



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**"SI NO PUEDES TENER LA RAZÓN Y LA FUERZA,
ESCOGE SIEMPRE LA RAZÓN Y DEJA QUE EL
ENEMIGO TENGA LA FUERZA"**

Subcomandante insurgente Marcos

A Silvana, la amiga, compañera y esposa, porque en ese orden ha sabido dar brillo a mi vida cuando más lo necesitaba; ella sabe por qué.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAP. I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES	13
1. La Constitución Federal y los gravámenes.....	13
2. Las Reformas al Artículo 115 Constitucional.....	16
3. Las Reformas Constitucionales del año 2000.....	21
4. Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI).....	26
5. Otras contribuciones inmobiliarias.....	27
6. La Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y los Terrenos Ganados al Mar (TGM).....	33
CAP. II. CONCEPTOS TEÓRICO-FUNDAMENTALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	35
1. Conceptos fundamentales.....	35
2. Economía pública y finanzas públicas.....	47
3. La noción impositiva en los clásicos.....	52
4. Evolución de la teoría de las finanzas públicas.....	53
CAP. III. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	67
1. Evolución de los ingresos municipales.....	68
2. Análisis de la evolución del gasto municipal.....	79
3. Debilitamiento de los ingresos propios de los municipios.....	94
4. Excesiva dependencia municipal de las participaciones Federales.....	99

CAP. IV. POTENCIAL RECAUDATORIO DE LOS INGRESOS DERIVADOS DEL SUELO	107
1. Importancia recaudatoria de los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles.....	109
2. Indicadores relativos a los ingresos derivados del suelo.....	122
3. Niveles de eficiencia recaudatoria en los municipios.....	142
4. Análisis de otros gravámenes derivados del suelo.....	149
5. Propuesta de modernización de los gravámenes relacionados con el suelo urbano.....	158
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	168
BIBLIOGRAFÍA	180
Índice de cuadros	
Cuadro III.1. Ingresos brutos de los municipios 1990-2000, a precios corrientes.....	69
Cuadro III.2. Ingresos brutos de los municipios 1990-2000, a precios constantes.....	71
Cuadro III.3. Estructura porcentual de los egresos municipales 1991-2000, a precios corrientes.....	79
Cuadro III.4. Evolución de los egresos municipales 1991-2000, a precios constantes.....	83
Cuadro III.5. Tasa de crecimiento media anual (TCMA) del Gasto municipal por estados 1990-2000.....	86
Cuadro III.6. Contribución al gasto municipal 1991-2000, a precios constantes.....	88
Cuadro III.7. Contribución de los impuestos al gasto 1991-2000, estructura porcentual.....	91
Cuadro III.8. Estructura del ingreso tributario por órdenes de gobierno, estructura porcentual.....	100
Cuadro IV.1. Tasas impositivas aplicables por entidad federativa.....	110
Cuadro IV.2. Recaudación Municipal de predial por estado 1991-2000, a pesos constantes.....	126
Cuadro IV.3. Ingresos municipales por ISAI 1991-2000, a pesos constantes.....	131
Cuadro IV.4. Recaudación Municipal de predial e ISAI por estado, A pesos constantes.....	133
Cuadro IV.5. Recaudación de predial per cápita municipal por	

estados 1991-2000, a pesos constantes.....	135
Cuadro IV.6. Recaudación de ISAI per cápita municipal por estados 1991-2000, a pesos constantes.....	138
Cuadro IV.7. Impuesto predial como porcentaje del PIB.....	142

Índice de gráficas

Gráfica III.1. Evolución de los ingresos municipales 1990-2000, a precios corrientes.....	76
Gráfica III.2. Ingresos brutos municipales 1990-2000, a pesos constantes.....	77
Gráfica III.3. Estructura porcentual de los egresos municipales 1991-2000, a precios constantes.....	84
Gráficas III.4. Composición del gasto municipal 1991 y 2000.....	90
Gráfica III.5. Contribución de los impuestos municipales al gasto.....	92
Gráfica III.6. Ingresos propios municipales 1990-2000.....	95
Gráfica III.7. Ingresos propios municipales 1990-2000.....	96
Gráfica III.8. Evolución de los ingresos directos municipales 1991-2000, a precios constantes.....	98
Gráfica III.9. Dependencia financiera de los municipios 1990-2000....	102
Gráfica IV.1. Recaudación de predial municipal 1990-2000, a pesos constantes.....	128
Gráfica IV.2. Recaudación de predial e ISAI municipal 1991-2000....	134
Gráfica IV.3. Recaudación municipal de predial e ISAI por estado 1991-2000.....	140

ANEXOS..... 187

1. Diario oficial de la Federación (jueves 23 de diciembre de 1999).....	189
2. Estructura de los egresos municipales 1991-2000.....	193
3. Egresos totales de los municipios 1991-2000, a precios corrientes.....	194
4. Egresos totales de los municipios 1991-2000, a precios constantes.....	195
5. Gasto corriente de los municipios 1991-2000, a precios corrientes.....	196
6. Gasto corriente de los municipios 1991-2000, a precios constantes.....	197
7. Razones municipales a precios constantes.....	198
8. Contribución al gasto municipal 1991-2000, a precios constantes.....	199
9. Gasto de inversión de los municipios 1991-2000, a precios corrientes.....	200
10. Gasto de inversión de los municipios 1991-2000, a precios constantes.....	201

11. Ingresos brutos de los municipios 1990-2000, a precios corrientes y constantes.....	202
12. Recaudación municipal por estado del impuesto predial como porcentaje del PIB 1990-2000, a precios corrientes.....	203
13. Ingresos municipales de ISAI por estado 1991-2000, a precios corrientes.....	204
14. Ingresos municipales de ISAI por estado 1991-2000, a precios constantes.....	205
15. Recaudación municipal de predial e ISAI por estado 1991-2000, a precios corrientes.....	206
16. Recaudación municipal de predial e ISAI por estado 1991-2000, a precios constantes.....	207
17. Recaudación de predial per cápita municipal por estado 1991-2000, a precios constantes.....	208
18. Recaudación de ISAI per cápita municipal por estado 1991-2000, a precios constantes.....	209
SIGLARIO.....	210

AGRADECIMIENTOS

Mi desarrollo académico y profesional ha estado siempre ligado a esa gran institución: la Universidad Nacional Autónoma de México que, a pesar de las reducciones presupuestales y la falta de apoyo a su mayor activo, el profesorado, continúa formando profesionistas con un perfil social que debe fortalecerse para que, en conjunto, impulsemos el desarrollo que tanto necesita nuestra gente. A la UNAM, la mejor universidad del país, mi más amplio reconocimiento y compromiso de apoyarla en cuanto me sea posible.

Dentro de esta misma institución destaca el trabajo altamente profesionalizado y permanente del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (*PUEC*), orientado a la formación de cuadros especializados en la elaboración de trabajos relacionados con el desarrollo de las ciudades en el país a través del Programa de Formación de Expertos en Suelo Urbano (*Fexsu*).

Su programa de becas-tesis constituye un importante aliciente para que los egresados concluyan exitosamente sus carreras y posgrados, al mismo tiempo que coadyuvan en la investigación y se preparan para acometer mayores retos en beneficio de la nación.

Hago votos porque este esfuerzo continúe con sus promociones educativas, con la certeza de que será en beneficio de nuestra

universidad, sus egresados y toda la comunidad relacionada con los temas urbanos.

En este mismo esfuerzo compartido, destaca el entusiasmo que el Lincoln Institute of Land Policy ha vertido en apoyar el Fexsu, tanto en lo financiero, como en lo académico, al participar activamente en la dirección y supervisión de los avances logrados por los becarios. Ojalá el instituto continúe apoyando ese programa y refuerce las opciones para que las nuevas generaciones dispongan de mayores alternativas en su desarrollo académico y profesional.

En lo personal, quiero agradecer especialmente la participación desinteresada del Maestro Carlos Morales Schechinger, Secretario Académico del PUEC, quien en todo momento mostró capacidad, conocimiento de los temas tratados, y absoluta disposición para llevar adelante este proyecto, aun a costa de su salud. Mil gracias y mi reconocimiento a mi amigo Carlos.

De igual forma, agradezco infinitamente a mi maestra y directora de tesis en la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, la Dra. María Hortensia Lacayo Ojeda, su participación en este esfuerzo de titulación que, por las horas de trabajo y molestias implícitas, rebasa lo estrictamente académico.

INTRODUCCIÓN

Durante la primera mitad del siglo XX México presenta un desarrollo económico basado inicialmente en actividades relacionadas con el campo; los conflictos por la tierra desembocaron en la revolución mexicana y una reforma agraria que sentó las bases para que la sociedad lograra una estabilidad social, política y económica que, con el transcurso de los años y la paulatina apertura hacia el exterior, comenzara a diversificarse hacia la industria y los servicios.

El acelerado crecimiento demográfico iniciado en los años cincuenta planteó la necesidad de mejorar la gestión pública de la administración, con el fin de acercar los mecanismos e instrumentos de gobierno a los ciudadanos, por lo que en la década de los ochenta comienzan a realizarse modificaciones a la estructura gubernamental, dotando de mayores potestades tributarias y presupuestales a los municipios.

Como último orden de gobierno en un país subdesarrollado, o de desarrollo intermedio, como se les denomina en la actualidad, los municipios mexicanos enfrentan una doble problemática en sus finanzas públicas: por un lado unos escasos ingresos propios, y por otro, un acelerado crecimiento en su gasto derivado de las crecientes necesidades locales para ejecutar las obras y servicios públicos que les demanda su población.

En ese contexto se realiza este trabajo, pretendiendo analizar la problemática general de las finanzas públicas de los municipios mexicanos, poniendo especial énfasis en los ingresos, y sólo marginalmente mencionando las características correspondientes a los egresos.

Lo anterior se debe a que la problemática referida a los egresos es también muy amplia y compleja, y abordarla implicaría por sí solo un tema que tendría que trabajarse abundantemente por separado. En ese sentido, el análisis se centra en los ingresos públicos municipales procurando caracterizar los principales problemas que enfrentan las haciendas locales para allegarse de los recursos necesarios para sufragar el gasto requerido.

La estructura de las finanzas públicas municipales ha ido deteriorándose en la década de 1990 a 2000, de tal manera que sus ingresos propios han disminuido, mientras que las participaciones y transferencias incrementan su importancia como fuente de financiamiento. Así, los impuestos, que en 1992 eran capaces de sufragar el 39.31% del gasto corriente¹, comienzan a disminuir a partir de 1993, llegando a representar en el año 2000 sólo el 25.39%.

En lo que a ingresos se refiere, las finanzas municipales presentan una serie de aspectos que integran una diversificada problemática que en términos generales podría sintetizarse de la siguiente manera:

Creciente dependencia financiera. A pesar de las modificaciones de 1983 y 2000 al Art. 115 constitucional, que ampliaron las potestades tributarias a favor de los municipios, este último orden de gobierno ha intensificado su dependencia financiera de los recursos provenientes de la Federación, particularmente a partir de la crisis económica sufrida por el país en los años de 1994-95. A partir de 1996 los municipios incrementan su dependencia de las Participaciones Federales y más tarde adicionalmente con las Transferencias o Aportaciones etiquetadas bajo la figura del llamado **Nuevo Federalismo**.

¹ Cálculo propio con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1992-1996 p. 45, 1996-1999 pp. 287-346 y 1997-2000 p. 45, México.

Menor recaudación de ingresos municipales. Las haciendas municipales han disminuido su capacidad para recaudar sus ingresos directos (*impuestos, derechos, productos y aprovechamientos*), pues mientras que en 1992 representaban el 40.87% de los ingresos totales, en el año 2000 apenas alcanzaron el 21.01% de los mismos². Esto significa que las haciendas municipales han presentado cierto “*relajamiento*” en el desempeño de sus funciones recaudatorias, y que en gran parte esto se debe al incremento en los recursos federales.

Insuficientes recursos para gasto de inversión. Los gobiernos municipales gastan más de la mitad de su presupuesto en gasto corriente, en tanto que para el año 2000 su gasto de inversión sólo alcanza las proporciones que tenía en el año de 1991, lo que prácticamente constituye una década perdida en términos de desarrollo y bienestar social para su población, que en ese lapso no ha dejado de incrementarse.

Limitadas capacidades jurídicas de los municipios. A pesar de las modificaciones realizadas al Art. 115 Constitucional, los municipios todavía no están en posibilidad de explotar adecuadamente las potestades tributarias que poseen, entre otras razones porque carecen de aparatos administrativo-jurídicos que les permitan capitalizar en mayor medida dichas atribuciones a favor de sus haciendas. Por esta razón, en muchos casos se ven obligados a suscribir convenios con los gobiernos estatales para que les manejen sus catastros y la recaudación del impuesto predial, que es el más importante ingreso municipal, generalmente a cambio de un porcentaje de esa recaudación.

² *Idem.*

Incapacidad técnica de los municipios. De igual forma, el manejo y permanente (o *periódica*) actualización de las bases de datos requeridas para fijar los gravámenes a los contribuyentes requiere cuantiosos recursos para invertir en: capacitación especializada, acciones de cartografía, digitalización, levantamiento de información en campo, etc., con los que generalmente no cuentan los municipios, lo que impide esta necesaria actualización, traduciéndose en una pérdida en la eficiencia recaudatoria. No debe dejar de mencionarse la incapacidad técnica que presentan los municipios para proponer adecuaciones a sus tablas de valores unitarios para suelo y construcción, dependiendo casi siempre de los gobiernos estatales, lo que va rezagando los valores catastrales y las bases gravables para el cálculo y cobro de los gravámenes.

Reducido período de gestión municipal. La duración de los períodos de gestión de las presidencias municipales en el país es de 3 años, por lo que sus titulares cuentan con un margen muy limitado de tiempo para diseñar, instrumentar y ejecutar acciones de desarrollo; si a lo anterior se suma el hecho de que en México no se cuenta con una cultura de institucionalidad en la gestión pública, y la cada vez más frecuente alternancia política, se explican en buena parte, las razones por las que no se llevan a cabo las acciones necesarias para modernizar los sistemas tributarios municipales.

En México, los municipios recaudan una parte muy pequeña del potencial que presenta el impuesto predial pues, por ejemplo, mientras Canadá ingresa por ese concepto 3.69% como porcentaje del PIB, los Estados Unidos alcanzan el 2.88%, y España 1.76%, la recaudación de predial en México sólo llega al 0.20%, lo que lo ubica en el último lugar dentro de los países de la OCDE, y a nivel latinoamericano por debajo de varias naciones, entre ellas Argentina

(1.47%), Brasil (0.35%), y Bolivia (0.26%), estando prácticamente al mismo nivel que Guatemala³.

Cabe destacar las enormes diferencias que presentan los sistemas recaudatorios en los municipios mexicanos a partir de un dato: en el año 2000, la recaudación de este impuesto en el Distrito Federal significaba el 52.65% de la recaudación nacional, en tanto que el siguiente Estado en importancia, el de México, sólo aportaba el 8.74%⁴.

Otro importante indicador, la recaudación per cápita de predial muestra que en el año 2000 el D. F. recaudaba \$181.53 por habitante, mientras que en los municipios oaxaqueños sólo se captaban \$1.58 per cápita⁵, revelando la existencia de un sistema tributario absolutamente polarizado en sus niveles de eficiencia recaudatoria.

La eficiencia recaudatoria municipal en México es baja, en muchos casos equivalente a dos terceras partes de sus padrones fiscales, por lo que una tercera parte evade el pago del gravamen. Además, las tesorerías municipales tienen una baja eficiencia en la notificación de adeudo a los contribuyentes morosos, ya que en promedio sólo se notifica a un 56.36% de éstos⁶.

Otros problemas relacionados con el predial se refieren a una excesiva diferenciación de rangos para efectos del cálculo y cobro del impuesto predial,

³ José Alfredo Tijerina Guajardo y Antonio Medellín Ruiz. *La dependencia financiera de los gobiernos locales en México*, documento de investigación N° 15, México. Centro de Análisis y Difusión Económica, 1999. p. 21.

⁴ Cálculo propio con base en Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1997-2000*, México, pp. 181-182.

⁵ *Ibid.* p. 366.

⁶ Banobras, Subdirección de asistencia técnica. *Situación operativa y recaudatoria de los municipios en México*, Documento de trabajo, México, 2004, [s.p.].

una gran diversidad de tasas impositivas que, en conjunto, permiten manipular los valores catastrales para reducir el monto del pago del gravamen, reduciendo la recaudación municipal, así como la aplicación discrecional al conceder exenciones a particulares, lo que impacta negativamente en la recaudación del gravamen.

Por lo que se refiere al Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (**ISAI**), y considerando que su recaudación está íntimamente ligada a la dinámica del mercado inmobiliario, se observa que los ingresos (*incluyendo al D. F.*) por este concepto en el año 2000 sólo representaron el 70.24%⁷ de lo recaudado en 1994. Esto se explica en gran parte por la gradual reducción de la tasa desde el 10% en 1990, hasta llegar al 2% en 1994, y a que las operaciones de compra-venta de inmuebles se ven afectadas particularmente ante los efectos de las crisis económicas, al grado de que en el año 2000 la recaudación del ISAI sólo representaba el 39.86% del monto captado en 1991.

La información publicada sobre los niveles de recaudación del resto de los ingresos municipales relacionados con el suelo es prácticamente inexistente, a pesar de que en muchos casos se trata de impuestos interesantes como el de plusvalía, los de fusiones, divisiones, subdivisiones, etc., destacando los ingresos correspondientes a *derechos*, cuyas bases gravables están desactualizadas, y otros elementos como son tasas o tarifas, y sujetos que requieren revisarse a fondo con el fin de que los contribuyentes incrementen equitativa y proporcionalmente sus cuotas, y las autoridades municipales cuenten con mayores ingresos.

⁷ Cálculo propio con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 46, 1996-1999 p. 46, y 1997-2000 p. 46, México.

Todo lo anterior configura una problemática cuyo énfasis se centra en el nivel municipal, donde las autoridades municipales cada vez se ven más limitadas para emprender acciones, obras y servicios públicos que otorguen mayor bienestar a la población, teniendo que recurrir a los recursos provenientes de la Federación, lo que en última instancia refuerza el centralismo que en el discurso político se pretende abatir.

El marco teórico que sustenta este trabajo se orienta al análisis de aquellas corrientes de pensamiento ocupadas de incrementar los ingresos públicos, en este caso de los municipios, considerando que al disponer de mayores recursos, este orden de gobierno estaría en posibilidad de incidir en la asignación de recursos, la estabilidad y desarrollo económicos, así como en el bienestar de la población.

De hecho, la **pregunta principal** es: ¿Por qué los ingresos municipales por concepto de gravámenes derivados del suelo están perdiendo dinamismo como fuente de recursos de las haciendas municipales?

Debe advertirse aquí que esa pérdida de dinamismo se analiza considerando que el marco jurídico-fiscal está normado por las leyes federales, estatales y municipales vigentes, y que no se limita únicamente a los esfuerzos de los municipios para incrementar su recaudación. En consecuencia, el análisis se orienta a la caída en la recaudación municipal.

La **hipótesis central** del trabajo plantea que, en general, los municipios mexicanos presentan una baja recaudación en los ingresos derivados del suelo (predial e ISAI, principalmente) debido a factores como: la excesiva dependencia de las participaciones federales, el rezago en sus valores catastrales y a la ineficiencia en sus sistemas recaudatorios.

En consecuencia, el **objetivo principal** que se persigue es analizar y definir las causas por las cuales los ingresos derivados del suelo están perdiendo dinamismo como fuente generadora de recursos en las finanzas públicas municipales

Otras preguntas que se plantean son las siguientes:

- ¿Cuál es la estructura de las finanzas públicas municipales?
- ¿cómo han evolucionado los diferentes rubros?
- ¿cuál es la problemática que enfrentan?
- ¿Cuál es la problemática específica que enfrentan en sus haciendas los gobiernos municipales en relación a los principales gravámenes derivados del suelo?

Para encontrar las respuestas se pretende analizar la forma en que han evolucionado las finanzas públicas municipales, encontrar el comportamiento de sus haciendas, de sus ingresos propios, conocer las tendencias de los ingresos provenientes de las participaciones federales, así como la situación de dependencia financiera en que se encuentran los municipios mexicanos.

Con ese fin, la estructura metodológica del presente trabajo atiende a un método deductivo, analizando inicialmente el fenómeno de las finanzas municipales en lo general, y posteriormente estudiándolo en sus aspectos más específicos, hasta llegar a definir impuestos y otros gravámenes relacionados con el suelo.

El tipo de estudio será longitudinal de tendencia, ya que analizaré los cambios observados en las variables involucradas durante el período en estudio (1990-

2000) con objeto de realizar inferencias sobre los cambios y precisar sus determinantes y posibles consecuencias.

En ese sentido, en el primer capítulo se estudia el marco jurídico que norma esos gravámenes, su evolución reciente, los problemas detectados, y las potestades tributarias que tienen los municipios para ejercer un mejor control sobre sus haciendas.

El segundo capítulo consta de dos subcapítulos; en el primero se analizan conceptualmente los principales elementos y rubros que se manejan en el análisis de las finanzas públicas municipales, procurando clarificar su naturaleza y tipo, especialmente de aquellos de los que no se tiene un manejo generalizado.

En el segundo subcapítulo se realiza una revisión a las corrientes teóricas que han analizado los ingresos públicos y sus interrelaciones con otros conceptos económicos y financieros que inciden en las finanzas públicas, hasta definir puntualmente el marco teórico que servirá de guía en el desarrollo del trabajo.

En el tercer capítulo se analiza la estructura y evolución de las finanzas públicas municipales, planteando los principales conceptos que integran sus dos grandes apartados: ingresos y egresos, sus fortalezas y debilidades, y realizando un análisis de tendencia para definir su comportamiento y evolución durante el período en estudio, buscando encontrar las causas por las que los ingresos derivados del suelo han perdido dinamismo como fuente generadora de ingresos en las finanzas públicas municipales.

El cuarto y último capítulo estudia los ingresos (*impuestos y otros gravámenes*) relacionados con el suelo, los principales indicadores, su importancia dentro de

las finanzas municipales, y se pondrá especial énfasis en demostrar la potencialidad que tienen estos gravámenes como generadores de recursos adicionales para financiar las obras y servicios públicos que los ayuntamientos deben llevar a cabo con objeto de satisfacer las demandas de sus habitantes, concluyendo con el planteamiento de una propuesta para solucionar la problemática de las finanzas públicas municipales.

Existe un evidente deterioro en las finanzas públicas municipales, ya que sus ingresos directos han disminuido, al tiempo que los recursos provenientes de la Federación se han incrementado, reforzando el fenómeno del centralismo fiscal, aun cuando en el discurso oficial se señala que se está reduciendo, gracias al llamado **Nuevo Federalismo**.

El relajamiento recaudatorio de los municipios se advierte claramente en el rubro de Impuestos, ya que en 1992 constituían el 20.87% de los ingresos directos, cayendo consistentemente a partir de entonces, y para el año 2000 únicamente representaban el 9.39% de esos ingresos⁸.

En sentido inverso, las participaciones y transferencias significaron el 44.37% de los ingresos totales en 1993, al 68.72% en el año 2000, creciendo prácticamente un 54.88% en esos 7 años⁹, lo que da una idea de la dependencia financiera de los municipios.

Este fenómeno de la *recentralización* puede explicarse en gran parte por que las autoridades municipales no tienen que realizar grandes proyectos y acciones que les representan problemas ante su población, y a que les resulta más fácil

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*

recibir y aplicar los recursos federales. A lo anterior hay que agregar una multiplicidad de problemas mencionados anteriormente.

La tendencia decreciente de los ingresos directos municipales se advierte en las cifras siguientes: en 1991 alcanzaron a cubrir el 35.87% del gasto corriente, y en el año 2000 sólo el 23.46%; en cuanto al gasto de inversión, pasaron de aportar el 79.53% al 62.41% en ese mismo período¹⁰.

Por otra parte, en el período analizado se ha observado que durante las crisis financieras, las haciendas municipales reducen su gasto corriente y de inversión; cuando inician la recuperación destinan mayores recursos al pago de deuda y gasto social, y una menor cantidad a gasto de inversión, lo que a mediano y largo plazos reduce su capacidad operativa, técnica, administrativa y financiera.

De acuerdo al Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas¹¹, en el año 2000 los valores catastrales sólo representaban el 46% de los valores de mercado, lo que implica una subvaluación del 54%, con la consecuente pérdida recaudatoria para las haciendas municipales

Al respecto cabe señalar que, aun cuando las nuevas potestades tributarias indican que los municipios tienen la obligación de presentar propuestas a los congresos estatales para la actualización de sus valores unitarios de suelo y construcción, por lo general son los gobiernos estatales quienes elaboran dichas iniciativas a nombre de los municipios y, efectivamente, son los

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Salvador Santana Loza. "El impuesto predial y el catastro en México". Ponencia in *Primer Seminario internacional sobre contribuciones inmobiliarias y el catastro*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/Lincoln Institute of Land Policy, 2002. p. 6.

congresos estatales quienes las autorizan, por lo que los municipios dependen de esos órganos para fijar su política tributaria. Sólo una pequeña proporción de los municipios –*los grandes y mejor desarrollados*– tiene capacidad técnica y fiscal para elaborar esas propuestas.

La recaudación nacional del impuesto predial como proporción del PIB durante el año 2000 fue de sólo un 0.20%, sin embargo, cabe aclarar que la del D. F. en ese año llegó al 0.48%, lo cual significa que el resto de los estados recauda un poco menos de la mitad del gravamen, que entre ellos y el D. F. existe una gran diferencia en eficiencia recaudatoria, y que dichos estados enfrentan una seria problemática contributiva¹².

Se ha observado que los municipios tienen una eficiencia recaudatoria equivalente a dos terceras partes de sus contribuyentes, y que esto se debe principalmente a deficiencias operativas, falta de notificadores, problemas en la localización de los propietarios o poseedores de los inmuebles, información incompleta en sus bases de datos, presiones de tipo político por parte de los grupos de deudores, a una muy baja eficiencia en la notificación de adeudo a los contribuyentes morosos pues, como ya se mencionó antes, sólo se notifica al 56.36%¹³ de los morosos, y a la falta de aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, ya que sólo en contados casos se llega al embargo precautorio

¹² Tijerina Guajardo y Medellín Ruiz, *op. cit.*, p. 21.

¹³ Banobras, *op. cit.*, p. 5.

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Este capítulo tiene por objeto analizar los fundamentos jurídicos de los gobiernos municipales en materia de los impuestos relacionados con el suelo urbano, principalmente en lo que se refiere al predial e ISAI, aunque sin dejar de atender otros de menor importancia recaudatoria, pero que presentan potencialidades para las haciendas municipales.

1. La Constitución Federal y los Gravámenes

Los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultan al Gobierno para ejercer funciones como promotor del desarrollo nacional.

Para estar en posibilidades de realizar esas facultades, el Estado necesita allegarse de recursos que destinará específicamente a la introducción y/o construcción de obras y servicios públicos que demanda la población.

Uno de los instrumentos de política económica que permite al Gobierno Federal ejercer su rectoría y acceder a los recursos que requiere es el sistema impositivo nacional. Este sistema puede ser utilizado para fomentar o desincentivar las actividades que considere convenientes

para impulsar o reforzar los procesos de desarrollo en las diferentes regiones del país.

En lo que se refiere al tema impositivo, la fracción IV del Artículo 31 precisa que son obligaciones de los mexicanos *"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"*.

Adicionalmente, en el Artículo 36 Constitucional¹⁴ se señala que *"Son obligaciones del ciudadano de la República... Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga"*

En la época anterior a 1983, cuando no existía una coordinación fiscal a nivel federal, cada nivel de gobierno recaudaba diferentes contribuciones inmobiliarias, de tal forma que los gobiernos estatales eran los encargados de recaudar el impuesto predial; el impuesto por traslado de dominio (*que hoy se conoce como impuesto sobre adquisición de inmuebles*) correspondía a la Federación; los derechos cobrados por conceptos como licencias de construcción, alineamiento y número oficial, uso temporal de la vía pública para almacenar materiales de construcción y otros, eran percibidos por los municipios.

De hecho, los beneficios derivados de la imposición a las propiedades inmobiliarias pertenecían a los estados, y el papel de los municipios se

¹⁴ MÉXICO. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. 116ª ed., Porrúa, México, 1996, pp. 40-41.

circunscribía a colaborar técnicamente en la captura de la información catastral, así como en la recaudación del impuesto.

Los municipios prácticamente sólo podían cobrar los derechos por permisos de construcción, por fusión, división o subdivisión de lotes, lotificación, relotificación, alineamiento y número oficial, pero no tenían atribuciones en materia de contribuciones inmobiliarias.

Esta laguna jurídica, que facultaba a los estados pero no a los municipios, tuvo repercusiones en materia recaudatoria, ya que las autoridades estatales estaban lejos de los contribuyentes, en tanto que las municipales estaban junto a ellos, pero no tenían atribuciones.

2. Las Reformas al Artículo 115 Constitucional

Con la intención de revertir esa tendencia centralizadora en materia fiscal e impulsar el fortalecimiento de los municipios se decretan en febrero de 1983 las reformas al Artículo 115 Constitucional, que pretendieron convertir al municipio en el eje de la vida política del país al concederle personalidad jurídica propia y libertad en el manejo de su patrimonio.

En la fracción III del citado artículo¹⁵ se encomendaron a los municipios la prestación de servicios públicos que antes estaban encargados a los estados: alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y todas aquellas que las legislaturas locales consideren.

El artículo referido faculta también –y especialmente para los fines de este trabajo– a los municipios para administrar libremente su hacienda pública, que se forma de los bienes que les pertenecen así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, como lo señalaba el inciso A de la fracción IV de ese artículo:

"Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor

¹⁵ Para mayor profundidad al respecto, consultar Salvador Santana Loza y Cecilia Sedas Ortega, "El artículo 115 Constitucional y sus reformas: comentarios a los aspectos hacendarios de la reforma de 1999" in *Hacienda Municipal* N° 68, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, septiembre de 1999, México, 14 pp.

de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”¹⁶.

La fracción mencionada se refiere fundamentalmente al predial, que es el impuesto más importante transferido a los municipios, aunque también tiene efectos positivos en la recaudación del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (**ISAI**), cuya base gravable debiera ser el valor catastral, pero se utiliza el que resulte mayor entre el valor fiscal, catastral y un avalúo bancario para efectos de las operaciones de compra-venta.

Esa fracción incluye también los impuestos, derechos por servicios, productos, aprovechamientos y participaciones. Los cuatro primeros en manos de la legislatura local y las participaciones sujetas a negociaciones entre la federación y los estados en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En ambas situaciones, el municipio queda bajo la dependencia del estado y la federación, y en gran parte al margen de lo que significaría una verdadera autonomía municipal.

Para captar y ejercer recursos, los municipios deberán elaborar su ley y presupuesto de ingresos. El Presupuesto de Ingresos será aprobado por la Legislatura Local, y su Cuenta Pública revisada a través de la Contaduría de Glosa. La fracción V del Artículo 115 Constitucional¹⁷ señala que será competencia de las autoridades municipales la

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

utilización del suelo en su ámbito territorial, siempre y cuando no contravenga leyes federales y/o estatales.

De esta manera, en esa misma fracción V se facultó a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio de acuerdo a sus planes municipales de desarrollo; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcción; y participar en la creación y administración de zonas de reserva.

Otra disposición jurídica de primer nivel que constituye el marco para la acción del municipio es la Ley de Hacienda Municipal¹⁸, que conceptualiza las funciones fiscales, define sus obligaciones, dicta disposiciones para la elaboración de leyes y reglamentos y la aplicación de esta norma, define el cobro de impuestos relacionados con actividades mercantiles e industriales, y señala claramente las fuentes de financiamiento para cubrir las necesidades de los municipios.

Paulatinamente, las constituciones estatales fueron incorporando en sus textos las reformas al 115 Constitucional, así como en sus leyes de catastro, que regulan todos los procesos relativos al catastro: captura de datos, valuación, revaluación, procedimientos, etcétera.

El mayor avance en ese sentido, sin embargo, se observa en el entorno municipal, pues los aspectos tributarios más importantes en materia de predial (*sobre todo sujeto, objeto, base, tasa y exenciones*) se

¹⁸ Consultar al respecto cualquier Ley de Hacienda Municipal de los estados para sus municipios, o legislación equivalente.

incorporaron a las Leyes de Hacienda Municipal, complementándose con las Leyes de Ingresos Municipales.

Éstas últimas son el principal instrumento legal, fiscal y financiero en donde se determinan tanto las disposiciones jurídicas, como las fuentes, los conceptos y los montos de ingresos que tiene derecho a recaudar un gobierno municipal en un año determinado.

Otra importante medida jurídico-fiscal tomada por el Gobierno consistió en decretar en 1989 la consideración del impuesto predial como una variable del Fondo de Fomento Municipal¹⁹ dentro del Sistema Federal de Participaciones. Los esfuerzos recaudatorios en materia de impuesto predial y derechos por concepto de agua se incorporaron a la fórmula utilizada para distribuir el Fondo de Fomento Municipal, con la intención de impulsar a los gobiernos locales a realizar esfuerzos para incrementar la recaudación de estos impuestos y derechos.

El inconveniente de esta medida fue su temporalidad y la existencia de un mecanismo de compensación, ya que si el gobierno de que se tratase no hubiere incrementado su recaudación por esos conceptos, el gobierno le garantizaba durante algunos años la entrega del mismo monto de participaciones, actualizada de acuerdo a la inflación.

Con esas nuevas facultades en el ámbito municipal, los municipios se vieron sorprendidos e impedidos para manejar éstas, ya que

¹⁹ Algunos de los siguientes párrafos fueron elaborados con base en Francisco Adame Díaz, "Impacto de la recaudación del impuesto predial en el sistema de participaciones. Una evaluación preliminar", ponencia *in Simposium sobre la tributación inmobiliaria y el catastro*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de finanzas del estado de Jalisco y Secretaría de finanzas del estado de San Luis Potosí, 1991, p. 9.

enfrentaban problemas tales como: incapacidad técnica, fiscal y administrativa, insuficiencia de recursos para ejecutar las acciones de creación y/o modernización de sus catastros y de su sistema recaudatorio.

Por lo anterior, en muchos casos hicieron uso del mecanismo que el propio Artículo 115 Constitucional preveía: celebrar Convenios de Colaboración Administrativa con los Gobiernos Estatales para que les administrase su catastro a cambio de comisiones que en promedio oscilaban entre un 10 y un 30% de la recaudación, según se ha observado en diferentes proyectos de modernización catastral.

Inicialmente, las reformas de 1983 no tuvieron impacto en la recaudación del predial, ya que los estados dejaron de invertir en la modernización del catastro, en tanto que los municipios no disponían de la capacidad para manejarlo, y mucho menos para financiar esas acciones.

Es con la aparición de programas de modernización catastral impulsados primeramente por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras, 1988) y más tarde por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 1992) que se presenta un "*auge modernizador*" en varios estados y municipios del país, observándose que a partir de 1988 la recaudación real del impuesto predial se incrementa consistentemente hasta fines de los noventa, cuando su recaudación se estanca²⁰.

²⁰ Con base en Cecilia Sedas Ortega. "Análisis de la evaluación recaudatoria del impuesto predial y derechos de agua en la última década del siglo XX", in *Hacienda Municipal* N° 77, marzo de 2002, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 64.

3. Las Reformas Constitucionales del Año 2000

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo comienza a darse impulso a lo que se denomina el “*Nuevo Federalismo*”, que busca descentralizar algunas atribuciones en materia de ingresos y gasto a los gobiernos locales.

Dentro de los primeros, se promueve una nueva reforma al Artículo 115 Constitucional intentando fortalecer a las haciendas municipales, que se ven claramente rebasadas ya que no disponían de capacidad organizativa, de infraestructura técnica adecuada, ni del personal capacitado para operar esas atribuciones ampliadas.

En gran parte, esta política obedece a la presión que los gobiernos locales ejercieron sobre la Federación a partir de la insuficiencia de recursos que enfrentaban derivado de la crisis de 1994-95, así como el incremento en los costos por obras y servicios públicos, especialmente en el nivel municipal.

Así, el Gobierno Mexicano publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 un Decreto que reforma el Artículo 115 Constitucional, entrando en vigor el 23 de marzo del año 2000. Dicho decreto está dirigido principalmente a fortalecer las haciendas municipales a partir del incremento en las contribuciones inmobiliarias, constando básicamente de 3 puntos:

1. En la fracción IV se señala expresamente que

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) –agua potable-, b) –drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas

residuales-, y c) -limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales-, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”²¹.

Claramente se observa que la intención de la reforma es incrementar los ingresos de los municipios, limitando y/o reduciendo las exenciones que se otorgaban a Federación, Estados y Municipios, y algo novedoso, el cobro a empresas paraestatales que no estén destinadas a funciones de carácter público.

2. En esa misma fracción IV se precisa que

“Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”²².

²¹ MÉXICO, *Diario Oficial de la Federación*, 1ª sección, 23 de diciembre de 1999, p. 3-4.

²² *Idem*

A partir de este decreto, los ayuntamientos están obligados a proponer y participar directamente en los procesos de formulación, proposición y aprobación de las tablas de valores para suelo y construcciones que anteriormente les eran ajenos, limitándose a ser meros ejecutores de la normatividad estatal. Con estas nuevas atribuciones, los ayuntamientos están en posibilidad de tomar bajo su mando las acciones que fortalezcan sus haciendas sin tener que recurrir a los Estados, presentando directamente sus iniciativas a los Congresos Estatales.

