

FORTALECIMIENTO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE POLÍTICA TRIBUTARIA PARA LA SUFICIENCIA FINANCIERA: EL CASO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

Andrik Aldair Medina Contreras¹

Rodolfo Aguilera Villanueva²

RESUMEN

En octubre del año 2022, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, aprobó la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo (en lo sucesivo LSATEMO) a iniciativa del Lic. Alfredo Ramírez Bedolla, Gobernador Constitucional del Estado³. Esta propuesta, es una medida de política pública en materia de diseño institucional y mejora de gestión pública tributaria que busca hacer eficaz y eficiente la estructura tributaria y la recaudación de ingresos para financiar el gasto público y las políticas públicas. El objetivo de este artículo, es presentar evidencias estadísticas sobre la situación de la recaudación tributaria en Michoacán, exponer el nuevo funcionamiento de la estructura tributaria y los avances que se han logrado en la recaudación de ingresos de fuentes locales a partir de la aplicación de la Ley; todo esto para mejorar el diseño institucional en materia tributaria que debe tener como resultado la suficiencia financiera para el financiamiento del gasto público. Para lograrlo, el artículo se divide en tres apartados: en el primero, se expone de manera sucinta el sustento teórico de un sistema tributario eficaz y eficiente; en el segundo, se incorpora el análisis diagnóstico de la situación financiera en materia de recaudación de ingresos para el periodo 2015-2023, que sirvió de análisis diagnóstico para la propuesta y; en la tercero, se expone la nueva estructura tributaria a partir de la aprobación de la Ley en cuestión y algunos resultados en materia de recaudación de ingresos de fuentes locales.

¹ Estudiante del Programa de Licenciatura en Economía en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y actualmente Secretario Auxiliar del Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo. Correo electrónico: 1629030k@umich.mx

² Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Correo electrónico: rodolfo.aguilera@umich.mx

³ Este artículo de investigación surge del interés e iniciativa del estudiante Andrik Aldair Medina Contreras por dar a conocer los avances del actual Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo en materia tributaria, en tanto participa en él como Secretario Auxiliar del Gobernador; de los aportes de la Dra. Karla Nalleli Ramírez Herrejón, que trabaja actualmente en el Sistema de Administración Tributario de Michoacán; que en conjunto con diversos trabajos sobre finanzas públicas publicados por el profesor Rodolfo Aguilera Villanueva, dieron como resultado este artículo.

Se utiliza una metodología que parte de un enfoque teórico-descriptivo que utiliza la construcción de indicadores con la información contenida en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el periodo 2015-2023 y de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo. La pregunta de investigación que se quiere resolver con este artículo es ¿Qué significa y qué efectos tendrá la creación de la Ley del Sistema Tributario del Estado de Michoacán de Ocampo como acción de política pública para mejorar la eficacia y eficiencia institucional tributaria?.

1. GENERALIDADES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA TRIBUTARIO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.

Para (López y Vence, 2021) el fortalecimiento institucional en materia fiscal que dé lugar a una eficiente estructura tributaria de cualquier nivel de gobierno, determina la capacidad de mejora en la recaudación de ingresos que se destinan a financiar el gasto público e implementar políticas públicas orientadas al crecimiento económico y a la mejora de las condiciones de vida de la población. En este ámbito, (Gómez, 2013) señala que la política fiscal es de las más importantes cuando un gobierno quiere estabilizar la economía, y precisa que la política fiscal no es otra cosa más que el uso del presupuesto de ingresos y gastos del gobierno para incidir sobre el comportamiento de la economía, e incluso para estabilizarla de dos maneras: mediante estabilizadores automáticos originados del sistema fiscal que dependen del comportamiento de la actividad económica y; mediante el uso de una política fiscal discrecional que modifique de manera activa las medidas que influyen en el gasto público, los impuestos y las transferencias. Es en este sentido, que se debe entender la importancia de la creación de la LSATEMO, ya que responde al objetivo de mejorar la estructura institucional tributaria y aumentar la recaudación de ingresos propios para aumentar el gasto público de que dispone el gobierno para diseñar e implementar políticas públicas.

