por Derechos, Productos y Aprovechamientos consideradas como fuentes constantes y sin mucha importancia dentro del total de ingresos; no tributarios petroleros que corresponden a lo aportado por PEMEX.

1.1.3. Ingresos de organismos y empresas, en donde no se incluye PEMEX, y que tienen que ver con los ingresos de Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Caminos y Puentes Federales, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Lotería Nacional.

1.1.4. Ingresos por financiamiento. Estos corresponden a lo que se conoce como endeudamiento del gobierno federal.

1.2. Ingresos estatales.

1.2.1. Ingresos propios tributarios. Se corresponden a los impuestos que cobran las entidades federativas.

1.2.2. Ingresos propios no tributarios. Aquí se incluyen los recursos obtenidos por Derechos, Productos y Aprovechamientos. En el caso de los estados se cobran los servicios por derechos de salud, certificación de documentos, registro civil, registro público de la propiedad y productos financieros.

1.2.3. Ingresos de Organismos y Empresas Estatales. Estos se obtienen solamente en las entidades federativas que son propietarias de empresas.

⁴ En tanto el documento habla sobre un enfoque de política pública en materia fiscal, debe tener presente que la teoría de las finanzas públicas, establece, que todo gobierno, al aplicar sus decisiones de política pública en materia fiscal debe considerar que es en la Ley de Ingresos Estatales donde queda plasmada su intención y objetivos de recaudación para financiar su gasto público y con ello atender las demandas sociales de la población. En el mismo sentido, una excelente definición de lo que se debe entender por política pública la realiza Aguilar, Luis. *Política pública*. Ed. BBAPdf/Siglo XXI, México, 2011.

1.2.4. Ingresos de Origen Federal. Se trata de los ingresos que obtienen las entidades por transferencias federales, ya sea por concepto de participaciones o aportaciones.

1.2.5. Ingresos Extraordinarios. Están integrados lo correspondiente a empréstitos y otros ingresos extraordinarios de carácter eventual, tales como donaciones a favor del Estado, venta de terrenos baldíos, tesoros ocultos y otros.

Sobre la base de esta clasificación es que realizaremos el análisis del comportamiento de los ingresos propios y federales a fin de conocer si existe o no incapacidad recaudatoria de la entidad en el periodo 2012-2016.

2. Ingresos propios e ingresos federales en Michoacán, 2012-2016.

La evolución de la tasa de crecimiento de las participaciones y aportaciones federales y la deuda pública de las entidades federativas como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) manifiesta un crecimiento de las tres variables de forma significativa. Las primeras pasan de un 2.5 a un 3.5%; las segundas de 3 a 3.5; y la deuda pública crece de 1 a 2.5%; demostrándose que a lo largo de este periodo existe dependencia financiera de los estados respecto de estos recursos.

Para el caso de las tres variables el comportamiento nos dice que las entidades federativas a lo largo de este periodo han tenido en estos recursos la principal fuente de financiamiento de su gasto público ya que su proporción con respecto a su actividad económica crece de forma importante, lo que sin duda demuestra que bajo el esquema del federalismo fiscal mexicano las entidades federativas han optado por recibir recursos en lugar de buscar mecanismos alternativos de política pública fiscal para aumentar sus recursos financieros; más aún, han recurrido a la deuda pública para complementar su gasto, lo que sin duda no es positivo para los estados (cuadro uno).

Cuadro 1

Evolución de la tasa de crecimiento de participaciones, aportaciones y deuda pública de entidades federativas, 1993-2012 (% del PIB)

| Año | Participaciones | Aportaciones | Deuda |
|------|-----------------|--------------|-------|
| 1997 | 2.55 | 3.09 | 1.61 |
| 2000 | 2.80 | 2.86 | 1.43 |
| 2005 | 3.01 | 3.13 | 1.59 |

| | | | |
|------|------|------|------|
| 2012 | 3.38 | 3.23 | 2.66 |
|------|------|------|------|

Fuente: Información tomada de Reyes (2012, pág. Incluir aquí el número de página de donde se tomó la información),

Para el caso de Michoacán, derivado del análisis de la información contenida en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, en la que se plasma de parte del gobierno sus objetivos y acciones recaudatorias, la entidad presenta dos rasgos fundamentales en torno a la obtención de ingresos:

a). El primero, tiene que ver con la poca captación y variación de los ingresos totales para el periodo de estudio. De 2012 a 2016 solo se incrementan en 18.33% y a partir del 2013 su incremento promedio es de 3.76%.