3. Una reforma de primer orden (*y de temporalidad*) se incluye en los Artículos Transitorios del decreto (*Primero al Sexto*), pues se señala que "*Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor*"²³, lo cual significa que esta fecha debiera haber sido el 30 de abril de 2001.

Además, en el Artículo V el Constituyente ordenó que

"Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los Estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones a fin de garantizar

²³ *Ibid.* p. 4-5.

*su apego a los principios de proporcionalidad y equidad*²⁴.

Cabe aclarar que, aun cuando en la fracción IV de esta reforma se menciona tanto a valores de suelo como de construcción, en los artículos transitorios únicamente se refiere a valores de suelo.

De acuerdo a Zarzosa Escobedo²⁵ la subvaluación en México (*valor de mercado respecto del valor catastral*) "...varía de manera muy significativa, siendo el 8% la representación menor y el 90% la más elevada, según estimaciones de los funcionarios encuestados, siendo la media el 43%". La enorme varianza de estas cifras ilustra la fuerte dispersión de los valores catastrales en el país, y permite dimensionar el enorme trabajo que deberán realizar las autoridades responsables de los catastros locales para equiparar sus valores catastrales a los de mercado.

Cabe aclarar, por otra parte, que únicamente aquellas entidades federativas y municipios cuyos valores catastrales estén muy cercanos a los de mercado estarían en posibilidades reales de equipararlos sin generar una reacción por parte de la población que pudiera cristalizarse en una caída en la recaudación del gravamen.

Los estados y municipios que, por el contrario, tengan una fuerte subvaluación, tendrán que realizar movimientos en sus tasas y bases

²⁴ *Ibid.* p. 5.

²⁵ José Antonio Zarzosa Escobedo. "Impacto de la reforma constitucional del 2000 en el impuesto predial y el catastro". Ponencia in *Segundo Seminario Internacional "Gravámenes a la Propiedad Raíz y Suelo Urbano para Pobres en México: Casos Exitosos"*, 11 y 12 de junio de 2001, Toluca, Estado de México, pp. 11-12.

para que, al buscar equiparar los valores, el monto del impuesto predial no se eleve significativamente y la población contribuyente se vea severamente afectada. Para lograr esa equiparación, estos últimos estados y municipios tendrán que poner en marcha una estrategia gradual para igualar dichos valores.

4. Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI)

En México se aplicaba el Impuesto al Traslado de Dominio, que gravaba todos los actos jurídicos que produjeran modificaciones sobre los cambios en la propiedad de los inmuebles. Este gravamen se modificó, denominándose en la mayoría de los casos Impuesto Sobre la Adquisición de Inmuebles (**ISAI**).

Este impuesto era recaudado por la Federación en aquellas entidades federativas que no estaban adheridas al Convenio de Coordinación Fiscal, y se permitía su recaudación a las que sí lo estaban, fundamentándose en el Artículo 9 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, que actualmente se encuentra abrogada.

A fines de 1989, el Gobierno Federal emitió un decreto a través del cual se reducía la tasa del impuesto sobre adquisición de inmuebles, reduciendo un 2% anual, con lo que se reducía al 10% en 1990, 8% en 1991, 6% en 1992, 4% en 1993 y, a partir de 1992, se aplicaría la tasa del 2%, que rige actualmente²⁶.

Cabe señalar que al aplicarse una tasa uniforme del 2% se están contraviniendo los principios de proporcionalidad y equidad fiscal, ya que no existe progresividad en el gravamen.

En la actualidad el impuesto está contemplado en diferentes ordenamientos jurídicos del orden municipal. Así, lo encontramos en las Leyes de Ingresos Municipales, Códigos Fiscales Municipales y otros.

²⁶ Con base en Humberto Morones Hernández. *Hacia un modelo de tributación inmobiliaria local*. México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2000. p. 42.

5. Otras Contribuciones Inmobiliarias

A partir del 1° de enero de 1996 se suspendió la coordinación fiscal aplicada por la Federación en materia del ISAI, por lo que se abrogó la Ley, y los Estados, y particularmente los municipios, recobraron su autonomía y funciones de gravar y recaudar los tributos correspondientes a ese gravamen y otras contribuciones inmobiliarias, en concordancia con las modificaciones que se han venido presentando al Artículo 115 Constitucional. De esta forma puede sintetizarse que, en términos generales, este esquema tributario se presenta en los municipios mexicanos de la siguiente forma:

Impuesto de plusvalía

Este gravamen se basa en el principio del beneficio o del plusvalor, y se establece sobre el incremento de valor de la propiedad raíz a consecuencia de mejoras o acciones provocadas por obras y/o servicios públicos ejecutados, y constituye un gravamen a favor de los gobiernos municipales.

En la inmensa mayoría de los casos, las operaciones relacionadas con la adquisición de inmuebles se encuentran normadas fiscalmente en la Leyes de Ingresos Municipales, como por ejemplo:

En **Sinaloa**, el Artículo 45 señala que:

“Están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas o morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en construcciones adheridas a él, o en ambos conceptos, ubicados en los municipios del Estado, así como

los derechos relacionados con los mismos a que este capítulo se refiere. El impuesto se calculará aplicando una tasa del 2% sobre la base gravable a que se refiere el Artículo 48 de este Capítulo”²⁷.

Ese último Artículo 48 especifica que

“La base gravable de este impuesto será el valor que resulte mayor entre el valor de operación y el de uno de cualquiera de los siguientes avalúos, a criterio del adquirente: bancario o comercial realizado por peritos autorizados por el H. Ayuntamiento o por perito reconocido por la Comisión Nacional Bancaria de Seguros, o por perito miembro del Instituto Mexicano de Valuación de Sinaloa, A. C. o por Corredor Público o por el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa”²⁸.

En **Puebla**, el Artículo 7 indica: *“Este impuesto se pagará aplicando la tasa del 2% sobre la base gravable a que se refiere el Artículo 187 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla”²⁹.*

En este último precepto jurídico se definen prácticamente las mismas condiciones que menciona el Artículo 48 de la Ley de Ingresos Municipales del Estado de Sinaloa, citada anteriormente.

²⁷ Ley de Ingresos Municipales del municipio El Fuerte, Sin., Compendio Fiscal 2002 (CD), Gobierno del Estado de Sinaloa.

²⁸ *Idem.*

²⁹ Ley de Ingresos Municipales del municipio de Puebla 2003, www.puebladelosangeles.gob.mx (22 de enero de 2003). 6 pp.

En un análisis realizado en el año 2000, Manuel Perló³⁰ señala que "... encontramos que el impuesto sobre plusvalía se contempla en los siguientes casos: Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa." El resto de los estados mexicanos no incluye un gravamen a la plusvalía.

A lo anterior habría que agregar el trato jurídico-fiscal diferenciado que se da a este gravamen pues, por ejemplo en la legislación del estado de Michoacán se presenta el *impuesto por mejoría específica*, que tiene todas las características del impuesto a la plusvalía.

Impuesto Sobre Fraccionamientos

Este gravamen se genera a partir de la realización de cualquier tipo de fraccionamientos, e incluye la división, subdivisión y fusión de terrenos. Aunque en algunos estados este tributo se maneja como derecho, en la gran mayoría de los casos se establece como impuesto, estableciéndose la obligación, a cargo de los fraccionadores, de trasladar al municipio a título de donación, una considerable porción del terreno fraccionado ya urbanizado, que generalmente se ubica entre un 10 y un 20% de su superficie.

Esto obedece a que el municipio necesita allegarse de áreas de terreno para la construcción de obras de infraestructura para la prestación de

³⁰ Manuel Perló Cohen. "La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México" in Iracheta Cenecorta, Alfonso X. y Martim O. Smolka, (Coord). *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Zinacantepec, Méx., El Colegio Mexiquense/Lincoln Institute, 2000, p. 138.

servicios públicos a la población que ahí residirá, tales como: escuelas, mercados, jardines, patios, oficinas públicas diversas, plazas, etc.

Impuesto Sobre la Renta (ISR)

En México el impuesto sobre la renta es de carácter federal, y en relación a las contribuciones inmobiliarias se aplica en las operaciones de transmisiones de inmuebles que generan una utilidad, la cual constituye la base gravable del impuesto.

Debido a que en cierta forma este gravamen y el de plusvalor podrían representar duplicidad tributaria (*un ejemplo de concurrencia fiscal*), se observa la presencia de una serie de prácticas ilícitas para distorsionar los valores reales de las operaciones inmobiliarias con objeto de evadir el pago del impuesto.

Impuesto de Radicación (Estado de México)

De acuerdo a la información consultada, este gravamen sólo se cobraba en el Estado de México, debiendo pagarlo todos los contribuyentes "... *por el aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles por la radicación, considerándose que existe radicación cuando se dispone material o formalmente de un inmueble en forma permanente, continua o habitual...*"³¹

³¹ Para profundizar al respecto ver Naucalpan de Juárez, Estado de México. Tesorería Municipal. Folleto del Impuesto Sobre Radicación. 1999, p. 2. y Morones Hernández, *op. cit.*, p.43.

Este gravamen se aplicaba únicamente en el Estado de México, pero se derogó en el año 2000, y fijaba cargas tributarias a los contribuyentes que en sus inmuebles realizaran funciones relacionadas con actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. En este sentido, para calcular el impuesto debía contarse con una base de información confiable para conocer la existencia, calidad, intensidad y magnitud de los servicios públicos que el municipio prestara en su territorio.

Contribuciones Especiales por Mejoras

Esta figura tributaria tiene características muy especiales, ya que no corresponde específicamente a un impuesto, ni a un derecho aunque, al igual que el impuesto a la plusvalía, comparte el principio del beneficio.

Su aplicación se presenta cuando el municipio se ve obligado a realizar inversiones para ejecutar determinadas obras y/o servicios públicos demandadas prioritariamente por la población, y dichos montos no se encuentran previstos en su presupuesto de egresos. En esas circunstancias, el municipio tiene que recuperar parcial o totalmente la inversión realizada aplicando cuotas o contribuciones a los habitantes directamente beneficiados con esas obras.

La base gravable es el costo neto de la obra, y generalmente se cobra una cuota por metro lineal del frente del terreno, o metro cuadrado de superficie del predio beneficiario.

Cabe señalar el enorme potencial que tiene esta figura tributaria, ya que los habitantes, ante la posibilidad de que el municipio introduzca obras y

servicios públicos en sus localidades, generalmente están dispuestos a cooperar, lo que posibilita su rápida realización.

Hasta el momento, y salvo escasas excepciones, las Contribuciones de Mejoras tienen una mínima participación dentro de las haciendas municipales.

Derechos por Permisos de Construcción, Reconstrucción, Demolición y Reparación de Inmuebles

Este ingreso municipal se genera por la contraprestación de un servicio del Ayuntamiento en su función de derecho público al conceder un permiso para realizar la ampliación, reconstrucción, construcción y demolición de inmuebles, y se genera sobre el costo neto de la obra.

Su aplicación es relativamente fácil y transparente para los municipios, ya que se cobra una cuota por metro cuadrado de la superficie construida, demolida o reconstruida del predio beneficiado, y su no observancia implica generalmente la clausura de las obras.

6. La Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat) y Terrenos Ganados al Mar (TGM)

Los municipios que tengan en su territorio cuerpos de agua, playas, zona federal marítimo-terrestre y/o terrenos ganados al mar están obligados a administrar los derechos generados por el otorgamiento de concesiones y por el uso o disfrute de esas áreas.

Para definir el monto de esos gravámenes estarán regidos por la Ley Federal de Derechos, que precisa las tarifas y cuotas anuales que los usuarios de las Zofemat y los TGM deben pagar.

El Sistema de Coordinación Fiscal ha establecido un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y un Anexo en el que se transfiere a los estados y municipios la administración de estas zonas³², con beneficios principalmente orientados a los municipios, ya que la recaudación se distribuye de la siguiente forma:

Municipios:	80%
Estados:	10%
Federación	10%

Esta distribución, sin embargo, puede ser más favorable para los municipios, ya que si demuestran que los recursos recaudados los invierten en la delimitación, registro y mantenimiento de esas áreas, podrán disponer adicionalmente del 10% de la Federación, con lo que obtendrían hasta el 90% del total recaudado.

³² Ver al respecto Cesario Larios Contreras. "Nuevo procedimiento para la determinación de derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat)" *in Hacienda Municipal* N° 62, marzo de 1998, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, pp. 13-20.

En los mencionados convenios interviene el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en lo que se refiere a los aspectos recaudatorios; y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Ecología (Semarnat), en lo referente a medio ambiente y ecología.

De esta manera, los ingresos derivados por el cobro de estos derechos podrían sumarse al impuesto predial e ISAI, y fortalecer las haciendas públicas municipales.

CAPÍTULO II. CONCEPTOS TEÓRICO-FUNDAMENTALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

1. Conceptos Fundamentales.

Desde los primeros estudios sobre la economía pública hasta llegar a lo que actualmente se denomina finanzas públicas, el análisis de las finanzas públicas municipales ha evolucionado teórica, operativa y conceptualmente, generando diversas interpretaciones; por esta razón, a efecto de homogeneizar los conceptos que en esta tesis se manejan, se presenta en este capítulo una descripción de los rubros y principales elementos que intervienen en este trabajo.

Generalidades

El universo base de este trabajo está constituido por los municipios mexicanos que, según el **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)**, alcanzan un número de 2,436 en el año 2004. Cabe aclarar que cada año se observan movimientos en la cantidad de municipios existentes, generalmente al alza, como ocurrió con la creación de los últimos: Playas de Rosarito en Baja California y Luvianos en el Estado de México.

Además, y como más adelante en el Capítulo III se especifica, existe una gran disparidad en los niveles de eficiencia recaudatoria, observándose que la gran mayoría de los municipios pequeños (en

población) enfrentan serios problemas para efectuar sus funciones de recaudación; por otra parte, los municipios grandes han realizado esfuerzos de modernización que les permite tener un mayor ingreso.

Debe mencionarse, sin embargo, que no se cuenta con cifras específicas sobre los niveles de eficiencia recaudatoria de todos los municipios pequeños, pero los datos disponibles revelan que la mayoría de ellos no realizan una eficiente recaudación.

Por otra parte, puede afirmarse de una manera práctica que las finanzas públicas municipales³³ son los flujos monetarios que se derivan de la recaudación, administración y aplicación de los recursos financieros del municipio para solventar las distintas actividades que realizan los municipios en el desempeño de sus funciones administrativas, de gobierno y de prestador de servicios públicos.

De hecho, las finanzas tienen dos grandes componentes: los ingresos y los egresos. Los primeros son definidos por las legislaturas estatales, ya que en el seno de los congresos locales se autorizan los elementos que definen y constituyen los ingresos municipales y su nivel de endeudamiento; los segundos -los egresos- sí están definidos por los propios municipios.

Por Ley son los congresos estatales quienes definen los principales elementos de las haciendas municipales: objeto, sujeto, base, tasas, cuotas y tarifas, correspondiendo a los municipios únicamente la

³³ Para profundizar en el tema consultar José Manuel Niño Miranda, *Las finanzas públicas municipales de México. Análisis y evolución 1982-1994*, tesis de licenciatura en economía, México, ENEP-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, 91 pp.

potestad de elaborar y presentar iniciativas a dicho congreso para modificar esos elementos en su favor.

Aerofotogrametría.- Es la toma de fotografía aérea que se realiza con el fin de captar las características físicas de los predios y sus construcciones con fines catastrales (*también de desarrollo urbano*). Para efectuar este trabajo, el avión debe seguir estrictamente un **Plan de Vuelo** sobre líneas previamente trazadas, y atendiendo la normatividad emitida por el INEGI.

Aprovechamientos³⁴. Son las cantidades de dinero que perciben los municipios por funciones de derecho público y provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingreso, no clasificables como impuestos, derechos o productos, pero que son inherentes a ellos, tales como: rezagos, recargos, reintegros, donativos, multas, sanciones, otros.

Debido a que el origen de estos ingresos es la aplicación de sanciones administrativas y fiscales derivadas de infracciones cometidas por los ciudadanos a los ordenamientos fiscales y administrativos, no tienen una finalidad de financiamiento del gasto público, tal como sí sucede con los impuestos, derechos y productos, aunque efectivamente generan ingresos para financiar dicho gasto.

³⁴ Gran parte de estos conceptos se tomaron de las explicaciones contenidas en: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991, 1992-1996, 1996-1999 y 1997-2000*, México.

Contribuciones de Mejoras. Son las cantidades que recibe el gobierno municipal por ley a cargo de personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas ejecutadas en su entorno con recursos públicos, y que repercuten en un incremento en sus bienes, o en su nivel de bienestar socioeconómico.

Para obtener los recursos necesarios con los cuales financiar la ejecución de estas obras, las autoridades municipales distribuyen el importe total de la obra entre el número de personas beneficiadas y se les fija una cuota que el propietario o poseedor del bien inmueble debe cubrir en la Tesorería Municipal correspondiente.

Derechos. También denominados tasas, son las contribuciones establecidas en ley por los servicios públicos y constituyen una fuente de recursos que capta el gobierno como pago por un servicio que proporciona en sus funciones de derecho público, así como por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público, por ejemplo: por Registro Civil; por Registro Público de la Propiedad y de Comercio, por licencias y permisos, agua potable, otros.

Los derechos se fundamentan en el principio de beneficio directo que obtienen los usuarios, según el cual quienes obtienen un bien deben pagar por él y, para ello, son particularmente apropiadas las estructuras de tarifas por sector de la población, por tipo y por nivel de consumo o de prestación de servicio.

El cobro de los derechos por servicios públicos están claramente definidos en las Leyes de Ingresos Municipales, pero de manera

específica se establecen como responsabilidad directa de ese orden de gobierno en el Artículo 115 Constitucional y sus reformas, mencionando la seguridad pública, el agua potable, el alumbrado, aseo urbano, recolección de basura, mercados, rastros y panteones

Digitalización.- Es el proceso consistente en trasladar la información captada por la aerofotogrametría, y restituida a medios magnéticos para una mejor utilización en diferentes fines: catastrales, fiscales, urbanos, de planeación, etc.

Gasto Corriente. Son las erogaciones que realiza el gobierno Estatal y los Ayuntamientos y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que corresponden al sostenimiento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

Gasto de Capital. Es el monto de las erogaciones destinadas a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, construcción de obras públicas, valores financieros y otras inversiones que reflejen un incremento de los activos fijos patrimoniales o de capital correspondiente a los municipios.

Ingresos. Es la suma de recursos que el municipio percibe de acuerdo con los términos establecidos en las Leyes de Ingresos y demás

disposiciones legales de carácter hacendario, que le permiten cumplir con sus funciones y/o programas. Son considerados los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; contribuciones de mejoras, participaciones federales, transferencias, por cuenta de terceros, financiamiento y otros ingresos.

Ingresos Propios. Son las cantidades de dinero resultado de sumar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, así como las participaciones federales sobre las cuales las autoridades municipales tienen control y pueden disponer con regularidad y certidumbre de acuerdo a su presupuesto para realizar sus funciones de gasto corriente y de capital.

De hecho, la suma de los ingresos directos y las participaciones federales constituyen los ingresos propios municipales, atendiendo a que son producto del ejercicio del poder tributario que a ese orden de gobierno le otorgan la Constitución Federal y las Constituciones Estatales para exigir de los particulares las contribuciones; y de la facultad para obtener su patrimonio, los recursos para lograr sus objetivos.

Algunos autores como Humberto Rodríguez y Salvador Santana prefieren llamar a los ingresos propios *Ingresos Derivados*, considerando que “...serán todos aquellos ingresos que obtendrá el municipio de otros entes gubernamentales o bien de particulares”³⁵ señalando que esto se

³⁵ **Rodríguez Rodríguez**, Humberto, y **Santana Loza**, Salvador, *Limitaciones a las potestades y competencias tributarias municipales*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2000, p. 181.

debe a que el municipio no ejerce su poder de imperio tributario sobre los otros niveles de gobierno.

Esta definición, sin embargo, no se ha generalizado, y en la gran mayoría de los textos sobre finanzas públicas se utiliza el concepto de ingresos propios, incluyendo a las participaciones federales.

Dentro de los ingresos propios se incluyen cada vez con más frecuencia las contribuciones especiales (*generalmente de mejoras*), puesto que estos recursos son captados directamente por las haciendas municipales a través de su esfuerzo tributario y, aun cuando su destino corresponderá a un fin específico, la autoridad municipal puede disponer de ellos sin intervención de otros órdenes de gobierno.

En la actualidad existe cierta indefinición sobre si las transferencias podrían formar parte de estos ingresos propios, ya que una buena parte de esos montos pueden ser destinados por las autoridades a gastos tales como: nómina, recursos materiales, honorarios y algunas erogaciones que no se refieren a gastos de capital, pero que autoridades municipales consideran como *inversión social*.

Para efectos de este trabajo se tomará como ingresos propios a la definición tradicional, es decir, incorporando impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, hasta en tanto no se precise la naturaleza de las transferencias.

Impuestos. Son las prestaciones o contraprestaciones de dinero o en especie, establecidas de manera unilateral que deben pagar las

personas físicas y morales, en su calidad de causantes, al gobierno municipal en los términos establecidos en las distintas leyes impositivas tales como: predial, sobre traslación de dominio, al comercio, sobre diversiones y espectáculos, etcétera.

Debe señalarse que al fijar los impuestos, no es determinante el servicio o beneficio que cada contribuyente reciba en forma personal o directa, sino que se establecen en función del beneficio general recibido, y son fijados independientemente del nivel de ingreso del contribuyente.

Método individualizado de valuación.- Es el método utilizado por la mayoría de los gobiernos locales en el país, y consiste en realizar una visita al domicilio de los contribuyentes para aplicar una inspección ocular, recabar datos de los predios y sus construcciones, y anotarlos en una cédula catastral. Posteriormente esos datos se procesan y se les aplican fórmulas en las que se incluyen otras variables: infraestructura, equipamiento, medios de comunicación, ubicación geográfica, etc. respecto de los inmuebles, se comparan con las tablas de valores y finalmente se obtienen los valores catastrales que sirven de base para el cálculo del impuesto predial.

Método mecanizado de valuación.- Este método de valuación utiliza valores de calle por zonas homogéneas, con el fin de evitar las visitas domiciliarias, calculando los valores de los predios y sus construcciones de acuerdo a la infraestructura, equipamiento y cualquier otro elemento que pudiese afectar positiva o negativamente los valores de los inmuebles de los contribuyentes. Es uno de los métodos menos

onerosos, debido a que su cálculo se realiza en gabinete, y no requiere visita domiciliaria.

Obras Públicas y Fomento. Es el monto de las erogaciones gubernamentales destinadas a la construcción de obras públicas, adquisición de bienes muebles e inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

Otros Ingresos. Son las partidas que por su naturaleza no pueden ser agregadas o contabilizadas en los capítulos de ingresos existentes. De manera específica se refiere a ingresos provenientes de préstamos y anticipos, tanto de los gobiernos federal y/o estatal, de instituciones bancarias gubernamentales o privadas, y de particulares.

Otros Egresos. Son las partidas que por su naturaleza no pueden ser agregadas o contabilizadas en los capítulos de egresos existentes.

Participaciones Federales. Son las cantidades de dinero que recibe un gobierno (*Estatal o Municipal*) como participación de los ingresos federales, en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo a lo dispuesto en la ley correspondiente.

Las participaciones son la expresión financiera de la coordinación fiscal entre los gobiernos federal y estatal a fin de evitar la concurrencia tributaria sobre una misma materia o hecho imponible. De esta

coordinación se ven beneficiados los municipios, ya que la hacienda federal cuenta con una mayor flexibilidad impositiva y genera una gran cantidad de recursos que se reparten entre los estados y municipios.

Esta retribución debe realizarse para restituir a las entidades federativas y municipios los ingresos que dejan de percibir por el hecho de estar coordinados para el cobro de diferentes conceptos impositivos.

Productos. Es la cantidad que percibe el gobierno por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público, sino por la explotación de sus bienes patrimoniales, como son: por enajenación de bienes muebles e inmuebles, por arrendamiento, por intereses, otros.

Este rubro debiera reflejar la capacidad administrativa de las autoridades municipales para explotar a favor del municipio los bienes que le pertenecen, con lo cual puede obtener recursos adicionales para equilibrar los otros conceptos que no tienen una adecuada recuperación (*por ejemplo, los servicios públicos*) de sus costos.

Estos ingresos por productos, además de generar ingresos para financiar el gasto público a través del uso y explotación de los bienes patrimoniales, se les pueden utilizar para participar en la actividad económica del municipio.

Transferencias (Egresos). Son las erogaciones corrientes y de capital en dinero o en especie que el Estado o Municipio destinan a terceros

(personas físicas o morales, instituciones públicas o privadas) a través de subsidios, subvenciones, participaciones, compensaciones, pagos de seguridad social, etcétera para realizar actividades de tipo social que mejoren el nivel de vida de sus habitantes, así como para fomentar actividades de índole cultural o económico tales como: subsidios, ayudas u otros beneficiarios.

El destino y cobertura de estos recursos se ha ampliado a partir de las reformas del año 2000, cubriendo gastos referidos a seguridad social, vigilancia, salud, bienestar social, educación. En la práctica, los municipios pueden destinar estos recursos a gasto de capital y gasto corriente que signifiquen un beneficio para la comunidad.

Transferencias (Ingresos). Son los recursos asignados que otorga la administración pública federal a las entidades y órganos administrativos desconcentrados destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas asignados a los estados y los municipios tales como: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud Municipal, Fondo para la Infraestructura Social Estatal, Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, y otros.

Estos recursos provienen del presupuesto del gobierno federal o estatal, y se asignan de manera selectiva y para propósitos específicos, ya sean de naturaleza contingente, o bien para el desarrollo de una cierta actividad o sector.

La función principal de las transferencias es garantizar que en los niveles de gobierno local exista la posibilidad de alcanzar un nivel mínimo de prestaciones de ciertos servicios básicos, y abrir posibilidades de inversión en proyectos de infraestructura de largo plazo para intentar compensar las diferencias en el nivel y calidad de servicios o bienestar entre los distintos territorios del país.

La entrega de estos recursos se realiza de dos formas: condicionada o incondicional. En el primer caso se establece el destino que se le debe dar a los recursos, por ejemplo, para inversión pública; en este caso, pueden concederse bajo la condición de que el gobierno que las reciba aporte una cantidad similar de sus propios recursos. En el segundo caso pueden utilizarse tanto para gasto corriente (*transferencias corrientes*), o para inversión y/o pago de pasivos (*transferencias de capital*).

2. Economía Pública y Finanzas Públicas

La economía pública es la ciencia que se ocupa de la asignación de recursos económicos por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias, de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestal y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado³⁶.

Por otro lado, es evidente que la distribución del ingreso y la riqueza a través de las entradas y gastos públicos están estrechamente vinculadas al flujo del ingreso nacional y el empleo.

La economía pública tiene implicaciones con varias ciencias entre las que pueden señalarse: la política, economía, sociología, administración, planeación, contabilidad, etc., sin embargo, tal y como lo indica Richard Musgrave:

"...aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingreso y gasto, los problemas básicos no son cuestiones financieras, pues no se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital, sino primordialmente son cuestiones de asignación de recursos, de distribución del ingreso, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo, es decir, es una investigación sobre los principios de la economía del Estado. En consecuencia, las operaciones de la disciplina son transacciones económicas y tienen repercusiones económicas. En forma específica

³⁶ Con base en Benjamín Retchkiman Kirk, *Teoría de las finanzas públicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, Tomo I, pp. 13-55.

podría afirmarse que la economía pública pretende encontrar un equilibrio entre la economía y la política, con una "propensión" hacia la primera"³⁷.

Debe señalarse que la economía pública no es simplemente una parte del campo de la economía, ya que aquélla trasciende a ésta en su delimitación estricta. La economía se dedica al individuo o grupo de ellos; la economía pública específicamente del Estado; la economía considera las relaciones materiales entre las personas; la economía pública trata las relaciones entre gobierno y ciudadanos; las actividades de la una afectan a la otra.

Aun cuando la economía pública es independiente, sus relaciones son muy íntimas con la economía y la política; con la primera porque estudia y analiza los actos económicos del sector público, es decir del Estado; con la política, porque sus actividades gubernamentales tienen efectos sobre el ciudadano y condicionan las relaciones individuo-Estado, mientras que la economía pública sólo se introduce en la política en la medida en que dichas relaciones materiales afectan las ligas del individuo con el Estado.

La connotación económica de la economía pública se manifiesta en el hecho de que debe dedicar especial atención a la asignación de recursos económicos, a la distribución del ingreso, a la estabilidad y al desarrollo.

³⁷ Richard Musgrave A., "The theory of public finance", citado por Benjamín Retchkiman Kirk, *Teoría de las finanzas públicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, Tomo I, p. 15.

El profesor Benjamín Retchkiman, retomando los planteamientos teóricos de Musgrave sobre la economía pública, señala que ésta tiene los siguientes objetivos: ³⁸

1. Eficiencia económica en el uso de los recursos productivos
2. Mantener condiciones de pleno empleo
3. Libertad en el uso de los recursos
4. Estabilidad económica
5. Desarrollo económico
6. Equidad en la distribución del ingreso

Para lograr estos objetivos, la economía pública se rige por dos principios organizativos y motrices fundamentales:

- a) Principio del mercado o de autorregulación de la oferta y la demanda, y ...
- b) Principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto

Ambos principios constituyen sistemas o formas de organización diferentes para asignar recursos (*en economía se refiere a la función producción*).

Se ha observado que el primer principio presenta fallas en su funcionamiento, ya que la función producción está determinada en última instancia por la tasa de ganancia, y en algunas tareas ésta es muy pobre (*o no existe*), por lo que esas *fallas* del mercado deben ser corregidas con inversión pública.

³⁸ Retchkiman Kirk, *op. cit.*, pp. 22-23.

Esta inversión se destina a **proyectos de larga maduración y gran monto**, es decir, infraestructura y mantenimiento: presas, centrales hidroeléctricas, carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc.; y **gasto en bienestar social** como son: escuelas, parques y jardines, instalaciones deportivas, instituciones de salud, hospitales, teatros, etc. Así, la intervención del Estado en la economía constituye lo que se denomina *economía mixta*, y se ubica de lleno en el campo de la economía pública.

El segundo principio rector es el mecanismo del presupuesto, y a partir de su instrumentación el Estado busca obtener un mayor desarrollo económico, eliminar las tendencias hacia la concentración del ingreso y la riqueza, y esto sólo se logra aplicando medidas de carácter político y administrativo entre las cuales destaca de manera muy especial el presupuesto.

La naturaleza política de las decisiones económicas gubernamentales no se ubica fuera del círculo de la economía: los egresos del Estado compiten con los gastos privados por los recursos que tiene la comunidad; los impuestos desvían medios de compra del sector privado al público y ambos, es decir, los beneficios derivados de los gastos del gobierno, y los recursos de que no disponen en el sector privado se ven afectados por la imposición, lo cual tiene repercusiones en el ingreso real.

Las operaciones de la economía pública afectan el nivel global de la actividad económica a través de gravámenes, gastos, préstamos, inversiones, etc., por lo tanto, esas operaciones no están fuera de la

economía, sino que ambas están íntimamente compenetradas y actúan en un campo económico que les es común.

3. La Noción Impositiva en los Clásicos

Al revisar el pensamiento teórico sobre la economía pública encontramos que ya Adam Smith, a pesar de que propugnaba por el *laissez-faire* (*dejad hacer, dejad pasar, es decir, el libre comercio*) y el principio de la "mano invisible", reconocía la necesidad de que el Estado participara en gastos gubernamentales destinados a infraestructura y otras inversiones porque no eran rentables para el sector privado. Por el lado de los ingresos, Smith enunció sus cuatro famosos **cánones de la tributación**³⁹:

1. Proporcionalidad
2. Certidumbre
3. Temporalidad
4. Rentabilidad

que corresponden al campo de estudio de la economía pública.

Por su parte, David Ricardo a principios del siglo XIX dedica especial atención a los tributos derivados de utilidades, salarios, arrendamientos y el comercio⁴⁰. En su obra, el autor hace un amplio estudio sobre una gran cantidad de impuestos, sus características y naturaleza, dedicando inclusive un apartado al impuesto predial, destacando su importancia dentro de los ingresos públicos.

³⁹ Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1958, p. 639.

⁴⁰ David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985 (1ª reimpresión), p. 332.

4. Evolución de la Teoría de las Finanzas Públicas

Dentro de la evolución de las finanzas públicas como disciplina pueden observarse dos tradiciones: la anglosajona, representada por Marshall, Pigou, Jevons y Walras, y la escandinava-italiana, con Wicksel, Lindhal y Pareto a la cabeza.

Dentro de la primera, los marginalistas sostenían que el campo de las finanzas públicas se reduce a *"...los temas relacionadas con la distorsión en los precios que generan los impuestos en una economía competitiva de equilibrio parcial, y su preocupación principal es estudiar el concepto de incidencia fiscal"*⁴¹.

Los marginalistas estudiaron el impuesto al ingreso personal y aplican el análisis marginal al estudio de la incidencia y equidad en los tributos, aunque también abordan el estudio de los problemas de la estabilidad como: la inversión, la demanda agregada, la economía del bienestar, y el pleno empleo. Los marginalistas defendían la capacidad de pago y el principio de igual sacrificio respecto a los gravámenes.

Por su parte, la escuela escandinava-italiana abordó las finanzas públicas como un proceso de intercambio, elevando los temas de gasto e imposición fiscal a la categoría de subdisciplinas reconocidas por su elegancia y utilidad práctica; de hecho contribuyeron a integrar el estudio del gasto y los impuestos como las dos caras de un mismo proceso.

⁴¹ José Ayala Espino, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 60.

La tradición escandinava-italiana señalaba que la asignación eficiente de recursos podía conseguirse a través de los mercados competitivos, sin necesidad de que interviniese el Estado. En ese sentido, insistía, la función del Estado se reducía a estudiar las distribuciones correctas de los factores y recursos, así como a proponer las políticas más adecuadas y deseables.

Más tarde, en la etapa de los posclásicos, la economía pública se divide en dos ramas: la de los institucionalistas, y la de los socialistas. La primera considera que los impuestos constituyen el precio de los servicios del Estado, y que deben basarse en el beneficio recibido y en el costo que resulta para el gobierno; además, para lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, debe ponerse especial atención en los sistemas de recaudación. La segunda (*los socialistas*) concebía a los gravámenes como un medio de obtener reformas sociales y económicas, pero no con propósitos fiscales.

Un punto de vista interesante es el del pensador, periodista, economista político y filósofo social Henry George, quien a finales del siglo XIX señalaba que:

“El mejor impuesto para recaudar los ingresos públicos es, evidentemente, aquél que reúne, de un modo más completo, las siguientes condiciones:

Primera.- *Que pese tan levemente como sea posible sobre la producción...*

Segunda.- *Que sea barata y fácilmente recaudado, y caiga tan directamente como sea posible sobre el último pagador...*

Tercera.- *Que sea cierto...*

Cuarta.- *Que cargue por igual...*⁴²

Para este pensador, un impuesto confiscatorio sobre la renta de la tierra constituiría un remedio eficaz para combatir la existencia de lotes baldíos, en la medida de que incidiría de manera integral sobre cualquier ingreso derivado del inmueble. Por ende, para George, *"...un impuesto sobre el valor de la tierra es el impuesto más barato sobre el que se puede recaudar un gran ingreso, dando al Estado el mayor ingreso neto en proporción a la suma cobrada al pueblo."*, ya que *"...un impuesto sobre el valor de la tierra tiende a aumentar la competencia entre propietarios y, por ende, a reducir el precio de la tierra"*.⁴³

Este pensamiento, válido para la época en que George lo planteó, no es necesariamente válido actualmente, ya que, como lo señala en su prólogo Nora Clichevsky:

"Ocurre que no todos los vacíos son resultado de la retención especulativa. Una de las motivaciones originales para el desarrollo del proyecto [...] fue, justamente, la de superar aquella visión simplista y reduccionista de la cuestión. En la actualidad, se percibe [...] que no toda la tierra vacante está en manos de propietarios privados; que, pese a estar en manos de propietarios privados, los

⁴² Henry George, *Progreso y miseria*. Robert Schalkenbach Foundation, Nueva York, 1879, 579 pp. trad. de *Progress and Poverty* [s.l.i.] por Baldomero Argente del Castillo, 1997, p. 421.

⁴³ *Ibid.*, p. 429.

*terrenos son retenidos por distintos motivos, no sólo especulativos; ..."*⁴⁴

Lo anterior, según Clichevsky, debido a que las medidas fiscales de carácter punitivo pueden resultar contraproducentes, ya que en muchas de las ciudades latinoamericanas los terrenos ya se han ocupado ilegalmente y los propietarios son ajenos a ello.

Con la aparición de Keynes se produjeron cambios significativos entre los cuales destaca la consideración macroeconómica de los problemas públicos⁴⁵. Con la experiencia de la gran depresión de los años treinta y el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial se demostró que los problemas económicos y políticos no pueden solucionarse de manera aislada, y que la economía debe estudiarse como un todo, analizando integralmente los efectos que produce en la actividad económica de un país.