Por su parte, (Zamudio, 2005) señala que un sistema tributario debe ser entendido como el conjunto de entidades que un Estado establece a través de su Constitución para administrar, recaudar, vigilar y fiscalizar los diferentes tributos que se imponen a los ciudadanos de una nación. Acorde a esta definición, debemos señalar que la decisión del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo de crear la LSATEMO se corresponde con un diseño de política pública en materia tributaria con el objetivo preciso de hacer más eficaz y eficiente el cobro

de impuestos a los contribuyentes michoacanos con la creación del Sistema de Administración Tributario de Michoacán (en adelante SATMICH), que es la institución encargada de diseñar y aplicar la política tributaria a partir del año 2022.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que de ella se deriva, en México existe un modelo de coordinación fiscal que otorga a las entidades federativas obligaciones y atribuciones en materia tributaria dependiendo de que la entidad federativa haya firmado o no el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A partir de su firma, el rasgo dominante para los gobiernos subnacionales ha sido la dependencia de las transferencias federales; ramo 28 de participaciones y ramo 33 de aportaciones federales⁴; con mínima importancia de los ingresos de fuentes locales, sobre todo de los impuestos.

Para este trabajo, la LSATEMO se convierte en una acción de gobierno que fortalece el diseño institucional en materia tributaria, que permitirá complementar los recursos federalizados que recibe la entidad y disminuir esa dependencia a través de aumentar la recaudación local. Se busca que, independientemente de que el gobierno haya cedido sus facultades tributarias y establecido una relación de subordinación respecto de la federación, se fortalezca la estructura institucional tributaria interna con la creación de un órgano desconcentrado y con autonomía de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, en este caso, el SATMICH, teniendo como punto de consenso la mejora en la recaudación local, que aunado a la entrega de recursos financieros que se obtienen de la Recaudación Federal Participable vía participaciones y aportaciones federales⁵ permitan ampliar el gasto público. En este sentido, se expresa (Mandujano, 2010) al señalar que las relaciones fiscales intergubernamentales se encuentran influidas por el grado de desarrollo de los estados de la República, teniendo como particularidad, el hecho de que la federación es dominante en materia de concurrencia tributaria, dejando a los estados y municipios la administración y

⁴ Alberto Díaz Cayeros (2001), señala que las participaciones federales son recursos que los gobiernos subnacionales reciben por haber cedido su potestad tributaria y haberse incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la firma de un Convenio de Adhesión, y de esa manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logró arreglos institucionales que le permiten entregar a los estados ingresos fiscales en forma de participaciones sobre los ingresos federales, además de aportaciones, que en conjunto representan la fuente más importante de recursos financieros de los gobiernos locales.

⁵ Para ser más específicos, el diseño constitucional convirtió al gobierno federal en el principal recaudador de impuestos y proveedor de los recursos económicos a los estados y los municipios creando una dependencia casi absoluta de la hacienda pública federal.

organización de los programas federales por medio de la descentralización sectorial, vía las transferencias federales.

En concreto, para este trabajo, el Decreto de Creación de la LSATEMO de octubre del año 2022 a cargo del Congreso del Estado, y de ella, la puesta en marcha del SATMICH, como órgano desconcentrado de administración tributaria, representan una decisión trascendente de política pública en materia tributaria que tomo el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo con la finalidad de hacer eficaz y eficiente el sistema tributario local, lo que a su vez, debe permitir el aumento del gasto público, pues, como señala (Peredo, 2022) los Organismos Desconcentrados de Administración Tributaria contribuyen a la mejora de la recaudación ya desempeñan funciones de recaudación, ingreso y auditoría fiscal que son parte sustancial de la estructura organizacional de cualquier institución encargada de las funciones tributarias de un gobierno, destacando como sustanciales la asistencia al contribuyente.

2. DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS COMO SUSTENTO DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

En un excelente trabajo sobre un enfoque para el diseño de estrategias de crecimiento económico, (Rodrik, 2011) precisa que cualquier propuesta para mejorar una estructura económica debe partir de un análisis diagnóstico. Por ello, a partir del análisis diagnóstico de la tributación local en el estado, caracterizado por la subordinación respecto de la federación en materia de ingresos, creando una condición de precariedad fiscal, queda clara la escasa recaudación de ingresos propios, para confirmarlo, vale citar que la contribución de los gobiernos subnacionales en materia de recaudación es mínima en el total de los recursos recaudados a nivel nacional, alcanzando la cifra de 137.100 millones de pesos para el año 2020, que significó el 0.59% del PIB nacional. Por el contrario, las participaciones y aportaciones federales representaron el 87.7% de los ingresos totales de las entidades federativas y; entre 2001 y 2007, el promedio de los recursos federales fue equivalente al 86.5% de la totalidad de los recursos estatales, obteniendo en 2007 su mínimo con 82.0% (Peredo, 2022).

