

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL E IMPUESTOS: UNA BREVE REVISIÓN EN MÉXICO*

Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza¹

Judith Andrea Fregosso Lizárraga²

Claudia Lorena Palafox León³

RESUMEN

El problema tratado en este artículo es que los municipios no han mejorado la recaudación de los impuestos municipales respecto a los federales, a pesar de existir una política fiscal que les da incentivos para ese propósito a través del Fondo de Fomento Municipal (FFM). De esta forma, los objetivos de este avance de proyecto de investigación es evidenciar con cifras tal problemática, así como exponer, de manera didáctica, como se conforma y distribuye a los gobiernos municipales de México el citado FFM. Fue necesario recopilar datos sobre los ingresos correspondientes al periodo o 2010-2014, los cuales se obtuvieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Se concluye que es necesario diseñar nuevos instrumentos para distribuir dichos incentivos, como la periodicidad con que se realizan las actualizaciones de los valores catastrales del suelo urbano y rural, así como las edificaciones adheridas a él.

PALABRAS CLAVES: Impuestos, Transferencias, gobiernos locales

CLASIFICACIÓN JEL: H30, H76, H71

¹ Dr. En Ciencias Sociales. Escuela de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Autónoma de Sinaloa. nicozu1@uas.edu.mx

² Maestrante de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, klaudyapalafoxx@hotmail.com

³ Maestrante de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, klaudyapalafoxx@hotmail.com

Introducción

El gobierno municipal es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, de allí la relevancia de mejorar el desempeño de la recaudación proveniente de los citados tributos, entre los cuales destaca, por su importancia, el impuesto a la propiedad, llamado en México predial, el cual es de los más importantes para los gobiernos locales en el mundo.

En México la asignación de tributos móviles los administra el más alto nivel gubernamental, mientras que las contribuciones inmobiliarias son mejor resguardadas por los gobiernos municipales. Sin embargo, el endeudamiento público municipal ha venido creciendo porque no se han puesto un freno al gasto local sin que se mejore la recaudación de impuestos.

Marco Teórico

Los impuestos municipales, como el de adquisición de inmuebles y el predial son más fácil de administrar para los gobiernos locales porque su base gravable (valor del suelo más edificaciones) es más visible y no puede migrar de la localidad. Slack (2011) sostiene que el predial es la contribución más importante para los gobiernos municipales de todo el mundo. Para Bird y Slack (2013, p.140) los buenos impuestos son fáciles de administrar a nivel local, se establecen a los residentes locales y no tienen problemas de armonización o de competencia.

Aunado a ello, los contribuyentes pueden cuestionar más fácil a los administradores públicos municipales sobre el destino que tuvieron dichos ingresos generados por los citados impuestos. Tiebout (1956) dice que se puede seleccionar un lugar donde vivir en una comunidad donde las estructura fiscales sean adaptables a las preferencias de las personas.

Respecto al cumplimiento en el pago de impuestos para financiar a un estado-nación, Oates (1977, p.174) argumenta que cada individuo de la comunidad soporta una deuda tributaria igual al gasto público total de la localidad dividido por el número de residentes. Esta afirmación no se

cumple porque aparece el polizón (Stiglitz, 2000), es decir, las personas que se oponen a pagar los bienes públicos que otorgan los gobiernos locales, sea recolección de basura o alumbrado público.

Para Barret y Veal (2012, p. 574) un impuesto a la tierra podría dirigir a los inversores a más áreas productivas en la economía. Esta idea no es nueva, sin embargo, tiene un peso fuerte el plantear que el impuesto predial no tome como base gravable las construcciones, sino solo el valor del suelo y con ello puede estimularse el desarrollo económico local de los territorios.

Como lo indican diferentes estudios, la recaudación de impuestos locales en América Latina no ha sido productiva. Al respecto Fretes y Ter-Minassian (2015, p. v) argumentan que en primer lugar, la mayoría de los países todavía están lejos de agotar su potencial recaudatorio. En segundo lugar, los impuestos aún no están diseñados como una herramienta para promover el desarrollo. Para dar marcha al ejercicio de la descentralización fiscal en materia de impuestos municipales en México, es necesario hacer un diagnóstico de varios factores, entre ellos puede mencionarse la cantidad de impuestos existentes, la intensidad de cumplimiento al estado de derecho, así como evaluar si los gobiernos locales son débiles o sólidos, según posean o tengan ausencia de un servicio profesional de carrera.

Stiglitz argumenta (2000, p. 60) que las modificaciones de los impuestos y gastos locales afectan de forma muy distinta a los arrendatarios y propietarios de viviendas, lo que se refleja en sus votos. Para el caso de México, como en la mayoría de los países en desarrollo y economías en transición, los gobiernos locales no tienen posibilidades de modificar los impuestos, no tienen poder o potestad tributaria para crear impuestos y solo se dedican a la administración de ellos, lo cual frena el desarrollo de la descentralización fiscal.

Para Canavire y Zúñiga (2015, p. 69-70) los municipios de este país, en su historia fiscal, han venido enfrentando desequilibrios en sus presupuestos, dado que la mayor parte de los impuestos son recaudados por el más alto nivel de gobierno, lo cual afecta la gran cantidad de responsabilidades de gasto en bienes y servicios públicos que deben ofertar a la población.

De esta forma se cuestiona ¿Los criterios de distribución del FFM han impulsado la recaudación de los impuestos municipales? ¿Por qué otras naciones latinoamericanas avanzan más rápido en este campo?