En este sentido, es de llamar la atención la poca captación de impuestos en el total de los ingresos para todo el periodo, los cuales, fluctúan entre el 2.04 y 3.37%, factor que puede explicar la baja captación de ingresos totales al ser Michoacán una economía que depende de los recursos que se generan en el sector terciario, mientras que el sector industrial cuenta con un escaso desarrollo, complicando la obtención de más impuestos y mayor dinamismo de la actividad económica (cuadro dos).

Cuadro 2

Michoacán: Porcentaje de impuestos recaudados respecto de los ingresos totales, 2012-2016

| Año | Ingresos totales | Impuestos | Porcentaje |
|------|-------------------|------------------|------------|
| 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 | 57,601,044,777.00 | 1,905,542,010.00 | 3.30 |
| 2015 | 56,379,881,440.00 | 1,156,680,525.00 | 2.05 |
| 2016 | 59,034,220,364.00 | 1,207,384,269.00 | 2.04 |

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Esta información nos permite señalar que Michoacán tiene poca capacidad recaudatoria ya que sus acciones en materia de política pública fiscal no son eficientes, por el contrario – a reserva de comprobarlo con datos empíricos se manifiesta que los distintos gobiernos han optado por depender más de las transferencias federales que de su capacidad de innovar en materia fiscal.

Si tomamos la estructura de los ingresos públicos de Michoacán en términos porcentuales, se corrobora que este rasgo es estructural ya que de 1980 a 2010 los ingresos tienen el mismo comportamiento: los directos (impuestos) muestran una caída, representando entre el 13 y 2% de los ingresos totales; los ingresos indirectos (derechos, productos y aprovechamientos) también disminuyen y significaron entre el 3 y 14%; mientras que los ingresos federales (transferencias federales y aportaciones) crecen de forma más que significativa y superan en promedio el 77% como se puede apreciar del cuadro tres.

Cuadro 3

Ingresos propios y federales de Michoacán en términos porcentuales, 1980-2010

| Año | Impuestos | Derechos, productos y aprovechamientos | Transferencias y aportaciones |
|------|-----------|--|-------------------------------|
| 1980 | 13.00 | 10.00 | 54.00 |
| 1990 | 2.00 | 14.00 | 74.00 |
| 2000 | 1.00 | 3.00 | 96.00 |
| 2010 | 2.00 | 3.00 | 84.00 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Públicas Estatales y Municipales de INEGI y el Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

A lo anterior hay que agregar que ha dicha incapacidad para captar recursos financieros por la vía tributaria, Michoacán es una entidad que hace mal uso de sus recursos. De 1980 a 2010 los gastos administrativos como proporción del gasto total pasaron de 36 a 48%, mientras que lo destinado a obra pública que genera efectos positivos sobre la recaudación disminuyen su participación de 17 a 13%; mientras que otra parte se utiliza para cubrir el servicio de la deuda (cuadro cuatro).

Cuadro 4

Michoacán: Estructura porcentual del gasto público, 1880-2010

| Año | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Administrativos | 36 | 42 | 58 | 48 |
| Obra pública | 17 | 16 | 10 | 13 |
| Transferencias | 16 | 28 | 31 | 35 |
| Servicio de deuda | 21 | 11 | 3 | 5 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Públicas Estatales y Municipales de INEGI y el Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

b). El segundo, hace referencia a una estructura de ingresos en la que sobresale la mayor cantidad de ingresos federales respecto de los ingresos propios. En cantidad y porcentaje los primeros superan por mucho a los segundos, lo que nos habla de una clara dependencia financiera de Michoacán.