De acuerdo a la información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, durante el periodo 2015-2023, la entidad tiene una baja recaudación de ingresos tributarios de fuentes locales. En la gráfica 1 de datos de panel, se incorporan evidencias empíricas que confirman una regularidad estadística en la evolución de los ingresos de fuentes locales promedio que se recaudaron, respecto de los recibidos por concepto de recursos federalizados, confirmándose dos rasgos reiterativos de la estructura tributaria:

a). Ante la ausencia de una mejora en la estructura institucional a través de la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Michoacán, se manifiesta como constante de la recaudación tributaria una dependencia de los recursos federalizados. Los ingresos de fuentes locales aportaron el 5.70% del total recaudado, a diferencia de los ingresos federales que representan el 94.30% del total⁶. La información es concluyente para afirmar que se requiere de un conjunto de acciones en materia tributaria para hacer más eficiente y aumentar la recaudación de ingresos locales, y tal es el caso de la decisión del Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo para crear la LSATEMO, para con ello, mejorar la recaudación tributaria local. Es decir, la mejora en la estructura institucional de recaudación tributaria fue vista por el actual gobernador como decisión de política pública para aumentar la recaudación de ingresos y disminuir progresivamente la dependencia de los recursos federalizados.

b). Se confirma, lo que es de todos conocido, que dentro de la precariedad con que la mayoría de las entidades federativas recaudan ingresos de fuentes locales, Michoacán tiene el mismo comportamiento que la mayoría. Y aunque es por demás conocido que ello se explica en gran medida por el esquema de federalismo fiscal que se impuso en México a partir del año 1978 con la Ley de Coordinación Fiscal y en 1980 con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, procesos que dieron lugar a que los estados cedieran sus potestades tributarias a partir de la firma de los Convenios de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también lo es, la necesidad de mejorar institucionalmente las estructuras administrativas de recaudación, y por ello, es importante destacar la medida de política pública del actual gobernador para crear la LSATEMO como alternativa viable para revertir

⁶ El cálculo de los porcentajes se realizó de la sumatoria de cada uno de los ingresos para cada año del periodo y se dividieron entre el total de años.

paulatinamente la dependencia, claro está, sin abandonar el esquema federal de participaciones y aportaciones.

Grafica 1
Aportación porcentual promedio de ingresos de fuentes locales y federales en Michoacán, 2015-2023



Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el periodo 2015-2023.

A partir de la información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, incluida en la tabla 1 y en la gráfica 2 de datos de panel, es correcto afirmar, que las principales fuentes de ingresos locales están concentrados en cinco rubros que corresponden a su estructura tributaria, quedando claro que los impuestos no son la fuente de recaudación y financiamiento más importante, aunado a que existe una estrecha base tributaria que se sustenta en el cobro de impuestos sobre nómina, que contribuyen con cantidades mínimas al ingreso total:

- a). Impuestos. Impuesto sobre nómina, impuestos sobre la prestación de servicios de hospedaje, impuestos sobre la venta final de bebidas alcohólicas, impuestos sobre erogaciones y premios en juegos de apuesta e impuestos a la enajenación de vehículos de motores usados;
- b). Derechos;
- c). Productos;
- d). Aprovechamientos y;
- e). Ingresos por venta y prestación de servicios y bienes.