Al respecto, Finot (2005, p. 30) argumenta:

Para neutralizar estas presiones se tiende a instaurar controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional. Ejemplo de ello son la Ley de responsabilidad fiscal de Brasil (República Federal de Brasil, 2000) y, en Colombia, la Ley de Control al endeudamiento (Colombia, 1997), la Ley de racionalización del gasto territorial (Colombia 2000^a) y la Ley de responsabilidad fiscal (Colombia, 2003). Estas medidas contribuyen a equilibrio fiscal pero pueden restringir la autonomía de las entidades territoriales.

Los gobiernos municipales de México van muy rezagados en la gestión que iniciaron hace casi 20 años Colombia y 16 Brasil. La preocupación por un manejo más responsable de sus finanzas públicas apenas inició en abril del año en curso al promulgarse la LDFEM (2016, p.1) que menciona la presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Con esta ley se busca el cómo, los responsables de las haciendas públicas municipales, puedan hacer una correcta administración de la deuda, pero también de las transferencias y,

sobre todo, del fortalecimiento de los impuestos locales que reflejen una buena gestión financiera. Sin embargo, no es un asunto fácil, se requiere que haya informes directos a los contribuyentes sobre cómo se están gastando los recursos, pero lo más grave es que no viene acompañada de una Ley de Servicio Civil de Carrera Municipal que fortalezca esta multicitada disciplina financiera que deben poseer los gobiernos locales.

Al respecto, Pérez y González (1998, p. 32) sostienen que por distintas causas y motivos en algunas áreas el personal de los ámbitos locales tiende a padecer limitaciones en su desarrollo, así como en el acceso a los equipos técnicos cada día más esenciales para su actividad. Para Alm (2015) **no existe a nivel mundial datos sobre capacidad administrativa de los municipios**. Si nos referimos al caso mexicano, en este ni siquiera existe una ley de servicio profesional de carrera que los obligará a mejorar las capacidades administrativas en que se desarrolla la burocracia municipal. En México prevalece la centralización fiscal de la mayoría de los impuestos, dado que una parte de las transferencias que distribuye el gobierno federal a estados y municipios busca resarcir una parte de los ingresos que perdieron a raíz del nacimiento del sistema nacional de coordinación fiscal.

Marco Normativo y Evidencia Empírica

En México las brechas entre la descentralización del ingreso y del gasto (a nivel de las entidades federativas y municipios) y la centralización tributaria (en el ámbito nacional), sugiere tomar decisiones adecuadas a la hora de establecer los criterios de distribución de los recursos fiscales; por eso es una discusión constante que, en las reuniones de trabajo que se realizan al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, SNCF, los secretarios de finanzas de las 32 entidades federativas, discuten la posibilidad de mejorar las fórmulas a través de las cuales se distribuyen las transferencias.

Según cálculos del Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo y los Municipios (INAFED, 2009), en promedio los municipios mexicanos dependen en un 84 por ciento de los recursos federales, frente al 10 por ciento que en promedio representan los ingresos propios directos en el total de sus ingresos.

El Instituto Mexicano de Competitividad, (IMCO, 2015) ha sido un crítico externo del gobierno, ha mencionado que los estados son excesivamente dependientes de las transferencias federales, pues en el año 2012 **las entidades federativas recaudaron 3 de cada 100 pesos de los ingresos tributarios en México.**

Sin embargo, El IMCO necesita más información para realizar una evaluación más apegada a la realidad, ya que no toma en cuenta que la composición y fortaleza de la estructura económica de cada estado es crucial para determinar la capacidad fiscal³.

Por otra parte no puede dejarse de observar la centralización de la recaudación de ingresos que se dio en México a partir de 1980, ha propiciado que los estados y municipios sean más dependientes de las transferencias condicionadas y no condicionadas, o sea, no es un problema que tenga su origen a nivel local, existe desde el nacimiento del SNCF⁴, hace poco más de 35 años.

Nuestro país, con un sistema de gobierno federal, al igual que Brasil, Estados Unidos, Canadá y Argentina, en materia de ingresos tributarios, tiene una elevada centralización, generándose desequilibrios presupuestales para los municipios aztecas en razón de que el gasto público debe equilibrarse a través del financiamiento de transferencias condicionadas y no

³ La capacidad fiscal se refiere al potencial que tiene una región para explotar su base tributaria.

⁴ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el acuerdo que se realizó en 1980 en México, entre los tres niveles de gobierno, a efecto de asignarse la carga tributaria, donde está última fue mayormente centralizada por el gobierno federal mexicano.

condicionadas que les radica mensualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para Cabrero (2004) en nuestro país el gasto subnacional⁵ ejercido es del 38.6 por ciento y, por el lado del ingreso, los gobiernos locales recaudan solamente el 8 por ciento. Esos porcentajes incluyen a las entidades federativas y municipios del país.

Con el propósito de mostrar lo anterior, se consultaron datos de la recaudación de ingresos (SHCP, 2016). Aquí se indica que la Recaudación Federal Participable⁶(RFP), acumulada durante el año 2015, fue de 2 billones 398 mil 689 millones de pesos, un incremento nominal de 1.2 por ciento respecto a lo obtenido durante el 2014.