De esa manera, la teoría Keynesiana centra sus ideas fundamentales en cinco puntos: la naturaleza general de su análisis, el papel de la inversión, la incertidumbre acerca de la situación económica futura, la tasa de interés, y los problemas del dinero. A diferencia de los clásicos, quienes buscaban la ocupación total de los factores de la producción –y *por supuesto del pleno empleo*–, Keynes señalaba que la economía puede estar en equilibrio tanto en un alto como en un bajo nivel de ocupación.

⁴⁴ Nora Clichevsky. *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Boston, Lincoln Institute, 2002, p. viii.

⁴⁵ John Maynard Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (6ª reimpresión), p. 15.

Keynes expresó como hipótesis que la economía tiene una clara tendencia a mantenerse en equilibrio a un nivel abajo del pleno empleo, y que se necesita la intervención del Estado, a través del mecanismo del presupuesto para contrarrestar esta tendencia depresiva.

La teoría Keynesiana expresa como causas históricas del desempleo las siguientes⁴⁶:

1. **La declinación de la eficiencia marginal del capital**, lo que provoca un monto deficitario de la inversión y posteriores repercusiones en el empleo de los factores de la producción.
2. **La disminución de la propensión marginal al consumo**, que se explica de la siguiente forma: en la medida en que el ingreso real se incrementa, la necesidad de satisfacer necesidades apremiantes disminuye al mismo tiempo que aumenta el nivel de vida. Es decir, al aumentar el ingreso, el ahorro también se incrementa, pero el consumo se constituye en una función relativamente estable; esto provoca que el efecto de la inversión a un nivel alto de ingreso sea menos estimulante para el consumo que con un ingreso bajo lo que, aunado a una declinante eficiencia marginal del capital, determina el dilema del capitalismo, que se enfrenta a un incrementado deseo de ahorrar y a un bajo incentivo para invertir.

Dentro de la teoría Keynesiana se ubica a la tasa de interés como una de las principales variables que, junto con la propensión al consumo y la eficiencia marginal del capital, determinan la situación económica. La

⁴⁶ *Ibid.*, p. 125.

tasa de interés depende de la cantidad de dinero en circulación y de la preferencia por la liquidez. Esto último obedece a 3 motivos⁴⁷:

- A. Transacción
- B. Precaución
- C. Especulación

La tasa de interés y la eficiencia marginal del capital determinan el volumen de la inversión, del que depende a su vez el empleo, considerando la existencia de la propensión al consumo; el empleo, por otra parte, es función de la demanda efectiva, que está formada por el volumen de la inversión y la propensión al consumo. Por último, la eficiencia marginal del capital se debe a las perspectivas de utilidades y el costo de reposición de los bienes de capital.

Para Keynes el desempleo es una desproporción del exceso de ahorro ante la inversión, y al continuar esta tendencia se produce una contracción en la economía que iguala al ahorro con la inversión. Para volver al equilibrio, Keynes propone una política compensatoria que incremente la inversión. Al señalar esto, Keynes estaba incorporando la **economía pública** en su Teoría General, pues la consideraba como un factor de promoción y de equilibrio dentro del desarrollo económico.

Las recomendaciones Keynesianas para aplicarse en la economía pública son las siguientes⁴⁸:

1. Implementar y reforzar una política de bajas tasas de interés
2. Complementar o suplir la inversión privada con gasto público, y

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 176-177.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 217-224.

3. Crear un **sistema tributario progresivo** que contrarreste la declinación de la propensión al consumo

Como se observa, en esas recomendaciones están implícitos los mecanismos de mercado y del presupuesto, superándose ese concepto obsoleto de que la economía pública se refería principalmente al estudio de los impuestos y a su justificación teórica.

Keynes se refería a la consideración macroeconómica de los problemas públicos proyectando no sólo el análisis exhaustivo de los impuestos, sino que consideró a éstos en un concepto que no se les separaba de los gastos públicos, ya que los efectos de ambos están estrechamente interrelacionados. Dentro de esta gran visión macroeconómica se tomó como parte de la economía pública el estudio de la estabilidad económica y del crecimiento.

Derivada de esta visión de la economía pública, el profesor Benjamín Retchkiman, retomando los principales postulados teóricos de Musgrave y otros estudiosos en la materia, señala que existe una **Teoría Múltiple** que tiene como objeto de estudio la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la riqueza, la estabilidad económica y el crecimiento que, transformados en funciones, podrían sintetizarse de la siguiente manera⁴⁹:

1. **Satisfacción de necesidades sociales.**- La política presupuestal debe proveer bienes y servicios para satisfacer necesidades colectivas de los individuos y, para hacer esto factible, las personas deben contribuir tan cercanamente como les sea posible.

⁴⁹ Retchkiman Kirk, *op. cit.*, p. 24

Debe llegarse a un balance social con una proporción satisfactoria entre la oferta de bienes privados y la de los servicios públicos, es decir, con una óptima asignación de recursos productivos.

Un problema central que se observa en las naciones federales, donde la facultad de gravar tiene varios niveles se presenta en la imposición, pues el juego de fuerzas beneficia a la entidad federal, mientras que los estados y municipios se quedan con las fuentes de ingresos que la Federación deja, lo que también incide sobre los servicios gubernamentales prestados.

- 2. La distribución del ingreso y la riqueza.-** Considerando la propiedad de los recursos y su precio, es evidente que en una sociedad democrática capitalista se hace obligatoria la intervención del Estado para corregir los resultados de la distribución del ingreso y la riqueza. En este sentido, el uso del mecanismo del presupuesto parece ser la mejor solución a fin de que esta actividad se lleve a cabo de una manera ordenada y causando la menor desviación posible al funcionamiento eficiente de la economía.

Al considerar la asignación de recursos se aceptó el principio del beneficio como política tributaria para tener una evaluación de los servicios públicos prestados; en lo que respecta a los ajustes distributivos, éstos deben estar en la esfera de influencia de los principios de capacidad de pago y de igual sacrificio, es decir, recurrir a los gravámenes progresivos para hacer ajustes en una economía mixta.

3. **La estabilidad económica.-** Se ejecuta a través de la política presupuestal, y su meta principal es proyectar el mayor uso posible de los recursos productivos existentes, evitando el peligro de la inflación, y que existan factores de la producción ociosos. Para llegar a estos fines se usará de manera fundamental una combinación de déficit y superávit con el objetivo de elevar o disminuir la demanda.

De manera más específica, y refiriéndonos a los impuestos a la propiedad raíz, se encontrará que, no siendo tan sencillo alterar el nivel de los servicios públicos y de las obras, se puede y debe recurrir a otro expediente, mover las tasas de los gravámenes. Para aumentar la demanda agregada se bajan dichas tasas, y se incrementan para disminuirla (aplicación de política keynesiana).

4. **El desarrollo económico.** El estudio del desarrollo considera las relaciones entre producción, ahorro, consumo y actividades del Estado como factores determinantes.

Entre las actividades normales del Gobierno para promover el desarrollo se tiene la asignación de recursos y una adecuada dirección para la utilización de los mismos, el mantenimiento de los servicios públicos, los ajustes en la distribución del ingreso, la riqueza y la estabilidad económica con su corolario de controles sobre el empleo, el dinero y las fluctuaciones de la inversión.

En la teoría múltiple de la economía pública debe tenerse presente que cada uno de los objetivos persigue sus propias metas por medio de técnicas y condiciones generalmente diferentes, aunque sus resultados finales combinados sean los mismos.

En la distribución del ingreso, por ejemplo, tiene que establecerse cuál es el mejor, considerando el sistema económico imperante y, por supuesto, usar discrecionalmente los gravámenes y las transferencias para lograr la meta. En la estabilidad económica se usará la política compensatoria para eliminar la inseguridad económica y garantizar la ocupación plena, así como el desarrollo y la movilización de toda la economía para un mejor aprovechamiento del excedente por parte de la sociedad. El supuesto de cada uno de los objetivos es que cada uno de los otros está dado, es decir, se ha logrado.

El logro de estos cuatro grandes postulados están íntimamente relacionados con el concepto de eficiencia económica, entendida ésta como la capacidad de la administración pública para elegir una estructura tributaria que obtenga un nivel de recaudación que ocasione la menor distorsión posible en la economía, que altere lo menos posible las decisiones de empleo, inversión y ahorro de la sociedad en su conjunto, y que tampoco altere la asignación de los recursos.

Tanto el impuesto predial como el impuesto sobre adquisición de inmuebles están conceptualizados como gravámenes locales, y respecto al criterio de eficiencia económica se busca que cumplan con las siguientes características⁵⁰:

- a) Un impuesto local no debe interferir con la estabilización económica.
- b) La base gravable debe ser poco móvil.

⁵⁰ José Alfredo Tijerina Guajardo y Antonio Medellín Ruiz. *Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria*. Documento de investigación N° 11, México, Centro de Análisis y Difusión Económica, 1999, p. 2-8.

- c) La base tributaria debe ser visible o perceptible para asegurar la responsabilidad.
- d) La recaudación del impuesto debe ser suficiente para satisfacer necesidades locales.
- e) La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo.
- f) Debe ser capaz de administrarse efectivamente.
- g) No debe exportar la carga tributaria a los no residentes.

Los gravámenes derivados del suelo cumplen con la mayor parte de estas características, y para el caso de México, puede señalarse que únicamente el inciso *d) suficiencia para satisfacer necesidades locales* se cumple parcialmente.

Para lograr lo anterior, el gobierno debe contar con eficientes sistemas jurídicos, administrativos, técnicos, fiscales, sociales, etc., que se traduzcan en programas con orientación social, que incrementen el ingreso y la riqueza, que den estabilidad económica y promuevan el desarrollo.

Por otra parte, también deberá observarse el concepto de *incidencia impositiva*, que se refiere a la carga económica última y al efecto que produce en los precios y en otras magnitudes económicas.

Las personas que pagan un impuesto pueden lograr desplazarse de su carga hacia delante (*grupos de personas con ingresos mayores*) o para atrás (*grupos de personas con ingresos menores*). Sin embargo, en materia fiscal, los impuestos no son todo, ya que se tiene una progresividad en la asignación de programas financiados con gasto social (*educación, salud, solidaridad, cultura, etc.*) que inciden más en

las personas de menos recursos, lo que contrarresta la regresividad que se observa en la estructura impositiva.

No puede olvidarse que todo sistema fiscal busca ser equitativo, sin embargo, no es fácil definir el término. Así, desde la óptica del principio del beneficio, Adam Smith y los primeros tratadistas señalaban que *"...un sistema fiscal equitativo es aquél en el cual cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos"*⁵¹.

Atendiendo al principio de la capacidad de pago, se contempla el problema impositivo en sí mismo, con independencia de la determinación del gasto. Es decir, se necesita un ingreso total dado, y a cada contribuyente se le pide que contribuya según su propia capacidad de pago.

Estas dos vertientes de la equidad implican un conflicto fiscal, que en el enfoque múltiple se subsana planteando una combinación que trate de maximizar los ingresos públicos, dirigiendo el gasto de una manera ordenada hacia una mejor asignación de los recursos existentes y mayor distribución de la riqueza.

Puesto que las funciones de redistribución y estabilización son generalmente aceptadas como responsabilidad del gobierno central, y comprenden actividades como política monetaria, regulatoria y de distribución del ingreso (*provisión de bienes públicos*), y están más allá de la influencia de las políticas municipales, estas funciones corresponden a los gobiernos centrales.

⁵¹ Adam Smith. *op. cit.*, p. 726.

Considerando lo anterior, a los municipios corresponderá parte de las funciones de satisfacción de las necesidades sociales, así como las de desarrollo económico asignando recursos que deberá obtener a partir de la contribución de los individuos y de una eficiente utilización de los ingresos para dotar de mejores condiciones de bienestar a la población.

Con estas consideraciones teóricas se analizará el fortalecimiento de los ingresos derivados del suelo dentro del enfoque de la **teoría múltiple**, ya que sus resultados combinados pueden significar aportes hacia un desarrollo económico del país, y específicamente de las finanzas públicas municipales, ya que regularizando esos rubros de ingresos se generarían mayores recursos para inversión, se obtendrán productos útiles para otras áreas de la administración pública municipal y estatal, se produciría más empleo, los impuestos podrían aplicarse sobre una base tributaria más justa, y se avanzará en el control de la evasión fiscal.

De manera más específica, en referencia a los gravámenes del suelo, conviene mencionar lo que señala Kunz Bolaños, que representan "*...un excelente mecanismo para influir sobre la distribución e intensidad de ocupación de las actividades es la modificación en la lógica económica del suelo a través de imposiciones fiscales a éste*"⁵².

Además de generadores de recursos para las haciendas locales, estos mecanismos fiscales constituyen una herramienta para hacer que los actores urbanos retribuyan a la sociedad los beneficios que le genera, al mismo tiempo que esta fiscalidad permite orientar conductas urbanas

⁵² Ignacio Kunz Bolaños. "Instrumentos fiscales: Elemento fundamental en la implementación de políticas urbanas" in *Memoria del curso: Instrumentos para el Desarrollo Urbano*, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 92.

para lograr mejores niveles de bienestar entre la población, y aprovechar con mayor racionalidad la inversión acumulada en las zonas urbanas.

Hasta aquí se han analizado el marco jurídico-administrativo de los catastros y el ISAI, y los diferentes enfoques teóricos relacionados con los ingresos derivados del suelo, por lo que en el siguiente capítulo se estudiará estadísticamente la estructura y evolución de las finanzas públicas municipales desde una óptica global para definir sus fortalezas y debilidades.

CAPÍTULO III. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

El principal objetivo de este capítulo consiste, en primer lugar, en analizar la estructura de las finanzas públicas municipales, sus características, los elementos que las integran; en segundo lugar, estudiar la evolución de los principales rubros de ingresos y gastos municipales, detectando aquellos que presentan problemas, así como la forma en que han impactado a las haciendas municipales.

De igual forma, pretendo esclarecer las causas por las que los ingresos municipales están perdiendo dinamismo, las debilidades de las haciendas locales, y determinar el grado de dependencia que tienen éstas respecto de los recursos provenientes de la Federación.

En conjunto, este análisis permitirá determinar con precisión la situación de las finanzas públicas municipales para relacionarla con la propuesta de la tesis, en el sentido de que las haciendas municipales pueden fortalecerse actualizando y capturando los gravámenes derivados del suelo urbano, y eficientando su cobro en beneficio de los respectivos municipios.

Cabe aclarar que el énfasis estará puesto en los ingresos municipales, considerando que el trabajo se orienta al fortalecimiento de las finanzas municipales desde la perspectiva del incremento de los ingresos propios, y sólo marginalmente se realizará un análisis sobre el gasto municipal.

1. Evolución de los ingresos municipales

El análisis de las finanzas públicas municipales en México permite detectar las fortalezas y debilidades que tienen sus haciendas, especialmente en lo que se refiere a la capacidad para generar sus propios recursos, así como los niveles de dependencia en que pudieran incurrir respecto de los niveles estatal y federal.

Como se ha mencionado anteriormente, las haciendas municipales recibieron un importante impulso con las Reformas al Artículo 115 Constitucional en 1983 para incrementar sus ingresos --*fundamentalmente el impuesto predial*-- y particularmente a partir de programas de modernización catastral apoyados por Banobras y la Sedesol⁵³. De hecho, es a partir de 1988 cuando comienza a observarse un incremento real en la captación de este impuesto en el país.

Antes de esa reforma, los catastros nacionales (*a cargo de los Estados hasta 1983*) habían venido experimentando una caída real en sus ingresos⁵⁴, especialmente en los años correspondientes a las crisis de 1982-83 y posteriormente en 1986-87, al tiempo que los municipios enfrentaban cada vez mayores problemas en sus finanzas públicas.

Para tratar de solucionar este problema, el Gobierno Federal decretó que la administración hacendaria de los catastros pasara a ser facultad de los

⁵³ Para profundizar al respecto, consultar: Alejandro Ordoño Pérez, Fernando Azpeitia Sánchez y Antonio González Vargas, "Características y evolución del impuesto predial en México", *in Hacienda Municipal*, Año 18, N° 62, marzo de 1998, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, pp. 47-59.

⁵⁴ Angel Ulises Martínez Torres, *El impacto de la modernización del catastro urbano en la recaudación del impuesto predial en México*, tesis de licenciatura en economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 61-64.

municipios, lo que implicaba un esfuerzo de descentralización fiscal hacia ese nivel de gobierno.

Un primer análisis a precios corrientes para el período 1990-2000 sobre información municipal presentada en los cuadros IV.1 y IV.2 revela importantes aspectos entre los que destacan los siguientes:

CUADRO III.1. INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1990-2000
Estructura Porcentual

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Directos	37.74	39.96	40.87	39.19	37.60	35.37	30.75	29.40	25.93	22.42	21.01
Participaciones	48.08	47.11	47.90	44.37	47.35	49.11	53.28	55.71	51.33	48.08	58.38
Ingresos Propios	85.82	87.07	88.77	83.56	84.95	84.48	84.03	85.11	77.26	70.50	79.39
Otros Ingresos	14.18	12.93	11.23	16.44	15.05	12.74	11.02	10.82	11.87	11.31	10.27
SUBTOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México.

Deterioro de las finanzas públicas municipales

Los llamados Ingresos Directos (*impuestos, derechos, productos y aprovechamientos*) más las contribuciones de mejoras, que son resultado de la acción recaudatoria directa de los municipios, muestran una tendencia decreciente dentro de las finanzas municipales⁵⁵.

Prácticamente todos los rubros mencionados representaron un menor porcentaje respecto de los ingresos totales en esa década. Esto podría deberse a que en conjunto hicieron menores esfuerzos por fortalecer sus fuentes directas de ingreso, y en sentido contrario, a que incrementaron su dependencia de las participaciones.

⁵⁵ Es necesario aclarar que la información de recaudación municipal incluye al Distrito Federal, que supera con mucho los promedios del resto de los Estados representando prácticamente la mitad de la recaudación de impuestos. Más adelante, en el capítulo V se marcarán dichas cifras con y sin D. F. a fin de evitar estas distorsiones.

En el cuadro III.2. se observa que en 1990 los ingresos directos representaban el 37.7% de los ingresos totales, con un "pico" en 1992 que llegó al 40.9%, y una fuerte caída a partir de 1994-95 (*el error de diciembre*) que termina con un 21.0% en 2000. Este *relajamiento recaudatorio* en las haciendas municipales se presenta en todos los rubros de los ingresos directos⁵⁶.

De manera desagregada puede advertirse con mayor claridad el comportamiento de cada uno de los rubros que integran las finanzas municipales.

⁵⁶ Como se mencionó en el *Capítulo II. Conceptos Teórico-fundamentales de las finanzas públicas*, los ingresos directos se integran por: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, adicionándoseles las contribuciones por mejoras, por considerar que constituyen recursos disponibles para los ayuntamientos, aunque destinados a obras específicas.

CUADRO III. 2 INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1990-2000

Estructura Porcentual

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos	16.84	17.65	20.37	19.66	18.07	17.31	14.77	13.76	11.16	9.36	9.39
Derechos	8.30	8.08	8.08	7.39	6.58	5.64	6.76	6.48	5.85	5.32	5.31
Productos	4.51	4.97	4.51	4.41	3.85	4.18	3.07	2.89	2.70	2.25	1.77
Aprovechamientos	8.09	9.26	7.90	7.73	9.10	7.59	5.47	5.58	5.69	5.01	4.07
Contribuciones de Mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.65	0.68	0.69	0.52	0.46	0.47
INGRESOS DIRECTOS	37.74	39.96	40.87	39.19	37.60	35.37	30.75	29.40	25.93	22.42	21.01
Participaciones Federales	48.08	47.11	47.90	44.37	47.35	49.11	53.28	55.71	51.33	48.08	43.88
Transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.78	4.96	4.07	10.87	18.20	24.84
INGRESOS FEDERALES	48.08	47.11	47.90	44.37	47.35	51.89	58.23	59.78	62.20	66.28	68.72
OTROS INGRESOS	14.18	12.96	11.23	16.44	15.05	12.74	11.02	10.82	11.87	11.31	10.27
TOTAL DE ING. BRUTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México.

Durante la década en estudio la tasa media de crecimiento anual (**TMCA**) de los ingresos directos en términos nominales llegó al 20.36%, contra una de 32.27% de las participaciones, lo que refleja el mayor dinamismo de estas últimas, dato que confirma parcialmente lo que se planteó como hipótesis en este documento, en el sentido de que existe una mayor dependencia municipal de las participaciones y transferencias.

Por su parte, los impuestos experimentaron una TMCA del 20.38% en este mismo indicador, que prácticamente concuerda con la de los ingresos directos, lo que confirma la importancia de los impuestos dentro de los ingresos directos.

Este rubro, el de los impuestos, implica el mayor porcentaje de los ingresos directos municipales, llegando al 50.17% en 1993, lo que revela su importancia para las finanzas de este orden de gobierno como fuente generadora de recursos.

Dentro de los impuestos debe destacarse el comportamiento del impuesto predial, ya que constituye el principal ingreso directo, y el mayor ingreso municipal, únicamente superado por las participaciones. Sin embargo, esa fuente de recursos (*los impuestos*) muestra debilidad a partir de 1993, pasando de un 20.4% en 1992 a un 9.4% en el año 2000, lo que implica una disminución del 54.0% en sólo 7 años (*Cuadro III.2*).

De hecho, puede advertirse que el resto de los ingresos directos sufrieron también una importante disminución en la década estudiada, pues disminuyeron su importancia dentro de los ingresos totales, pasando de 40.87% en 1992 a sólo 21.01% en el año 2000, revelando su creciente debilidad estructural, pues en únicamente 8 años prácticamente se redujeron a la mitad.

Aun cuando por el monto de sus ingresos pudiera pensarse que los municipios han fortalecido sus ingresos propios (*directos + participaciones*) más las transferencias, esta visión es ilusoria, pues ello se debe fundamentalmente al fuerte crecimiento de los recursos participables y al deterioro de las fuentes propias de los municipios.

Al respecto es necesario aclarar que los municipios tienen control directo sobre aquellos ingresos que dependen directamente de sus actividades recaudatorias propias, y que tienen muy poca incidencia sobre los recursos provenientes de las participaciones y transferencias. A estos ingresos directos también se les denomina *recurrentes*.

El análisis estadístico anterior atiende a las interrogantes planteadas en la primera pregunta secundaria sobre la estructura y evolución de las finanzas públicas municipales, comprobando que los ingresos directos (*impuestos, derechos, productos y aprovechamientos*) de los municipios se han venido reduciendo en el período en estudio, destacando el caso del impuesto predial, que constituye el mayor de los impuestos.

Mayor dependencia financiera municipal de la Federación y Estados

En sentido opuesto al comportamiento de los ingresos directos se presentan las participaciones y transferencias, que han crecido en importancia en el período en estudio, en cuyo inicio aportaban el 48.1% de los ingresos municipales en 1990, disminuyen hasta un 44.4% en 1993, y ascienden consistentemente hasta representar el 68.7% en el año 2000.

La evolución de las anteriores cifras confirma lo planteado en la hipótesis de este trabajo, en el sentido de que los municipios están reduciendo sus ingresos directos, en tanto que sus hacienda locales cada vez dependen más de los recursos provenientes de la Federación, configurando un fenómeno que pudiese llamarse una *recentralización fiscal*.

Lo anterior puede explicarse fundamentalmente por la debilidad de las haciendas municipales y, sobre todo, por la política federal de impulsar una mayor descentralización fiscal que se promovió con el llamado "Nuevo Federalismo", otorgando mayores recursos a estados y municipios a partir del rubro de transferencias en educación, salud y seguridad a través del Ramo 26, la posterior conformación del Ramo 33 y la reestructuración de sus fondos.

Este nuevo impulso a la descentralización fiscal obedece en gran parte a la nueva realidad política del país, que se refleja en la existencia de una buena parte de gobiernos estatales y municipales con autoridades diferentes al partido que había estado en el gobierno (PRI) durante 70 años, así como a una nueva correlación de fuerzas políticas en el seno de los congresos locales, que en conjunto empujaron hacia una mayor distribución de los recursos manejados por la Federación.

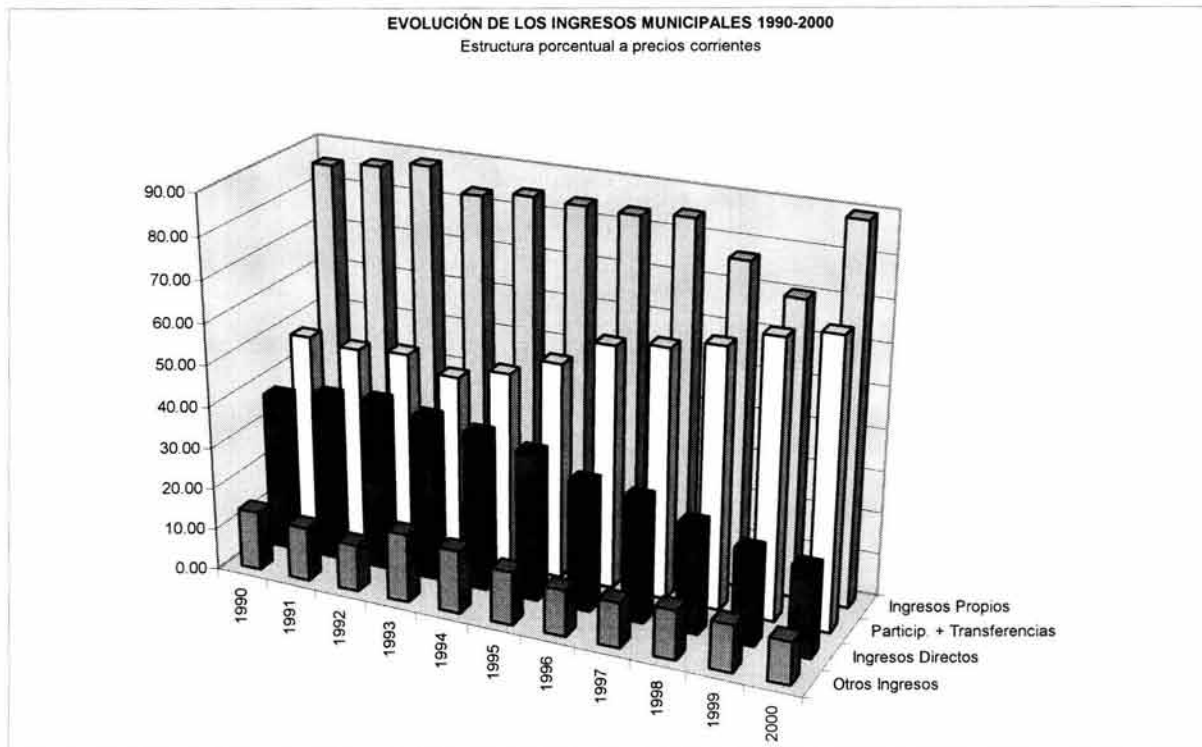
Como resultado, el rubro de transferencias hace su aparición en el año de 1995, cuando la grave crisis obliga a gran parte de los gobiernos estatales a entrar en procesos de reestructuración de sus adeudos ante la imposibilidad de enfrentar el pago de sus pasivos. En este contexto, el Gobierno Federal debió recurrir a recursos nacionales e internacionales extraordinarios para allegarse de fondos que le proporcionaran la liquidez necesaria para cumplir con sus compromisos contraídos.

En el primer año de su aparición (1995), las transferencias significaron el 2.8% de los recursos totales de los municipios, casi se duplicaron al siguiente año, crecieron fuertemente representando un 10.9% en 1998, 18.2% en 1999 y hasta un 24.8% en el año 2000; en cifras corrientes esto significó una tasa de crecimiento media anual del 85.5% entre 1995 y 2000, cuando el principal ingreso propio, el predial, sólo lo hizo al 18.4% en ese mismo lapso.

Estos últimos datos revelan las tendencias que en materia de fuentes de ingresos se presentan en las finanzas públicas municipales, y confirman lo señalado en las hipótesis planteadas en este trabajo, ya que los gobiernos locales, especialmente los municipales, están reduciendo sus fuentes propias de recursos y, en sentido inverso, reciben mayores cantidades y porcentajes de participaciones y transferencias.

Los esfuerzos de fortalecimiento de las haciendas municipales disminuyeron a partir de 1993, profundizándose el fenómeno de la dependencia de los recursos participables, tanto de los Estados como de la Federación. De manera gráfica, la tendencia de estos comportamientos puede visualizarse en la Gráfica III.1.

Gráfica III.1

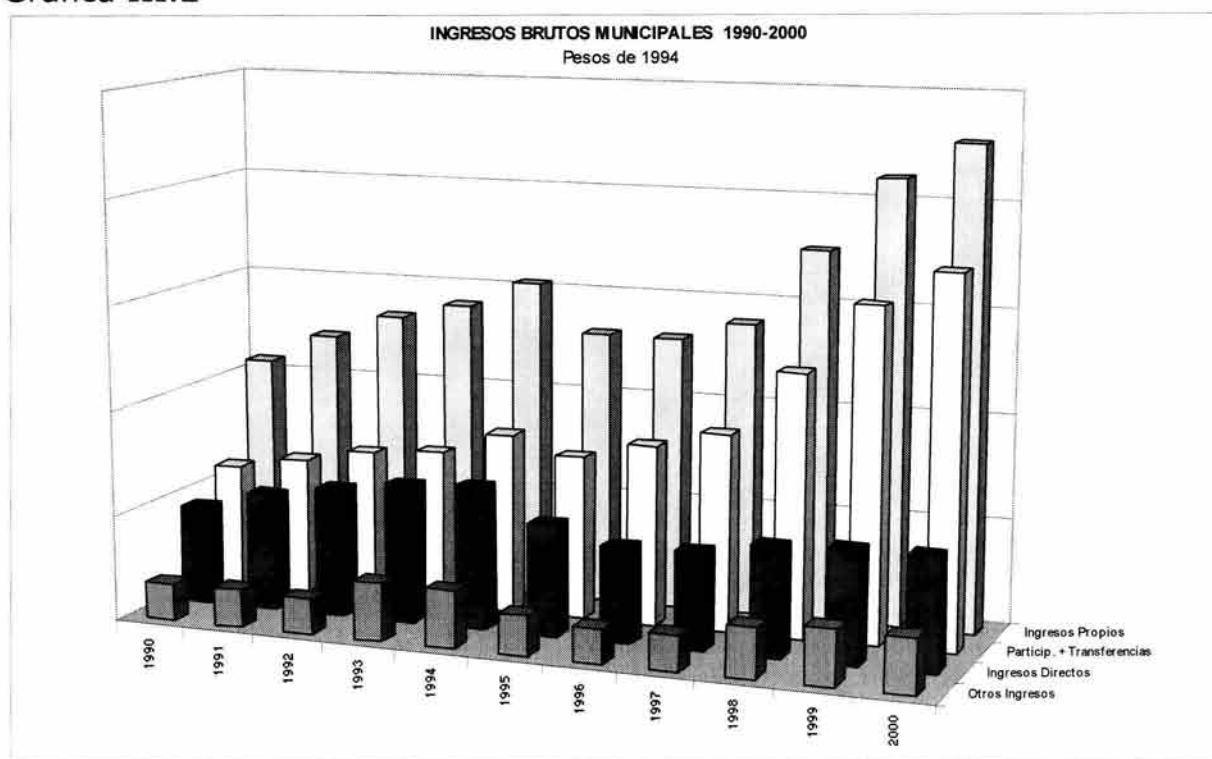


FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México.

La composición porcentual de los ingresos directos municipales muestra claramente un cambio en sentido opuesto a la tendencia de las participaciones y transferencias, que incrementan su aporte a los ingresos totales a partir de 1994 y, por otro lado, una fuerte disminución en los ingresos directos desde 1994.

Estos mismos ingresos municipales, expresados en precios reales de 1994, representados en la Gráfica III.2 revelan que el crecimiento de las participaciones y transferencias dentro de los ingresos municipales es aún mayor, con un importante dinamismo a partir de 1996, en tanto que los ingresos directos inician una pequeña recuperación en 1998, de tal manera que a fines del año 2000 se ubican en niveles de 1990, lo que constituye una década perdida para la recaudación directa municipal.

Gráfica III.2



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México.

También se observa que los ingresos propios prácticamente constituyen una función de las participaciones (*y en cierta proporción, también de las transferencias*), pues una gran parte de los municipios permanecen en situación estática en lo que a recaudación propia se refiere, y si bien su situación real ha mejorado, esto se debe a que sus ingresos provenientes de los recursos federales y estatales se han incrementado fuertemente, lo cual se observa claramente en el comportamiento de ambas barras.

El resto de los ingresos (*deuda, por cuenta de terceros, otros ingresos y disponibilidades*) han reducido su importancia dentro de las finanzas públicas municipales, al pasar de un 14.2% en 1990 al 10.3% en el año 2000 y, en términos reales, esos recursos equivalen prácticamente a los de 1992.

Esta mayor importancia de los ingresos provenientes de participaciones y transferencias de tipo federal representan la otra cara de la moneda en lo que se refiere a las finanzas públicas municipales ya que, por un lado los municipios reducen sus ingresos directos, por la otra, sus haciendas se ven beneficiadas por un mayor monto de recursos.

Esto constituye un círculo vicioso para los municipios, ya que al ver compensados vía ingresos federales los ingresos que dejan de recibir por sus esfuerzos tributarios, se presenta nuevamente un proceso de centralización fiscal, que podríamos denominar "*recentralización fiscal*".

2. Análisis de la evolución del gasto municipal

El análisis de los egresos municipales (*a precios corrientes*) también revela aspectos importantes tanto en su estructura, como en su evolución. Del análisis vertical (*ver cuadro III.3.*) se destaca la variación de los tres grandes rubros que lo conforman:

CUADRO III.3. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS MUNICIPALES 1991-2000

A precios corrientes

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OTROS EGRESOS	16.34	17.43	17.37	19.23	21.19	18.77	18.69	25.33	23.34	25.56
GASTO DE INVERSIÓN	26.00	25.13	23.88	21.42	17.62	20.72	18.61	18.49	21.00	20.33
GASTO CORRIENTE	57.66	57.43	58.75	59.35	61.19	60.50	62.70	56.18	55.66	54.11
EGRESO TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991 p. 43, 1992-1996 p. 53, 1996-1999 p. 53 y 1997-2000 p. 55, México.

- **Gasto Corriente.** Los gobiernos municipales destinan más de la mitad de su gasto al pago de sueldos, salarios, papelería y otras erogaciones necesarias para su operatividad y administración, pero que no aportan recursos materiales necesarios para ampliar los activos requeridos para atender a la población.

Al inicio del período en estudio este concepto significaba el 57.7% de los recursos ejercidos, es decir, 2.2 veces más que el destinado a inversión y 3.5 veces mayor a los pagos por otros conceptos tales como subsidios, ayudas y transferencias.

El gasto en este tipo de erogaciones se incrementó hasta llegar a representar el 62.7% en 1997, pero a partir del siguiente año se observa una disminución, y para el 2000 significó un 54.11% del gasto total.

ESTA TERCERA NO SALE
DE LA NUEVA JUZGADA

- **Gasto de Inversión.** Al inicio de la década anterior, los municipios utilizaron sólo el 26.0% de su gasto para ampliar sus activos, construir obras, o adquirir otros valores con los cuales mejorar y/o ampliar la cantidad y calidad de los servicios públicos que está obligado a prestar a su población. Ese porcentaje disminuye paulatinamente hasta que en 1995 se ubica en 17.62%, coincidiendo con la crisis mexicana de ese año.

Desde 1991 y hasta 1995 el porcentaje de recursos municipales destinados a gasto de inversión disminuye consistentemente desde 26.00% en relación al gasto total, hasta llegar a 17.62%; tras un ligero incremento en 1996, nuevamente se reduce en 1997 y 1998, y experimenta un leve repunte en los dos siguientes años, para alcanzar los 20.33% en el año 2000 que, sin embargo, está todavía lejos del índice logrado en 1991. Lo anterior significa que en la década en estudio los montos destinados a gasto de inversión se redujeron un 21.8%

- **Otros Egresos.** Este concepto se refiere a los recursos que los municipios erogan a través de transferencias, subsidios, pensiones, seguros, etc. y cualquier otro tipo de ayudas que proporciona directa o indirectamente a través de instituciones públicas y privadas para mejorar los índices de bienestar de la población con mayores requerimientos. En 1991 el gasto por este concepto equivalía al 62.7% del gasto de inversión; durante la crisis de 1995 representó el 120%; y desde 1997 hasta 2000 supera consistentemente lo destinado a inversión, constituyendo lo que se ha denominado el "*gasto o inversión social*".

Lo anterior evidencia que, en general, con el objetivo de reducir los efectos sociales de la crisis económica de 1994-95, las autoridades municipales mexicanas se vieron obligadas a reorientar su presupuesto destinando mayores montos a sufragar gasto social en detrimento del gasto de inversión. También se observa que este incremento en gasto social se financió fundamentalmente a partir de una reducción en el gasto corriente.

El análisis horizontal durante la década estudiada muestra que los municipios se han debilitado estructuralmente en el destino de su gasto, ya que dedican menor porcentaje al gasto de inversión, y aunque han reducido el que erogan en gasto corriente, canalizan crecientes recursos hacia otros egresos, lo que debilita su capacidad operativa, técnica y administrativa. Lo anterior tiene repercusiones directas en el nivel y calidad de la infraestructura y equipamiento que los municipios ofrecen a su población, deteriorando el nivel de vida de sus habitantes.