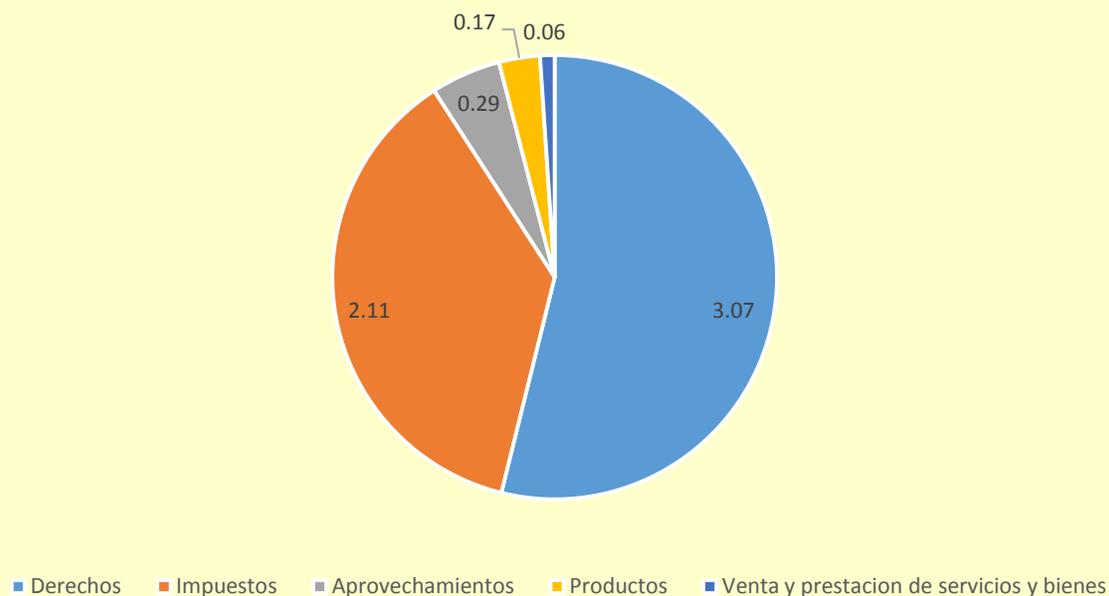
Tabla 1

Evolución de los impuestos y derechos en Michoacán respecto del total de ingresos, 2015-2023

Año	Impuestos	Porcentaje	Derechos	Porcentaje
2023	2,631,537,499.00	2.73	2,569,485,751.00	2.69
2022	2,036,482,796.00	2.23	3,535,607,528.00	3.88
2021	1,615,510,165.00	1.98	1,625,608,222.00	1.99
2020	1,583,986,418.00	2.31	2,131,359,559.00	3.10
2019	1,331,985,943.00	2.51	2,296,596,622.00	3.18
2018	1,292,523,897.00	1.92	2,084,144,570.00	3.10
2017	1,270,293,756.00	1.99	2,048,299,332.00	3.20
2016	1,207,384,269.00	1.95	2,711,079,557.00	4.39
2015	882,165,302.00	1.43	1,276,870,280.00	2.16

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el periodo 2015-2023.

Gráfica 2. Porcentajes promedios de ingresos locales respecto del total estatal, 2015-2023



Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015-2023

Con esta información, podemos afirmar que las fuentes de financiamiento del gasto público a través de los ingresos propios, concretamente los impuestos, son insuficientes para financiar el gasto público⁷ requerido para diseñar e implementar políticas públicas que permitan al gobierno atender sus obligaciones constitucionales en materia de salud, educación, seguridad, empleo y salarios.

Los recursos que ha generado Michoacán en materia de ingresos de fuentes locales durante el periodo 2015-2023, confirman la estrecha base tributaria con la que cuenta. Los derechos y los impuestos son los más significativos, sin representar un porcentaje importante del ingreso total. Los derechos aportan el 3.07% con una tasa de crecimiento media anual del 49.69%, los impuestos aportaron el 2.11% con una tasa de crecimiento media anual del 29.83%. Las cantidades de ingresos por el cobro de productos, aprovechamientos y por venta y prestación de servicios y bienes, evidencian que representan una menor recaudación respecto de los ingresos obtenidos por impuestos y derechos.

Para el caso de los tres ingresos, en todos los años su aportación no supera el 1.0% de los ingresos totales, confirmando la incapacidad para aportar más ingresos que fortalezcan el financiamiento del gasto público, lo que implica diversificar o fortalecer el recaudo de los ingresos de fuentes locales, tabla 2.

⁷ En el trabajo de Fausto Hernández Trillo (2018), titulado “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México”, páginas 64-85, demuestra que si se rompiera el Sistema de Coordinación Fiscal, y los estados recuperaran la facultad administrativa de recaudar todos los impuestos (ISR, IVA, etc.), Michoacán sería de las entidades federativas que no tendría la capacidad para financiar por sí mismo su gasto público; señalando, que se requeriría un aumento de los impuestos y disminuir drásticamente su gasto.