Este crecimiento marginal se explica por la caída de los precios del petróleo. Esta situación real concuerda con la afirmación de Astudillo (2009) cuando hace referencia que las finanzas públicas de México tienen una gran dependencia de los ingresos petroleros.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2014) muestra la ruta o camino que siguen las citadas transferencias no condicionadas desde el gobierno central hasta los territorios municipales. Resulta interesante observar que, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO⁷), la cual hoy es un contrapeso del poder ejecutivo federal, los gobernadores apoyados, en algunos casos, por los diputados de su entidad, gestionan mayor presupuesto para su territorio porque saben que esto es redituable en términos electorales. Ahora se observa, por ejemplo, cómo en la aprobación del presupuesto de gasto público federal 2016 tanto gobernadores como diputados aparecen haciendo declaraciones favorables de la gestión

⁴ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el acuerdo que se realizó en 1980 en México, entre los tres niveles de gobierno, a efecto de asignarse la carga tributaria, donde está última fue mayormente centralizada por el gobierno federal mexicano.

⁵ El gasto subnacional al que se refiere el autor es el referente al ejercido por los estados y municipios mexicanos.

⁶ La recaudación federal participable es definida por el artículo segundo de la LCF, e incluye los recursos que obtiene el Estado mexicano por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

⁷ Esta organización de gobernadores de México fue creada en agosto del 2001 en el puerto de Mazatlán, Sinaloa.

realizada, como una especie de redentores de la población que vendrá a beneficiar con obras de infraestructura y servicios públicos a través de las partidas presupuestales aprobadas.

En este año 2016, en México, el segundo impuesto más importante, por su monto de recaudación en México es el impuesto al valor agregado⁸ (IVA), el cual nació en el año de 1980, este sustituyó al impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), siendo este último administrado por los gobiernos estatales, dándose una centralización fiscal por parte del gobierno federal. De esta forma surge por primera vez el sistema de participaciones federales⁹, entre los tres niveles de gobierno, a efecto de resarcir a las entidades federativas y municipios del país los ingresos que dejaron de captar derivado de la eliminación de impuestos y derechos locales por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este antecedente, para el caso de los municipios mexicanos, es diferente a sus homólogos de Brasil porque estos últimos jamás han renunciado a su potestad tributaria y por ello tienen una mayor capacidad de recaudar ingresos propios a nivel de América Latina.

El Fondo de Fomento Municipal, ¿incentivo para mejorar recaudación?

Este fondo nace con el propósito de estimular el incremento de la recaudación municipal. Este recurso se asigna mediante transferencias, hay dos tipos, las condicionadas y no condicionadas. En la tabla 1 se observan los conceptos, porcentajes y criterios con los que el gobierno mexicano distribuye las transferencias no condicionadas a los estados¹¹, para que

⁸ En este año 2016 en la Ley de Ingresos se estima que este impuesto generará ingresos por un monto de 741 mil 988 millones de pesos mexicanos.

⁹ El sistema de participaciones federales, en beneficio de estados y municipios, se integra, principalmente, por el Fondo General y el Fondo de Fomento Municipal con un 20 por ciento y 1 por ciento de la recaudación federal participable, respectivamente, según artículo 2-a de la Ley de Coordinación Fiscal. Estos son los dos principales fondos, pero existen más conceptos y montos por los que las entidades federativas y municipios reciben dinero público, como es el caso del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la federación, el cual es aprobado anualmente por el Congreso de la Unión de México.

¹¹ Aquí se excluyen otro tipo de transferencias condicionadas que entrega la federación exclusivamente a los estados con fines de educación, salud, seguridad pública, infraestructura y los demás que establece el artículo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

estos a su vez le entreguen una parte a los municipios. En el caso del Fondo General (FG), por ley, los estados deberán entregar a sus municipios al menos el 20 por ciento de los recursos que reciben de la federación; mientras que los recursos del Fondo de Fomento Municipal (FFM) son en su totalidad para las administraciones públicas municipales.

Tabla 1. Transferencias no condicionadas.

Concepto	porcentaje de recaudación federal participable que distribuye federación a estados	criterios para distribución	porcentaje a municipios
Fondo General	20 por ciento	Crecimiento del PIB (0.6) Promedio de 3 años de recaudación de impuestos y derechos locales (0.3) Impuestos y derechos locales (0.1)	Al menos el 20 por ciento de lo que recibe el estado lo distribuirá a los municipios
Fondo de Fomento municipal	1 por ciento (el estado no se queda con nada)	Recaudación de predial y derechos de agua (1.0)	El 100 por ciento de los recursos son para los municipios

Fuente: elaboración propia en base a LCF (2014, p. 2-5)

El más alto nivel del gobierno mexicano desde 1980, año en que nace el SNCF entre la federación y las entidades federativas, crea la LCF a través de la cual distribuye las transferencias no condicionadas (en el lenguaje de los empleados públicos las llaman participaciones federales). Estos recursos los transfiere a entidades y municipios mediante dos fondos: el FG y el FFM. Para ello existen las fórmulas vigentes al año 2016, pero aquí solo retomaremos la del FFM. De acuerdo al artículo 2 de la LCF (2014), el FFM se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_{07,t} C_{i,t} \quad [1]$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i} \quad [2]$$

Dónde:

$C_{i,t}$ Es el coeficiente de distribución del FFM de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$F_{i,t}$ Es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad i en el año t .

$F_{i,07}$ Es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FFM_{07,t}$ Es el crecimiento en el FFM entre el año 2007 y el periodo t .