Para todos los años analizados los ingresos federales obtenidos de participaciones y aportaciones superan en más del 70% a los ingresos propios, siendo por demás significativo el bajo porcentaje captado a través del cobro de impuestos, que incluso, son superados por los recursos obtenidos por derechos, productos, aprovechamientos y venta de bienes y servicios, así, que el gasto público de la entidad se financia a partir de los ingresos federales. Mientras estos superan el 74% de los ingresos totales, los propios no se encuentran por arriba de 8%⁵.

Podemos hablar entonces de un sistema tributario ineficaz e ineficiente para obtener recursos propios suficientes para cumplir con la solución de los principales problemas económicos y sociales; como son: la promoción de la actividad económica, el crecimiento económico, el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de la población mediante la atención oportuna y adecuada de las demandas de la población.

⁵ Esta información coincide con el estudio realizado por Nicolás Mandujano en su libro *Federalismo fiscal en México*. Ed. UNAM, México, 2010, en el cual, para el periodo 1996-2006 se ubica a Michoacán como una entidad con baja recaudación, inferior al 25% y solo destacan las actividades agropecuarias como generadoras significativas de ingresos.

Sin duda, la información del cuadro cinco refleja perfectamente la debilidad de las finanzas públicas de la entidad y su dependencia de los ingresos federales.

Cuadro 5

Ingresos propios e ingresos federales en Michoacán, 2012-2016

| Año | Ingreso federal | % | Ingresos propios | % |
|------|-------------------|-------|------------------|-------|
| 2012 | 35,733,484,058.00 | 74.01 | 5,886,306,752.00 | 12.19 |
| 2013 | 43,053,930,754.00 | 75.90 | 4,129,505,691.00 | 7.28 |
| 2014 | 50,144,822,345.00 | 86.99 | 4,087,522,432.00 | 7.09 |
| 2015 | 52,378,292,710.00 | 92.90 | 2,468,666,935.00 | 4.37 |
| 2016 | 54,002,208,429.00 | 91.47 | 4,249,484,381.00 | 7.19 |

Fuente: Información obtenida de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2012, 2013 ,2014, 2015 y 2016 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

La información presentada en el cuadro 5 es contundente; de 2012 a 2016 existe un aumento más que significativo de los ingresos federales en los ingresos totales (incremento de 17.46%), a la par de una disminución de los ingresos obtenidos por la vía tributaria (decremento de 5.00%). Estos datos, permiten establecer una dependencia financiera de la entidad de estos recursos, pero al mismo tiempo, refleja su incapacidad de diseñar y aplicar políticas públicas eficientes en materia fiscal.

3. Comportamiento de los Ingresos tributarios y no tributarios.

El que formula políticas públicas en materia fiscal debe considerar que los impuestos son la principal fuente de ingresos para financiar el gasto público, a su vez, este tiene distintas fuentes de financiamiento y se clasifica conforme a su asignación, su destino y su función, con la finalidad expresa de que la administración pública atienda sus tareas de desarrollo económico. En este sentido de finanzas públicas, el monto total y asignación del gasto depende de la capacidad del gobierno de captar ingresos por la vía de los impuestos (Amieva, 2010).

Para el caso de Michoacán, el rasgo fundamental en materia fiscal ha sido su incapacidad para obtener recursos por la vía de los ingresos propios tributarios (impuestos) respecto de los no tributarios (derechos, productos y aprovechamiento). Se constata, no solo un porcentaje bajo de estos en los ingresos totales, también, una tendencia a su disminución, lo cual, en sentido fiscal nos indica poca capacidad del gobierno para atender por esta vía el crecimiento y desarrollo económico de la entidad.

Por el contrario, los ingresos no tributarios mantienen su importancia para todo el periodo y representan un porcentaje mayor a los tributarios, esto confirma –como ya demostramos anteriormente- la existencia de un sistema tributario estatal dependiente de los ingresos federales y de los ingresos no tributarios junto con los ingresos derivados del financiamiento (deuda pública), tal y como se cuadro seis.