Tabla 2

Aportación de ingresos por productos, aprovechamientos e ingresos por venta y prestación de servicios y bienes, 2015-2023 (miles de pesos y porcentajes)

Año	Productos	Aprovechamientos	Venta y prestación de servicios y bienes
2023	45,526,438.00 (0.05)	45,118,705.00 (0.05)	65,095,066.00 (0.07)
2022	33,500,000.00 (0.04)	30,419,836.00 (0.03)	59,065,000.00 (0.06)
2021	31,939,657.00 (0.04)	29,563,068.00 (0.04)	63,183,859.00 (0.08)
2020	34,646,377.00 (0.05)	55,549,554.00 (0.08)	74,762,970.00 (0.11)
2019	33,679,107.00 (0.05)	34,770,971.00 (0.05)	111,962,850.00 (0.16)
2018	211,664,834.00 (0.32)	235,299,302.00 (0.35)	15,237,326.00 (0.02)
2017	208,024,407.00 (0.33)	231,252,385.00 (0.36)	14,975,259.00 (0.02)
2016	145,468,967.00 (0.24)	104,367,739.00 (0.17)	3,112,750.00 (0.01)
2015	279,469,091.00 (0.47)	878,051,961.00 (1.49)	63,369,988.00 (0.01)

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para todos los años del periodo.

La insuficiente estructura tributaria de Michoacán se confirma cuando se toman los datos referentes a la recaudación promedio de impuestos y derechos a nivel nacional, que son superiores a los de Michoacán. Para el periodo 2001-2020 el promedio de impuestos a nivel nacional pasó de 3.63% a 6.19%; mientras que los derechos lo hicieron de 3.57% a 3.45% para el mismo periodo (Peredo, 2022). Esta información, nos deja claro que la recaudación de impuestos y derechos en la entidad ha sido menor al promedio nacional, tal y como se aprecia en la tabla 3 para el periodo 2015-2020.

Tabla 3

Recaudación de impuestos y derechos promedio porcentual nacional y estatal, 2015-2020

INGRESO	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Impuestos						
Promedio Nacional	5.53	5.58	5.83	5.79	6.13	6.19
Michoacán	1.43	1.95	1.99	1.92	2.51	2.91
2. Derechos						
Nacional	3.47	3.55	3.61	3.60	3.86	3.45
Michoacán	2.16	4.39	3.20	3.10	3.18	3.10

Fuente: Para Michoacán la información corresponde a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, mientras que para el dato nacional la información fue tomada de Peredo, G. (2022), página 22.

Esta información nos indica que Michoacán requiere de una estructura tributaria más eficiente que permita incrementar la recaudación de ingresos de fuentes locales, pero sobre todo de impuestos, que prácticamente permanecen estables a lo largo del periodo, a diferencia de los impuestos nacionales que si tienen un crecimiento moderado.

3. LA NUEVA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO: AVANCES EN LA EFICACIA Y EFICIENCIA TRIBUTARIA.

Como demuestran las evidencias estadísticas presentadas en el apartado anterior, la característica fundamental de la estructura tributaria de la entidad es su baja presión fiscal e insuficiente generación de ingresos propios, sobre todo impuestos, que solo alcanzan un porcentaje promedio anual de 2.11% para el periodo 2015-2023, y en el mismo sentido, quedó demostrado la lenta progresión. En concreto, se trata de una recaudación tributaria insuficiente para financiar el gasto público, que limita atender los temas de crecimiento económico, bienestar de la población, empleo y lograr estabilidad económica, además de dificultar cumplir con sus obligaciones constitucionales que se son funciones sustanciales de cualquier gobierno. También se ha dejado claro, que tal situación, se explica por el marco normativo nacional existente derivado de la Ley de Coordinación Fiscal y la formación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde se establecen relaciones intergubernamentales de colaboración administrativa entre la federación y los estados, pero de manera subordinada.