$R_{i,t}$ Es la recaudación local del predial y de los derechos de agua de la entidad i en el año t .

n_i Es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

Mediante la fórmula anterior se busca que las haciendas públicas municipales realicen un mayor esfuerzo por mejorar la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, es decir, dos contribuciones locales que evidencien que están elevando el nivel de ingresos. Así, aquellos municipios que logren tener un mejor desempeño serán premiados con mayores transferencias provenientes del FFM, un recurso que en su origen debería canalizarse para lograr ordenar la economía informal y el desarrollo urbano de las ciudades.

De manera adicional, el año 2014 los municipios de México recibieron transferencias del FFM por el orden de los 23 mil 257 millones de pesos, cifra superior en 5.1 por ciento, respecto a los 21 mil 272 millones obtenidos en 2013 (ver figura 3). De esta forma, el FFM es el más importante evaluador del esfuerzo que hacen los municipios por mejorar las contribuciones locales, mencionadas en el párrafo anterior.

La Ciudad de México se ha convertido en el mayor receptor de este recurso ya que en el ejercicio fiscal de 2014 le correspondieron 2 mil 768 millones de pesos, mientras que el Estado de Baja California Sur resultó ser el menos beneficiado con apenas 171 millones de pesos. En tal circunstancia el factor población también tiene un fuerte impacto fiscal sobre la distribución de estos recursos, pues Baja California Sur es la entidad que tiene menor población y, por ende, su capacidad fiscal es menor que el resto de los estados.

Aun así, los municipios mexicanos no han mejorado la administración de sus impuestos locales, lo cual se diagnosticó en el 2013, al hacer una evaluación de la recaudación del impuesto predial. Por ello, a partir del año 2015 los recursos del FFM¹² se entregarán a los alcaldes un 70% de acuerdo a la recaudación del predial y derechos de agua, mientras que el restante 30% se entregará solo a los municipios que tengan convenio con su respectivo gobierno estatal, a efecto de que este último les administre la citada contribución local.

Parfraseando a Reiljan y otros (2014), los gobiernos municipales deben preocuparse dar buenas respuestas a la demanda de servicios públicos de los contribuyentes que pagan este impuesto.

¹² En el anexo 1 el lector podrá observar los recursos del FFM que recibieron los municipios mexicanos durante los años 2013 y 2014. Derivado de la reforma fiscal de 2013 los gobiernos estatales, a partir del año 2015, coadyuvan con los gobiernos municipales a reforzar la recaudación del impuesto predial.

Por ello se agregó al artículo 2-A de la LCF (2014, p. 6) deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del fondo.

Este convenio resultó forzoso para los alcaldes, sin embargo, tuvieron que firmarlo para estar en posibilidades de acceder a la porción de 30% del FFM. Agregar que hay diversos factores que dañan la recaudación de este impuesto como el hecho de que los municipios no cuenten con una Ley de Servicio Profesional de Carrera, inexistencia de un padrón de propiedades desactualizado en la mayor parte de las entidades del país, valores catastrales desactualizados. Todo ello arroja, de cierta forma, porque esta contribución tiene baja productividad que impacta en haciendas públicas débiles en sus presupuestos de recaudación no solo de esta impuesto sino de las demás contribuciones locales.

El Catastro

De acuerdo al informe sobre Situación del Catastro en los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2015), en solo 2 entidades federativas (Estado de México y Veracruz) existe el Servicio Profesional de Carrera en los catastros municipales. En el resto de los 30 estados no existe tal reglamentación y evidencia porque un 25 por ciento de los predios (6 millones 864 mil 111) no están adecuadamente clasificados en el país.

Esto, obvio, merma sobre la localización de los dueños de las propiedades y, por ende, en la gestión de la cobranza del impuesto predial a cargo de los gobiernos municipales de México (ver tabla 2).

Tabla 2. Catastro y Servicio Profesional de Carrera

Padrón Catastral y Desarrollo Organizacional por Entidad Federativa (2015)				
Entidades Federativas	Total de predios	Sin clasificación	Programa de capacitación	Servicio Profesional de Carrera
Aguascalientes	501,435.00	0	Si	
Baja California	SD	SD		
Baja California Sur	SD	SD		
Campeche	238,917.00	0	Si	
Coahuila	656,489.00	729	Si	
Colima	305,328.00	20387	Si	
Chiapas	686,230.00	16595	Si	
Chihuahua	1,316,544.00	2834	Si	
Distrito Federal	2,142,928.00	2142928	Si	
Durango	SD	SD	SD	
Guanajuato	1,077,876.00	27	Si	
Guerrero	505,988.00	32477	Si	
Hidalgo	413,105.00	167455	Si	
Jalisco	SD	SD	Si	
México	3,243,520.00	311763	Si	Si
Michoacán	1,782,164.00	47	Si	
Morelos	381,730.00	381730	Si	
Nayarit	404,603.00	NE		
Nuevo León	1,944,370.00	1944370		
Oaxaca	958,440.00	753844		
Puebla	1,871,635.00	955677	Si	
Querétaro	600,054.00	132744	Si	
Quintana Roo	486,238.00	0		
San Luis Potosí	529,659.00	0		
Sinaloa	951,425.00	0	Si	
Sonora	1,093,246.00	0	Si	
Tabasco	616,083.00	0		
Tamaulipas	1,164,971.00	0		
Tlaxcala	319,412.00	0		
Veracruz	1,592,958.00	0	Si	Si
Yucatán	712,646.00	0	Si	
Zacatecas	469,625.00	504	Si	
Total	26,967,619.00	6,864,111.00		

Fuente: elaboración propia en base a informe sobre Situación del Catastro en los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2015)

De hecho, de los impuestos locales de México, el impuesto predial es el más importante por el monto de su recaudación. Sin embargo, la ley otorga exenciones para atraer inversiones que

perforan los ingresos de la hacienda pública local. Al respecto, Mullen (1990, p. 467) afirma que las exenciones pueden aumentar la regresividad del impuesto a la propiedad. Las cargas pueden caer de forma desproporcionada en ciertos grupos (por ejemplo, los dueños de casas) que son menos propensos a calificar reducciones.