Este análisis es más claro considerando precios constantes, observándose en el Cuadro III.4 que debido a la crisis económica de 1994-95, los municipios disminuyeron su gasto real de inversión, y sólo hasta 1998 alcanzaron niveles semejantes al inicio de la década en ese rubro.

El mayor impacto de esa crisis, sin embargo, se dio en el gasto corriente, donde los gobiernos municipales se vieron obligados a reducir personal y gastos administrativos para hacer frente a las condiciones de ese momento. Su tasa de crecimiento media anual en esa década fue la más baja de los tres rubros: 1.9% en términos reales, frente al 4.0% del gasto de inversión y 8.6% de otros egresos⁵⁷.

Es claro que durante la crisis, los municipios redujeron sus tres grandes rubros del gasto, con énfasis en el gasto corriente y, en cuanto comenzó a darse cierta recuperación, orientaron mayores recursos a pago de deuda y gasto social (en 1998), al grado de que para el año 2000 el rubro de *Otros Egresos* se incrementó un 82.90% respecto del de 1997, el *gasto Corriente* un 15.4%, en tanto que el gasto de Inversión creció un 46.1% en ese mismo lapso (1997-2000)⁵⁸.

⁵⁷ Cálculo propio en base al cuadro IV.3., utilizando la tasa de crecimiento constante =

$$\left(\frac{Q_2}{Q_1} \right)^{n-1} \times 100$$

⁵⁸ Cálculo propio con base a datos del cuadro IV.3.

CUADRO III.4. EVOLUCIÓN DE LOS EGRESOS MUNICIPALES 1991-2000

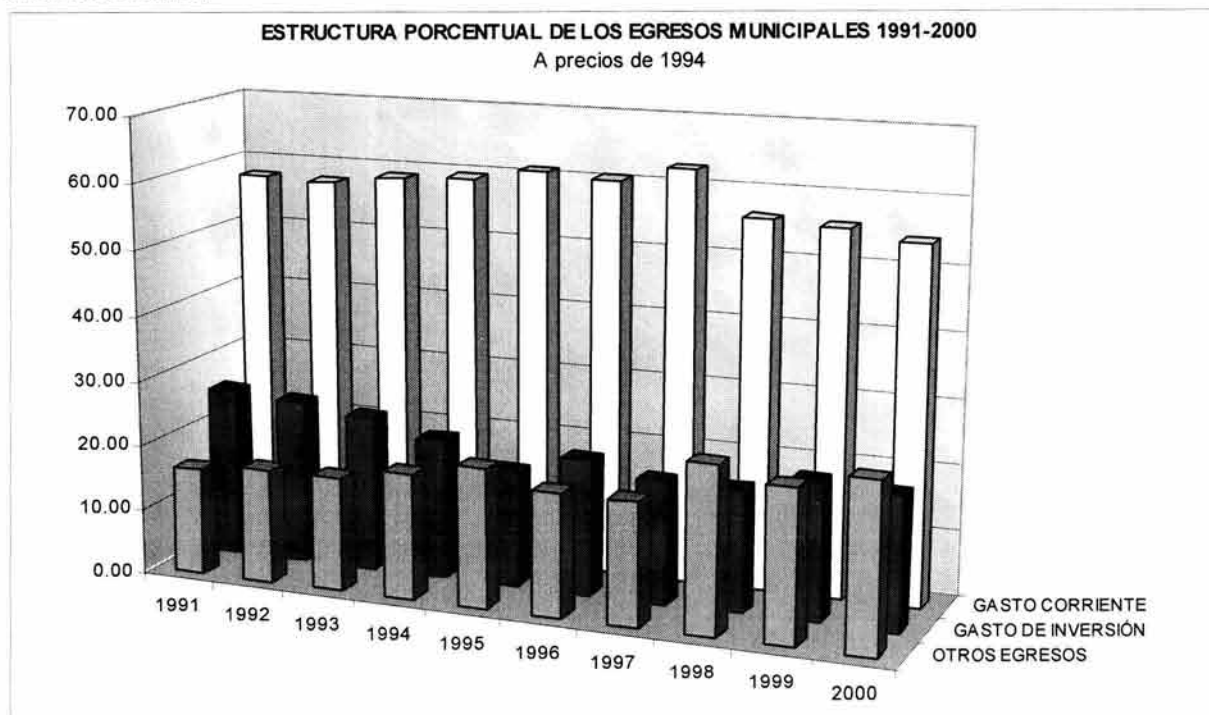
A precios constantes de 1994

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OTROS EGRESOS	4,391,284	5,116,572	5,498,323	6,440,611	5,984,540	5,463,813	5,932,309	9,225,752	9,237,852	10,847,552
GASTO CORRIENTE	15,493,548	16,855,754	18,591,614	19,879,526	17,283,585	17,609,223	19,902,866	20,458,044	22,031,607	22,961,034
GASTO DE INVERSIÓN	6,987,533	7,376,561	7,556,873	7,176,389	4,976,022	6,031,231	5,905,415	6,733,071	8,310,635	8,628,792
EGRESO TOTAL	26,872,365	29,348,887	31,646,809	33,496,526	28,244,147	29,104,267	31,740,590	36,416,866	39,580,095	42,437,377

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 43, 1992-1996 p. 53, 1996-1999 p. 53 y 1997-2000 p. 55, México.

Las tendencias de crecimiento para los rubros mencionados se comportan de acuerdo a lo que muestra la gráfica III.3.:

Gráfica III.3.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 43, 1992-1996 p. 53, 1996-1999 p. 53 y 1997-2000 p. 55, México.

A nivel nacional se observa una gran diferenciación en la utilización del mecanismo del presupuesto, ya que se ha usado de manera más eficiente en algunos estados y municipios que en otros; así, durante el período 1990-2000, y también a precios constantes de 1994, se observa en el cuadro III.5. que los municipios de algunos estados, como Tlaxcala tuvieron una elevada tasa de crecimiento media anual comparada con el resto de las entidades, en tanto que la tasa de su gasto de inversión se incrementó considerablemente.

Otras entidades federativas, como las dos Baja Californias, Coahuila, Durango, Hidalgo y Quintana Roo también muestran un mayor incremento en su tasa de gasto de inversión que en la del gasto corriente.

CUADRO III.5. TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL (TCMA) DEL GASTO MUNICIPAL POR ESTADOS 1990-2000

ENTIDAD	TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL		
	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto Inversión
Aguascalientes	6.60	6.74	4.50
Baja California	3.63	2.87	10.08
Baja California Sur	3.50	1.69	15.61
Campeche	7.60	7.87	3.12
Coahuila	4.61	2.16	11.23
Colima	6.38	5.72	10.72
Chiapas	6.56	5.31	5.09
Chihuahua	0.79	4.41	-2.68
Distrito Federal	2.71	2.79	-5.95
Durango	7.18	4.50	12.43
Guanajuato	10.10	5.43	10.85
Guerrero	6.88	0.85	6.33
Hidalgo	12.96	6.29	19.22
Jalisco	4.74	4.78	0.46
México	5.74	2.70	9.10
Michoacán	10.83	7.74	14.63
Morelos	14.11	9.90	16.28
Nayarit	6.34	4.04	12.09
Nuevo León	5.86	4.61	6.38
Oaxaca	10.87	7.38	10.66
Puebla	7.32	4.89	4.91
Querétaro	9.13	5.77	9.06
Quintana Roo	6.52	4.24	11.32
San Luis Potosí	10.62	8.01	-5.14
Sinaloa	3.58	5.76	-1.99
Sonora	3.40	2.55	3.21
Tabasco	9.25	3.22	9.15
Tamaulipas	4.99	2.45	5.82
Tlaxcala	16.22	7.20	23.97
Veracruz	6.79	7.40	-1.00
Yucatán	6.26	4.26	5.97
Zacatecas	4.71	5.72	1.21
TOTAL CON D. F.	4.68	3.64	1.94
TOTAL SIN D. F.	6.25	4.42	6.17

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 43, 1992-1996 p. 53, 1996-1999 p. 53 y 1997-2000 p. 55, México.

En sentido opuesto, por ejemplo, los municipios de San Luis Potosí mantuvieron una alta tendencia de crecimiento en su gasto corriente, pero en cambio experimentaron una tendencia negativa en su gasto de inversión. Los municipios de los estados de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas muestran también una mayor tasa de crecimiento en el gasto corriente que en el de inversión.

Es necesario aclarar que, debido al tamaño de su economía, el crecimiento negativo en gasto de inversión del Distrito Federal en ese período provoca que la tasa de crecimiento media anual de los municipios en el resto del país sea superior cuando se incluye al D. F.

Contribución de los ingresos municipales al gasto

La actual estructura de las haciendas municipales en México evidencian debilidades tradicionales, especialmente en la recaudación de sus ingresos propios, en el ejercicio de sus potestades tributarias, y en la organización técnico-operativo-fiscal ya que, en lugar de fortalecer la recaudación de sus ingresos propios, cada vez profundizan más su dependencia de los recursos que les entregan los estados y la Federación.

A partir de datos de sus finanzas públicas se han elaborado varias razones financieras municipales que revelan interesantes aspectos sobre el grado de suficiencia de recursos para sufragar sus diferentes rubros de gasto, tal como se observa en el cuadro III.6.

CUADRO III.6. CONTRIBUCIÓN AL GASTO MUNICIPAL 1991-2000

Porcentajes a precios constantes de 1994

RAZONES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ING DIR/GTO CORRIENTE	35.87	36.29	35.34	34.05	30.53	25.58	23.04	25.27	24.14	23.46
ING DIR/GTO INVERSIÓN	79.53	82.92	86.94	94.33	106.03	74.69	77.66	76.78	63.99	62.41
ING PROP/ GTO CTE	78.15	78.82	75.34	76.93	75.31	74.03	69.90	85.89	95.50	100.16
ING PROP/ GTO INV	173.28	180.11	185.36	213.10	261.58	216.13	235.59	260.98	253.18	266.51
PART+TRANS/ GTO CTE	42.28	42.54	40.01	42.88	44.78	48.44	46.86	60.62	71.37	76.70
PART+TRANS/GTO INV	93.75	97.20	98.42	118.78	155.54	141.44	157.93	184.20	189.19	204.10

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38 y 43, 1992-1996 p.45 y 53, 1996-1999 p. 45 y 53 y 1997-2000 p. 45 y 55, México.

A lo largo del período en estudio, los ingresos municipales directos alcanzaron a cubrir una proporción cada vez menor del gasto corriente: el 35.87% en 1991 y sólo el 23.46% en 2000, es decir, una disminución del 34.60% en términos reales. Por lo que se refiere al gasto de inversión, pasaron de aportar el 79.53% al 62.41% en ese mismo período, con una reducción del 21.53%.

Por otro lado, las participaciones (*incluyendo las transferencias*), que en 1991 alcanzaban a sufragar el 93.75% del gasto de inversión, muestran una tendencia ligeramente ascendente hasta 1993, se aceleran en 1995, con una pequeña caída en 1996, y retoma su crecimiento hasta el año 2000, llegando a representar un 204.1% del gasto realizado en inversión.

En relación al gasto corriente, los datos para 1991 revelan que podría haberse cubierto el 42.28% de ese monto total, y el 40.01% en 1993; para el año 2000 ese porcentaje se incrementa notablemente, al llegar a representar el 76.7% del gasto corriente.

Cabe recordar que este cuadro muestra datos no referidos al monto total de egresos, ya que existen otras erogaciones que no son gasto corriente ni de inversión, por lo que en muchas ocasiones superan el 100%. La

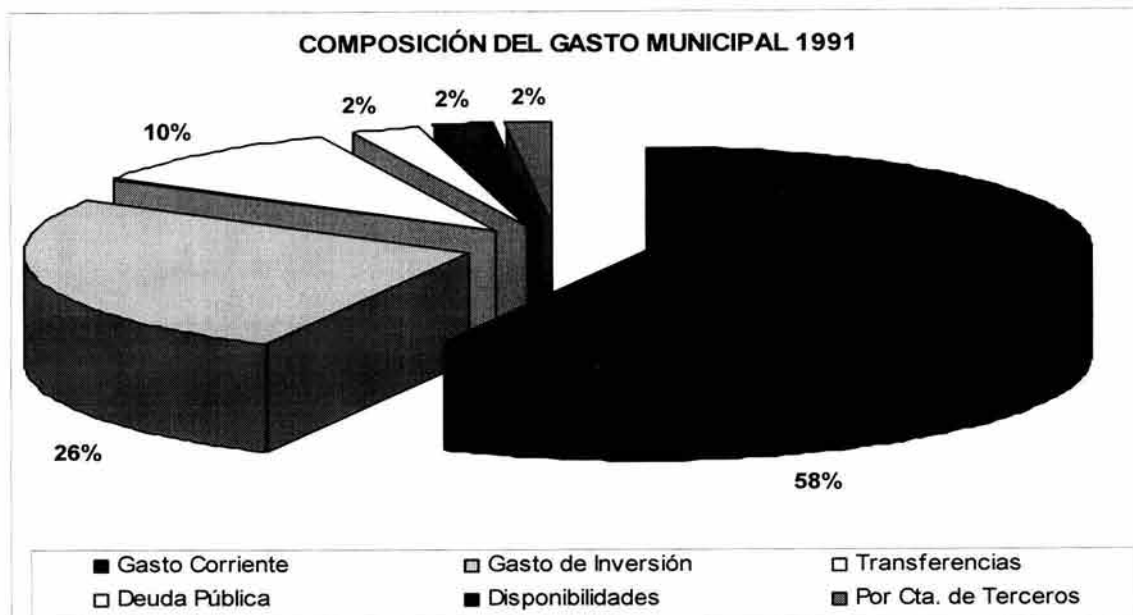
intención de las cifras presentadas se centra en la tendencia y alcance potencial de los indicadores señalados.

El comportamiento indicado en estas razones financieras municipales tiene dos explicaciones: por el lado del gasto, un incremento de los gastos que deben realizarse en materia de sueldos, salarios, materiales y papelería de oficinas, etc., así como en los precios de los materiales de construcción necesarios para las obras públicas que ejecutan los municipios. Por lo que se refiere a los ingresos, donde más se observa el impacto es en una baja eficiencia recaudatoria de las haciendas municipales.

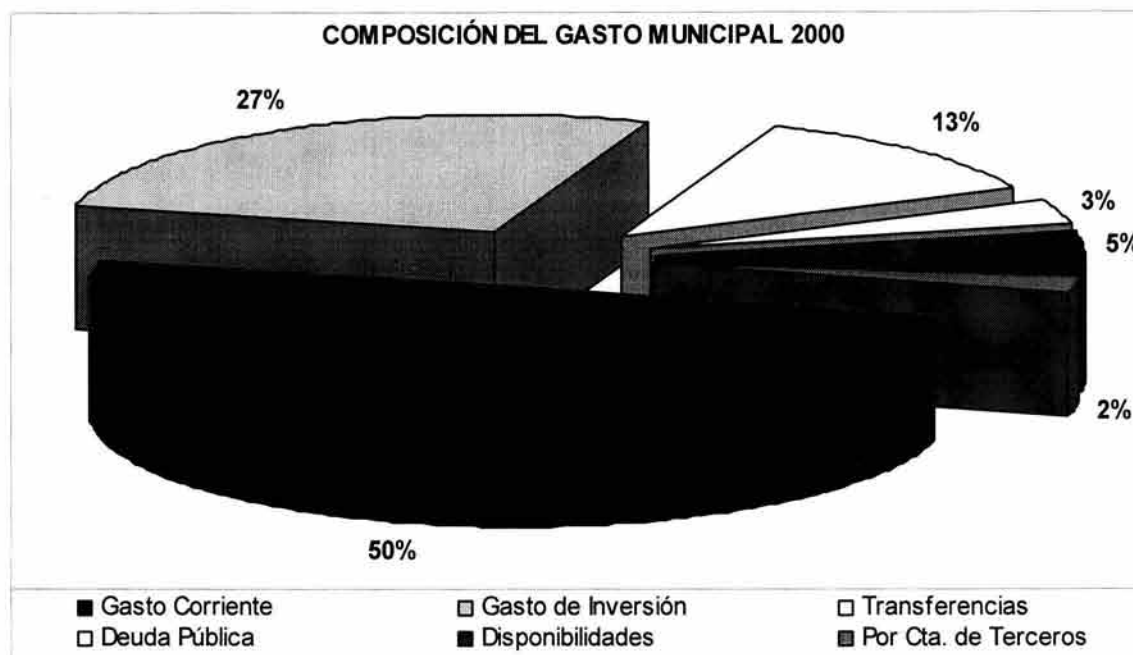
En las siguientes gráficas puede observarse que la estructura del gasto municipal entre 1991 y 2000 ha experimentado modificaciones; por ejemplo el gasto corriente se redujo 8 puntos porcentuales, en cambio, el gasto de inversión sólo aumentó un punto.

Los recursos se han canalizado a otros rubros como el de las transferencias, ya que ahora los municipios erogan los recursos que reciben de los Estados y Federación a través de los fondos (*especialmente del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Fomento Municipal*). También se advierte el crecimiento de recursos destinados al pago de deuda y a las disponibilidades.

Gráficas III.4.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991 p. 43, México .



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1997-2000 p. 55, México.

Desde otra perspectiva, los ingresos propios (*los ingresos directos + participaciones*) han contribuido cada vez en mayor proporción al gasto

aunque, como ya se mencionó, esto no se debe a una mayor eficiencia hacendaria de los municipios, sino a que la Federación, a partir del Nuevo Federalismo, ha incrementado los recursos participables, otorgando mayores montos a estados y municipios.

Lo anterior puede corroborarse en el cuadro III.6 presentado líneas antes, pues los ingresos propios, que inicialmente cubrían el 173.28% del gasto de inversión en 1991, al finalizar el año 2000 ya aportaban el 266.51%; de igual forma, con los ingresos propios era posible cubrir en 1991 el 78.15% del gasto corriente; para el año 2000 este porcentaje ascendía al 100.16%.

Por otra parte, la mayor fuente de recursos dentro de los ingresos directos, los impuestos, que en 1992 eran capaces de sufragar el 39.31% del gasto corriente, comienzan a disminuir a partir de 1993, llegando a representar en el año 2000 sólo el 25.39%, según se observa en el cuadro III.7.

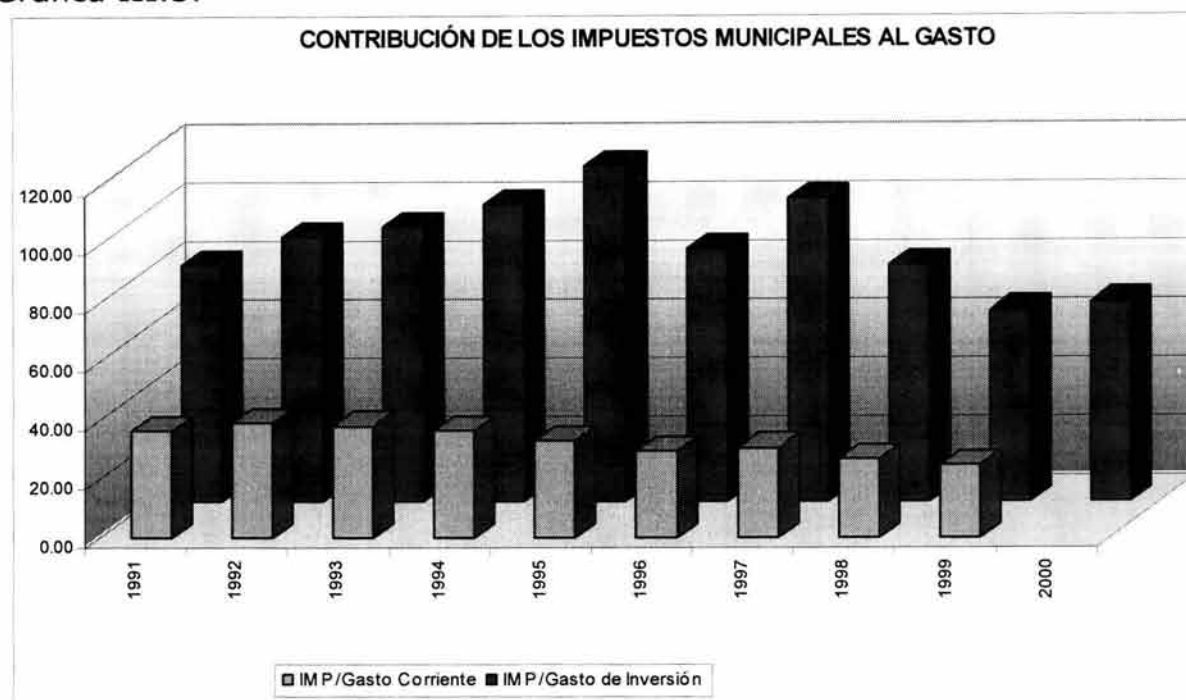
CUADRO III.7. CONTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL GASTO 1991-2000
Estructura porcentual

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IMP/Gasto Corriente	36.10	39.31	38.00	36.50	32.88	29.45	30.47	26.44	24.45	25.39
IMP/Gasto de Inversión	80.04	89.83	93.48	101.10	114.21	85.99	102.71	80.34	64.82	67.56

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38 y 43, 1992-1996 p.45 y 53, 1996-1999 p. 45 y 53 y 1997-2000 p. 45 y 55, México.

Por lo que se refiere a la relación impuestos-gasto de inversión, tanto en el mismo cuadro III.7., como en la gráfica III.5 se observa que en 1995 los impuestos llegaron a significar el 114.21% de esas erogaciones, y para el año 2000 se reducen drásticamente hasta llegar al 67.56%.

Gráfica III.5.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 43, 1992-1996 p. 53, 1996-1999 p. 53 y 1997-2000 p. 55, México.

Estas cifras evidencian que los municipios cada vez enfrentan mayores problemas para recaudar a través de sus haciendas locales los recursos que requieren para realizar las obras y servicios públicos demandados por su población, y que deben realizar esfuerzos adicionales para fortalecer sus haciendas con el fin de incrementar la captación de recursos locales, lo que reduciría la dependencia financiera que tienen de los estados y Federación.

Estas evidencias también confirman la hipótesis central de este trabajo pues, por un lado los municipios disponen de recursos propios cada vez más limitados y, por otro, se refuerza la dependencia financiera que tienen respecto de los recursos provenientes de la Federación.

El análisis de la contribución al gasto también revela que los municipios financian crecientemente su gasto a partir de recursos provenientes de la Federación, y que en sentido inverso, los ingresos directos que sus haciendas debieran estar recaudando haciendo uso de sus potestades tributarias, cada vez disminuyen más, por lo que toman la “*vía fácil*” de apoyarse crecientemente en las participaciones y transferencias, lo que refuerza la primera hipótesis emitida en este trabajo.

3. Debilitamiento de los ingresos propios de los municipios

Si bien no existe una definición oficial sobre el significado de los ingresos propios, en el medio de las finanzas públicas referidas a estados y municipios se aceptan como aquellas cantidades de dinero que los gobiernos locales recaudan directamente de sus propias fuentes normales u ordinarias de ingresos públicos, estando constituidas por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

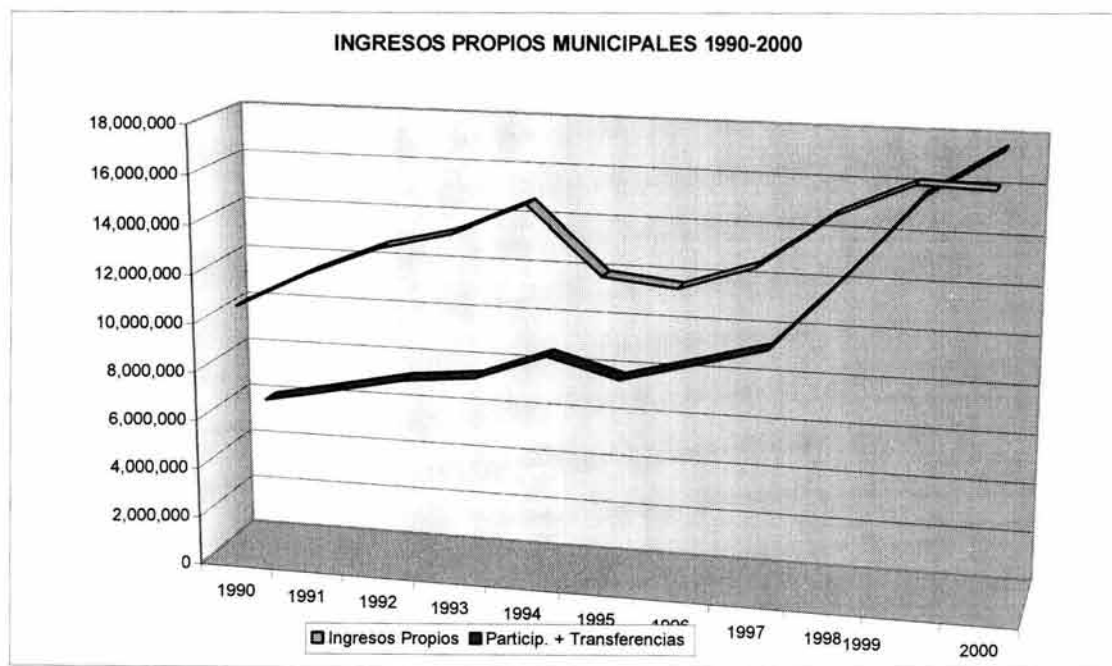
A los anteriores conceptos habría que agregar las contribuciones por mejoras, participaciones y, aunque todavía existe polémica al respecto, algunas de las autoridades municipales consideran como ingresos propios también a las transferencias, debido a que pueden disponer de una gran parte de esos recursos. También se les denomina ingresos ordinarios, aunque sin incluir las transferencias⁵⁹.

Lo anterior considerando que los dos últimos rubros (*participaciones y transferencias*), si bien ingresan a los municipios provenientes de la Federación y los Estados, son resultado de esfuerzos de recaudación que generalmente se realizan a nivel local, además de que los hechos económicos que los generan también se realizan en este ámbito. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, los municipios tienen control parcial sobre estos recursos, ya que vienen "*etiquetados*" por parte de Federación y Estados a través de los diferentes Fondos que los integran.

⁵⁹ Para mayor profundidad consultar Hugo Nicolás Pérez González, "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlatlauquitepec, Pue." in *Problemática y Desarrollo Municipal*, Universidad Iberoamericana, México 1994, 22 pp.

Como puede advertirse en la gráfica III.6., a lo largo de esa década los ingresos propios municipales prácticamente constituyen una función de las participaciones y transferencias, pues no muestran una dinámica propia, sino que su curva es una copia de las participaciones y transferencias, excepto durante 1999 y sobre todo en el año 2000, cuando las participaciones disminuyen en una pequeña proporción, pero en cambio, las transferencias se incrementan notablemente. Esto significa que el otro componente de los ingresos propios, los ingresos directos, tienen menor relevancia en el comportamiento de los ingresos propios.

Gráfica III.6.



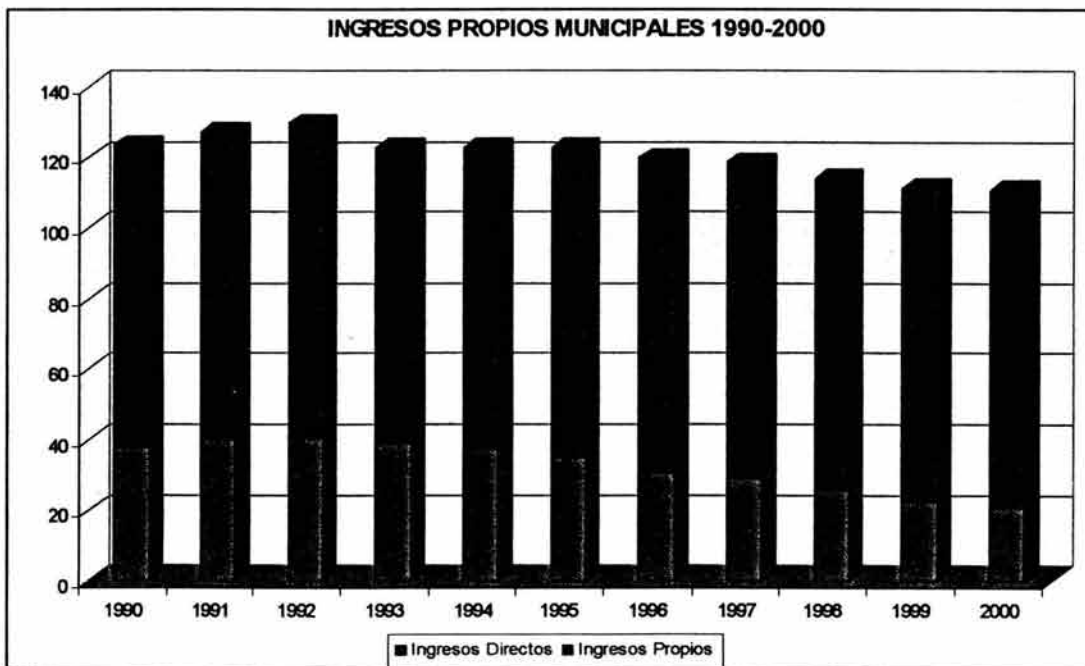
FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México.

De hecho, desde 1992, año en que los ingresos propios llegaron a su máximo de 40.87% de sus ingresos totales comenzó un descenso que se acentuó con la crisis de 1994-95, cuando los municipios (*también los estados*) se vieron obligados a realizar esfuerzos por reestructurar sus

deudas ante la inflación y la contracción económica, que no les permitió repercutir sus efectos en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. En consecuencia, se incrementó su nivel de deuda, y la Federación tuvo que elevar los montos participables para apoyar a los gobiernos locales.

En la gráfica III.7. se advierte esa menor contribución de los ingresos directos, y una mayor proporción de las participaciones en la estructura de las haciendas municipales.

Gráfica III.7.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México.

En 1992 los impuestos constituyeron el mayor ingreso directo de los municipios, pues llegaron a representar el 20.87% de ellos, iniciando una caída a partir de entonces, en tanto que para el año 2000 sólo recaudan el 9.39% de ese concepto. En este comportamiento tiene mucho que ver la

pérdida en la recaudación del impuesto predial, que constituye el mayor de los gravámenes municipales, seguido por el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

En general, los municipios experimentan una disminución en sus ingresos provenientes del impuesto predial, pero no suplieron esa pérdida de recaudación con otro tipo de ingresos directos, sino tomaron la salida más fácil: cubrir sus necesidades de financiamiento con recursos provenientes de participaciones y transferencias, lo que no depende de sus esfuerzos tributarios.

Con lo anterior se observa el impacto que el impuesto predial tiene en las finanzas públicas municipales, ya que la caída de los ingresos directos está asociada a la disminución de este gravamen, el más importante para las haciendas municipales.

Nuevamente, lo aquí comentado apoya lo señalado en la hipótesis central en el sentido de que los municipios han reducido sus ingresos directos, y cubren esas deficiencias recaudatorias con recursos provenientes de participaciones y transferencias.

Los otros rubros de los ingresos directos también muestran una tendencia decreciente en su evolución con relación a los ingresos propios, como se muestra en la gráfica III.8., donde sólo los derechos se acercan a una relativa estabilidad. El otro rubro que integra los ingresos directos, las contribuciones por mejoras tiene una participación mínima que, de acuerdo al cuadro III.2., en el año 2000 sólo alcanzó a significar un 0.47% de los ingresos propios.

Gráfica III.8.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45, México, e Índice Nacional de Precios del Consumidor del Banco de México www.banxico.org.mx

De cualquier forma, pareciera que entre 1999 y 2000 se inicia un punto de inflexión en las haciendas municipales y por lo menos algunos rubros (*impuestos, derechos y contribuciones por mejoras*) pararon su caída.

Estos niveles de recaudación, sin embargo, están muy lejos de constituir la fuente estable, suficiente y previsible que requieren las autoridades municipales para ejecutar planes y programas que atiendan las necesidades de desarrollo demandadas por sus habitantes.

Como ya se mencionó, ante esta carencia los municipios recurren en mayor medida a las participaciones y transferencias que, aunque condicionadas, les permiten realizar las obras y servicios públicos que con sus recursos directos sería imposible ejecutar.

4. Excesiva dependencia municipal de las participaciones federales

Los gobiernos locales en México, y particularmente los municipios experimentan una excesiva dependencia financiera de los otros órdenes de gobierno, que para el municipal significa pérdida de autonomía, sujeción, subordinación y dependencia económica y política, especialmente respecto de la Federación.

Los diferentes tipos de coordinación fiscal que el gobierno federal ha establecido desde 1980, así como las sucesivas reformas o adecuaciones no han fructificado en una mayor fortaleza financiera e independencia de los municipios, por lo que continuamente se ven obligados a recurrir a los gobiernos estatales y federal en busca de mayores recursos con los cuales puedan emprender las obras y servicios que requiere su población, reforzando el esquema centralizador en materia fiscal.

Algunos especialistas como Enrique Cabrero⁶⁰ señalan *"... se observa que el caso mexicano presenta un mayor grado de centralización fiscal que países como Brasil, Argentina, Chile, Colombia, e incluso que países con un menor nivel de desarrollo como Guatemala y Nicaragua"*

Por su parte, Rowland y Caire⁶¹ indican que

⁶⁰ Enrique Cabrero Mendoza, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales", in Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, Miguel Angel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996 pp. 17-96.

⁶¹ Allison Rowland y Georgina Caire, *Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*. Documento de trabajo N° 94, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, p. 39.

"En suma, a pesar de los cambios en la estructura de los ingresos públicos de la Federación, todavía existe una gran centralización de la potestad tributaria y, por lo tanto, de los ingresos en el gobierno federal. Parte de estos ingresos federales son distribuidos entre estados y municipios a través de las participaciones asignadas mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (**SNCF**) y las transferencias federales..."

Retomando datos de INEGI⁶², Rowland y Caire señalan que la estructura de los ingresos tributarios en México durante 1992-96 se distribuía de la siguiente forma:

CUADRO III.8.
ESTRUCTURA DEL INGRESO TRIBUTARIO POR ÓRDENES DE GOBIERNO

Estructura Porcentual

NIVEL DE GOBIERNO	1992	1993	1994	1995	1996
Gobierno Federal	96.1	95.1	95.0	94.8	95.7
Estados y D. F.	2.6	3.2	3.2	3.4	2.8
Municipios	1.3	1.7	1.8	1.8	1.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Allison Rowland y Georgina Caire, *Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*. México, Documento de trabajo N° 94, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, p. 18

Como se observa, los municipios son los órdenes de gobierno menos beneficiados de los ingresos tributarios, conjuntamente con los estados, en tanto a la Federación se destina casi el 96% del total de esos ingresos.

⁶² INEGI, *El gasto y el ingreso público en México, 1995-1997*, Instituto nacional de estadística, geografía e informática, citado por Rowland y Caire, *Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*. Documento de trabajo N° 94, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001. p. 18

Claudia de Césare⁶³ menciona que en el caso brasileño, por ejemplo, la distribución de los ingresos totales se realizaba de la siguiente manera: 58% a la Federación, 27% a los estados, y un 15% a los municipios, resaltando que es necesario incrementar la proporción que se asigna a este último orden de gobierno.

En los hechos, el sistema hacendario de coordinación fiscal mexicano ha mantenido las condiciones tradicionales de centralización, lo que sujeta o condiciona económica, financiera y políticamente principalmente a estos órdenes de gobierno (*gobiernos municipales*), respecto de la Federación.

A pesar de las reformas al Artículo 115 Constitucional de febrero de 1983 y subsecuentes en materia de impuesto predial, que incorporaron los esfuerzos recaudatorios en predial y agua en 1989, y las que se han realizado recientemente dentro de lo que se ha llamado el **Nuevo Federalismo**, los gobiernos locales, y específicamente los municipios, no han recibido los beneficios que implicaría una efectiva descentralización fiscal.

Este nivel de dependencia puede verse en la gráfica III.9., donde las participaciones y transferencias pasaron de significar el 44.37% de los ingresos totales en 1993, al 68.72% en el año 2000, es decir, la estructura de estos dos rubros tuvieron un incremento del 54.88% en 7 años, desplazando a los ingresos directos municipales.

⁶³ Claudia de Césare, "The Brazilian Experience in Property Taxation: Lessons & Challenges". Ponencia in *Primer Seminario Internacional Sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/Lincoln Institute of Land Policy, Septiembre de 2002, p. 3.

Gráfica III.9.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45 y 1997-2000 p. 45 México.

Sin entrar a fondo al análisis del modelo tributario aplicado en México porque no es el fin de esta tesis, se advierte que el actual sistema de Coordinación Fiscal ha provocado una alta concentración y centralización fiscal en el orden federal de gobierno, y que cada vez afecta más a los estados y municipios.