Siendo los ingresos propios -los impuestos sobre todo- la variable fundamental para financiar el gasto público e implementar políticas públicas, cabe dar respuesta a la siguiente pregunta ¿Cuál es la nueva estructura tributaria institucional? y ¿Que avances se tienen con la nueva estructura institucional en materia de recaudación de impuestos? sobre todo, si se considera que la iniciativa de reforma para fortalecer el federalismo fiscal del año 2007, con la reforma al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece el desempeño tributario de las entidades federativas como un factor de incentivo para la distribución del Fondo General de Participaciones a las entidades federativas (Urzúa y Velázquez, 2018).

2.1. LA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA.

Ante la necesidad de mejorar el esfuerzo recaudatorio el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, a cargo del Lic. Alfredo Ramírez Bedolla, envió la propuesta al Congreso del Estado para la creación de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, como la mejor opción de política pública que permita hacer eficaz y eficiente la estructura y la recaudación institucional en materia fiscal⁸. Esta medida, debe ser prioritaria ya que los gobiernos subnacionales deben mostrar corresponsabilidad en las tareas de recaudación ante el consenso de la necesidad de corregir la baja capacidad recaudatoria, la evasión fiscal y la informalidad laboral y empresarial.

En este contexto, debemos retomar lo señalado por (Peredo, 2022), quien precisa que para mejorar la estructura tributaria y la recaudación de ingresos propios el punto de partida es llevar a cabo el fortalecimiento institucional de la estructura y administración tributaria. En el mismo sentido, el trabajo realizado por (Reyes, 2021) destaca la importancia que tiene la creación de los Órganos Desconcentrados de Administración Tributaria para avanzar en el objetivo del fortalecimiento institucional en materia tributaria, mejorando de esta manera la eficacia, la eficiencia y las propuestas de políticas en materia de administración tributaria.

⁸ Esta es una afirmación que han realizado diversos especialistas en el tema fiscal, por lo tanto, no debe considerarse como una aportación genuina de este trabajo. (Gómez, J, *et. al.*, 2017) señala que desde los años setenta en América Latina, los países están poniendo especial atención en mejorar los procedimientos de administración tributaria con la finalidad de aumentar los ingresos, sugiriendo incluso, que ello dependía de las capacidades técnicas de los órganos de recaudación.

De ambos trabajos, se destaca, que mejorar la estructura y recaudación tributaria está relacionado –sin ser el factor más determinante- con la creación de un organismo desconcentrado de las Secretarías de Administración y Finanzas, que tenga como tarea principal mejorar la administración tributaria y la recaudación de ingresos.

Una vez que el Congreso del Estado aprobó la iniciativa de Ley, se creó el SATMICH, que desde esa fecha se convirtió en el Órgano Desconcentrado de Administración Tributaria, con independencia de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, definiéndose sus funciones de la siguiente manera:

a). Objeto. Realizar la actividad tributaria de manera estratégica, a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración, que consistirá en la determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones y sus accesorios, de carácter estatal, federal y municipal sujetos a la coordinación fiscal, para el financiamiento del gasto público a través de aplicar la legislación fiscal correspondiente, teniendo como finalidad última la eficiencia en la administración tributaria, Artículo 4 de la Ley.

b). Responsabilidad. Aplicar la legislación fiscal, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan de manera proporcional y equitativa al financiamiento del gasto público; así como fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, incluyendo la responsabilidad voluntaria del contribuyente, Artículo 5 de la Ley.

De acuerdo a estas dos primeras puntualizaciones derivadas de la Ley, existen dos áreas de mejora institucional para el mejor desempeño de la nueva estructura de recaudación tributaria, a saber: *la recaudación de ingresos y planeación/ diseño de política tributaria*, ambas, necesarias para hacer eficaz y eficiente la recaudación tributaria. Cabe señalar, que Michoacán se suma a los estados de Coahuila (2012), Yucatán (2012), Campeche (2016), Sinaloa (2017), Quintana Roo (2018), Guanajuato (2019) y Baja California (2020) en contar con un órgano desconcentrado de administración tributaria⁹.