La forma de cómo se otorgan las exenciones repercute en disminuir la cantidad de ingresos propios de los municipios. Es muy complicado, no se diga obtener, sino estimar la cantidad de ingresos exentos por predial que beneficia a propiedades de los tres niveles de gobierno y de los inmuebles privados que reciben estímulos fiscales para ampliar sus inversiones en esta nación.

En este mismo ámbito, Rosen (2008, p. 532) sostiene que sean cuales sean sus defectos, el impuesto sobre la propiedad puede ser administrado localmente sin ayuda alguna de los gobiernos federal o estatales. Este argumento es debatible, se contrapone a la mala experiencia administrativa de este impuesto en México, por ello se reformaron, en 2013, los criterios de distribución del FFM a los gobiernos municipales ya que se consideró urgente que los gobiernos estatales colaboren, mediante la firma de convenio de colaboración administrativa en materia fiscal local, para incrementar la recaudación de los ingresos generados por la multicitada contribución.

Slack (2011, p.1) sostiene que en cualquier nación rara vez este impuesto rebasa el 3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). La evidencia más actualizada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE,2016), para nuestro país, evidencia que en 2013 solamente se obtuvo un 0.2 por ciento del PIB. Ha sido pobre el desempeño de este impuesto que se descentralizó a los municipios aztecas desde hace más de tres décadas (lo cual ocurrió en febrero de 1983).

Impuestos municipales y federales

Para analizar la importancia que revisten los impuestos municipales que se cobran en México, se utilizaron datos del periodo 2010-2014 de las variables transferencias, impuestos federales, tributos locales e ingresos propios. Estos últimos son la suma de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establecen las leyes de ingresos de los municipios mexicanos. De acuerdo a Finot (2005, p. 30) un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas.

Tabla 3. Descentralización de Impuestos Municipales

Recaudación de Impuestos Federales y Municipales en México (2010-2014), a precios corrientes (millones de pesos)			
Año	Federal (F)	Municipal (M)	Tasa de recaudación M/F
2010	142,850.00	29,014	0.20
2011	168,702.00	30,951	0.18
2012	163,609.00	35,548	0.22
2013	123,669.44	39,326	0.32
2014	143,867.76	42,223	0.29

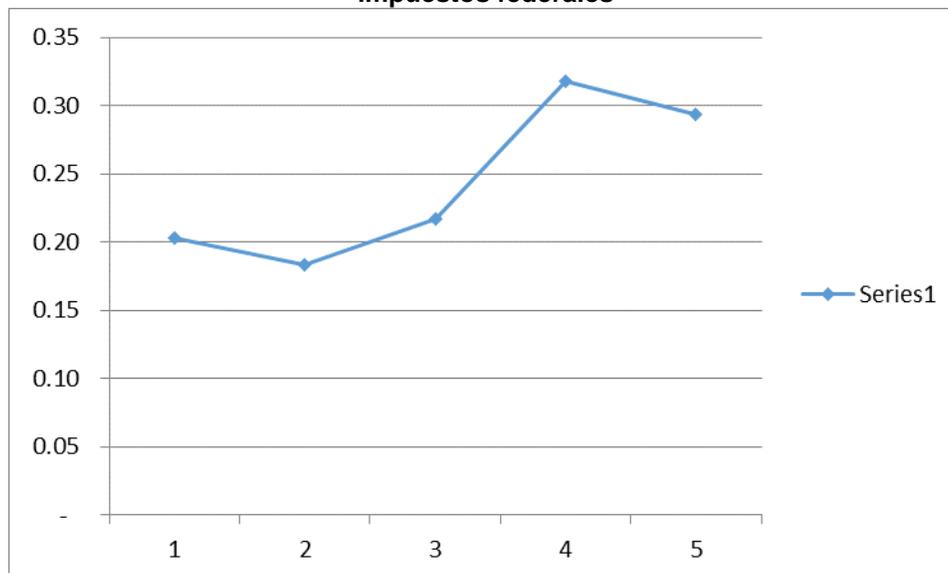
Fuente: elaboración propia en base a datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, 2016) y Recaudación Federal Participable (SHCP, 2016),

Al examinar los datos de la tabla 3, arroja que el poder tributario es altamente concentrado por el gobierno federal, mientras que los gobiernos municipales tienen muchas responsabilidades pero sin recursos. Así puede observarse a los gobernadores realizando viajes constantes a la Ciudad de México para gestionar recursos públicos ante el presidente de la república. Lo mismo se replica cuando los alcaldes acuden a la capital de su estado para solicitar audiencia ante su gobernador y pedirle que los auxilie en sus problemas presupuestales. Es manifiesta la existencia de una centralización fiscal de los impuestos en México, donde la mayor parte los administra el gobierno federal, ello también obedece a un control político del sistema presidencialista.