Así, como señala Eduardo Gómez de la O.⁶⁴

“Hoy en día parece existir consenso en la necesidad de una mayor descentralización en el ámbito tributario, tanto por la vía del fortalecimiento de los ingresos propios, como por el

⁶⁴ Eduardo Gómez de la O., “La descentralización Fiscal en México” in *Hacienda Municipal* N° 81, marzo de 2003, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 37.

camino de la descentralización administrativa, ello como premisa fundamental para la obtención de mayores ingresos tributarios que coadyuven a satisfacer las necesidades de gasto de los gobiernos locales y disminuir la dependencia que éstos tienen de las transferencias federales”

Este excesivo crecimiento de las aportaciones y participaciones federales tuvo su necesaria contraparte en el debilitamiento de las haciendas municipales, ya que al contar los municipios con un mayor flujo de recursos federales, dejaron de impulsar los procesos de modernización que se requieren para avanzar hacia la autosuficiencia financiera.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales, se observa que los municipios han dejado de actualizar sus bases de datos para tener padrones fiscales que les permitan realizar cobros de acuerdo a valores de mercado en impuestos locales como el predial y el ISAI, tarifas para cobrar los derechos, multas, rezagos y recargos, vender inmuebles municipales a precios de mercado y, en fin, todas las bases y tasas fiscales que una hacienda pública debe modernizar permanentemente para no ver reducida su recaudación, que debiera ser la mayor fuente de ingresos.

Cabría preguntarse ***¿por qué los municipios han abandonado este esfuerzo tributario?*** La respuesta podría atribuirse, entre otras razones, a que a las autoridades municipales les resulta más fácil recibir y aplicar los recursos federales sin tener que realizar grandes proyectos y acciones que les representan problemas ante su población.

Adicionalmente habría que considerar la duración de la gestión municipal, que es de sólo tres años, cuando este tipo de proyectos son de una maduración que puede catalogarse como de mediano plazo, por lo que los

alcaldes prefieren no involucrarse en ellos, ya que no cosecharán los frutos de sus iniciativas, especialmente ante el constante cambio partidista que se advierte en el ejercicio del poder político en los últimos años.

Por su parte, los gobiernos estatales, cuya gestión dura 6 años, por lo general no se involucran en proyectos de modernización catastral, ya que implica erogar una considerable cantidad de recursos, y no perciben ingresos por estos conceptos, pues corresponden a los municipios, por lo que son los menos interesados en actualizar las bases de datos catastrales.

Uno de los grandes problemas que con mayor frecuencia enfrentan las autoridades municipales para actualizar sus padrones fiscales se refiere a presiones políticas de los sectores de poder en sus localidades, principalmente de valuadores, corredores, asociaciones inmobiliarias y de colonos, empresarios, industriales, etc., que a través de diversos medios hacen valer su poder de decisión para que no se actualicen los valores base para el cálculo de los gravámenes.

- Dentro de la problemática local, se presentan problemas tales como la excesiva diferenciación de rangos para efectos del cálculo y posterior cobro del impuesto predial, así como la existencia (*en muchos casos*) de tasas progresivas han repercutido en la utilización de mecanismos informales que permiten manipular los valores catastrales con el objetivo de reducir el monto del pago del gravamen, dando como resultado una menor recaudación municipal⁶⁵.

⁶⁵ Ver Sergio Flores Peña, "El Fortalecimiento del Impuesto Predial: Hacia una necesaria reconceptualización", Ponencia *in XI Seminario de Economía Urbana y Regional*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, marzo de 2001, 16 pp.

Esa presión política también se presenta por parte de diversos sectores organizados a través de sus representantes políticos: diputados, alcaldes, y hasta gobernadores, quienes recogen estos planteamientos y peticiones en sus campañas políticas y las transforman en promesas para no incrementar estos impuestos.

No debe dejar de mencionarse el carácter discrecional que en el ámbito municipal se le confiere a la tributación local, especialmente al predial, en el sentido de que en no pocas ocasiones las autoridades de ese nivel de gobierno conceden exenciones a empresarios, particulares, etc. con quienes tienen relaciones amistosas y/o familiares, lo que finalmente afecta la recaudación del gravamen.

Otra vertiente de debilitamiento está constituida por la normatividad fiscal de los municipios, que en general también se encuentra rezagada y no les permite tener leyes, códigos, reglamentos, etc., para calcular completa y oportunamente los montos a cobrar, lo que también representa una pérdida para los erarios locales.

En conclusión, en este capítulo se comprueba la hipótesis de que los municipios han reducido sus ingresos directos, constituidos por: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y en sentido contrario se han apoyado crecientemente en los ingresos provenientes de las participaciones y transferencias de origen federal.

Esto ha configurado un fenómeno que podríamos llamar "*recentralización fiscal*", consistente en una mayor dependencia financiera de los municipios hacia los recursos que les participa la Federación, con las consecuencias que esto tiene en los ámbitos económico, financiero y, sobre todo, político.

Es necesario que las autoridades de los municipios tomen conciencia del grave problema que esta posición acarrea a sus haciendas municipales e inicien a la brevedad posible las acciones tendientes a fortalecer la captación de recursos en sus respectivos municipios, reduciendo esa dependencia de otros órdenes de gobierno.

CAPÍTULO IV. POTENCIAL RECAUDATORIO DE LOS INGRESOS DERIVADOS DEL SUELO

Una vez que en el capítulo anterior se analizaron la estructura, evolución y problemática de las finanzas públicas municipales, se procede ahora a analizar los principales impuestos relacionados con el suelo desde una perspectiva tributaria, resaltando sus potencialidades como fuentes generadoras de ingresos y su capacidad contributiva en relación al gasto a efecto de dotar de mayores recursos a los municipios para atender las crecientes necesidades financieras derivadas de su crecimiento demográfico y urbano.

Puesto que la hipótesis central pretende señalar la forma y los medios a través de los cuales se pueden fortalecer las finanzas públicas municipales, en este capítulo se desarrollan de manera específica las características, posibilidades y mecanismos a partir de los cuales se actualicen, capturen y cobren los principales gravámenes relacionados con el suelo urbano a los contribuyentes y se mejore su administración por parte de los municipios.

De manera particular se analizarán gradualmente la importancia, características, comportamiento, evolución y potencialidades del impuesto predial e ISAI, y marginalmente de otros gravámenes relacionados con el suelo urbano, como alternativas para impulsar el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales.

Al final del capítulo se presentarán las principales características propuestas para llevar a cabo una modernización de los gravámenes

relacionados con el suelo urbano a efecto de impulsar el fortalecimiento de los ingresos municipales.

Lo anterior considerando que la recaudación por concepto de esos gravámenes representa una importante fuente de recursos de los rubros de impuestos y derechos, de ahí su relevancia dentro de las finanzas públicas municipales.

1. Importancia recaudatoria de los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles

Impuesto Predial

Los elementos de mayor importancia que deben tomarse en cuenta para definir los montos que pagará el contribuyente por concepto de impuesto predial son objeto, sujeto, base y tasa, y están precisados en las respectivas disposiciones jurídicas municipales en materia de impuesto predial (*Ley de Hacienda Municipal, Códigos Fiscales Municipales, Leyes de Ingresos Municipales, etc.*).

Las diferentes normatividades jurídicas⁶⁶ correspondientes a los estados del país coinciden generalmente en definir estos conceptos:

- El **objeto** del impuesto predial son los predios urbanos y rústicos, así como sus construcciones.
- El **sujeto** del impuesto son los propietarios o poseedores de los bienes sujetos al pago del impuesto.
- La **base** del gravamen está constituida por un porcentaje (*diferente*) referido al mayor valor detectado, ya sea catastral, fiscal, valor de operación inmobiliaria, avalúo o cualquier otro que permita contar con un monto lo más aproximado a los valores de mercado.
- Las **tasas** están definidas por los Congresos Locales, y en la mayoría de los casos se refieren a predios urbanos y suburbanos, rústicos, y en ocasiones, hasta a predios ejidales y comunales.

⁶⁶ Humberto Morones Hernández, *op. cit.* pp. 33-35.

Una compilación realizada por el Indetec⁶⁷ a partir de la normatividad jurídica municipal señala que las tasas impositivas aprobadas por los congresos locales para aplicarse en los predios urbanos y suburbanos por los municipios hasta el año 2000 son las siguientes:

CUADRO IV. 1. TASAS IMPOSITIVAS APLICABLES POR ENTIDAD FEDERATIVA

ESTADO	TASAS APLICABLES*		OBSERVACIONES
	Mínima	Máxima	
Aguascalientes	1.00	7.20	
Baja California	2.65	12.00	
Baja California Sur	6.50	26.00	
Campeche	0.30%	2.00%	Tarifa a 3 grupos en porciento anual
Coahuila	5.00	20.00	
Colima			Tarifa más tasa según valor catastral
Chiapas	2.50	30.00	
Chihuahua			Tarifa en veces salario mínimo más factor excedente
Distrito Federal			Tarifa según valor catastral más factor excedente
Durango	1.00	2.00	
Guanajuato	1.30	15.00	
Guerrero	12.00	20.00	
Hidalgo	0.90%	3.00%	Porciento anual
Jalisco	0.21	4.50	
México			Tarifa según valor catastral más factor excedente
Michoacán	0.20%	2.00%	Porciento anual
Morelos	2.00	3.00	
Nayarit	3.50	15.00	
Nuevo León	2.00	6.00	
Oaxaca	0.50%		
Puebla	2.75	2.75	Municipio de Puebla: 2.00 al millar anual
Querétaro	1.60	8.00	
Quintana Roo	7.00	30.90	
San Luis Potosí	0.515	1.545	
Sinaloa			Tarifa según valor catastral más factor excedente
Sonora	1.25	12.00	
Tabasco			Cuota según valor fiscal más factor excedente
Tamaulipas			Cuota según valor catastral más factor excedente
Tlaxcala	2.00	4.00	
Veracruz	2.00	7.50	
Yucatán			Factor fijo según valor catastral más factor excedente
Zacatecas			Cuotas de veces salario mínimo según valor

* Tasas al millar anual, excepto cuando en Observaciones se indica "Porciento Anual".

FUENTE: Elaboración propia con base en Indetec. *Tasas del Impuesto Predial Vigentes al 2000*. Documento de trabajo, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México 2002.

⁶⁷ Indetec. *Tasas del Impuesto Predial Vigentes al 2000*. Documento de trabajo, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México 2002. 40 pp.

En muchos de los casos se aplican rangos de acuerdo a su valor catastral, y al excedente sobre el rango máximo se le aplica una pequeña tasa. En otros se definen cuotas o tarifas considerando el valor de los inmuebles en términos del salario mínimo vigente en la zona, y al excedente también se le fija una tasa adicional.

Las tasas expresadas en porciento anual también se aplican a partir de grupos según su valor catastral o en número de veces el salario mínimo local.

Considerando únicamente las tasas señaladas para su aplicación en millar anual, se observa que la tasa impositiva más baja se utiliza en San Luis Potosí (*0.515 al millar anual*), y la más alta en Quintana Roo (*30.90 al millar anual*), lo que da idea de la gran dispersión que existe en la imposición al impuesto predial. La tasa aplicable al rango más alto en Quintana Roo es sesenta veces mayor a la que se utiliza para el rango menor en San Luis Potosí.

El otro elemento de gran importancia en el cálculo del monto a pagar por concepto de impuesto predial es el valor catastral, cuya fijación y actualización está a cargo de los congresos estatales, quienes tienen la atribución de analizarlos y autorizarlos. La presentación de las iniciativas se constituye en obligación de parte de las autoridades municipales, facultadas para ello por el Artículo 115 Constitucional y sus reformas.

Una vez aprobadas las iniciativas, el Congreso Estatal emite un decreto que incluye las tablas de valores unitarios para suelo *-y en su caso, construcción-* que debe publicarse en el Diario Oficial del Estado, donde

se especifican los nuevos valores que habrán de servir de base para realizar el cálculo del impuesto a pagar por parte de los contribuyentes.

Como se mencionó en el Capítulo I, el decreto⁶⁸ que reforma y adiciona al Artículo 115 Constitucional señala en sus artículos transitorios que al inicio del ejercicio fiscal 2002, los municipios adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores catastrales que sirven de base para el cálculo y cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los de mercado haciendo ajustes, en su caso, a las tasas aplicables observando los principios fiscales de equidad y proporcionalidad.

Con el fin de dar cumplimiento al anterior decreto, se tiene información⁶⁹ de que en una gran cantidad de estados los congresos locales aprobaron modificaciones a la baja en dichas tasas y elevaron los valores catastrales a fin de dar cumplimiento a esas reformas al Artículo 115 Constitucional para equiparar los valores catastrales con los valores de mercado.

Ese mecanismo elegido por las autoridades y congresos locales tuvo como fin último no elevar significativamente el monto impositivo que los contribuyentes tuviesen que pagar a las haciendas municipales si aplicaran literalmente esa medida, y no provocar el consecuente descontento social.

⁶⁸ MÉXICO, Diario Oficial de la Federación *op. cit.* (ver decreto en anexos)

⁶⁹ Consultar tablas de valores unitarios para suelo y construcción para el Distrito Federal y Veracruz, [s.l.i], 2002.

En el corto plazo, la aplicación de esta medida ha provocado que las haciendas municipales mantengan, en el mejor de los casos, el mismo nivel de recaudación por concepto de impuesto predial; tiene, sin embargo, una ventaja a futuro: a mediano y largo plazos, sienta las bases para que gradualmente se vayan actualizando las tasas, teniendo como condición la constante revalorización.

También se advierte la desventaja de que si los estados no realizan rápidamente una actualización total de los valores, la recaudación municipal del predial tendrá una severa caída. Por otro lado, también sería conveniente revisar las tasas, planteando, en su caso, incrementos graduales para permitir que la recaudación de este gravamen se eleve por lo menos a niveles de 1.0% como porcentaje del PIB.

Al respecto, se observan una serie de procedimientos o prácticas valuatorios que derivan en inequidad para el contribuyente y en pérdida de recaudación para los municipios; entre los más frecuentes e importantes pueden citarse los siguientes:

- Generalmente, los avalúos que se utilizan como base para el cálculo del impuesto constituyen una adaptación de los procedimientos utilizados por los bancos, los cuales están basados en el valor de reposición del bien inmueble, lo que genera ventajas a favor del propietario, y en contra de la hacienda municipal.
- Aunque en los municipios más desarrollados comienza a aplicarse un método mecanizado de valuación, en la gran mayoría de los casos se aplica el método individualizado que implica la visita domiciliaria por parte de personal supuestamente especializado, que en muchas ocasiones presenta apreciaciones "subjetivas" sobre las

características y el valor de los inmuebles, además de que es más oneroso que el mecanizado.

- Se ha observado que, ante las crisis cada vez más frecuentes y permanentes, en la mayoría de los casos las autoridades estatales y municipales optan por la "indización" (*aplicación de índices inflacionarios*) como mecanismo para actualizar los valores catastrales, que no reflejan objetivamente los valores reales del mercado, se rezagan gradualmente y van abriendo la brecha entre ambos valores, con la consecuente pérdida recaudatoria para los municipios.
- Considerando las diferencias existentes en el valor comercial de los inmuebles de un padrón catastral, es claro que la subvaluación catastral favorece a los contribuyentes con inmuebles de mayor valor, ya que la desactualización de la base gravable se traduce en un monto sobre el que no pagan impuestos y que es mucho mayor al de los inmuebles de reducido monto, incrementando la inequidad para los propietarios de menor riqueza.

Un elemento muy importante a considerar en la aplicación de los procedimientos valuatorios es el método a utilizar, observándose una indefinición teórica donde, por una parte se aplica un sistema basado en la obtención, publicación y aplicación de valores unitarios para suelo y sus construcciones; y, por otra, únicamente para suelo.

Conviene recordar la existencia de otros métodos de valuación, como son: por zonas homogéneas, por nivel de servicios, base renta, regresión lineal, etc., sin embargo, en este caso únicamente se mencionan los dos más comunes y que ya se aplican en el país.

En el primero de los casos –y *generalmente ésta es la visión de los economistas*- se considera que es más equitativo realizar el cobro del gravamen a los contribuyentes incorporando, además del valor del suelo, el de las construcciones y mejoras que se realicen, integrando una mayor base gravable que revela un patrimonio de mayor cuantía y, por lo tanto, sujeto a un gravamen también mayor, derivado de una mayor tasa impositiva. Esto es lo que se denomina progresividad fiscal, y su aplicación se menciona desde Adam Smith⁷⁰ hasta Musgrave⁷¹.

La exclusión de los datos de las construcciones en la base gravable, implica caer en prácticas de regresividad fiscal, ya que resultan beneficiados los propietarios o poseedores de bienes inmuebles con construcciones de mejores características y mayor valor, en tanto que los propietarios de bienes relativamente modestos estarían contribuyendo con la misma cantidad del gravamen.

Sin embargo, los críticos de este método señalan que valorar correcta y oportunamente las construcciones y sus mejoras implica grandes problemas técnicos y elevados costos para los catastros, y que los valores obtenidos para utilizarlos como base de cálculo generalmente no son confiables para determinar un monto impositivo que respete los principios de equidad y proporcionalidad fiscales, ya que los datos y características catastrales no son precisos y fidedignos.

Al respecto cabe recordar que la actualización –y *ampliación de la cobertura geográfica*- de la cartografía implica una gran complejidad

⁷⁰ Adam Smith, *op. cit.* p. 645.

⁷¹ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Hacienda pública teórica y aplicada*, (trad. de Juan Francisco Corona Ramón *et al.*) México, 5ª ed. [s.a.], p. 266.

técnica, para lo cual se requiere contar con personal capacitado; que la ejecución de las acciones se clasifica como de mediano plazo; y, quizá lo que constituye el mayor obstáculo: es necesario invertir fuertes cantidades de recursos que no se recuperan de manera inmediata.

Respecto del segundo método de valuación, sus impulsores consideran que el valor del suelo incorpora con mayor nitidez las inversiones públicas y privadas en infraestructura y equipamientos adicionales que se realizan, y que como producto, el suelo urbanizado se distribuye con mayor equidad dentro de la sociedad.

Los defensores⁷² de este método señalan como ventajas adicionales que:

- *el suelo conserva su valor;*
- *no se deprecia como la construcción;*
- *su actualización puede ser más rápida y menos onerosa, ya que no requiere visitas domiciliarias;*
- *es muy transparente, ya que sus diferencias son evidentes;*
- *al valuarse por grandes zonas las diferencias de valor entre predios similares son mínimas, etc.*

Al referirse a las tasas aplicables al impuesto predial, Morales Schechinger⁷³ se manifiesta por la aplicación de un modelo de valuación base suelo, debido a que:

⁷² Para profundizar al respecto, ver la ponencia de Sergio Flores Peña, *op. cit.*

⁷³ Carlos Morales Schechinger. "Las tasas del impuesto predial". Ponencia in *Primer Seminario Internacional Sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/Lincoln Institute of Land Policy, Septiembre de 2002, p. 3.

- *“el propietario paga impuesto como si estuviese el terreno construido, por lo tanto fomenta la construcción a la mayor densidad que le pida la demanda,*
- *premia al que usa intensivamente el suelo,*
- *grava el valor del uso potencial, el que se materializará a futuro,*
- *reparte mejor las cargas fiscales,*
- *recupera el esfuerzo colectivo y premia el individual,*
- *elimina las distorsiones,*
- *simplifica el impuesto, y*
- *optimiza el uso del suelo”*

Este planteamiento tiene implícita una política o estrategia de inducción fiscal de conductas urbanas a fin de que los propietarios de los bienes inmuebles saturen los predios baldíos a través de la construcción o la venta; y así como premia el uso intensivo del suelo, también castiga al propietario que no tiene capacidad para realizar construcciones, y que no quiere vender el suelo porque significa su patrimonio.

Esta polémica tendrá todavía muchos foros y momentos para escenificarse ya que, como señalan los economistas, cuando sólo se utiliza la base suelo existe una diferencia de valor atribuida a la calidad y superficie de las construcciones que, con fines impositivos, amplía la inequidad a favor de los contribuyentes de mayor riqueza, en detrimento de los propietarios de escasos recursos, constituyendo una clara política fiscal regresiva.

Desde un punto de vista tributario, quizá el método base-suelo represente mayores ventajas en cuanto a actualización de las bases de datos, base de cálculo, constante actualización, y simplicidad técnica,

pero podría generar inconvenientes derivados de inconformidades en los grupos sociales afectados, o un cambio en las decisiones de residencia o de localización comercial, industrial, de servicios, etc.

En este sentido, independientemente del método de valuación que se aplique, sería recomendable analizar la conveniencia de aplicar tasas fijas o diferenciadas considerando adicionalmente que el ajuste al alza de la recaudación del impuesto predial en el mediano plazo tendrá que darse por la vía de las tasas, ante la imposibilidad de incrementar en el corto plazo los valores catastrales hasta equiparlos con los de mercado.

Por otra parte, se advierte que en varios estados (Colima, México, Michoacán, Puebla, Veracruz, Yucatán, etc.) se han estratificado los inmuebles, creando "*tablas de valores*" que clasifican en rangos los valores catastrales, a los que generalmente se les agrega una tasa sobre el excedente y posteriormente se calcula el monto final del gravamen.

Al respecto debe mencionarse el frecuente uso de prácticas orientadas a ubicar el valor de los inmuebles en rangos menores con objeto de evadir parcialmente el pago del impuesto, con lo que las haciendas municipales sufren pérdidas no cuantificadas que podrían ser elevadas, ya que se realizan sobre inmuebles de todos los valores que, en caso de ser cuantiosas, incrementan el monto de la pérdida fiscal.

Morones Hernández⁷⁴ señala al respecto: *“Es conveniente que los rangos de valor no sean demasiados ya que de lo contrario se corre el riesgo de hacer complejo el procedimiento para la determinación del impuesto, toda vez que a igual número de rangos necesariamente corresponderá igual número de tasas o cuotas a aplicar”*, precisando, además, que Colima es el Estado que maneja mayor número de rangos: 17; en tanto que Yucatán únicamente contempla 4.

Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles

Este impuesto local, de carácter municipal, grava los distintos actos jurídicos que implican cambios en la propiedad de los inmuebles, y se genera ocasionalmente, cuando se efectúa una operación inmobiliaria.

El gravamen estaba catalogado como federal, y soportado por la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, que fue abrogada en 1995, y a partir del 1º de enero de 1996 pasa a ser atribución estrictamente municipal, incorporándose en la legislación municipal, generalmente en las Leyes de Hacienda Municipales aunque, al igual que el impuesto predial, elementos básicos como valor y tasa son fijados por los congresos estatales.

Los elementos característicos de este impuesto son los siguientes:

- **Objeto:** cualquier operación por concepto de adquisición o transmisión de bienes inmuebles.

⁷⁴ Humberto Morones Hernández. *op. cit.* p. 144.

- **Sujeto:** el adquirente de un bien inmueble.
- **Base:** el valor observado más alto entre el catastral, el de avalúo (*valor comercial*), o el de operación.
- **Tasa o cuota:** por lo general, en todas las legislaciones municipales se advierte la aplicación de una tasa del 2.0% sobre la operación realizada, sin embargo, cada Estado tiene la posibilidad de aplicar la que establezca su Congreso Estatal. Por ejemplo, en el D. F. la tasa aplicable es de 2.5%.

Algunas precisiones que podrían hacerse sobre este gravamen son las siguientes:

- Desde 1994, y específicamente a partir de su municipalización en 1996, prácticamente en todo el país se aplica una tasa general del 2.0% considerando el valor de la operación, lo que constituye un impuesto regresivo, ya que implica un monto mayor para adquirentes de menores posibilidades económicas.

En este sentido, al igual que en el caso del predial, sería recomendable la aplicación de una tasa progresiva a partir de rangos de valor que grave crecientemente a los adquirentes de inmuebles según su valor. Por supuesto, a efecto de disminuir la evasión también sería necesario que los valores de operación estén lo más cercano posible a los precios de mercado.

- Hasta el momento, el impuesto se aplica sobre los adquirentes, por lo que se denomina "*sobre adquisición de inmuebles*", pero vale la pena estudiar la conveniencia de gravar también al vendedor, ya que también obtiene ingresos considerables y en muchas ocasiones logra

evadir el pago del ISR federal; si se aplicara este gravamen en el orden municipal, las haciendas locales recuperarían para su erario un impuesto que en la actualidad se paga a la Federación⁷⁵, cuando el municipio tiene potestades tributarias según las últimas reformas al Artículo 115 Constitucional.

De establecerse este gravamen, tendría como ventaja adicional una elevada eficiencia recaudatoria, ya que el vendedor o el propio notario público encargado de protocolizar la operación retendrían el importe del impuesto en ese momento, y no podría efectuarse la inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (**RPPC**) si no es previamente liberada.

- Es conveniente realizar la actualización de los valores catastrales hasta lograr equiparlos con los de mercado, lo que reduciría de manera muy importante las posibilidades de manipulación de los valores de operación que se registran como base del gravamen.

Se ha observado que en los municipios medianos y, sobre todo los grandes, la recaudación de este impuesto puede llegar a representar el 50% de los ingresos por concepto de impuesto predial, de ahí la importancia de tener una buena recaudación del gravamen dentro de las finanzas municipales.

⁷⁵ Sería necesario realizar un análisis para determinar la concurrencia tributaria, pues fiscalmente Estados y Federación podrían tener atribuciones en esta materia.

2. Indicadores relativos a los ingresos derivados del suelo

Con objeto de determinar las principales fortalezas y debilidades de los gravámenes derivados del suelo urbano, en este apartado se realizará un análisis de los datos e indicadores disponibles más relevantes sobre el predial e ISAI, y marginalmente sobre otros ingresos, a fin de ubicar su importancia dentro de la estructura de las finanzas públicas municipales.

Predial

Predios omisos

Los ingresos por concepto de impuesto predial en México enfrentan una aguda problemática caracterizada por una serie de elementos referidos a carencia/obsolescencia de su marco normativo, desactualización de sus bases de datos, evasión fiscal parcial y total, ineficiencias tributarias, presiones político-sociales, incapacidad técnica y administrativa, etc. que en conjunto mantienen a los catastros y al impuesto predial en niveles muy rezagados respecto a su potencial recaudatorio dentro de las finanzas públicas municipales.

De esa forma, habiendo revisado material bibliográfico y de dependencias e instituciones, no se encontraron datos actualizados sobre el número o porcentaje de predios omisos del impuesto predial, ya que cada municipio o, en su defecto, estados tienen cifras diferentes que continuamente se modifican.

En esa circunstancia, se procedió a utilizar los datos obtenidos por Banobras⁷⁶, con información de 50 municipios pequeños y medianos, donde señala que el promedio de predios omisos (*propietarios o poseedores que no están registrados en los padrones catastrales y no pagan el impuesto predial*) es de 16.99%.

Si bien ese porcentaje no parece muy elevado, habría que evaluarlo debidamente, ya que corresponde a predios que están recibiendo de alguna forma el beneficio de las obras y servicios públicos proporcionados por el municipio, y sin embargo no contribuyen a pagar los costos de introducción, operación y mantenimiento, que se liquidan con el pago de los contribuyentes cumplidos.

Por otro lado, la muestra de Banobras indica casos extremos como los de un municipio donde un porcentaje de predios omisos equivalente al 48.3% de los predios registrados no pagan impuesto predial, mientras que únicamente 5 de los 50 municipios manifestaron no tener predios omisos.

De cualquier forma, un monto de ingresos equivalente a un promedio del 17% de la recaudación por concepto de impuesto predial representa una cantidad respetable para cada municipio, pues podría traducirse en importantes obras y servicios públicos que los habitantes demandan continuamente a sus autoridades.

⁷⁶ Banobras, Subdirección de asistencia técnica. *Situación operativa y recaudatoria de los municipios en México*, Documento de trabajo, México, 2004, [s.p.].

Subvaluación

De acuerdo a una investigación⁷⁷ realizada por el Indetec a los directores de catastro en el año 2002, el porcentaje promedio de subvaluación era de 54%, es decir, los valores catastrales representaban el 46% de los de mercado; esto significa que ese primer porcentaje muestra la proporción de los contribuyentes catastrados cuyos inmuebles están siendo gravados a partir de valores desactualizados y, por tanto, pagan sus impuestos sobre datos inferiores a los de mercado.

Las cifras obtenidas por Banobras están muy cercanas a las del Indetec, pues presentan una subvaluación del 49.08%, por lo que los valores catastrales significan el 50.91% de los valores de mercado.

Como se mencionó anteriormente, la incorporación de los predios omisos a los padrones catastrales y fiscales es muy importante, pero en términos de ingresos, se considera todavía de mayor importancia iniciar las acciones que conduzcan a la actualización de los valores catastrales y, de ser posible, equipararlos en un 100% a los de mercado, ya que esto conduciría a un manejo más transparente de este gravamen y del mercado inmobiliario.

Adicionalmente se lograría incrementar la recaudación municipal, y posibilitaría que los ajustes impositivos se dieran en las tasas, no en los valores, con lo que los gobiernos tendrían el control inmobiliario, no los

⁷⁷ Salvador Santana Loza, "El impuesto predial y el catastro en México". Ponencia *in* *Primer Seminario internacional sobre contribuciones inmobiliarias y el catastro*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/ Lincoln Institute of Land Policy, 2002. [s.p.].

valuadores, notarios y demás gremios que en la actualidad inciden en el nivel de los valores catastrales, que posteriormente se transforman en valores de operación.

Además, al tener los valores catastrales equiparados a los de mercado, la hacienda municipal tendría beneficios adicionales generados por la actualización de los valores, que sirven de base gravable para otros gravámenes que, por lo general, están muy rezagados fiscalmente.

Recaudación de impuesto predial municipal por Estado

El comportamiento de la recaudación del impuesto predial municipal en el período en estudio presenta aspectos muy interesantes para comprender la importancia y potencialidades que tiene este gravamen.

Es ese sentido, y a fin de contar con una base homogénea de análisis, se procedió a deflactar los datos a precios constantes de 1994, encontrándose que entre 1991 y el año 2000 la recaudación municipal a nivel nacional observó un incremento promedio real del 30.06%; que el Distrito Federal logró hacerlo al 31.49%; y que el resto de los estados lo hizo al 28.51%, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO IV. 2. RECAUDACIÓN MUNICIPAL DE PREDIAL POR ESTADO 1991-2000
En miles de pesos constantes de 1994

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	4,540	6,935	8,707	17,099	13,030	20,117	11,346	9,799	10,936	11,092
BAJA CALIFORNIA	65,039	64,180	69,021	79,764	67,549	60,899	56,924	56,347	53,131	56,154
BAJA CALIFORNIA SUR	14,058	15,047	16,076	18,118	14,690	13,388	14,001	14,941	17,323	18,074
CAMPECHE	3,127	4,845	7,657	7,438	7,993	5,162	4,783	4,867	5,899	5,467
COAHUILA	28,095	29,629	28,711	33,424	32,368	37,885	33,846	42,560	42,467	47,334
COLIMA	8,411	8,410	10,079	10,999	7,714	7,620	9,389	10,607	10,635	11,226
CHIAPAS	1,211	10,198	9,195	8,824	6,437	11,150	17,246	12,146	7,030	8,208
CHIHUAHUA	81,768	92,848	106,571	145,896	118,587	91,413	94,306	99,391	95,335	108,946
DISTRITO FEDERAL	1,183,379	1,421,902	1,532,750	1,663,684	1,447,749	1,532,083	1,425,488	1,462,907	1,465,964	1,556,060
DURANGO	5,850	6,512	11,307	16,920	14,483	12,086	12,124	10,802	13,384	15,413
GUANAJUATO	101,974	116,065	150,739	150,858	106,365	95,062	49,826	65,243	66,285	74,827
GUERRERO	36,645	35,784	51,503	50,631	0	0	30,698	34,502	31,250	30,034
HIDALGO	13,619	19,078	24,892	20,213	23,864	20,291	19,027	25,380	18,728	17,406
JALISCO	99,775	112,923	152,155	184,872	136,416	136,194	126,989	126,007	129,850	128,078
MÉXICO	238,805	297,387	319,345	301,781	294,274	318,733	273,459	265,589	269,695	258,403
MICHOACÁN	20,275	28,396	25,780	27,535	20,500	22,648	26,716	26,909	37,568	38,114
MORELOS	222	272	713	116	121	408	212	20,146	30,648	23,564
NAYARIT	466	2,066	9,778	7,423	6,198	5,300	6,931	8,680	8,356	8,366
NUEVO LEÓN	49,700	107,574	141,006	191,241	174,770	144,639	138,803	147,218	150,075	158,185
OAXACA	7,249	6,889	19,007	9,347	3,730	9,852	8,276	5,530	9,182	5,630
PUEBLA	60,683	80,032	78,640	82,669	65,334	41,837	41,680	40,809	43,842	49,817
QUERÉTARO	6,371	24,531	29,387	30,251	31,605	26,696	31,009	29,191	30,746	38,138
QUINTANA ROO	31,283	33,053	33,019	45,322	39,573	46,990	11,465	38,663	38,646	44,103
SAN LUIS POTOSÍ	16,783	19,304	19,425	21,259	14,793	18,895	19,829	16,616	18,475	19,938
SINALOA	67,402	63,972	96,545	113,736	79,875	56,572	69,600	68,193	52,602	56,029
SONORA	28,893	40,968	60,085	71,521	3,047	12,079	32,734	35,801	41,076	54,862
TABASCO	1,747	4,623	7,996	11,801	9,459	9,066	8,569	11,582	11,065	10,259
TAMAULIPAS	26,432	35,917	52,323	50,945	7,912	38,183	38,366	21,620	38,203	36,869
TLAXCALA	1,284	2,128	3,266	2,759	0	4,652	3,894	3,928	3,917	4,060
VERACRUZ	41,290	70,979	69,887	76,136	49,360	43,587	41,496	39,495	39,523	40,919
YUCATÁN	8,715	27,119	9,332	10,766	10,180	4,779	11,151	10,570	11,756	11,797
ZACATECAS	17,122	18,956	15,683	17,846	12,772	12,019	10,739	10,319	9,428	7,975
TOTAL CON D. F.	2,272,215	2,808,520	3,170,578	3,481,192	2,820,748	2,860,287	2,680,924	2,776,359	2,813,018	2,955,350
TOTAL SIN D. F.	1,088,836	1,386,618	1,637,928	1,817,508	1,372,999	1,328,204	1,255,436	1,313,452	1,347,054	1,399,290

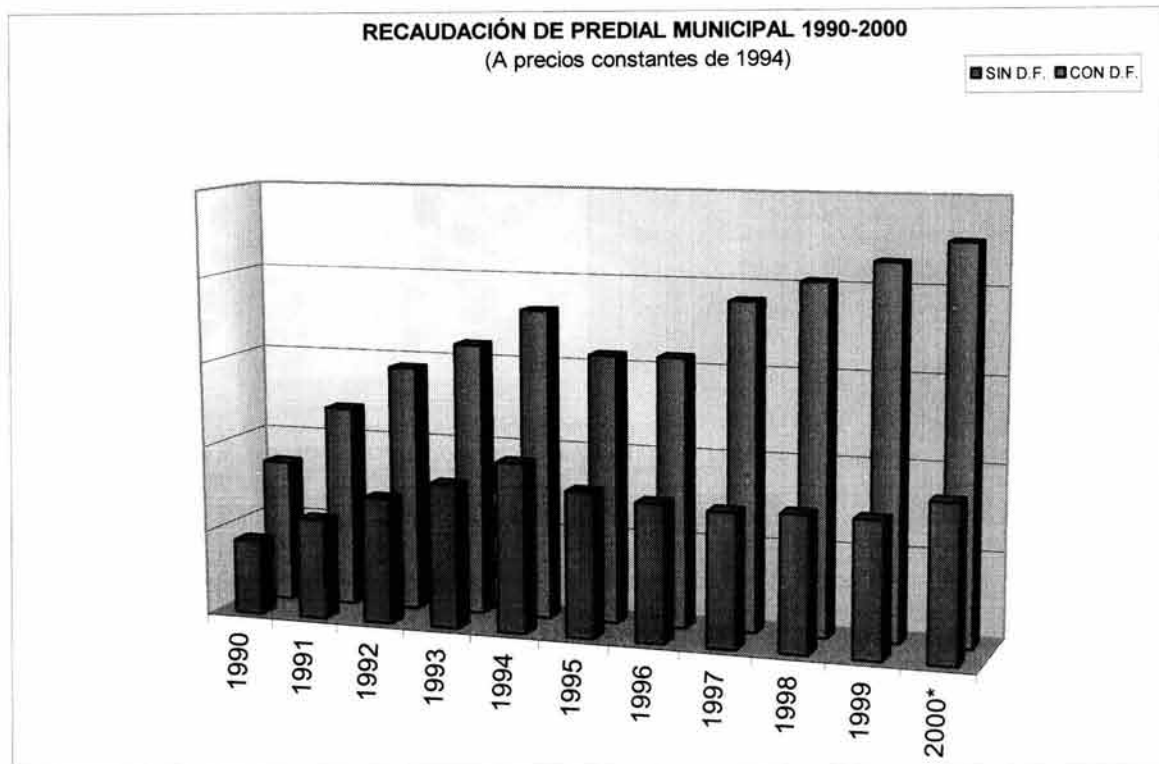
FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

Destaca el hecho de que la recaudación del D. F. significara en 1991 el 52.08% de la recaudación nacional; para 1994 esa participación se redujo al 47.79%, y en el año 2000 nuevamente ascendía al 52.65%.

Es necesario insistir que esta base de comparación hace abstracción de una serie de conceptos y figuras fiscales y socioeconómicas, ya que los niveles de desarrollo en el país son desiguales, por lo que los predios y sus construcciones representan magnitudes de valor también muy diferenciadas, de tal forma que inmuebles de similares características en ciudades y/o entidades federativas diferentes podrían tener valores completamente opuestos, dada su realidad socioeconómica. Por lo tanto, únicamente se obtuvieron las cantidades recaudadas, se deflactaron y se refirieron a la población.