La importancia de la nueva estructura tributaria que se deriva de la LSATEMO, radica en que permitirá -como se expondrá a continuación- mejorar la asistencia al contribuyente, así como diseñar de mejor manera la política tributaria local ya que la misma información que

⁹ Cfr. Reyes, R (2021). *Los órganos desconcentrados de administración tributaria de las Entidades Federativas en la colaboración administrativa en materia fiscal federal*, 2021, página 11.

se genere por parte del SATMICH, sirve de evidencia estadística para realizar un diagnóstico correcto que identifique en qué áreas es posible y se debe mejorar la estructura de recaudación. Además, al contar con autonomía, el SATMICH podrá definir puntualmente las acciones de política tributaria que permitan aumentar la recaudación de impuestos y mejorar el financiamiento del gasto público, teniendo como sustento para ellos acciones en materia de estudios fiscales, actualizar y determinar la base tributaria y alimentar y actualizar de forma permanente la base de datos de los contribuyentes. En suma, como señala (Peredo, 2022) la nueva estructura tributaria representa la corresponsabilidad de la actual administración tributaria para mejorar la eficacia y eficiencia del gobierno en conjunto con el ciudadano a través de asesoría permanente y mejora institucional.

2.2. AVANCES EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.

El primer resultado que se demuestra con la información estadística que se presenta a continuación, tiene que ver con una mejora en la recaudación de ingresos durante el semestre enero-junio de 2024 respecto de los años anteriores la respuesta, mejora que se explica por el fortalecimiento institucional y la nueva actividad tributaria autónoma del SATMICH, que ha tenido efectos positivos en la recaudación de ingresos de fuentes locales.

De seguir dándose los buenos resultados en el recaudo de ingresos propios, la entidad contará con más recursos para financiar el gasto público y se ampliará el espacio fiscal disponible para promover más inversión productiva y gasto público, e incluso, crear espacios de negociación con la federación para aumentar las transferencias federales a partir de la mejora del esfuerzo recaudatorio. De acuerdo a la información proporcionada por el Secretario de Finanzas y Administración y el Director del SATMICH, a un año de su funcionamiento, durante el primer semestre del año 2024 se logró superar en un 15% la recaudación prospectada¹⁰.

¹⁰ La información que se cita corresponde al informe semestral dado por el Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán a los medios de comunicación locales el día 17 de julio del año en curso, publicado en el Periódico La Voz de Michoacán, página 3B.

Entre enero y junio de 2024 se captaron 4 mil 260 millones 513 mil 030 pesos, cifra que representa un incremento de 488 millones 268 mil 566 pesos con relación al mismo periodo del año 2023, significando una mejora del 15% en la derrama económica conforme lo proyectado en la Ley de Ingresos del Estado para el presente año. Sin duda, este logro de la recaudación tributaria está en relación directa con el adecuado funcionamiento del SATMICH, pues derivado de sus trabajos se concretó la obtención de mil 891 millones 841 mil 697 pesos por concepto de impuestos estatales, que corresponden al 44% del total de la recaudación estatal durante el primer semestre del año. De la información, destacan los siguientes aspectos:

a). De los ingresos captados, el Impuesto Sobre Nómina y el Impuesto Sobre Hospedaje, se reiteran como los más importantes con que cuenta la entidad, representando un avance del 66.12% respecto de la proyección realizada en la Ley de Ingresos del Estado para este año. Es decir, aunque a la fecha no se tienen resultados sobre la ampliación de la base de contribuyentes, si se logró hacer más eficaz y eficiente la recaudación de ingresos de fuentes locales.

b). En cuanto a los Derechos es significativa la cantidad de ingresos derivados del cobro de derechos vehiculares -refrendos y placas- con una cantidad de mil 863 millones 835 mil 360 pesos, lo que significa un avance importante. En este aspecto, llama la atención que la mayoría de los pagos del contribuyente se están realizando a través de los mecanismos en línea, demostrándose que efectivamente existe una mejora en la atención al contribuyente a través de los medios en línea.

c). De acuerdo a la información de ambos funcionarios, se estimaba captar unos 2 mil 805 millones por este rubro, lo que nos indica que entre enero y junio de 2024 ya se tiene un avance del 66.45% de lo planteado para el total del ejercicio fiscal 2024.

Para poner en su debido contexto el avance alcanzado en la recaudación tributaria, es importante señalar que los 4 mil 260 millones 513 mil 030 pesos obtenidos de enero a junio de 2024, son superiores a los impuestos captados para cada uno de los años del periodo 2015 al 2023; y también, superan para todos los años del mismo lapso la cantidad de derechos recaudados.