Cuadro 6

Michoacán: Ingresos tributarios, no tributarios y derivados del financiamiento, 2012-2016

| Año | Tributarios | No tributarios | Financiamiento |
|------|------------------|------------------|------------------|
| 2012 | 1,628,918,782.00 | 4,257,387,970.00 | No disponible |
| 2013 | 1,849,699,442.00 | 2,279,906,249.00 | 5,744,103,765.00 |
| 2014 | 1,905,542,010.00 | 2,181,980,422.00 | 3,408,000,000.00 |
| 2015 | 1,156,680,525.00 | 1,311,986,410.00 | 1,532,921,795.00 |
| 2016 | 1,207,384,269.00 | 3,042,100,112.00 | 759,723,879.00 |

Fuente: Información obtenida de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Si consideramos la evolución de los ingresos públicos de la entidad de 1991 a 2010, se manifiesta una situación de irregularidad con tendencia a la baja. Se parte de un porcentaje del 13.40 en 1991 a solo 4.7% para el 2010; destacando el hecho de que a partir del año 2001 el porcentaje de ingresos desciende de manera permanente, con caídas en los años 1995 (-7.5%) y 2004 (-2.8%), indicando esto, de nueva cuenta, la poca capacidad para obtener recursos por la vía tributaria (cuadro siete).

Cuadro 7

Ingresos públicos de Michoacán, 1991-2010, datos porcentuales

| Año | Porcentaje |
|------|------------|
| 1991 | 13.40 |
| 1995 | -7.50 |
| 1999 | 5.80 |
| 2004 | -2.80 |
| 2008 | 3.1 |
| 2010 | 4.7 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) de INEGI y el Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

A manera de conclusión

De lo presentado a lo largo de este trabajo podemos concluir que en materia de política pública fiscal cualquier entidad federativa tiene en su diseño e implementación la forma de obtener los recursos económicos necesarios para cubrir su gasto público y atender de manera adecuada las demandas sociales de su población. Sin embargo, para el caso de Michoacán, no se han diseñado políticas públicas en materia fiscal eficientes y eficaces ya que la proporción de ingresos obtenidos por esta vía, del año 2012 al 2016 son muy inferiores a los que se tienen por concepto de transferencias y aportaciones; e incluso, en el periodo que abarca de 1980 al 2010 la principal fuente de ingresos lo representan las transferencias y aportaciones federales, confirmándose lo que se conoce como dependencia financiera.

Ante este comportamiento desigual entre ingresos propios y federales en el estado, nuestra propuesta es que se debe diseñar e implementar una reforma estructural en materia de finanzas públicas que le permita aumentar sus ingresos propios -tributarios y no tributarios- orientados a fortalecer la actividad económica que dé como resultado más ingresos propios

por la vía de los impuestos, eliminando de manera gradual con la subordinación financiera observada de los recursos federales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2011). *Política Pública*. México: BBAPDF/Siglo XXI.
- Amieva, J. (2010). *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa.
- Astudillo, J. (2009). *Conceptos Básicos de Federalismo Fiscal: el Caso de México*. México: UNAM.
- Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (Diciembre de 2011). Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. *Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo*, pág. 34.
- Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (Diciembre de 2014). Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. *Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo*, pág. 8.
- Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (Diciembre de 2015). Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. *Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo*, pág. 71.
- Gobierno Constitucionales del Estado de Michoacán de Ocampo. (Diciembre de 2012). Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. *Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo*, pág. 95.
- Gobierno Constitucionales del Estado de Michoacán de Ocampo. (Diciembre de 2013). Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. *Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán 2013*, pág. 56.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (17 de Octubre de 2015). *Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)*. Obtenido de <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>
- Mandujano, N. (2010). *Federalismo Fiscal en México: Una Propuesta Alternativa para Fortalecer la Hacienda Pública Estatal*. México: UNAM.
- Tepach, M. R. (21 de Octubre de 2015). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Camara de Diputados*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>