Es relevante el hecho de que el Distrito Federal cuente en su territorio con aproximadamente el 10% de la población nacional, y que su recaudación del impuesto predial signifique más de la mitad de las contribuciones municipales por concepto de predial, mientras el 90% de los habitantes del país, asentados en las 31 entidades federativas restantes únicamente contribuyan con el 47.35% de este gravamen. Este comportamiento se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica IV. 1.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

En la gráfica anterior se observa que la recaudación municipal en el resto de los estados cayó consistentemente desde 1994 hasta 1997, comenzando una leve recuperación en 1998; por su parte, el D. F. mostró mayor capacidad de reacción, y en 1997 inició una serie de acciones (*principalmente fiscales, orientadas a dar facilidades de pago, notificaciones y actualizaciones de valor*) para retomar el crecimiento en la recaudación de este gravamen.

La recaudación de este gravamen es altamente sensible a los cambios económicos; así, con datos del cuadro IV.2. se observa que a consecuencia de la crisis de 1994-95, todos los municipios de los estados, excepto Hidalgo, Morelos y Querétaro tuvieron un decremento real en su recaudación, y sólo

hasta 1998 se advierte una pequeña recuperación en la recaudación nacional.

Recaudación municipal de ISAI por estado

El comportamiento de la recaudación de este gravamen también es muy parecido al del predial pero, dada la naturaleza económica y financiera del mercado inmobiliario, las operaciones de compra-venta de inmuebles se ven afectadas de manera más aguda ante los efectos de las crisis económicas. De esta forma, la recaudación municipal a nivel nacional muestra una baja a partir de 1995, y hasta el año 2000 todavía no se recupera.

Considerando cifras totales deflactadas (*incluyendo al D. F.*) en el cuadro IV.3. se observa que la recaudación en el año 2000 sólo representa el **70.24%** en relación a 1994; para el D. F. el porcentaje es muy similar: 70.19%, lo que evidencia su importancia en la recaudación nacional, ya que representa el 33.19% de ese total.

La caída en la recaudación del ISAI a nivel nacional obedece en parte a la reducción en la tasa aplicable al gravamen, ya que por decreto federal pasó del 10% en 1990 al 2% en 1994, de manera que ambos elementos, la crisis económica y la reducción en la tasa redujeron considerablemente su captación.

Cabe destacar el caso del D. F., donde las operaciones del mercado inmobiliario cayeron drásticamente, al grado de que en el año 2000 la recaudación del ISAI sólo representaba el 39.86% del monto captado en 1991, aunque existen casos como Chiapas y Morelos, donde sólo hasta los últimos años se incrementa la recaudación.

CUADRO IV. 3. INGRESOS MUNICIPALES POR ISAI 1991-2000
En miles de pesos constantes de 1994

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	17,369	20,838	26,569	23,782	15,173	0	275	9,270	9,298	8,972
BAJA CALIFORNIA	68,440	67,508	60,429	52,844	38,251	33,218	883	39,213	40,423	45,719
BAJA CALIFORNIA SUR	7,792	8,188	9,142	4,688	2,793	12,061	9,984	11,395	10,686	10,157
CAMPECHE	2,422	2,356	2,488	1,461	1,704	1,433	2,183	1,215	1,401	1,325
COAHUILA	30,839	33,080	36,888	24,809	18,043	505	24,909	26,217	34,243	25,881
COLIMA	1,584	4,921	5,629	3,912	5,769	3	3,952	3,443	3,678	3,353
CHIAPAS	41	6	5	91	0	0	301	3,505	1,417	2,087
CHIHUAHUA	95,697	96,426	73,830	54,736	48,080	22,799	31,783	34,982	32,189	37,950
DISTRITO FEDERAL	692,602	647,819	622,955	468,827	401,790	276,095	312,873	314,264	274,522	330,078
DURANGO	10,051	10,870	14,671	9,191	5,528	560	5,097	3,757	4,960	6,658
GUANAJUATO	20,089	27,737	9,537	10,630	13,258	7,998	8,245	12,323	11,481	15,728
GUERRERO	1,927	2,479	3,265	3,260	0	0	9,331	11,145	12,014	12,539
HIDALGO	7,343	6,237	10,754	13,396	1,348	585	4,086	6,402	5,342	8,749
JALISCO	110,628	170,745	153,310	129,307	119,201	65,689	76,397	88,419	102,217	117,640
MEXICO	143,368	211,364	217,442	212,574	136,689	107,415	100,587	109,200	99,384	115,924
MICHOACÁN	3,551	7,253	5,713	21,093	12,090	1,765	8,770	8,235	7,869	5,617
MORELOS	24	9	17	9	0	0	0	41	8,792	12,560
NAYARIT	3,912	3,932	0	1,469	5,773	1,798	1,195	1,660	2,949	1,138
NUEVO LEÓN	159,041	223,597	210,156	129,609	96,928	438	60,717	53,707	54,708	67,210
OAXACA	4,403	1,761	2,106	105	601	77	3,461	4,031	2,681	4,575
PUEBLA	437	4,114	476	5,820	6,276	1,824	13,140	13,092	12,939	15,563
QUERÉTARO	40,264	48,160	50,081	22,524	15,496	1,335	17,707	19,137	16,102	20,387
QUINTANA ROO	37,373	43,548	24,344	16,700	9,353	8,603	8,205	9,409	17,241	20,867
SAN LUIS POTOSÍ	7,369	10,822	14,528	16,930	5,430	115	997	5,608	5,278	6,298
SINALOA	42,225	40,815	28,547	33,723	21,012	0	1,129	9,953	18,768	15,343
SONORA	63,404	76,803	53,687	60,465	6,317	3,597	14,130	12,553	21,760	23,227
TABASCO	5,690	4,939	8,531	6,246	3,687	0	4,287	4,849	3,811	3,644
TAMAULIPAS	23,574	16,310	11,477	12,054	1,042	0	6,514	1,187	13,823	12,571
TLAXCALA	3,351	3,531	5,129	3,161	0	582	1,118	1,461	18,837	876
VERACRUZ	11,746	24,582	25,787	50,303	23,765	7,756	24,660	24,416	18,713	24,523
YUCATÁN	18,046	259	17,188	19,497	11,490	6,399	7,017	7,718	18,589	11,370
ZACATECAS	6,485	2,708	5,322	3,522	3,320	584	4,018	5,471	18,465	5,855
TOTAL CON D. F.	2,333,689	2,471,538	2,332,959	1,885,564	1,431,995	839,328	1,080,824	1,171,544	1,179,101	1,324,461
TOTAL SIN D. F.	1,641,087	1,823,719	1,710,004	1,416,737	1,030,205	563,233	767,951	857,281	904,579	994,383

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

Predial e ISAI

Uno de los principales objetivos de este trabajo es analizar conjuntamente el impacto que la recaudación de los impuestos predial e ISAI tienen en las finanzas públicas municipales, de ahí que, una vez presentadas las cifras de cada uno de ellos, ahora se procede a integrarlas en el cuadro IV. 4.

El análisis de esta serie muestra prácticamente el mismo comportamiento del predial, particularmente debido al tamaño de la recaudación del D. F.; así, en el año 2000, la recaudación de este último significaba el 43.17% de la recaudación nacional, en tanto que el siguiente Estado en importancia, el de México, sólo aportaba el 7.29%.

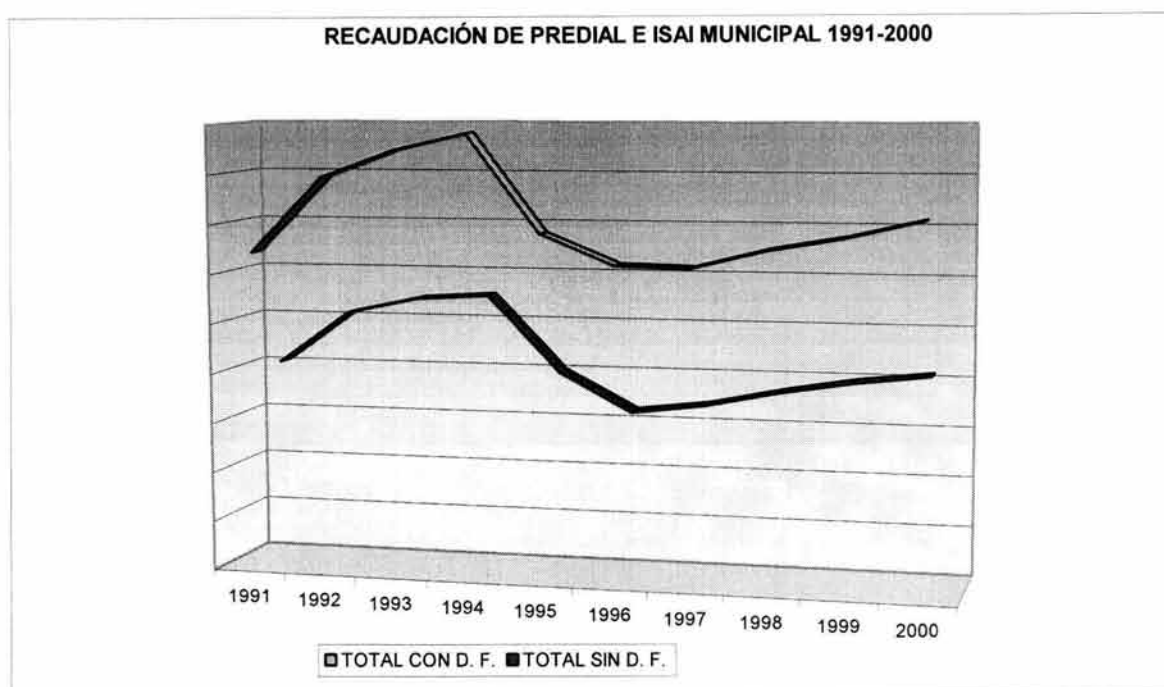
CUADRO IV. 4. RECAUDACIÓN MUNICIPAL DE PREDIAL E ISAI POR ESTADO 1991-2000
Miles de pesos constantes de 1994 = 100

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	21,909	27,773	35,276	40,881	28,203	20,117	11,621	19,070	20,234	20,063
BAJA CALIFORNIA	133,479	131,687	129,450	132,608	105,799	94,116	57,807	95,560	93,554	101,873
BAJA CALIFORNIA SUR	21,850	23,235	25,218	22,806	17,484	25,449	23,985	26,336	28,009	28,231
CAMPECHE	5,549	7,201	10,145	8,899	9,696	6,596	6,966	6,082	7,300	6,792
COAHUILA	58,934	62,709	65,599	58,233	50,411	38,391	58,756	68,777	76,711	73,214
COLIMA	9,995	13,332	15,708	14,911	13,483	7,623	13,341	14,051	14,313	14,579
CHIAPAS	1,252	10,204	9,200	8,915	6,437	11,150	17,547	15,651	8,448	10,295
CHIHUAHUA	177,465	189,274	180,401	200,632	166,666	114,212	126,089	134,373	127,525	146,896
DISTRITO FEDERAL	1,193,430	1,432,772	1,547,421	1,672,875	1,453,277	1,532,643	1,430,585	1,466,665	1,470,924	1,562,719
DURANGO	25,939	34,249	20,844	27,550	27,741	20,084	20,369	23,125	24,864	31,141
GUANAJUATO	103,901	118,545	154,004	154,118	106,365	95,062	59,157	76,389	78,299	87,366
GUERRERO	43,988	42,021	62,257	64,027	1,348	585	34,785	40,904	36,592	38,783
HIDALGO	124,247	189,823	178,201	149,520	143,065	85,980	95,424	113,799	120,944	135,047
JALISCO	243,143	324,287	369,597	397,445	273,105	243,609	227,576	235,206	229,234	244,002
MÉXICO	242,356	304,640	325,058	322,874	306,364	320,498	282,229	273,824	277,564	264,020
MICHOACÁN	20,300	28,405	25,797	27,544	20,500	22,648	26,716	26,950	46,360	50,674
MORELOS	4,135	4,204	713	1,585	5,895	2,207	1,407	21,806	33,597	24,702
NAYARIT	159,508	225,663	219,934	137,032	103,126	5,738	67,648	62,387	63,064	75,576
NEVO LEÓN	54,103	109,335	143,112	191,346	175,371	144,716	142,265	151,249	152,756	162,760
OAXACA	7,686	11,002	19,483	15,167	10,005	11,676	21,416	18,622	22,121	21,194
PUEBLA	100,948	128,191	128,721	105,193	80,830	43,172	59,387	59,946	59,944	70,204
QUERÉTARO	43,744	68,079	53,731	46,951	40,958	35,299	39,214	38,600	47,986	59,005
QUINTANA ROO	38,652	43,875	47,547	62,252	45,002	47,105	12,462	44,271	43,924	50,401
SAN LUIS POTOSÍ	59,009	60,119	47,972	54,982	35,805	18,895	20,958	26,570	37,243	35,282
SINALOA	130,806	140,775	150,232	174,201	86,192	60,169	83,730	80,746	74,362	79,256
SONORA	34,583	45,907	68,615	77,767	6,734	12,079	37,021	40,650	44,886	58,506
TABASCO	25,321	20,933	19,473	23,855	10,501	9,066	15,083	12,770	24,888	22,830
TAMAULIPAS	29,782	39,449	57,452	54,106	7,912	38,765	39,484	23,082	57,039	37,745
TLAXCALA	13,030	26,710	29,053	53,062	23,765	12,408	28,554	28,345	22,630	28,583
VERACRUZ	59,335	71,239	87,075	95,633	60,849	49,986	48,513	47,212	58,112	52,289
YUCATAN	15,200	29,827	14,653	14,288	13,500	5,363	15,169	16,041	30,220	17,652
ZACATECAS	17,122	18,956	15,683	17,846	12,772	12,019	10,739	10,319	9,428	7,975
TOTAL CON D. F.	3,220,700	3,984,420	4,257,628	4,429,102	3,449,162	3,147,425	3,136,002	3,319,376	3,443,076	3,619,654
TOTAL SIN D. F.	2,027,270	2,551,648	2,710,207	2,756,226	1,995,885	1,614,782	1,705,417	1,852,712	1,972,152	2,056,935

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

A lo largo del período en estudio se observa que la recaudación de ambos gravámenes a nivel nacional tiene una curva prácticamente igual a la del Distrito Federal, lo cual significa que el resto de las entidades no han realizado esfuerzos para incrementar sustantivamente el impuesto predial e ISAI.

Gráfica IV. 2.



FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

Recaudación municipal per cápita de Predial por Estado

Este indicador nuevamente muestra que el Distrito Federal tiene un avance muy diferenciado en relación al resto de los municipios del país, ya que en 1991 ingresaba 1.42 veces la recaudación per cápita de predial municipal más que el siguiente Estado más eficiente: Quintana

Roo. Ese desarrollo desigual se está profundizando, ya que al año 2000 esa cifra aumentó a 2.58 veces.

CUADRO IV. 5. RECAUDACIÓN DE PREDIAL PERCÁPITA MUNICIPAL POR ESTADOS 1991-2000
En pesos constantes de 1994

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	6.08	8.96	10.85	20.55	15.10	22.92	12.60	10.62	11.60	11.56
BAJA CALIFORNIA	37.32	35.10	35.98	39.62	31.98	28.09	25.30	24.16	22.12	22.79
BAJA CALIFORNIA SUR	42.79	44.29	45.77	49.89	39.12	34.52	35.14	36.53	41.36	42.22
CAMPECHE	5.63	8.41	12.82	12.01	12.44	7.89	7.12	7.07	8.39	7.63
COAHUILA	13.97	14.45	13.73	15.68	14.89	17.26	15.21	18.87	18.61	20.55
COLIMA	19.13	18.63	21.76	23.13	15.81	15.43	18.67	20.72	20.47	21.34
CHIAPAS	0.37	3.04	2.68	2.52	1.80	2.95	4.48	3.10	1.75	2.00
CHIHUAHUA	32.60	36.03	40.26	53.65	42.45	32.24	32.60	33.71	31.81	35.85
DISTRITO FEDERAL	142.82	170.57	182.76	197.17	170.54	180.25	167.32	171.35	171.30	181.53
DURANGO	4.28	4.71	8.09	11.96	10.12	8.36	8.33	7.38	9.09	10.41
GUANAJUATO	25.09	27.99	35.62	34.93	24.14	20.99	10.86	14.04	14.05	15.65
GUERRERO	13.69	13.08	18.43	17.74	0.00	0.00	10.07	11.16	9.95	9.42
HIDALGO	7.05	9.66	12.32	9.79	11.30	9.42	8.71	11.47	8.34	7.66
JALISCO	18.36	20.28	26.67	31.62	22.77	22.19	20.35	19.87	20.14	19.58
MÉXICO	23.49	28.23	29.27	26.70	25.13	26.77	22.42	21.27	21.17	19.95
MICHOACÁN	5.62	7.73	6.90	7.24	5.30	5.72	6.68	6.67	9.20	9.23
MORELOS	0.18	0.21	0.53	0.08	0.08	0.28	0.14	12.98	19.31	14.57
NAYARIT	0.56	2.42	11.28	8.42	6.91	5.85	7.56	9.38	8.94	8.87
NUEVO LEÓN	15.61	32.88	41.94	55.35	49.23	40.14	37.71	39.18	39.28	40.79
OAXACA	2.37	2.22	6.05	2.93	1.16	2.91	2.42	1.60	2.61	1.58
PUEBLA	14.38	18.53	17.80	18.29	14.13	8.73	8.55	8.24	8.69	9.70
QUERÉTARO	5.85	21.77	25.19	25.05	25.27	20.87	23.68	21.79	22.48	27.39
QUINTANA ROO	59.07	58.14	54.10	69.16	56.25	64.47	14.95	48.02	46.06	50.74
SAN LUIS POTOSÍ	8.22	9.28	9.16	9.84	6.72	8.41	8.72	7.21	7.92	8.45
SINALOA	30.00	27.93	41.36	47.80	32.93	23.12	28.08	27.18	20.74	21.90
SONORA	15.42	21.29	30.40	35.23	1.46	5.71	15.17	16.27	18.37	24.20
TABASCO	1.13	2.90	4.86	6.96	5.41	5.08	4.70	6.22	5.83	5.32
TAMAULIPAS	11.48	15.24	21.69	20.63	3.13	14.93	14.74	8.17	14.23	13.57
TLAXCALA	1.64	2.63	3.92	3.22	0.00	5.19	4.25	4.20	4.11	4.20
VERACRUZ	6.53	11.04	10.70	11.48	7.33	6.23	5.85	5.50	5.42	5.52
YUCATÁN	6.23	18.87	6.32	7.10	6.54	3.03	6.94	6.45	7.07	7.00
ZACATECAS	13.29	14.58	11.95	13.48	9.56	8.80	7.83	7.49	6.79	5.70
PROMEDIO NACIONAL	27.33	33.01	36.42	39.08	30.94	30.70	28.30	28.84	28.69	29.63

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

Mientras que en 1991 el promedio de recaudación per cápita era de \$27.33 pesos (*constantes de 1994*), para el año 2000 sólo había crecido a \$29.63, aun cuando en 1994 había ascendido a \$39.08. Cabe señalar que ese promedio incluye los datos del D. F., por lo que si se obtuviese un promedio sólo con los restantes 31 Estados, esos datos serían menores.

Comparando la recaudación per cápita de predial lograda por el D. F. durante 1994 (*el año de mejor captación*): \$197.17 contra la de Morelos: \$0.08, podrán comprenderse mejor las enormes diferencias que prevalecen en las haciendas municipales.

En el año 2000, mientras el D. F. recaudaba \$181.53 por habitante, en los municipios del Estado de Oaxaca sólo se captaban \$1.58 per cápita, revelando la existencia de un sistema tributario absolutamente polarizado en sus niveles de eficiencia recaudatoria.

Recaudación municipal per cápita de ISAI por Estado

En este caso en el cuadro IV.6. se observa con toda claridad que los mejores momentos en la recaudación promedio municipal per cápita de este gravamen se presentan en 1992, cuando recauda \$29.05, y la tasa aplicable era de 6%, en tanto que la peor captación per cápita se da en 1996, con sólo \$9.01.

A pesar de lo anterior, la recaudación per cápita del ISAI ha evolucionado lenta pero favorablemente durante los últimos 5 años, llegando a una recaudación promedio municipal nacional per cápita de \$13.28, donde nuevamente el D. F. mantiene una diferencia muy fuerte en relación a las otras entidades.

Para el año 2000, las diferencias que se presentan en el ingreso per cápita del gravamen son también muy marcadas: mientras en el D. F. se captan \$38.51 por habitante, en Chiapas se ingresaban \$0.51.

Destacan casos como el de los municipios de Nuevo León, donde en 1994 recaudaban un promedio de \$68.34 por habitante, y en el año 2000 sólo llegaron a \$17.33 es decir, presentó una disminución del 74.64% que se explica no únicamente por la baja en la tasa impositiva, sino por la fuerte crisis económica y sus repercusiones sobre los mercados inmobiliarios.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL
 PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

CUADRO IV. 6. RECAUDACIÓN DE ISAI MUNICIPAL PERCÁPITA POR ESTADOS 1991-2000

En pesos constantes de 1994

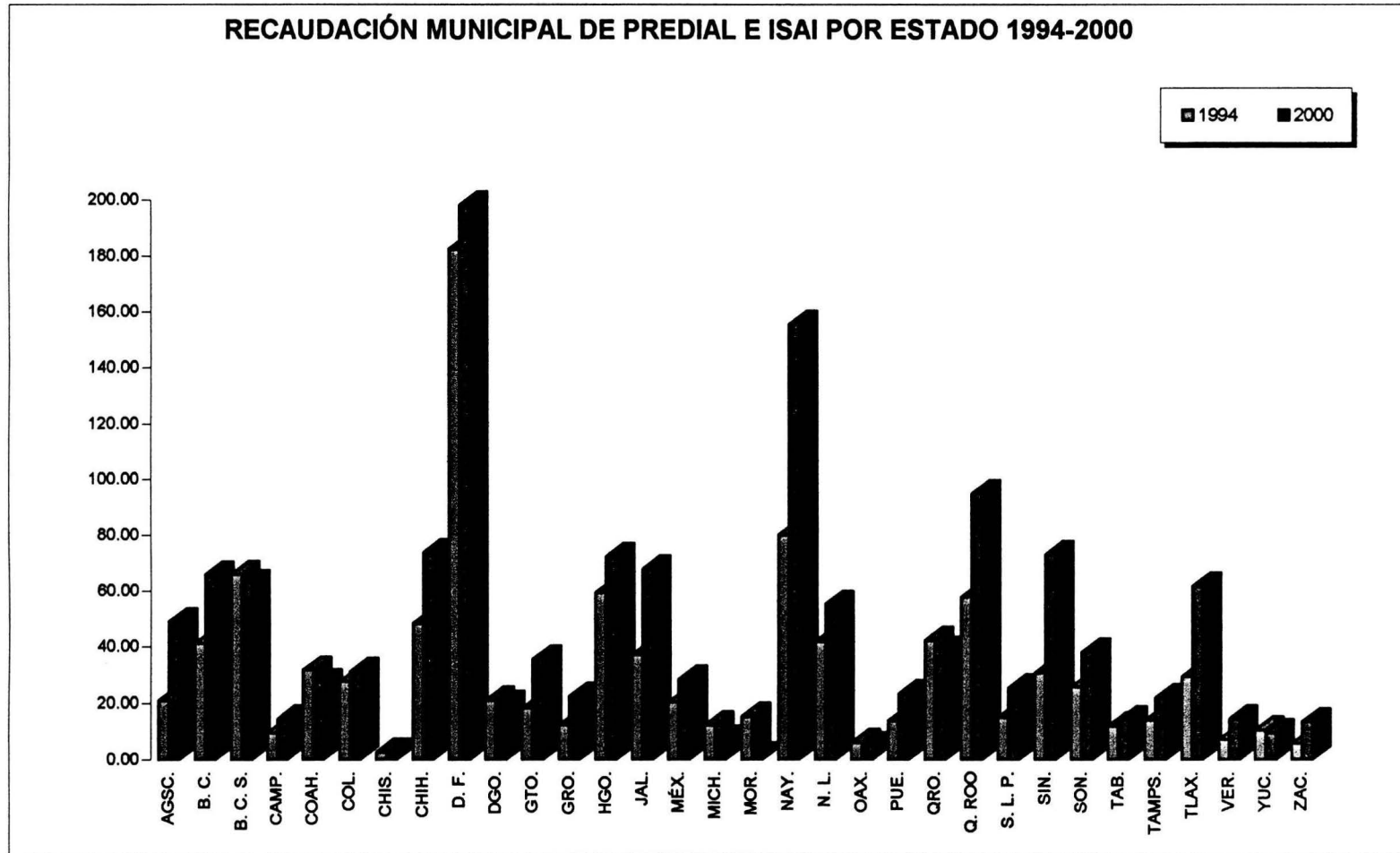
ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	23.28	26.93	33.11	28.58	17.59	0.00	0.30	10.04	9.86	9.35
BAJA CALIFORNIA	39.27	36.92	31.50	26.25	18.11	15.32	0.39	16.81	16.83	18.55
BAJA CALIFORNIA SUR	23.72	24.10	26.03	12.91	7.44	31.10	25.06	27.86	25.52	23.73
CAMPECHE	4.36	4.09	4.17	2.36	2.65	2.19	3.25	1.76	1.99	1.85
COAHUILA	15.33	16.13	17.64	11.64	8.30	0.23	11.19	11.62	15.01	11.23
COLIMA	3.60	10.90	12.15	8.23	11.82	0.01	7.86	6.73	7.08	6.37
CHIAPAS	0.01	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.08	0.89	0.35	0.51
CHIHUAHUA	38.15	37.42	27.89	20.13	17.21	8.04	10.99	11.86	10.74	12.49
DISTRITO FEDERAL	83.59	77.71	74.28	55.56	47.33	32.48	36.73	36.81	32.08	38.51
DURANGO	7.36	7.87	10.49	6.50	3.86	0.39	3.50	2.57	3.37	4.50
GUANAJUATO	4.94	6.69	2.25	2.46	3.01	1.77	1.80	2.65	2.43	3.29
GUERRERO	0.72	0.91	1.17	1.14	0.00	0.00	3.06	3.60	3.82	3.93
HIDALGO	3.80	3.16	5.32	6.49	0.64	0.27	1.87	2.89	2.38	3.85
JALISCO	20.36	30.67	26.87	22.12	19.90	10.70	12.24	13.94	15.86	17.98
MÉXICO	14.10	20.07	19.93	18.81	11.67	9.02	8.25	8.75	7.80	8.95
MICHOACÁN	0.98	1.97	1.53	5.55	3.12	0.45	2.19	2.04	1.93	1.36
MORELOS	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.03	5.54	7.77
NAYARIT	4.67	4.61	0.00	1.67	6.44	1.98	1.30	1.79	3.15	1.21
NUEVO LEÓN	49.95	68.34	62.51	37.51	27.30	0.12	16.50	14.29	14.32	17.33
OAXACA	1.44	0.57	0.67	0.03	0.19	0.02	1.01	1.17	0.76	1.28
PUEBLA	0.10	0.95	0.11	1.29	1.36	0.38	2.70	2.64	2.56	3.03
QUERÉTARO	37.00	42.74	42.93	18.65	12.39	1.04	13.52	14.29	11.77	14.64
QUINTANA ROO	70.57	76.60	39.88	25.48	13.29	11.80	10.70	11.69	20.55	24.01
SAN LUIS POTOSÍ	3.61	5.20	6.85	7.84	2.47	0.05	0.44	2.43	2.26	2.67
SINALOA	18.79	17.82	12.23	14.17	8.66	0.00	0.46	3.97	7.40	6.00
SONORA	33.85	39.91	27.16	29.78	3.03	1.70	6.55	5.70	9.73	10.24
TABASCO	3.68	3.09	5.18	3.68	2.11	0.00	2.35	2.60	2.01	1.89
TAMAULIPAS	10.24	6.92	4.76	4.88	0.41	0.00	2.50	0.45	5.15	4.63
TLAXCALA	4.27	4.37	6.16	3.68	0.00	0.65	1.22	1.56	19.77	0.91
VERACRUZ	1.86	3.82	3.95	7.58	3.53	1.11	3.48	3.40	2.57	3.31
YUCATÁN	12.89	0.18	11.64	12.86	7.38	4.06	4.36	4.71	11.17	6.75
ZACATECAS	5.03	2.08	4.06	2.66	2.48	0.43	2.93	3.97	13.30	4.18
TOTAL NACIONAL	28.07	29.05	26.80	21.17	15.71	9.01	11.41	12.17	12.03	13.28

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

Recaudación municipal per cápita de Predial e ISAI por Estado

Por otra parte, la recaudación municipal per cápita de ambos gravámenes muestra que los niveles promedio de 2000 son ligeramente mayores a los del año 1994: \$36.3 Vs. \$33.1, que se debe más bien al incremento en el predial, ya que el ISAI se redujo en los últimos años de la serie analizada.

Gráfica IV. 3.



FUENTE: *Elaboración propia* con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 195-222, 1992-1996 p. 245-274, 1996-1999 p. 287-346 y 1997-2000 p. 303-374, México.

De cualquier forma, ambos impuestos constituyen la mayor proporción de los impuestos municipales.

3. Niveles de eficiencia recaudatoria en los municipios

El análisis de la eficiencia recaudatoria del principal impuesto relacionado con el suelo urbano constituye un elemento básico para determinar el nivel en que se encuentran las finanzas municipales. Con ese fin se presentan a continuación algunos aspectos que ayudarán a determinar la realidad municipal.

Contexto internacional

La información disponible permite determinar que en México se tiene una recaudación de impuesto predial muy baja comparada con la de otros países, según se observa en la siguiente tabla:

CUADRO IV.7. IMPUESTO PREDIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

PAÍS	PORCENTAJE
Canadá (1995)	3.69
E. U. A. (1995)	2.88
España (1995)	1.76
Argentina (1993)	1.47
Alemania (1991)	0.80
Brasil (1993)	0.35
Bolivia (1996)	0.26
México (1998)	0.20
Guatemala (1993)	0.19

FUENTE: José Alfredo Tijerina Guajardo y Antonio Medellín Ruiz. *La dependencia financiera de los gobiernos locales en México. Documento de investigación N° 15, Centro de Análisis y Difusión Económica, México, 1999, pág. 21.*

Según los datos anteriores, en México se recauda 18.45 veces menos que en Canadá, y a nivel latinoamericano 7.35 veces menos que Argentina, estando prácticamente al mismo nivel que Bolivia y Guatemala.

Huerta Goldman⁷⁸ señala que

"...los municipios mexicanos registran la tasa de recaudación más baja como proporción del PIB entre todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)... México registra incluso un nivel más bajo de recaudación de impuesto predial que otras naciones con niveles similares de PIB per cápita, tales como Hungría, la República Checa o República Eslovaca. Además, la recaudación del impuesto predial en Turquía como porcentaje del PIB es casi tres veces más alta que la de México, a pesar de que su PIB per cápita es inferior al de México".

Nuevamente habría que matizar esta comparación, pues los países incluidos tienen diferentes regímenes fiscales, se desconoce exactamente las características del espectro fiscal que aplican y, de manera muy especial, se observan diferentes niveles de ingreso, por lo que es necesario tomar esta comparación con ciertas reservas. Aun así, este indicador permite tener una idea aproximada de recaudación sobre las contribuciones inmobiliarias de México respecto a dichas naciones.

⁷⁸ Antonio Huerta Goldman, "Impuesto predial: un impuesto subutilizado por los municipios mexicanos" in *Federalismo Hacendario* N° 131, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Octubre 2002, p. 158.

¿Por qué en México se recaudan estos niveles de impuesto predial?

Sin temor a equivocaciones puede señalarse que existen una serie de aspectos jurídicos, políticos, sociales, económicos, fiscales, técnicos, administrativos y hasta culturales que históricamente han influido para que el impuesto predial se mantenga en los niveles arriba mencionados; entre los de mayor importancia pueden citarse los siguientes:

- **Limitaciones jurídicas.**- A pesar de que las últimas reformas al Artículo 115 Constitucional ampliaron las potestades tributarias⁷⁹ para que los municipios tomen parte activa en la determinación de las funciones fiscales relacionadas con las contribuciones inmobiliarias, todavía los municipios carecen del control total sobre la recaudación del impuesto predial (*y otros gravámenes relacionados*, como el ISAI), ya que son los congresos estatales quienes fijan los principales elementos a considerar para el cálculo del gravamen, como son: tasas, bases, valores y exenciones, con lo cual los municipios están sujetos a las decisiones que se tomen en el seno de los respectivos congresos estatales.
- **Desactualización de las bases de datos.**- Los padrones catastrales requieren actualizarse con frecuencia, especialmente en zonas urbanas con elevado crecimiento demográfico y acelerado desarrollo urbano. Esa actualización implica la utilización de considerables inversiones de recursos para acciones de aerofotogrametría, restitución, levantamiento de información en

⁷⁹ Consultar al respecto el Decreto sobre reformas al artículo 115 constitucional en anexos.

campo, digitalización, elaboración de mapas, gestión catastral y predial, etc., recursos que generalmente son escasos y que, por lo mismo, se van posponiendo.

- **Reducida temporalidad de la gestión municipal.**- Considerando que los proyectos de modernización catastral tienen una duración de mediano plazo, y que los presidentes municipales únicamente disponen de tres años de gestión, se observa que en muchos de los casos sólo se aplican algunas acciones aisladas y parciales de modernización, ya que los alcaldes generalmente no ven los resultados de sus esfuerzos, y heredan la problemática a la siguiente administración.
- **Rechazo político-social a la actualización del impuesto.**-En México existe una cultura orientada a pagar lo menos posible de impuestos, y el predial no es la excepción; en ese sentido, las organizaciones sociales y políticas de los municipios se oponen a cualquier iniciativa para incrementar el gravamen, por lo que todo proyecto debe partir de un análisis de sensibilidad para determinar la capacidad y disposición a pagarlo.
- **Incentivos negativos provocados por la estructura del federalismo fiscal mexicano.**- Como se vio en el Capítulo IV, la principal fuente de recursos municipales son las Participaciones Federales, por lo que los alcaldes generalmente optan por cubrir sus presupuestos con esos ingresos, para no incurrir en costos políticos negativos.

- **Escasa capacidad técnico-operativa.**- En el pasado reciente los Estados manejaban los catastros, por lo que, salvo escasas excepciones, los municipios todavía no han llevado a cabo acciones para crear, equipar y/o reestructurar sus áreas técnicas y de fiscalización a fin de ejercer sus potestades tributarias en materia de las contribuciones inmobiliarias, de manera especial la que se refiere al manejo municipal del catastro. Tampoco han capacitado adecuadamente a su personal para ejecutar todas las funciones mencionadas.
- **Baja eficiencia recaudatoria municipal.**- A menudo las haciendas municipales muestran una muy baja eficiencia en materia recaudatoria del predial, ya que no aplican indiscriminadamente sus facultades fiscales, por lo que dejan escapar una importante cantidad de ingresos potenciales por este concepto. De manera especial debe mencionarse la evasión mediante el rezago, la pérdida por subvaluación, por omisos y procesos derivados de prácticas de corrupción.

De manera conjunta, lo anterior ha configurado una estructura fiscal con graves problemas que, a nivel nacional, recaudó en el año 2000 por concepto de impuesto predial sólo un 0.20% respecto del PIB.

A pesar de lo anterior, Huerta Goldman⁸⁰ señala que existen casos exitosos de recaudación predial en el país, poniendo como ejemplo a los municipios de San Pedro Garza García, Nuevo León y Zapopan, Jalisco, donde los ingresos propios constituyen la principal fuente de recursos, al recaudar más del 50% de los ingresos totales.

⁸⁰ Antonio Huerta Goldman, *op. cit.*, pp. 162-163.

Eficiencia recaudatoria

De acuerdo a información de Banobras⁸¹, una muestra realizada entre 2002 y 2003 de 38 municipios que aportaron información reveló que las tesorerías municipales sólo cobraban un 67.22% de las cuentas registradas, es decir, tenían una eficiencia recaudatoria equivalente a dos terceras partes de sus padrones fiscales, dejando como evasores a la restante tercera parte.

Lo anterior se debe principalmente a que las áreas gubernamentales de esos municipios disponen de reducidos equipos de notificadores, a problemas para localizar a los propietarios o poseedores de los inmuebles, a falta de información en sus bases de datos, y a consideraciones de tipo político con los grupos deudores.

Adicionalmente, dichos municipios tienen una muy baja eficiencia en la notificación de adeudo a los contribuyentes morosos, pues la muestra comentada presenta un promedio de contribuyentes morosos no notificados del **56.69%**, lo que equivale a reconocer que sólo se notifica al 43.31% de los morosos.

Un porcentaje mucho menor (*no cuantificado*) se refiere a los contribuyentes morosos a los que se les sigue el procedimiento administrativo de ejecución, a quienes se les envían requerimientos a sus domicilios, y sólo en muy raras ocasiones se llega al embargo precautorio a fin de sanear su situación fiscal.

⁸¹ Banobras, *op. cit.*, México, 2003. [s.p.].