Estas evidencias estadísticas solo confirman que el nuevo diseño institucional ha permitido mejorar la estructura y recaudación tributaria de la entidad; pero también, que las nuevas unidades administrativas del SATMICH están realizando un trabajo adecuado para mejorar la tarea recaudatoria, tabla 4.

Tabla 4

Comparativo de la recaudación tributaria enero-junio 2024 respecto 2015-2023

Año	Impuestos	Derechos	
Enero-junio 2024			4,260,513,030.00
2023	2,631,537,499.00	2,569,485,751.00	
2022	2,036,482,796.00	3,535,607,528.00	
2021	1,615,510,165.00	1,625,608,222.00	
2020	1,583,986,418.00	2,131,359,559.00	
2019	1,331,985,943.00	2,296,596,622.00	
2018	1,292,523,897.00	2,084,144,570.00	
2017	1,270,293,756.00	2,048,299,332.00	
2016	1,207,384,269.00	2,711,079,557.00	
2015	882,165,302.00	1,276,870,280.00	

Fuente: Elaborado con información de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los años 2015-2023 y para el periodo enero-junio 2024 del informe del Secretario de Finanzas y Administración del gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

CONCLUSIONES

El análisis de la estructura tributaria y dinámica tributaria de Michoacán, desde la perspectiva de los impuestos, permite sacar las siguientes conclusiones generales:

1. Se trata de una estructura tributaria caracterizada para todo el periodo 2015-2023, por su limitada capacidad para generar impuestos suficientes para financiar adecuadamente el gasto público, que sitúa a Michoacán entre las entidades federativas que se encuentran por debajo de la captación promedio nacional de impuestos y con una baja presión fiscal.
2. La reducida capacidad para generar impuestos durante el periodo 2015-2023, se explica no solo por el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que otorga a la federación el cobro de los impuestos de mayor impacto, sino también y sobre todo, por la ausencia, hasta el año 2022 de un órgano desconcentrado de administración tributaria que se encargara de mejorar la recaudación de impuestos mediante el fortalecimiento institucional de la misma.
3. De acuerdo a la información estadística presentada para todo el periodo de estudio, los impuestos más importantes y de mayor impacto recaudatorio siguen siendo el impuesto sobre pago de nómina y el impuesto sobre pago de hospedaje, aunado al cobro de derechos con una base de contribuyentes estrecha que se puede explicar –sin ser el único factor- por el bajo dinamismo económico y la acentuada ausencia de diversificación económica sectorial que impide ampliar la base de contribuyentes, tanto de personas físicas como morales.
4. Pero sin duda, la conclusión más importante tiene que ver con la mejoría que empieza a mostrar la estructura tributaria local con el Decreto de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, de la que se origina el Servicio de Administración Tributaria de Michoacán, que a solo 1 año de su funcionamiento ha logrado incrementar la recaudación de ingresos en una cantidad superior, en solo un semestre, a todos los años del periodo 2015-2023. Y más significativo aún, está sentando las bases institucionales para mejorar de manera permanente la recaudación, disminuir la evasión fiscal e intervenir en el diseño de la política tributaria y la planeación en el funcionamiento más eficiente de la estructura tributaria al contar con autonomía técnica para diseñar e implementar su política operativa.

Bibliografía

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.

Gómez, J; Jiménez, J y Martner, R. (Editores) (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Ed. ONU/CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez, C (2013). “Política fiscal ¿Estabilizadora o desestabilizadora?”. En Martínez, R. (2013). *Sobre la teoría de la hacienda pública*. Ed. UNAM, México.

Hernández, F. (2018). “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México”. En Mendoza, A. (2018) (Coordinador). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*. Ed. FCE, México.

Mandujano, N. (2010). *Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. Ed. UNAM, México.

Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, 2022.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peredo, G. (2022). *Tributación subnacional en México: análisis de la situación actual y recomendaciones de política*. Serie Estudio y perspectivas, 203, Sede Subregional de la CEPAL México. Ed. CEPAL.

Reyes, R. (2021). *Los órganos desconcentrados de administración tributaria de las entidades federativas en la colaboración administrativa en materia fiscal federal*. INDETEC, México

Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas: la globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. Ed. FCE, México.

Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Michoacán de Ocampo, Rueda de prensa del Secretario Luis Navarro García, martes 16 de julio 2024.

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.

Zamudio, R. (2005). *El sistema tributario en México*. Ed. Porrúa, México.