Una debilidad de las administraciones públicas municipales es que el personal se rota cada 3 años por los calendarios electorales, excepto en el Estado de Coahuila que duran 4 años. Para Cabrero (2006, p. 146) cada año entre 70,000 y 80,000 empleados municipales (de confianza o eventuales) son sustituidos, lo cual no permite capitalizar la experiencia adquirida a lo largo de tres años. De esta forma, se afecta la continuidad de programas de fortalecimiento de impuestos municipales, desaprovechándose el potencial tributario al que hacen referencia Fretes y Ter-Minassian (2015).

Es precisamente aquí donde se requiere que todos los municipios de México se sujeten a una Ley de Servicio Profesional de Carrera, la cual no existe para este nivel de gobierno y ello trunca la continuidad y seguimiento de proyectos importantes, no solo tributarios, sino de gestión pública en general, que impactan a la población que vive en dichos territorios. De hecho para Bahl (2009, p. 11) el sistema electoral y los acuerdos del servicio civil son tan importantes como los componentes impositivos y de gastos.

Gráfica 1. Comportamiento de tasa de recaudación de impuestos municipales respecto a los impuestos federales



Fuente: elaboración propia en base a datos de figura 3

Esta situación genera que se frenen proyectos como los programas de política fiscal local que durante el quinquenio 2010-2014 se recaudó, por concepto de impuestos municipales, en promedio, 29 centavos de cada peso obtenido por el gobierno federal. Esto evidencia que la mayor parte de los impuestos están centralizados.

Asimismo, al comparar la recaudación de ingresos propios respecto al monto de transferencias entregadas a todos los municipios aztecas, se observa que la primera representó solamente un 5 por ciento. En otras palabras, la mayor parte del gasto es financiada por ingresos compartidos a los municipios por el gobierno federal mexicano, es decir, un caso parecido a las prácticas realizadas por la hacienda pública Argentina.

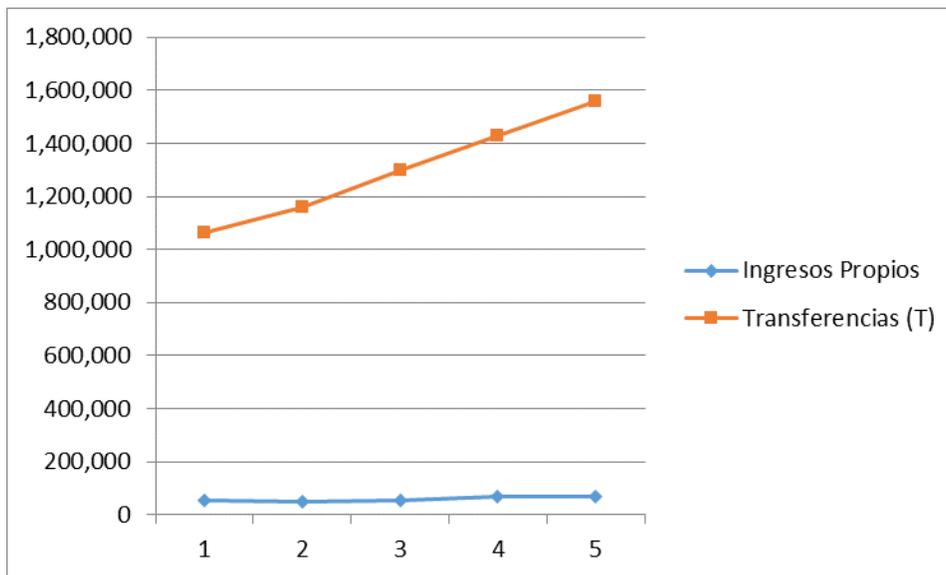
Tabla 4. Porcentaje de Ingresos Propios Municipales respecto a Transferencias

Ingresos propios municipales respecto a transferencias en México (2010-2014)							
a precios corrientes (millones de pesos)							
año	Impuestos (I)	Derechos (D)	Productos (P)	Aprovechamientos (A)	Ingresos Propios	Transferencias (T)	% IP/T
2010	29,014	12,462	2,936	11,310	55,722	1,062,909	5%
2011	30,951	4,138	2,974	10,982	49,045	1,159,140	4%
2012	35,548	15,775	2,825	11,039	54,148	1,296,432	4%
2013	39,326	18,411	3,232	7,959	68,928	1,427,300	5%
2014	42,223	17,966	4,553	8,265	68,454	1,556,802	4%
Total	177,062	68,752	11,967	38,516	296,297	6,502,583	5%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, 2016) y Transferencias a Estados y Municipios (SHCP, 2016)

En la gráfica 2 se muestra el claro reflejo de los desbalances fiscales que existen para los municipios mexicanos, es decir, ingresos propios insuficientes para solventar las necesidades de gasto público. Esta brecha vertical que se genera entre ejecución del gasto público local e ingresos municipales se rellena con los recursos de las transferencias fiscales que se entrega a los alcaldes de México la SHCP.

Gráfica 2. Evolución de ingresos propios y transferencias



Fuente: elaboración propia en base a los datos de figura 4

En la gráfica 2 se observa la gran diferencia que existe entre la tendencia lineal de los ingresos propios y la curva creciente de las transferencias que financian la mayor parte de los presupuestos públicos de los municipios mexicanos. Por tanto, este pilar de la descentralización fiscal es débil. Ante ello, es necesario repensar lo más conveniente para el mejor desempeño de los gobiernos municipales, es decir, descentralizar o centralizar los impuestos, dado que de acuerdo a Ravallion, M. y otros (2007, p. 24) en los países en desarrollo durante el 2010 alrededor del 25 por ciento de los pobres vivían en municipios, pero se espera que en el año 2030 este porcentaje aumente a más del 50 por ciento. Obvio, esto significa hacer un buen uso de la descentralización fiscal tributaria para que los gobiernos locales puedan contar con una hacienda pública fortalecida en sus ingresos propios y que no estén incrementando su déficit fiscal cada año.