Esto significa, como se plantea en la hipótesis central, que los municipios enfrentan ineficiencias en sus procesos recaudatorios, pues no ejercen adecuadamente sus potestades tributarias, sus funciones fiscales-administrativas y que, en suma, presentan fuertes niveles de ineficiencia tributaria, que se traduce en debilidad de sus haciendas públicas, y fuerte dependencia de los recursos federales vía participaciones y transferencias.

4. Análisis de otros gravámenes derivados del suelo

Observando la actual composición de los ingresos municipales se advierte que tanto el impuesto predial como el ISAI constituyen la mayor parte de los ingresos directos, sin embargo, existen otros rubros que podrían aportar ingresos para las haciendas locales.

También se advierte que, en la inmensa mayoría de los casos estas facultades tributarias no se aprovechan adecuadamente, por lo menos a nivel local. Entre los principales ingresos pueden mencionarse los siguientes:

Impuesto a la plusvalía

Este impuesto se establece sobre el valor agregado que una propiedad raíz adquiere a consecuencia de la ejecución/introducción de obras públicas (*y las inversiones privadas resultantes*) realizadas por el gobierno municipal con recursos de la comunidad y que la benefician directa o indirectamente.

La aplicación de este gravamen, como se mencionó en el capítulo I, es reducida, ya que generalmente se incluye en la legislación de 9 Estados⁸², pero presenta una problemática caracterizada en gran parte por:

- Falta de padrones actualizados y confiables de los contribuyentes.

⁸² Para profundizar en el tema, consultar Cecilia Sedas Ortega, *El catastro: Análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias, vigentes a 2000*. México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 202 pp.

- Indefinición en términos de concurrencia tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Complejidad en el cálculo.
- Fuerte resistencia de los contribuyentes al pago del gravamen.
- Prácticas de evasión fiscal al momento en que se protocolizan las operaciones de compra-venta.
- Duplicidad en la aplicación del impuesto, a los ojos del contribuyente.

A lo anterior debe agregarse la falta de información estadística sobre la recaudación de este gravamen, que aparentemente sólo se aplica en contados municipios, y las cifras de su recaudación no se reportan.

Impuesto de radicación:

La información consultada revela que este impuesto sólo se aplicaba en el Estado de México (*desde 1993*), fijando cargas fiscales a los contribuyentes que dentro de sus propiedades o posesiones realicen actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios, dándose un trato fiscal diferenciado en relación al uso habitacional.

La naturaleza del gravamen radicaba en la diferenciación de las actividades que se realizan dentro del predio, gravándolas con tasas diferentes a la del predial.

El principal problema que ofrece la aplicación de este impuesto se refiere a que para su cálculo se requiere contar con una base de información confiable para conocer la existencia, calidad, intensidad y magnitud de los servicios públicos de que disponen los predios urbanos

sujetos al impuesto, lo cual implica la realización de inversiones, levantamiento continuo de información en campo, y contar con equipos de notificadores que realicen las actividades fiscales requeridas por la tributación local.

Desde un punto de vista recaudatorio, sólo se cuenta con la aseveración del Lic. Oscar Villar M.⁸³ en el sentido de que los ingresos generados por dicho concepto tributario fueron el *"...equivalente a más de la cuarta parte de lo percibido por el Estado de México por concepto de Participaciones en el Fondo de Fomento Municipal en ese mismo año"*

De hecho, este impuesto estaba mucho más relacionado con el uso del suelo, que con su propiedad, y su posible aplicación dependía de un cuidadoso análisis de concurrencia tributaria y de la aceptación por parte de los contribuyentes, que podría tener posibilidades dada su orientación al tipo de actividades que lo fundamenta.

Se tiene información de que recientemente (año 2000) este gravamen fue derogado del esquema impositivo a las contribuciones inmobiliarias en el Estado de México, con lo que desapareció del espectro fiscal en el país.

⁸³ Oscar Villar M., ponencia *in Hacia un modelo de tributación inmobiliaria*, XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Campeche, Camp., junio de 1994, citado por Humberto Morones Hernández, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2000, p. 43.

Derechos

Estos ingresos municipales se generan por los permisos (*licencias*) que las autoridades municipales conceden a favor de los contribuyentes, y las cuotas aplicables se establecen diferencialmente atendiendo al tipo de construcción, estructura del inmueble, uso y destino que tendrá, y el valor de la obra.

Los elementos característicos⁸⁴ de este rubro son:

- **Objeto:** Realización de obras de construcción, reconstrucción, demolición o reparación de inmuebles, cambios de uso del suelo.
- **Sujeto:** Personas físicas o morales que por cuenta propia o ajena lleven a cabo obras de construcción, reconstrucción, demolición o reparación de inmuebles.
- **Base:** Metros cuadrados o lineales de superficie a construir, reconstruir o demoler.
- **Tasa, cuota o tarifa:** Cuotas diferenciales por metro cuadrado de construcción según su tipo o diferentes tasas, según el valor de la obra.

Vale la pena comentar aquí la importancia que para la actualización de los cobros de derechos tendría la actualización de las bases de datos de los contribuyentes, ya que repercutiría indirectamente en el monto de los derechos a cubrir por parte de los contribuyentes, e incrementaría la recaudación municipal.

⁸⁴ Humberto Morones Hernández, *op. cit.*, p. 121.

Destaca, de manera especial, el cobro de derechos que los municipios costeros y/o con cuerpos de agua, playas, zona federal marítimo-terrestre y/o terrenos ganados al mar deberían realizar a los usuarios de acuerdo a lo que señala la Ley Federal de Derechos, lo que representaría importantes recursos para los municipios en cuyas costas se realizan actividades tan lucrativas como, por ejemplo, el turismo, astilleros, puertos, etc.

En esos casos se ha observado que en la gran mayoría de los casos esos municipios no cuentan con un inventario completo y actualizado de las superficies utilizadas por los usuarios, por lo que no se realiza un adecuado cobro de los derechos correspondientes, constituyendo una considerable evasión fiscal en contra de las haciendas municipales.

De hecho, los fiscalistas generalmente dedican mucha atención a los impuestos, pero descuidan o prestan poca atención a esta figura contributiva, cuando tiene un gran potencial, ya que el propietario es el más interesado en obtener los permisos y licencias para poder llevar a cabo obras en sus inmuebles, y en ese sentido no opondrá resistencia para liquidar el gravamen.

Debe advertirse, sin embargo, que esta propuesta debe analizarse en cuanto a sus repercusiones sociales, políticas y financieras, ya que un incremento abrupto podría generar resistencias de parte de los contribuyentes, aunque no de la misma proporción de las que se presentan en caso de un rápido incremento en el predial.

Frente a esa opción se presenta otra alternativa: mantener bajo el gravamen y ganar recaudación vía volumen de operaciones; es decir,

fijar una ciudad “barata” para impulsar al contribuyente a realizar inversiones en sus propiedades y con ello dinamizar la economía local.

Contribuciones especiales por mejoras

Esta figura contributiva se ubica en las finanzas municipales dentro de los ingresos propios, y se aplica cuando el municipio se encuentra ante situaciones imprevistas que lo obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer necesidades de obras y/o servicios públicos demandadas prioritariamente por la población, y que no están contempladas originalmente en su presupuesto de egresos.

Para tener ingresos extraordinarios, el municipio busca recuperar parcial o totalmente la inversión realizada aplicando cuotas o contribuciones a los habitantes directamente beneficiados con esas obras.

Entre las principales características⁸⁵ de estas contribuciones pueden citarse las siguientes:

- Se fundamentan en el principio tributario del beneficio de los contribuyentes.
- Para su instrumentación es necesario que el congreso estatal emita un decreto específico sobre la obra para la cual se contribuirá.
- Se crea únicamente con el propósito de financiar una obra o servicio específico.
- La obra deberá ser de utilidad pública.
- La contribución es de carácter obligatorio.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 119.

- El bien inmueble se constituye en garantía de pago de la contribución.

Los elementos característicos de las contribuciones especiales por mejoras son los siguientes:

- **Objeto:** Beneficio específico que recibe un predio con motivo de la realización de una obra de interés público.
- **Sujeto:** Propietario o poseedor de bienes beneficiados.
- **Base:** Costo neto de la obra.
- **Tasa o cuota:** Cuota por metro lineal de frente, o metros cuadrados de superficie de los predios beneficiados.

Otros gravámenes

Se tienen identificados otros ingresos, generalmente bajo la figura de impuestos, que están directamente relacionados con el suelo urbano tales como los conceptos de fraccionamientos, división, subdivisión, lotificación, relotificación, etc., que en conjunto pueden llegar a representar importantes ingresos para los municipios, sobre todo considerando que están incluidos dentro de sus potestades tributarias.

Sus estadísticas, sin embargo, sólo se presentan en contados casos, por lo que un análisis sobre esos datos provocaría juicios incompletos y distorsionados, razón por la que únicamente se menciona como figura fiscal dentro de la estructura de las finanzas municipales.

Registro público de la propiedad y de comercio

Aunque es un derecho que pertenece a los Estados, también debe mencionarse el pago que los adquirentes de propiedades realizan por concepto de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (**RPPC**), ya que significa recursos muy importantes que podrían ayudar a los municipios en el manejo de su haciendas.

Es cierto que el fin primordial de este registro es otorgar certeza y seguridad jurídica a los propietarios de los bienes inmuebles a través de la publicidad gubernamental, y que ésta es una función del Estado, pero también es innegable que el hecho jurídico y económico se genera en el municipio, por lo que podría realizarse un manejo conjunto, donde el Estado tuviese el control jurídico-técnico, y el municipio la fiscalización, otorgando un porcentaje al primero para cubrir los costos de operación y mantenimiento.

Obviamente para llevar a cabo esta propuesta sería necesario, elaborar y fundamentar iniciativas de ley, presentarlas al congreso y, en caso de aprobarse, instrumentar su aplicación; sin embargo, constituiría un paso jurídico-fiscal de elemental justicia tributaria a favor de los municipios.

Como se ha visto hasta ahora en cada uno de los gravámenes analizados, existe una gran cantidad de elementos que podrían utilizarse para incrementar los ingresos de los municipios, desde la incorporación de los predios omisos, la revaluación de los predios y sus construcciones, la actualización de las tasas y bases gravables de los impuestos, de los derechos relacionados con las contribuciones inmobiliarias, hasta la posible participación de los municipios en la

recaudación de algunos gravámenes que actualmente ingresan a las tesorerías estatales, a pesar que se generen en los municipios.

En consecuencia, esta potencialidad recaudatoria confirma lo enunciado en la hipótesis presentada en esta tesis en el sentido de que es absolutamente posible que los municipios fortalezcan sus haciendas a partir de un cobro actualizado de los gravámenes relacionados con el suelo.

También, y de manera muy clara, se coincide con lo enunciado en el marco teórico en el sentido de las finanzas públicas municipales pueden fortalecerse a partir de un incremento en sus ingresos, atendiendo a los principios de equidad y proporcionalidad fiscales, con el fin de no sobregravar a los contribuyentes, sino ampliando y actualizando las bases de contribuyentes, y elevando la eficiencia recaudatoria de sus tesorerías, entre las principales medidas aquí enunciadas.

5. Propuesta de modernización de los gravámenes relacionados con el suelo urbano.

Las propuestas que se presentan a continuación constituyen una opinión del autor, y se plantean con el principal objetivo de impulsar la discusión hacia la construcción de una política fiscal, urbana y económica relacionada con los gravámenes existentes en torno al suelo urbano.

Retomando lo enunciado a lo largo de este trabajo, se concluye que la problemática central de estos gravámenes es la siguiente:

- a) Los municipios mexicanos tienen una marcada debilidad en sus ingresos propios, particularmente una reducción en su recaudación por concepto de impuestos inmobiliarios, frente a una creciente dependencia financiera de los recursos federales, configurando un fenómeno que pudiera llamarse "*recentralización fiscal*".
- b) Durante los períodos de crisis, los municipios reducen el gasto corriente y el de inversión; al salir de las crisis destinan mayores recursos al pago de deuda y gasto social, pero menores recursos al gasto de inversión, lo que a mediano y largo plazos repercute en una disminución del nivel de vida de la población.
- c) A lo largo de la década en estudio, los impuestos redujeron su participación dentro de los ingresos directos, especialmente los impuestos derivados del suelo urbano (*predial e ISAI*), al tiempo que crecieron las participaciones y transferencias.

- d) Una considerable desactualización de los valores catastrales, que en el año 2000 representaban el 46%⁸⁶ de los valores de mercado, al mismo tiempo que la utilización de onerosos y complejos métodos de valuación inhiben los esfuerzos de actualización.
- e) La existencia de una gran diversidad de tasas impositivas, frente a una excesiva cantidad de rangos de valor que permite realizar ciertas manipulaciones de valor de los inmuebles con objeto de disminuir el monto del impuesto predial.
- f) La existencia de "**topes políticos**" y hasta fiscales, como en el Estado de México⁸⁷, que prohíben incrementar anualmente más allá del 15% el monto total del impuesto predial a los municipios, sin importar el nivel de rezago en el cobro.
- g) La actualización de los valores generalmente se realiza por "*indización*", es decir, se aplica un porcentaje de incremento a los valores catastrales sin realizar un estudio de mercado que realmente defina los valores de mercado. Además, en la mayoría de los casos, en los estados se ha optado por incrementar los valores catastrales pero se reduce la tasa impositiva, cuidando de no elevar sustantivamente el monto del impuesto a pagar con el fin de no provocar reacciones de protesta por parte de los propietarios de los inmuebles.
- h) La falta de actualización técnica y fiscal de las bases de datos catastrales y prediales repercuten en una baja recaudación,

⁸⁶ Salvador Santana Loza, "El impuesto predial y el catastro en México" *op. cit.*, [s.p.]

⁸⁷ *Código Financiero del Estado de México*, www.edomex.legistel.gob.mx.

principalmente del predial e ISAI, así como otros gravámenes (*impuestos y derechos*) relacionados con el suelo urbano.

- i) La recaudación municipal del impuesto predial en el país es muy baja comparada con países industrializados, y aun con naciones de desarrollo intermedio como el de México. Peor aun, sin considerar los datos del D. F. la recaudación de los restantes 31 Estados sería la mitad de las cifras obtenidas en este trabajo, lo que agrava la situación de este indicador.

Para hacer frente a esta problemática, y de acuerdo a lo planteado como hipótesis para fortalecer las finanzas públicas de los municipios, se propone la aplicación de estrategias jurídicas, administrativas, tecnológicas, fiscales y políticas que tengan como principal objetivo incrementar los ingresos propios de los municipios. El esquema sería el siguiente:

Estrategia jurídica:

Consiste en la revisión, análisis y elaboración de propuestas de reformas para dotar de mayores atribuciones a los municipios a fin de que amplíen sus potestades tributarias, incrementen sus ingresos propios y fortalezcan institucionalmente a esos órdenes de gobierno. Como principales acciones se contemplan:

- Reconociendo que en el Decreto de reformas al artículo 115 constitucional se establece como obligación que los municipios propongan sus propias tablas de valores unitarios que sirven de

base para el cálculo del impuesto predial y otros gravámenes relacionados, sería recomendable fijar sanciones pecuniarias en la Ley de Coordinación Fiscal o equivalente a los presidentes municipales que no cumplieren oportunamente con esta obligación.

- Analizar la posibilidad de establecer o ampliar otros gravámenes relacionados con las contribuciones inmobiliarias, especialmente un impuesto aplicable al vendedor de bienes inmuebles (**impuesto sobre venta de inmuebles**) a favor del municipio. Por supuesto que para instituir este gravamen sería necesario elaborar un cuidadoso análisis fiscal, pues se vería afectada la concurrencia tributaria entre la Federación, los estados y los municipios.

Estrategia Fiscal

Tendrá por objeto la revisión, análisis y elaboración de propuestas y acciones específicas a desarrollar para contar con herramientas fiscales más equitativas para el contribuyente y que incrementen la recaudación para las haciendas municipales.

- Establecer la obligación de los presidentes municipales de elaborar periódicamente estudios de valores de mercado que determinen con precisión los precios de los inmuebles de acuerdo a su ubicación, infraestructura, equipamiento y características propias.
- Elaborar un análisis que defina el nivel apropiado para las tasas impositivas en concordancia con los valores actualizados de los inmuebles a precios de mercado utilizando como indicador el nivel

de una "**tasa efectiva**" y, en su caso, una estrategia gradual para su aplicación.

- En relación a lo anterior, simplificar la utilización de rangos de valor para disminuir las posibilidades de manipulación que derivan en evasión parcial del impuesto predial y otros gravámenes, principalmente el ISAI.
- Realizar esfuerzos para homogeneizar las bases gravables, ya que en la actualidad son diferentes, procurando mantener los principios de equidad vertical y horizontal en beneficio de los contribuyentes.
- Dar mayor énfasis a la aplicación de impuestos tales como: sobre fraccionamientos, división, subdivisión, lotificación y mejoría específica, que en muchos casos ya se encuentran en la legislación municipal, pero que en la inmensa mayoría de los casos no se aplican. Esto es fundamental en términos recaudatorios, especialmente en aquellos municipios con características urbanas, donde los recursos públicos se aplican a la introducción de obras y servicios públicos que incrementan los valores de mercado de los inmuebles beneficiados, y cuya mejoría no corresponde con el impuesto pagado por dichos contribuyentes.
- Actualizar simultáneamente a los impuestos inmobiliarios los elementos fiscales (*base, tasa o cuota*) aplicables a los derechos con el fin de incrementar los ingresos propios de los municipios, analizando el impacto de una alza o baja en la recaudación.

Estrategia técnica

Definirá una serie de acciones orientadas a sistematizar los procesos técnicos que incrementen la eficiencia operativa de las áreas catastrales e impositivas de los municipios a fin de que fortalezcan su gestión pública.

- Analizar las actuales estructuras técnicas que operan en el municipio, definir esquemas-tipo de acuerdo a la complejidad y volumen de procesos operativos que presente, y proponer esquemas apropiados para los diferentes tipos de ayuntamientos considerando sus diferencias.
- Sistematizar procesos en las áreas relacionadas con el manejo catastral, predial e impositivo en general, incorporando tecnologías y programas (*especialmente informáticos*) adecuados al tamaño de los municipios y al universo de datos a manejar. El uso de la informática permite reducir tiempos de procesamiento, atención al público e incrementa los niveles de control y manejo de los recursos captados, al mismo tiempo que reduce costos, independientemente del beneficio político para cada administración local.
- Una vez realizado lo anterior, prever lo posibilidad de constituir verdaderos sistemas de información geográfica en los municipios, que sería una plataforma técnico-operativa que abarque prácticamente a toda la administración municipal, compartiendo bases de datos, procesos, servidores, generando productos para las diferentes áreas de gobierno y de la ciudadanía, y a menores costos, pues evitaría por lo menos la duplicidad en los costos.

- Potenciar el previsible crecimiento técnico-operativo de los sistemas catastral, predial e impositivo en general, a fin de que los procesos a implantar no caigan en la obsolescencia.

Estrategia administrativa

Tiene por objeto instrumentar las necesarias adecuaciones operativo-administrativas para darle viabilidad a las modificaciones jurídico-fiscales que sean aprobadas por las legislaturas y/o los cabildos municipales:

- Elaborar y/o actualizar manuales e instructivos que normen, agilicen y simplifiquen el desarrollo de los procesos y procedimientos que implica la operación catastral, predial y de otros gravámenes en el municipio.
- Elaborar reglamentos y procedimientos a aplicar derivados de las adecuaciones aprobadas a la legislación estatal y municipal.
- Analizar las diversas posibilidades de estructura organizacional que se han creado en algunos estados en el país, como son los Institutos Catastrales (*Sonora, Puebla, Campeche, entre otros*) y, en su caso, instituir prácticas exitosas.

Estrategia política

Definir las acciones a desarrollar en la sociedad local a fin de darle viabilidad a las políticas necesarias para fortalecer financiera e institucionalmente a los municipios, poniendo especial atención en lograr que la ciudadanía acepte la institucionalización de una cultura continua de modernización.

- Diseño, ejecución y evaluación de campañas publicitarias para crear una cultura de pago de obligaciones fiscales por parte del contribuyente. El éxito de estas campañas depende directamente del destino y transparencia que se dé a los recursos recaudados.
- Coordinación con los principales sectores y gremios relacionados con los impuestos y otros gravámenes al suelo urbano a fin de darle mayor viabilidad a las acciones de modernización.
- Instaurar comités o grupos de vecinos organizados para que los ciudadanos participen directamente en la conformación de órganos orientados al análisis y definición de los proyectos en los que se apliquen los recursos recaudados por gravámenes inmobiliarios. Sería deseable que esta participación comunitaria se aplique en un esquema integral de planeación sobre todos los procesos gubernamentales.
- Publicitar la transparencia en la recaudación de los gravámenes, así como en su destino dentro del municipio, especialmente a partir de esquemas de participación ciudadana. En este sentido sería recomendable establecer contralorías ciudadanas que vigilen permanentemente el destino de los recursos recaudados.

Independientemente de las estrategias enumeradas, se considera de especial importancia la participación de los gobiernos federal y estatal para impulsar la modernización de los catastros y demás inventarios urbanos que sirvan de fuente de información y base de cálculo para las contribuciones inmobiliarias por parte de los municipios.

Lo anterior debiera constituir una estrategia sustancial de una política fiscal de estado, con énfasis en la descentralización, de tal forma que los municipios incrementasen sus ingresos propios, obteniendo recursos con los cuales hacer frente a las crecientes necesidades de obras y servicios públicos que les demanda su población. Al mismo tiempo, esto reduciría la presión que por mayores recursos realizan los dos últimos órdenes de gobierno sobre la Federación.

Con idéntico fin, el gobierno federal pudiera impulsar la realización de foros, eventos y cursos especializados que reunieran a estudiosos, académicos, fiscalistas, notarios y corredores públicos, urbanistas, municipalistas y cualquier otro profesional del sector que quisiera participar en la discusión y enriquecimiento de los problemas y potenciales soluciones al tema del fortalecimiento de las haciendas municipales, y darle amplia difusión a los avances logrados para hacerlos del conocimiento generalizado de los mexicanos.

En otros temas económicos, sociales y culturales de la vida académica y de la investigación en México se organizan concursos, premios nacionales y algunos otros tipos de reconocimientos de parte de universidades, institutos y/o cualquier otro tipo de organización cuya convocatoria es atendida con mucho interés por especialistas, quienes envían trabajos e investigaciones sobre temas específicos. Es

recomendable que este esquema se realice también para impulsar el análisis y avance de los estudios en las finanzas públicas municipales, con énfasis en las contribuciones inmobiliarias.

No estaría de más, por otra parte, instituir una especie de premio nacional a los municipios más exitosos en la materia, y darle publicidad a aquellas prácticas técnicas, jurídicas, administrativas y fiscales que les distinguieran sobre los demás ayuntamientos a fin de interesar a las autoridades municipales a desarrollar mejores prácticas en sus ámbitos de gobierno.

Por último, al igual que ocurrió en los años 1992-95, el gobierno mexicano podría establecer algún programa de cobertura nacional que destine recursos financieros e instrumentos técnicos, jurídicos, fiscales y cualesquier otro a fin de establecer una especie de tutoría que dirija los esfuerzos estatales –y principalmente municipales- por modernizar los catastros y la administración del impuesto predial en beneficio de las haciendas municipales, especialmente con el fin de desarrollarlas y disminuir la dependencia financiera que tienen respecto de la Federación.

CONCLUSIONES

Los municipios mexicanos tienen una marcada debilidad en sus ingresos propios, frente a una creciente dependencia financiera de los recursos federales, lo que se evidencia con el crecimiento conjunto de las participaciones y transferencias dentro de los ingresos municipales, que a precios constantes de 1994 pasaron de significar el 44.37% de los ingresos totales en 1993⁸⁸, al 68.72% en el año 2000, es decir, tuvieron un incremento del 54.88% en 7 años. En tanto, los Ingresos Directos inician una pequeña recuperación en 1998, y a fines de 2000 apenas se ubican en niveles de 1990, lo que constituye una década perdida para la recaudación directa municipal, ya que durante diez años no observaron avance recaudatorio.

Los recursos provenientes de fuentes externas al municipio, las participaciones y transferencias, que en 1990 aportaban el 48.1% de los ingresos totales, se incrementaron paulatinamente a partir de la crisis de 1994-95 hasta alcanzar el 68.7% en el año 2000, profundizando el fenómeno de la dependencia financiera municipal, ya que cualquier administración municipal que incremente el financiamiento de su hacienda pública de un 48.1% a un 68.7% estará debilitando su erario e incurriendo en una mayor dependencia financiera respecto de recursos externos, en este caso federales y estatales.

Las tendencias mencionadas en ambos fenómenos, es decir, la reducción progresiva de los ingresos directos de los municipios, y la creciente dependencia financiera de los recursos provenientes de la federación, confirman lo expuesto en la hipótesis de este trabajo en el sentido de que los municipios mexicanos experimentan una baja recaudación de los ingresos derivados del suelo urbano debido a ese tipo de factores.

⁸⁸ Cálculo propio con base en Cuadro III. 2.

Por otra parte, los ingresos directos municipales (*impuestos, derechos, productos y aprovechamientos*) alcanzaron a cubrir una proporción cada vez menor del gasto corriente: el 35.87% en 1991 y sólo el 23.46% en 2000, es decir, una disminución del 34.60% en términos reales. En ese mismo período, pasaron de aportar el 79.53% al 62.41% del gasto de inversión, con una reducción del 21.53%.

Los impuestos, que en 1992 eran capaces de sufragar el 39.31% del gasto corriente⁸⁹, comienzan a disminuir a partir de 1993, llegando a representar en el año 2000 sólo el 25.39%

Los gobiernos municipales destinan más de la mitad de su presupuesto al gasto corriente necesario para su operatividad y administración, en tanto que a gasto de inversión canalizan el mismo porcentaje de 1991. Se ha observado que en los períodos de crisis, los municipios reducen el gasto corriente y el de inversión; sin embargo, cuando inician la recuperación, destinan mayores recursos al pago de deuda y gasto social, dejando una menor cantidad al gasto de inversión. A mediano y largo plazos esto reduce su capacidad operativa, técnica, administrativa y financiera.

Ante el crecimiento de las participaciones y transferencias, así como los problemas locales para realizar la modernización, los municipios cayeron en un relajamiento en su gestión pública, dejaron de actualizar sus bases de datos, bases gravables, tasas, padrones catastrales y fiscales que les permitan realizar cobros de acuerdo a valores de mercado en impuestos y otros gravámenes locales para tener una hacienda pública modernizada permanentemente y no ver reducida su recaudación, que debiera ser la mayor fuente de ingresos.

⁸⁹ Cálculo propio con base en Cuadro III. 6.

Por su parte, los gobiernos estatales conceptualizan a los catastros como instrumentos para mantener el control y el desarrollo urbano y regional en su territorio, pero no tienen interés fiscal, ya que no perciben ingresos por concepto de impuesto predial (*en su caso, cuando existen convenios de administración y/o colaboración con los municipios, sólo ingresan un porcentaje de la recaudación*), por lo que no invierten en su actualización.

A partir de las recientes reformas al Artículo 115 Constitucional, los municipios tienen la obligación de presentar propuestas para la actualización de sus valores unitarios de suelo y construcción, pero como en general carecen de capacidad técnica, administrativa y fiscal para elaborar dichas propuestas, recurren a los gobiernos estatales para que las integren y sean presentadas a los congresos estatales para su autorización, configurando una situación de dependencia operativa para fijar su política tributaria.

Otro importante factor de rezago catastral se advierte en el bajo nivel (46% según el Indetec, 2002) que los valores catastrales representaban respecto de los valores de mercado, lo que significa una importante pérdida recaudatoria para las haciendas municipales, ya que dichos valores constituyen la base de cálculo para el cobro de los montos a pagar por concepto de diferentes contribuciones inmobiliarias como son el predial, ISAI, sobre fraccionamientos, derechos, etcétera. Este rezago en los valores catastrales confirma lo planteado en la hipótesis indicada en este documento.

Se observa una excesiva diferenciación de rangos para efectos del cálculo y cobro del impuesto predial, así como una gran diversidad de tasas impositivas que han repercutido en la utilización de mecanismos informales que permiten manipular los valores catastrales para reducir el monto del pago del gravamen, lo que presiona a la baja la recaudación municipal.

En muchos casos se aplica un carácter discrecional a la tributación local, especialmente en el predial, al conceder exenciones a empresarios, empresas paraestatales y/o instituciones y dependencias federales, particulares, etc., lo que finalmente afecta la recaudación del gravamen

La actualización de las bases de datos catastrales requiere importantes cantidades de recursos para contratar acciones de aerofotogrametría, restitución, levantamiento de información en campo, digitalización, elaboración de mapas, gestión catastral y predial, etc., recursos que generalmente son escasos y, ante su carencia y el breve plazo de la gestión municipal, dejan de realizarse, ya que las autoridades municipales prefieren "indizar" (*actualizar el cobro mediante la aplicación de un índice*) el gravamen, a emprender proyectos de modernización que los rebasa en el tiempo, y cuyos beneficios económicos, y sobre todo políticos, no verán antes del término de su gestión.

En lo que se refiere al nivel que presenta la recaudación del impuesto predial respecto de otros países, se observa que en el país sólo alcanza un 0.20% como porcentaje del PIB, cuando en países industrializados es muy superior, presentándose casos como el de Canadá con un 3.69%, considerándose que México debiera recaudar por lo menos un 1.0% de su PIB⁹⁰.

A nivel nacional, la recaudación del impuesto predial como proporción del producto interno bruto (PIB) del D. F. en el año 2000 fue de 0.48%, lo que agrava la situación recaudatoria nacional, ya que el resto de los estados sólo recauda la mitad de aquel porcentaje.

⁹⁰ José Alfredo Tijerina Guajardo y Antonio Medellín Ruiz. *La dependencia financiera de los gobiernos locales en México*. Documento de investigación N° 15, México, Centro de Análisis y Difusión Económica, 1999, p. 21.

Esta ineficiencia recaudatoria de los municipios, también señalada en la hipótesis se debe, en general, a que las autoridades municipales no han ejecutado suficientes acciones para reestructurar, equipar y capacitar sus áreas técnicas y de fiscalización a fin de ejercer las potestades tributarias que en materia de contribuciones inmobiliarias se les han conferido a partir de las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, lo que les ha impedido cumplir eficientemente sus funciones.

Al igual que el impuesto predial, el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (**ISAI**),⁹¹ presentó una severa caída en su recaudación por la crisis económica de 1994-95, y a partir de la reducción en la tasa aplicable al gravamen, lo que redujo considerablemente su captación, al grado de que en el año 2000 la recaudación del ISAI sólo representaba el 39.86% del monto captado en 1991.

También se observa una desigual evolución de los municipios en materia recaudatoria en el caso del ISAI, ya que mientras en el D. F. se captaron \$38.51 por habitante en el año 2000, en Chiapas se ingresaban \$0.51. En otros casos se advierte un fuerte retroceso recaudatorio ya que, por ejemplo, los municipios del estado de Nuevo León, donde en 1994 recaudaban un promedio de \$68.34 por habitante, en el año 2000 sólo llegaron a \$17.33 es decir, presentaron una disminución promedio del 74.64% a precios constantes de 1994.

Los municipios en cada uno de los 31 estados y el D. F. presentan diferentes grados de evolución en materia de impuesto predial, pues en 1991 el Distrito Federal ingresaba 1.42 veces la recaudación per cápita de predial municipal⁹² respecto al siguiente Estado más eficiente: Quintana Roo. Para el año 2000 esa

⁹¹ *Ibid.*, Cuadro V. 6.

⁹² Cálculo propio con base en Cuadro IV. 5.

relación aumentó a 2.58 veces. Esto significa que el D. F. tiene una dinámica recaudatoria muy superior a la del resto de los estados.

Lo anterior se advierte claramente con las siguientes cifras: la recaudación per cápita de predial del D. F. en 1994⁹³ (*año de mejor captación*) fue de \$197.17, en tanto que la del Estado de Morelos sólo llegó a \$0.08 en ese mismo año, lo que evidencia las enormes diferencias que prevalecían en las haciendas municipales, y la magnitud del esfuerzo modernizador que en materia recaudatoria dichas entidades deben emprender para fortalecer sus haciendas municipales.

Una muestra municipal a nivel nacional realizada por Banobras⁹⁴ revela que los municipios presentan una eficiencia recaudatoria del 67.22% debido principalmente a: deficiencias operativas, falta de notificadores, a problemas para localizar a los propietarios o poseedores de los inmuebles, a falta de información en sus bases de datos, a consideraciones de tipo político con los grupos deudores, a una muy baja eficiencia en la notificación de adeudo a los contribuyentes morosos (*sólo se notifica al 56.36% de los morosos*), y a que prácticamente no se aplica el procedimiento administrativo de ejecución, pues sólo en contados casos se llega al embargo precautorio señalado por sus respectivas legislaciones.

En muchos casos se advierte que no se aprovechan adecuadamente las potestades tributarias, ya que la recaudación por concepto de otros gravámenes es muy reducida, existiendo un considerable potencial contributivo por explotarse a nivel local (*impuesto a la plusvalía, radicación, contribuciones especiales por mejoras, traslado de dominio, y especialmente los derechos*).

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ Banobras, Subdirección de asistencia técnica, *Situación operativa y recaudatoria de los municipios en México*, Documento de trabajo, México, 2004 [s.p.]

A lo largo de este trabajo se encontró que los municipios mexicanos experimentan una baja recaudación en los ingresos derivados del suelo (*principalmente predial e ISAI*), observándose que en el año 2000 sólo recaudaban 0.20% como porcentaje del PIB, el nivel más bajo dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), e inferior a la de países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Bolivia.

Otros indicadores como la subvaluación revelan también que los valores catastrales como proporción de los valores de mercado se ubican sólo en una proporción del 46% (*Indetec, 2000*) o en el 50.09% (*Banobras, 2004*), lo que incide negativamente en los niveles de recaudación.

Una conclusión de especial importancia revela que la dependencia financiera de los municipios en relación a los recursos provenientes de los estados y la Federación se ha profundizado, pues pasó de 48.1% a 68.7% entre 1990 y el año 2000, lo cual significa que en ese último año las haciendas municipales sólo fueron capaces de recaudar el 31.3% de los recursos que gastaron, cuando en 1990 ingresaban el 51.9%.

En suma, el análisis realizado confirma lo planteado en la hipótesis en el sentido de que factores como la excesiva dependencia de las participaciones federales, el rezago en sus valores catastrales, así como ineficiencias en sus sistemas recaudatorios han permitido que los municipios experimenten una baja recaudación en sus ingresos provenientes de los gravámenes derivados del suelo urbano.

Por lo anterior, se considera necesario que para fortalecer las haciendas públicas municipales, este último orden de gobierno debe emprender acciones de modernización orientadas a actualizar sus bases de datos para contar con

información oportuna y fidedigna e iniciar las acciones de fiscalización y cobranza que le permita incrementar su eficiencia recaudatoria, que en la actualidad es muy baja.

Con esta visión, el presente trabajo determina, de manera general, la estructura, evolución, tendencias, fortalezas y debilidades de las finanzas públicas municipales en los aspectos referidos principalmente a sus ingresos directos, impuestos y, especialmente, a los gravámenes relacionados con el suelo urbano, que constituyen por su importancia, los primeros ingresos municipales, sólo superados por los ingresos provenientes de participaciones y transferencias de origen federal y estatal.

Dada la complejidad de los catastros y los sistemas municipales de recaudación inmobiliaria, la propuesta que se presenta en este trabajo consiste en la aplicación de estrategias jurídicas, administrativas, tecnológicas, fiscales y políticas con el principal objetivo de incrementar los ingresos propios de los municipios. El esquema a desarrollar incluye las siguientes estrategias:

Estrategia jurídica. Revisión, análisis y elaboración de propuestas de reformas para dotar de mayores atribuciones a los municipios a fin de que amplíen sus potestades tributarias, incrementen sus ingresos propios y fortalezcan institucionalmente a esos órdenes de gobierno. Las principales acciones serían:

- Fijar sanciones pecuniarias en la Ley de Coordinación Fiscal o equivalente a los presidentes municipales que no cumplieren oportunamente con su obligación de actualizar sus valores catastrales.
- Establecer y/o ampliar otros gravámenes relacionados con las contribuciones inmobiliarias, especialmente un impuesto aplicable al

vendedor de bienes inmuebles (**impuesto sobre venta de inmuebles**) a favor del municipio.

Estrategia Fiscal. Revisión, análisis y elaboración de propuestas y acciones específicas para contar con herramientas fiscales más equitativas para el contribuyente y que incrementen la recaudación para las haciendas municipales:

- Instituir jurídicamente la obligación de los presidentes municipales de elaborar periódicamente estudios de valores de mercado que actualicen con precisión los precios de los inmuebles.
- Definir un equilibrio apropiado entre las tasas impositivas y los valores actualizados de los inmuebles a precios de mercado utilizando como indicador el nivel de una "**tasa efectiva**" y una estrategia gradual para su aplicación.
- Simplificar la utilización de rangos de valor para disminuir las posibilidades de manipulación y evasión de gravámenes inmobiliarios.
- Homogeneizar las bases gravables, procurando mantener los principios de equidad vertical y horizontal en beneficio de los contribuyentes.
- Dar mayor énfasis a la aplicación de impuestos tales como: sobre fraccionamientos, división, subdivisión, lotificación y mejoría específica, que ya se encuentran en la legislación municipal, pero que en la mayoría de los casos no se aplican.
- Actualizar simultáneamente a los impuestos inmobiliarios los elementos fiscales (*base, tasa o cuota*) aplicables a los derechos con el fin de incrementar los ingresos propios de los municipios.