El problema del déficit fiscal, dice Stiglitz (2000, p. 702), es que la carga de los gastos presentes se traslada en parte directamente a las generaciones futuras. En el anexo 2 se

presenta el déficit municipal en México del periodo 2010-2014 (INEGI, 2016), durante el año 2014 el déficit bajó en 15 por ciento, respecto a lo que se tenía en 2012, una disminución de mil 527 millones de pesos. Se espera que con la recién promulgada Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios (LDFEM, 2016) se controle aún más esta problemática.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En resumen, la teoría utilizada y los datos de INEGI y SHCP permitieron indagar y dar una revisión de los ingresos recaudados por concepto de impuestos municipales en México y cuestionar, ¿hasta dónde han sido beneficiados los gobiernos locales por la instrumentación de la descentralización fiscal? Las lecciones indican que no es uniforme aplicar este instrumento, deben tomarse decisiones con prudencia.

¿Cómo es posible que un 25 por ciento de las propiedades registradas en México no tengan una clasificación clara? Ello evidencia porque el FFM no ha cumplido con su propósito original de que los municipios mejoren la recaudación local, pues están huérfanos de actualización de valores catastrales que merman la recaudación de los impuestos predial, así como el de adquisición de inmuebles. Creo que el FFM debe incluir también como criterio de distribución la periodicidad con que se actualizan los valores del suelo y las construcciones ubicadas en la geografía de los municipios mexicanos, quienes son los responsables de administrar, principalmente, los usos del suelo urbano.

Aquí es donde se reafirma lo sostenido por Bahl (2009), el servicio civil de carrera, en los procesos de descentralización fiscal, son tan relevantes como los impuestos. Ya es necesario que en México se haga un buen uso de la descentralización fiscal tributaria para que los gobiernos locales puedan contar con una hacienda pública fortalecida en sus impuestos, se

combata la corrupción y, con ello, atender las futuras demandas de infraestructura y servicios públicos que exigen las localidades.

Aquí se mostró el errático papel de los impuestos municipales respecto a los impuestos federales. Se vislumbra que la naciente LDFEM (2016) no avalará una mejora en la recaudación municipal. Por ello, debe provocarse una discusión entre miembros de los cabildos municipales, así como en las legislaturas locales de las provincias de este país, a efecto de legislar para que, a lo menos en el ámbito municipal, se agreguen criterios como la periodicidad con que se realiza la actualización de los valores catastrales. Para ello será necesario reformar las respectivas leyes de coordinación fiscal de cada una de las entidades federativas.

Otro tema futuro de investigación será debatir la posibilidad de crear el servicio civil de carrera para que haya una mejor calidad de la administración tributaria. El dato duro que solo en 2 entidades federativas (Veracruz y Estado de México), de las 32 que tiene México, exista una ley de este tipo para los catastros municipales, muestra la debilidad en la administración de la información para el cobro de los impuestos locales como predial y adquisición de inmuebles. Es necesaria un instrumento jurídico de esta naturaleza para estimular la permanencia, el ascenso, reconocimiento de las capacidades y méritos de los empleados públicos. Ello puede coadyuvar a mejorar el esfuerzo fiscal de las haciendas públicas municipales de esta nación.

REFERENCIAS

- Alm ,James** (2015) financing urban infrastructure: knowns, unknowns, and a way forward [En Línea] journal of economic surveys. Malden, Ma, USA (2015) Vol. 29, No. 2, p. 230–262 [Consultado el 26 de julio de 2016]
- Bahl Roy** (2009) Los Pilares de la Descentralización Fiscal. Perspectivas, análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible. [En Línea] Vol. 7, No. 1, junio 2009, Corporación Andina de Fomento. p. 9-39, [Consultado el 29 de noviembre de 2015]
- Barret, Jonathan and Veal, Jhon** (2012). Land taxation: a New Zeland perspective. [En línea]. eJournal of Tax Research. Vol. 10, No. 3, Australia Business School, november 2012. Atax, p. 573-588 [Consultado el 25 de marzo de 2016]
- Bird Richard and Enid Slack** (2013) Metropolitan Public Finance, in Financing Metropolitan Goverments in Developing Countries, Roy W Bhal, Johannes F. Linn and Deborah L. 431p. Wetzal, Library of Congress Cataloging-in-publication data.
- Cabrero Mendoza Enrique** (2006). Acción Pública y Desarrollo Local. 448p. Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabrero Mendoza Enrique** (2004) Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. [En línea] Revista Gestión y Política Pública, Vol. XIII, No. 3, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. p.753-784 [Consultado el 20 de diciembre de 2015]
- Canavire-Bacarreza, Gustavo, & Zúñiga Espinoza, Nicolás Guadalupe.** (2015). Transferencias e impuesto predial en México. [En línea] *Economía UNAM*, 12(35), 69-99. [consultado el 6 de mayo de 2016]
- Finot, I.** (2005) Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, [En línea] *Revista de la Cepal* No.86, p. 29-46. [Consultado el 10 de mayo de 2016]

Fretes Cibils, Vicente y Teresa, Ter-Minassian (2015) Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo. [En línea] Banco Interamericano de Desarrollo, 34p.[Consultado 15 de septiembre de 2016]

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2015) Impuestos para crecer y estados que no recaudan. [En línea] [Consultado el 31 de julio de 2016]

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015) [En línea] La Situación del Catastro en los Estados Unidos Mexicanos. Diagnóstico. Síntesis de los trabajos realizados. [Consultado el 24 de enero de 2016]

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2016) Finanzas Públicas Estatales y Municipales (2010-2014), [En línea] [consultado el 22 de mayo de 2016]

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2009) Análisis de las Transferencias Federales. México.

Ley de Coordinación Fiscal (2014) Cámara de Diputados. Honorable Congreso de la Unión. 71p.

Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios (2016), [En línea] Cámara de Diputados del Congreso Mexicano. 29p.[Consultado el 15 de mayo de 2016]

Mullen John k. (1990). Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress. [EN línea] *National Tax Journal*, Vol. 43, No.4, p.467-479 [consultado el 20 de noviembre de 2015]

Oates Wallace E. (1977). Federalismo Fiscal. [En línea], Instituto de Estudios de Administración Local. [En línea] Nuevo Urbanismo. Madrid. 358p. [Consultado el 29 de noviembre de 2015]

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2016), taxation data revenue statistics comparative. [En línea], Library taxation. [Consultado el 10 de marzo de 2016]

Pérez Torres, Javier y González Hernández Ignacio (1998). La Descentralización Fiscal en México. [En línea] Serie Política Fiscal No.106, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 42p. [Consultado 25 de marzo de 2016]

Ravallion, M., Chen, S. and Sangraula, P. (2007) New evidence on the urbanization of global poverty. [En línea] World Bank Policy Research Working Paper No. 4199. Washington, D.C.: The World Bank. p.1-47 [consultado el 27 de septiembre de 2016]

Reiljan Janno, Aivo Ülper y Tarmo Puolokainen(2015). The Impact of Demand Factors on the Supply of Local Public Services in Estonian Municipalities. [En línea] *Public Finance and Management*, Vol.15, No.1 p.165-185 [Consultado el 10 de enero de 2016]

Rosen, Harvey (2008). *Hacienda Pública*. Editorial Mc Graw Hill. Séptima Edición. España. 618p.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016) Recaudación Federal Participable (2014-2010) [En línea] [consultado el 2 de mayo de 2016]

Slack, Enid (2011). The property tax: in theory and practice. [En línea] Institute on Municipal, Finance Governance, University of Toronto. Working Paper no. 2,p. 1-23 [Consultado el 1 de enero de 2016]

Stiglitz Joseph E. (2000). La economía del sector público. Antonio Bosch Editor. España. 738p.

Tiebout C (1956) A pure theory of local expediture. [En línea] *Journal of Political Economy*. Vol. 6. pp. 416-424, [Consultado el 10 de diciembre de 2015]

Anexo 1. Déficit Fiscal Municipal 2010-2014

DEFICIT FISCAL MUNICIPAL EN MÉXICO (PESOS)	
AÑO	MONTO
2010	6,592,302,480.00
2011	9,419,844,098.00
2012	10,085,395,044.00
2013	8,543,621,741.00
2014	8,558,385,373.00

**Fuente: elaboración propia conforme a consulta interactiva de datos (INEGI),
consultado 7 de agosto de 2016**

Anexo 1. Transferencias del Fondo de Fomento Municipal

Fondo de Fomento Municipal 2013 Vs 2014 (millones de pesos)			
pesos corrientes			
Concepto	Enero-Diciembre		
	2013	2014	crecimiento %
Total	21,272.6	23,257.7	5.1
Aguascalientes	514.0	533.2	-0.3
Baja California	352.3	409.2	11.7
Baja California Sur	159.2	171.2	3.4
Campeche	238.3	253.0	2.1
Coahuila	363.8	408.8	8.0
Colima	275.7	287.9	0.4
Chiapas	476.4	566.2	14.3
Chihuahua	475.8	538.9	8.9
Ciudad de México	2,639.6	2,768.7	0.8
Durango	465.8	493.8	1.9
Guanajuato	768.8	860.1	7.6
Guerrero	352.1	410.4	12.1
Hidalgo	1,033.8	1,079.2	0.4
Jalisco	877.6	1,011.1	10.8
México	1,427.7	1,720.8	15.9
Michoacán	1,078.8	1,155.2	2.9
Morelos	449.5	484.0	3.5
Nayarit	414.1	436.6	1.4
Nuevo León	492.8	574.1	12.0
Oaxaca	1,136.0	1,202.0	1.7
Puebla	1,134.1	1,246.1	5.6
Querétaro	539.0	572.7	2.1
Quintana Roo	357.6	383.5	3.1
San Luis Potosí	575.8	619.1	3.4
Sinaloa	355.5	409.6	10.8
Sonora	299.4	351.7	13.0
Tabasco	549.2	580.9	1.7
Tamaulipas	592.4	647.7	5.1
Tlaxcala	376.2	394.4	0.8
Veracruz	1,000.8	1,133.1	8.8
Yucatán	710.0	743.7	0.7
Zacatecas	790.7	810.8	-1.4

Fuente: Datos oportunos de finanzas Públicas, SHCP (2016).