Estrategia técnica. Acciones orientadas a sistematizar los procesos técnicos que incrementen la eficiencia operativa de las áreas catastrales e impositivas de los municipios a fin de que fortalezcan su gestión pública:

- Analizar estructuras técnicas municipales, definir esquemas operativos-tipo, y proponer esquemas apropiados, considerando sus diferencias.
- Sistematizar procesos catastrales, prediales e impositivos en general, incorporando tecnologías y programas informáticos reduciendo tiempo y costos.
- Constituir verdaderos sistemas de información geográfica en los municipios, compartiendo bases de datos, procesos, servidores, generando productos para las diferentes áreas de gobierno y de la ciudadanía.
- Prever el crecimiento técnico-operativo de los sistemas catastral, predial e impositivo para que los procesos a implantar no caigan en la obsolescencia.

Estrategia administrativa. Instrumentará las necesarias adecuaciones operativo-administrativas para acatar las modificaciones jurídico-fiscales aprobadas por las legislaturas locales y los cabildos municipales:

- Elaborar y/o actualizar manuales e instructivos que normen, agilicen y simplifiquen el desarrollo de los procesos y procedimientos catastrales, prediales y para otros gravámenes municipales.
- Elaborar y/o actualizar reglamentos y procedimientos derivados de adecuaciones aprobadas por la legislación estatal y municipal.

- Analizar las estructuras organizacionales creadas en algunos estados para adoptar exitosas.

Estrategia política. Definir acciones a desarrollar para darle viabilidad a las políticas necesarias para fortalecer financiera e institucionalmente a los municipios:

- Ejecutar campañas publicitarias para crear una cultura de pago de obligaciones fiscales por parte del contribuyente.
- Coordinarse con los principales sectores y gremios relacionados con los impuestos y otros gravámenes al suelo urbano a fin de lograr la aceptación pública de las acciones de modernización.
- Instaurar una participación comunitaria en un esquema integral de planeación sobre todos los procesos gubernamentales.
- Establecer prácticas de transparencia a partir de contralorías ciudadanas que vigilen permanentemente el uso y destino de los gravámenes recaudados.

En el nivel federal se propone la realización de foros, eventos y cursos especializados que reunieran a la mayor cantidad posible de los actores involucrados en el tema para discutir y enriquecer los planteamientos para establecer acciones de fortalecimiento de las haciendas municipales.

Sería recomendable organizar concursos y premios nacionales sobre trabajos e investigaciones especializados en las finanzas públicas municipales con énfasis en las contribuciones inmobiliarias. Adicionalmente debiera impulsarse el otorgamiento de un premio nacional a los municipios más exitosos en la

materia, dándole publicidad a las prácticas exitosas para interesar a las autoridades municipales a implantarlas en sus administraciones.

Por supuesto, se reconoce que este análisis puede mejorarse, tanto por el nivel de profundidad y especificidad, como por la necesaria actualización que deberá hacerse a partir de cifras publicadas por el INEGI y algunas otras dependencias y/o municipios.

De igual forma, en el futuro será necesario realizar otros trabajos de análisis e investigación sobre las experiencias exitosas en materia de finanzas públicas en aquellos municipios que hubieren incrementado su eficiencia recaudatoria, sus ingresos propios y disminuido su nivel de dependencia de los recursos provenientes de la Federación y los Estados con objeto de determinar con toda precisión las políticas, estrategia y acciones específicas que influyeron en esos éxitos y tratar de replicarlos en el resto de los municipios del país.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS, DOCUMENTOS DE TRABAJO, TESIS

- AYALA ESPINO**, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 519 pp.
- CABRERO MENDOZA**, Enrique (coord.). *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996, 630 pp.
- CABRERO MENDOZA**, Enrique, Isela Orihuela, *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997)*. Documento de Trabajo N° 87, México, Centro de Investigación y Docencia Económica. 2000, 32 pp.
- CLICHEVSKY**, Nora. *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Boston, Lincoln Institute of Land Policy, 141 pp.
- GEORGE**, Henry. *Progreso y miseria*, traducido por Baldomero Argente del Castillo, Nueva York, Robert Schalkenbach Foundation, 1997, 421 pp.
- IRACHETA CENECORTA**, Alfonso X., Martim O. Smolka (coord.) *Los pobres de la ciudad y la tierra*. México, El Colegio Mexiquense/Lincoln Institute of Land Policy, 2000, 248 pp.
- KEYNES**, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica, (6ª reimpresión 1981), 353 pp.
- MARTÍNEZ ALVA**, Raúl. *Problemática de la estructura de las finanzas públicas municipales (ingresos y egresos) y propuestas de solución*. Ensayo, México, abril de 1988, 70 pp.
- MARTÍNEZ TORRES**, Angel Ulises. *El impacto de la modernización del catastro urbano en la recaudación del impuesto predial en México*. Tesis de licenciatura en economía. México, ENEP-Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, 143 pp., más bibliografía.

- MÉXICO, BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. SUBDIRECCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA.** *Situación operativa y recaudatoria de los municipios en México*, Documento de trabajo, México, 2004, [s.p.].
- MORONES HERNÁNDEZ, Humberto.** *Hacia un modelo de tributación inmobiliaria local*. México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2000, 217 pp.
- MUSGRAVE, Richard A., Peggy B. Musgrave,** *Hacienda pública teórica y aplicada*, trad. de Juan Francisco Corona Ramón et al., Madrid, McGraw-Hill, 5ª edición, 1992, 267 pp.
- NIÑO MIRANDA, José Manuel.** *Las finanzas públicas municipales de México. Análisis y evolución. 1982-1994*. Tesis de licenciatura en economía. México, ENEP-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, 91 pp., más bibliografía.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Hugo Nicolás.** *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*. Documento de trabajo N° 17, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1997, 32 pp.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Hugo Nicolás,** "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlatlauquitepec, Pue." in *Problemática y Desarrollo Municipal*, México, Universidad Iberoamericana, 1994, 58 pp.
- RETCHKIMAN KIRK, Benjamín.** *Introducción al estudio de la economía pública*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, 357 pp.
- RETCHKIMAN KIRK, Benjamín.** *Teoría de las finanzas públicas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, Tomo I, 360 pp.
- RETCHKIMAN KIRK, Benjamín.** *Teoría de las finanzas públicas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. Tomo II, 410 pp.
- RICARDO, David.** *Principios de economía política y tributación*. México, Fondo de Cultura Económica, (1ª reimpresión 1985). 332 pp.
- RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Humberto, Salvador Santana Loza.** *Limitaciones a las potestades y competencias tributarias municipales*. México, Instituto

Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2000, 181 pp.

ROWLLAND, Allison, Georgina Caire. *Federalismo y federalismo fiscal en México*. Documento de trabajo N° 94, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, 42 pp.

SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. trad. de Gabriel Franco, México, Fondo de Cultura Económica, (1ª reimpresión), 1979, 917 pp.

TIJERINA GUAJARDO, Gildardo y Antonio Medellín Ruiz. *La dependencia financiera de los gobiernos locales en México*. Documento de investigación N° 15, México, Centro de Análisis y Difusión Económica, 1999, www.cade.org.mx, (18 de julio de 2003).

PUBLICACIONES

BISTRAÍN REYES, Guillermo, (Coord.) *Instrumentos para el desarrollo urbano*. Memoria del curso. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, 169 pp.

GÓMEZ DE LA O, Eduardo., "La descentralización Fiscal en México" *in Hacienda Municipal*, N° 81, marzo de 2003, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 37.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *El ABC de las finanzas públicas*, México, 1995, 18 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-1991*. México, 1990, 557 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1991-1995*, México, 1990, 288 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1992-1996*, México, 1990, 297 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 1990, 389 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1997-2000*, México, 1990, 429 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS. *Administración del impuesto predial*, México, 1995, 285 pp.

MORENO RAZO, Alma Rosa. "Alternativas de generación de ingresos propios y modernización fiscal" *in Federalismo y Desarrollo* N° 3, julio-agosto de 1995, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, pp. 15-21.

- MUSGRAVE,** Richard A., Peggy B. Musgrave, "Federalismo: funciones, distribución de la renta, subvenciones e imposición por niveles de gobierno" in *Trimestre Fiscal* N° 50, abril-junio de 1995, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, pp. 35-59.
- ORDOÑO PÉREZ,** Alejandro, Fernando Azpeitia Sánchez y Antonio González Vargas, "Características y evolución del impuesto predial en México", in *Hacienda Municipal*, Año 18, N° 62, marzo de 1998, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 13 pp.
- SEDAS ORTEGA,** Cecilia. *El catastro: Análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias vigentes a 2000*. México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2001, 202 pp.
- ZARZOSA ESCOBEDO,** José Antonio. "Importancia de la modernización catastral" in *Federalismo y Desarrollo*, N° 10, abril-junio de 1997, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, pp. 26-44.

PONENCIAS

DE CÉSARE, Claudia. "The Brazilian Experience in Property Taxation: Lessons & Challenges". Ponencia in *Primer Seminario Internacional Sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*, septiembre de 2002, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/Lincoln Institute of Land Policy, [s.p.]

FLORES PEÑA, Sergio "El Fortalecimiento del Impuesto Predial: Hacia una necesaria reconceptualización", Ponencia in *XI Seminario de Economía Urbana y Regional*, marzo de 2001, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, [s.p.]

MORALES SCHECHINGER, Carlos. "Las tasas del impuesto predial". Ponencia in *Primer Seminario Internacional Sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*, septiembre de 2002, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/Lincoln Institute of Land Policy, [s.p.]

SANTANA LOZA, Salvador, "El impuesto predial y el catastro en México". Ponencia in *Primer Seminario internacional sobre contribuciones inmobiliarias y el catastro*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas/Lincoln Institute of Land Policy, 2002. [s.p.].

ZARZOSA ESCOBEDO, José Antonio. "Impacto de la reforma constitucional del 2000 en el impuesto predial y el catastro". Ponencia in *Segundo seminario internacional gravámenes a la propiedad raíz y suelo urbano para pobres en México: casos exitosos*, 11 y 12 de junio de 2001, Toluca, Méx., 12 pp.

LEYES Y OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

MÉXICO. Congreso de la Unión, *Ley de hacienda municipal del estado de Puebla, Ley de catastro municipal del estado de Puebla, Ley de ingresos municipales de Uruapan, Mich., Ley de ingresos municipales de Zapopan, Jal.* www.mexicolegal.com.mx/m_help.htm (20 de enero de 2001, 5 de diciembre de 2001, 14 de octubre de 2002, 19 de noviembre de 2003).

MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 116ª edición, Editorial Porrúa, México 1996. 147 pp.

MÉXICO. *Ley estatal de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales*, www.jalisco.gob.mx, (3 de febrero de 2003).

MÉXICO. *Código Financiero del Estado de México*, <www.edomex.legistel.gob.mx> (13 de octubre de 2003).

MÉXICO. *Ley de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales*, www.michoacan.gob.mx, (7 de agosto de 2003).

MÉXICO. *Ley de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales, Reglamentos de la Ley de Catastro Municipal*, www.uruapan.gob.mx, (30 de agosto de 2003).

MÉXICO. *Ley de Hacienda Municipal, Ley de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales*, www.puebla.gob.mx, (14 de marzo de 2002).

MÉXICO. *Ley de Hacienda Municipal, Ley de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales*, www.puebladelosangeles.gob.mx, (14 de marzo de 2002).

MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Diario Oficial de la Federación. *Decreto de Reformas al Artículo 115 Constitucional*, jueves 23 de diciembre de 1999.

MÉXICO. *Ley de Hacienda Municipal, Ley de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales*, www.sinaloa.gob.mx, (22 de marzo de 2002).

MÉXICO. *Compendio Fiscal 2002 del Estado de Sinaloa. CD.*

MÉXICO. *Ley de catastro municipal, Ley de catastro municipal, Ley de Ingresos Municipales*, www.veracruz.gob.mx, (11 de abril de 2003).

ANEXOS

1. Diario oficial de la Federación (jueves 23 de diciembre de 1999)
2. Estructura de los egresos municipales 1991-2000
3. Egresos totales de los municipios 1991-2000, a precios corrientes
4. Egresos totales de los municipios 1991-2000, a precios constantes
5. Gasto corriente de los municipios 1991-2000, a precios corrientes
6. Gasto corriente de los municipios 1991-2000, a precios constantes
7. Razones municipales a precios constantes
8. Contribución al gasto municipal 1991-2000, a precios constantes
9. Gasto de inversión de los municipios 1991-2000, a precios corrientes
10. Gasto de inversión de los municipios 1991-2000, a precios constantes
11. Ingresos brutos de los municipios 1990-2000, a precios corrientes y constantes
12. Recaudación municipal por estado del impuesto predial como porcentaje del PIB 1990-2000, a precios corrientes
13. Ingresos municipales de ISAI por estado 1991-2000, a precios corrientes
14. Ingresos municipales de ISAI por estado 1991-2000, a precios constantes
15. Recaudación municipal de predial e ISAI por estado 1991-2000, a precios corrientes

16. Recaudación municipal de predial e ISAI por estado 1991-2000, a precios constantes
17. Recaudación de predial per cápita municipal por estado 1991-2000, a precios constantes
18. Recaudación de ISAI per cápita municipal por estado 1991-2000, a precios constantes

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tomo DLV N° 17

México, D. F., jueves 23 de diciembre de 1999

PODER EJECUTIVO SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORIA DE LAS HH. LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO Y ADICIONADO EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto de la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y se adiciona el párrafo tercero de la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VI; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115 ...

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

...

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores;

II. ...

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considera que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio:

IV. ...

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para bienes administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el marco de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para :

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar permisos y licencias para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. ...

...

IX. ...

X. ...

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios u que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTICULO CUARTO. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad. Se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTICULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTICULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

México, D. F., a 28 de octubre de 1999.- Sen. **Cristóbal Arias Solís**, Presidente.- Dip. **Francisco José Paoli Bolio**, Presidente.- Sen. **Alejandro García Acevedo**, Secretario.- Dip. **Francisco J. Loyo Ramos**, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de diciembre del año mil novecientos noventa y nueve. **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Diódoro Carrasco Altamirano**.- Rúbrica.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS MUNICIPALES 1991-2000

A precios corrientes

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OTROS EGRESOS	3,238,356	4,358,364	5,140,272	6,440,622	8,079,084	9,911,894	12,981,479	23,404,102	27,321,603	36,303,608
GASTO CORRIENTE	11,425,730	14,357,956	17,380,928	19,879,559	23,332,710	31,944,862	43,552,794	51,898,443	65,160,039	76,843,917
GASTO DE INVERSIÓN	5,152,962	6,283,453	7,064,769	7,176,401	6,717,593	10,941,247	12,922,628	17,080,611	24,579,292	28,878,061
EGRESO TOTAL	19,817,048	24,999,773	29,585,969	33,496,582	38,129,387	52,798,003	69,456,901	92,383,156	117,060,934	142,025,586

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

Factor de actualización 73.7450833 85.1813333 93.488 100.000167 134.99925 181.409833 218.82675 253.682333 295.7570833 334.6709778

ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS MUNICIPALES 1991-2000

A precios constantes de 1994

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OTROS EGRESOS	4,391,284	5,116,572	5,498,323	6,440,611	5,984,540	5,463,813	5,932,309	9,225,752	9,237,852	10,847,552
GASTO CORRIENTE	15,493,548	16,855,754	18,591,614	19,879,526	17,283,585	17,609,223	19,902,866	20,458,044	22,031,607	22,961,034
GASTO DE INVERSIÓN	6,987,533	7,376,561	7,556,873	7,176,389	4,976,022	6,031,231	5,905,415	6,733,071	8,310,635	8,628,792
EGRESO TOTAL	26,872,365	29,348,887	31,646,809	33,496,526	28,244,147	29,104,267	31,740,590	36,416,866	39,580,095	42,437,377

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS MUNICIPALES 1991-2000

A precios constantes de 1994

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OTROS EGRESOS	16.34	17.43	17.37	19.23	21.19	18.77	18.69	25.33	23.34	25.56
GASTO DE INVERSIÓN	26.00	25.13	23.88	21.42	17.62	20.72	18.61	18.49	21.00	20.33
GASTO CORRIENTE	57.66	57.43	58.75	59.35	61.19	60.50	62.70	56.18	55.66	54.11
EGRESO TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS 1991-2000

Miles de pesos corrientes

Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA
Aguascalientes	128,637	170,330	209,194	216,684	259,538	348,182	364,688	714,698	927,533	1,106,128	24.01
Baja California	574,276	700,869	850,674	946,168	818,229	1,020,266	1,810,882	2,553,070	3,010,617	3,721,326	20.55
Baja California Sur	118,719	166,388	199,852	191,029	213,610	313,253	353,660	521,818	656,293	760,311	20.41
Campeche	110,830	145,697	177,545	191,345	234,326	321,035	403,906	524,519	818,126	1,046,765	25.18
Coahuila	306,392	396,080	419,463	571,860	518,448	719,785	813,652	1,255,413	1,744,997	2,182,752	21.69
Colima	88,475	103,436	108,839	139,663	151,524	204,629	289,806	486,051	634,821	745,205	23.75
Chiapas	273,788	284,065	423,463	513,605	464,234	664,905	969,944	1,237,857	1,476,271	2,344,664	23.96
Chihuahua	827,019	882,392	1,135,425	1,065,518	1,512,526	1,212,844	1,766,901	2,686,636	3,442,304	4,060,670	17.25
Distrito Federal	9,562,665	12,251,078	13,914,496	15,493,297	17,991,147	26,223,153	35,419,879	41,798,625	46,897,493	56,676,153	19.48
Durango	164,155	193,811	223,592	245,598	311,417	410,246	525,684	783,693	1,263,470	1,490,948	24.69
Guanajuato	391,050	507,954	644,667	798,649	864,328	1,092,460	1,405,675	2,488,492	4,081,668	4,643,424	28.07
Guerrero	294,903	319,086	498,939	582,607	684,555	820,637	788,177	1,192,124	1,635,310	2,603,989	24.34
Hidalgo	128,564	192,068	250,503	270,239	313,702	484,312	594,780	1,337,890	1,725,591	1,973,623	31.41
Jalisco	985,661	1,277,871	1,593,093	1,767,647	1,801,498	2,340,833	2,979,414	4,487,244	6,347,661	7,105,767	21.84
México	1,418,736	1,759,630	2,249,133	2,376,543	2,722,214	3,906,339	4,574,456	7,158,465	9,814,683	11,252,520	23.01
Michoacán	292,507	367,972	394,015	498,629	616,935	825,666	1,151,018	2,144,369	2,893,294	3,713,372	28.93
Morelos	81,700	114,819	112,465	157,078	256,097	378,382	489,513	778,254	1,251,743	1,388,432	32.75
Nayarit	117,726	134,826	153,755	195,377	217,366	284,308	341,585	462,730	694,992	988,138	23.71
Nuevo León	639,788	909,690	1,155,423	1,321,747	1,415,317	1,731,275	2,171,224	3,002,880	4,285,871	5,132,115	23.15
Oaxaca	139,494	164,643	293,289	164,581	287,279	476,517	612,868	748,237	1,253,834	1,776,427	28.97
Puebla	331,791	484,664	515,254	581,385	718,128	987,117	1,229,113	1,636,652	2,361,753	3,051,589	24.84
Querétaro	154,078	248,767	282,726	343,077	413,044	588,430	807,629	997,943	1,397,511	1,675,641	26.95
Quintana Roo	158,279	184,839	293,071	277,095	287,626	419,792	531,132	945,403	1,105,937	1,350,379	23.91
San Luis Potosí	174,945	233,830	243,687	303,879	337,408	477,661	624,678	987,339	1,635,767	2,178,247	28.68
Sinaloa	380,956	478,853	494,317	602,768	657,300	780,715	1,041,540	1,527,135	2,059,402	2,458,655	20.50
Sonora	388,159	533,717	600,039	662,919	857,277	882,092	1,209,745	1,593,545	2,094,673	2,461,247	20.29
Tabasco	338,325	363,435	365,054	414,765	647,258	1,245,340	1,523,939	2,114,584	2,962,510	3,718,583	27.09
Tamaulipas	394,392	457,578	553,575	838,152	815,613	979,163	1,346,807	1,973,998	2,732,241	2,913,891	22.14
Tlaxcala	43,550	47,917	59,518	187,095	216,412	291,842	421,196	574,239	790,914	888,836	35.20
Veracruz	423,510	558,309	720,530	1,029,932	966,158	1,380,300	1,654,546	2,131,538	2,792,837	3,707,412	24.23
Yucatán	128,589	135,482	169,167	240,800	230,118	387,929	505,042	661,768	824,330	1,071,085	23.61
Zacatecas	255,409	229,677	281,206	306,851	328,755	598,595	733,822	875,947	1,446,487	1,837,297	21.81
TOTAL CON D.F.	19,817,048	24,999,773	29,585,969	33,496,582	38,129,387	52,798,003	69,456,901	92,383,156	117,060,934	142,025,591	21.77
TOTAL SIN D.F.	10,254,383	12,748,695	15,671,473	18,003,285	20,138,240	26,574,850	34,037,022	50,584,531	70,163,441	85,349,438	23.60

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

*EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO*

EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS 1991-2000

A pesos de 1994

Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA
Aguascalientes	174,435	199,962	223,766	216,684	192,251	191,931	166,656	281,730	313,613	330,512	6.60
Baja California	778,731	822,796	909,929	946,166	606,099	562,409	827,541	1,006,404	1,017,936	1,111,936	3.63
Baja California Sur	160,986	195,334	213,773	191,029	158,231	172,677	161,616	205,697	221,903	227,182	3.50
Campeche	150,288	171,043	189,912	191,345	173,576	176,967	184,578	206,762	276,621	312,774	7.60
Coahuila	415,474	464,985	448,681	571,859	384,038	396,773	371,825	494,876	590,010	652,208	4.61
Colima	119,974	121,430	116,420	139,663	112,241	112,799	132,436	191,598	214,643	222,668	6.38
Chiapas	371,236	333,483	452,960	513,604	343,879	366,521	443,247	487,956	499,150	700,588	6.56
Chihuahua	1,121,456	1,035,898	1,214,514	1,065,516	1,120,396	668,566	807,443	1,059,055	1,163,896	1,213,332	0.79
Distrito Federal	12,967,190	14,382,351	14,883,724	15,493,271	13,326,850	14,455,199	16,186,266	16,476,758	15,856,761	16,934,887	2.71
Durango	222,598	227,528	239,167	245,598	230,681	226,143	240,228	308,927	427,199	445,497	7.18
Guanajuato	530,273	596,321	689,572	798,648	640,247	602,206	642,369	980,948	1,380,074	1,387,459	10.10
Guerrero	399,895	374,596	533,693	582,606	507,081	452,366	360,183	469,928	552,923	778,074	6.88
Hidalgo	174,336	225,481	267,952	270,239	232,373	266,971	271,804	527,388	583,449	589,720	12.96
Jalisco	1,336,579	1,500,177	1,704,061	1,767,644	1,334,450	1,290,356	1,361,540	1,768,844	2,146,241	2,123,210	4.74
México	1,923,838	2,065,746	2,405,799	2,376,539	2,016,466	2,153,323	2,090,446	2,821,822	3,318,495	3,362,263	5.74
Michoacán	396,646	431,987	421,461	498,628	456,991	455,139	525,995	845,297	978,267	1,109,559	10.83
Morelos	110,787	134,794	120,299	157,078	189,703	208,579	223,699	306,783	423,233	414,865	14.11
Nayarit	159,639	158,281	164,465	195,377	161,013	156,721	156,098	182,405	234,987	295,257	6.34
Nuevo León	867,567	1,067,945	1,235,905	1,321,745	1,048,389	954,345	992,211	1,183,717	1,449,119	1,533,481	5.86
Oaxaca	189,157	193,285	313,718	164,581	212,800	262,674	280,070	294,950	423,940	530,798	10.87
Puebla	449,916	568,979	551,145	581,384	531,950	544,136	561,683	645,158	798,545	911,818	7.32
Querétaro	208,933	292,044	302,420	343,076	305,960	324,365	369,072	393,383	472,520	500,683	9.13
Quintana Roo	214,630	216,995	313,485	277,095	213,057	231,405	242,718	372,672	373,934	403,495	6.52
San Luis Potosí	237,229	274,508	260,661	303,878	249,933	263,305	285,467	389,203	553,078	650,862	10.62
Sinaloa	516,585	562,157	528,749	602,767	486,892	430,360	475,966	601,987	696,315	734,648	3.58
Sonora	526,352	626,566	641,835	662,918	635,024	486,243	552,832	628,166	708,241	735,423	3.40
Tabasco	458,776	426,660	390,482	414,764	479,453	686,479	696,413	833,556	1,001,670	1,111,116	9.25
Tamaulipas	534,804	537,181	592,135	838,151	604,161	539,752	615,467	778,138	923,813	870,673	4.99
Tlaxcala	59,055	56,253	63,664	187,095	160,306	160,874	192,479	226,361	267,420	265,585	16.22
Veracruz	574,289	655,436	770,719	1,029,930	715,677	760,874	756,099	840,239	944,301	1,107,778	6.79
Yucatán	174,370	159,051	180,950	240,800	170,459	213,841	230,795	260,865	278,719	320,041	6.26
Zacatecas	346,340	269,633	300,794	306,850	243,524	329,968	335,344	345,293	489,079	548,986	4.71
TOTAL CON D.F.	26,872,365	29,348,887	31,646,809	33,496,526	28,244,147	29,104,267	31,740,590	36,416,866	39,580,095	42,437,379	4.68
TOTAL SIN D.F.	13,905,175	14,966,536	16,763,085	18,003,255	14,917,298	14,649,068	15,554,324	19,940,108	23,723,334	25,502,492	6.25

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

GASTO CORRIENTE DE LOS MUNICIPIOS 1991-2000

Miles de pesos corrientes

Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA
Aguascalientes	63,939	106,692	125,855	149,880	175,579	282,956	299,826	374,927	482,943	594,862	24.99
Baja California	331,163	409,048	481,302	516,290	577,036	721,362	940,119	1,281,070	1,643,803	2,052,060	20.01
Baja California Sur	99,416	122,761	127,345	143,220	168,134	218,727	288,511	350,797	436,009	542,618	18.50
Campeche	53,055	91,445	118,613	124,921	166,925	228,659	268,894	356,959	463,635	553,976	26.44
Coahuila	225,676	288,930	326,110	430,281	353,533	516,242	610,162	787,893	1,045,586	1,295,181	19.09
Colima	52,933	72,125	85,879	105,553	126,517	149,348	201,668	278,882	368,724	442,709	23.66
Chiapas	147,040	154,457	219,189	269,157	323,938	404,613	577,579	795,406	922,606	1,179,464	23.15
Chihuahua	248,243	303,352	404,953	462,543	519,810	700,827	774,843	1,055,016	1,527,588	1,810,313	21.98
Distrito Federal	5,664,722	7,202,312	8,332,723	9,572,960	11,467,663	15,821,402	23,374,158	25,391,822	30,121,893	34,780,571	19.90
Durango	101,116	124,455	142,148	154,841	190,335	273,154	345,258	456,598	630,522	744,413	22.10
Guanajuato	219,583	306,263	391,386	448,178	537,836	651,794	839,454	1,210,000	1,401,008	1,782,949	23.30
Guerrero	176,479	195,256	263,202	275,838	329,521	345,239	491,708	637,905	713,373	879,278	17.42
Hidalgo	77,614	117,791	141,362	149,363	198,841	301,169	366,791	395,416	447,832	689,371	24.41
Jalisco	505,149	671,372	951,344	1,042,404	1,131,561	1,712,876	2,162,859	2,644,284	3,501,419	3,833,409	22.47
México	1,000,014	1,060,605	1,284,855	1,580,827	1,676,825	2,334,550	2,902,944	4,094,416	5,303,218	6,082,641	19.79
Michoacán	162,601	213,350	263,068	321,119	373,279	535,938	764,061	985,281	1,301,620	1,675,201	26.27
Morelos	44,512	61,092	62,189	88,488	133,052	168,607	227,082	323,203	467,908	570,861	29.06
Nayarit	73,125	81,826	90,831	112,587	134,443	175,403	235,966	292,503	426,596	512,925	21.51
Nuevo León	392,170	634,652	709,571	720,808	918,213	1,227,679	1,395,795	1,827,653	2,393,264	2,922,883	22.25
Oaxaca	85,423	95,782	169,839	80,901	160,817	263,522	305,722	306,546	677,048	848,510	25.81
Puebla	188,171	238,069	294,505	328,605	373,449	454,316	636,600	777,397	1,018,107	1,443,230	22.60
Querétaro	50,980	81,812	77,731	127,861	102,790	139,705	199,682	240,979	338,320	429,026	23.74
Quintana Roo	116,372	133,823	177,816	193,750	218,516	286,803	372,049	478,505	658,966	833,764	21.76
San Luis Potosí	80,871	118,754	125,942	158,357	207,324	333,937	422,804	649,144	1,103,704	856,610	26.62
Sinaloa	171,161	211,928	263,301	300,348	493,277	563,756	685,099	816,424	1,140,265	1,438,541	23.72
Sonora	269,549	380,236	452,296	474,416	505,721	637,018	793,023	1,050,990	1,357,027	1,612,868	19.59
Tabasco	189,691	91,729	267,154	275,360	363,291	388,735	554,560	640,920	629,654	1,220,218	20.46
Tamaulipas	190,047	215,936	285,201	330,661	320,711	506,827	644,896	644,925	1,182,318	1,125,128	19.46
Tlaxcala	32,051	39,049	48,056	53,674	64,547	81,268	125,975	180,937	252,366	312,497	25.57
Veracruz	256,136	355,011	469,247	598,339	712,596	1,033,686	1,109,471	1,775,717	2,256,558	2,548,857	25.83
Yucatán	69,474	75,565	102,700	134,833	132,510	197,665	289,540	374,865	414,430	498,926	21.79
Zacatecas	87,254	102,478	125,215	153,196	174,120	287,079	345,695	421,063	531,729	730,057	23.67
TOTAL CON D.F.	11,425,730	14,357,956	17,380,928	19,879,559	23,332,710	31,944,862	43,552,794	51,898,443	65,160,039	76,843,917	21.00
TOTAL SIN D.F.	5,761,008	7,155,644	9,048,205	10,306,599	11,865,047	16,123,460	20,178,636	26,506,621	35,038,146	42,063,346	21.99

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

GASTO CORRIENTE DE LOS MUNICIPIOS 1991-2000

A pesos constantes de 1994

Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA
Aguascalientes	86,703	125,253	134,622	149,880	130,059	155,976	137,015	147,794	163,290	177,745	6.74
Baja California	449,065	480,208	514,828	516,289	427,436	397,642	429,618	504,990	555,795	613,157	2.87
Baja California Sur	134,810	144,117	136,215	143,220	124,544	120,571	131,844	138,282	147,421	162,135	1.69
Campeche	71,944	107,353	126,875	124,921	123,649	126,046	122,880	140,711	156,762	165,529	7.87
Coahuila	306,022	339,194	348,826	430,280	261,878	284,572	278,833	310,583	353,529	387,001	2.16
Colima	71,778	84,672	91,861	105,553	93,717	82,326	92,159	109,934	124,671	132,282	5.72
Chiapas	199,390	181,327	234,457	269,157	239,955	223,038	263,944	313,544	311,947	352,425	5.31
Chihuahua	336,623	356,125	433,160	462,542	385,047	386,322	354,090	415,881	516,501	540,923	4.41
Distrito Federal	7,681,491	8,455,270	8,913,147	9,572,944	8,494,612	8,721,359	10,681,582	10,009,299	10,184,673	10,392,467	2.79
Durango	137,116	146,106	152,049	154,841	140,990	150,573	157,777	179,988	213,189	222,431	4.50
Guanajuato	297,760	359,542	418,648	448,177	398,399	359,294	383,616	476,974	473,702	532,747	5.43
Guerrero	239,310	229,224	281,536	275,838	244,091	190,309	224,702	251,458	241,202	262,729	0.85
Hidalgo	105,246	138,283	151,209	149,363	147,290	166,016	167,617	155,871	151,419	205,985	6.29
Jalisco	684,993	788,168	1,017,611	1,042,402	838,198	944,202	988,389	1,042,360	1,183,883	1,145,426	4.78
México	1,356,042	1,245,114	1,374,353	1,580,824	1,242,099	1,286,893	1,326,595	1,613,993	1,793,099	1,817,499	2.70
Michoacán	220,491	250,466	281,392	321,118	276,504	295,429	349,163	388,392	440,098	500,552	7.74
Morelos	60,359	71,720	66,521	88,488	98,558	92,943	103,773	127,405	158,207	170,574	9.90
Nayarit	99,159	96,061	97,158	112,587	99,588	96,689	107,832	115,303	144,239	153,262	4.04
Nuevo León	531,791	745,060	758,997	720,807	680,162	676,743	637,854	720,449	809,199	873,360	4.61
Oaxaca	115,836	112,445	181,669	80,901	119,124	145,263	139,710	120,839	228,920	253,536	7.38
Puebla	255,164	279,485	315,019	328,604	276,630	250,436	290,915	306,445	344,238	431,238	4.89
Querétaro	69,130	96,045	83,145	127,861	76,141	77,011	91,251	94,992	114,391	128,193	5.77
Quintana Roo	157,803	157,104	190,202	193,750	161,865	158,097	170,020	188,624	222,806	249,129	4.24
San Luis Potosí	109,663	139,413	134,715	158,357	153,574	184,079	193,214	255,889	373,179	255,956	8.01
Sinaloa	232,098	248,796	281,641	300,347	365,392	310,764	313,078	321,829	385,541	429,837	5.76
Sonora	365,515	446,384	483,801	474,415	374,610	351,149	362,398	414,294	458,832	481,926	2.55
Tabasco	257,225	107,687	285,763	275,360	269,106	214,286	253,424	252,647	212,896	364,602	3.22
Tamaulipas	257,708	253,502	305,067	330,660	237,565	279,382	294,706	254,225	399,760	336,189	2.45
Tlaxcala	43,462	45,842	51,403	53,674	47,813	44,798	57,568	71,324	85,329	93,374	7.20
Veracruz	347,326	416,771	501,933	598,338	527,852	569,807	507,009	699,977	762,977	761,601	7.40
Yucatán	94,208	88,711	109,854	134,833	98,156	108,960	132,315	147,769	140,125	149,080	4.26
Zacatecas	118,318	120,306	133,937	153,196	128,978	158,249	157,977	165,980	179,786	218,142	5.72
TOTAL CON D.F.	15,493,548	16,855,754	18,591,614	19,879,526	17,283,585	17,609,223	19,902,866	20,458,044	22,031,607	22,961,034	3.64
TOTAL SIN D.F.	7,812,057	8,400,484	9,678,467	10,306,582	8,788,973	8,887,864	9,221,284	10,448,745	11,846,934	12,568,567	4.42

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

RAZONES MUNICIPALES

A pesos constantes de 1994

RAZONES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros Ingresos	1,797,496	1,680,518	2,755,591	2,710,169	1,901,115	1,613,817	1,687,664	2,367,879	2,682,188	2,632,155
Ingresos Directos	5,556,892	6,116,312	6,569,836	6,769,158	5,276,272	4,504,610	4,586,140	5,169,608	5,317,976	5,385,521
Participaciones	6,550,808	7,169,720	7,437,668	8,523,941	7,739,919	8,530,638	9,326,219	12,402,622	15,723,170	17,611,317
Ingresos Propios	12,107,701	13,286,032	14,007,504	15,293,099	13,016,192	13,035,248	13,912,359	17,572,230	21,041,145	22,996,839

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45, y 1997-2000 p. 45, México

RAZONES MUNICIPALES

A pesos constantes de 1994

RAZONES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OTROS EGRESOS	4,391,284	5,116,572	5,498,323	6,440,611	5,984,540	5,463,813	5,932,309	9,225,752	9,237,852	10,847,552
GASTO CORRIENTE	15,493,548	16,855,754	18,591,614	19,879,526	17,283,585	17,609,223	19,902,866	20,458,044	22,031,607	22,961,034
GASTO DE INVERSIÓN	6,987,533	7,376,561	7,556,873	7,176,389	4,976,022	6,031,231	5,905,415	6,733,071	8,310,635	8,628,792
EGRESO TOTAL	26,872,365	29,348,887	31,646,809	33,496,526	28,244,147	29,104,267	31,740,590	36,416,866	39,580,095	42,437,377

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

CONTRIBUCIÓN AL GASTO MUNICIPAL 1991-2000

A precios constantes de 1994

RAZONES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ING DIR/GTO CORRIENTE	35.87	36.29	35.34	34.05	30.53	25.58	23.04	25.27	24.14	23.46
ING DIR/GTO INVERSIÓN	79.53	82.92	86.94	94.33	106.03	74.69	77.66	76.78	63.99	62.41
ING PROP/ GTO CTE	78.15	78.82	75.34	76.93	75.31	74.03	69.90	85.89	95.50	100.16
ING PROP/ GTO INV	173.28	180.11	185.36	213.10	261.58	216.13	235.59	260.98	253.18	266.51
PART+TRANS/ GTO CTE	42.28	42.54	40.01	42.88	44.78	48.44	46.86	60.62	71.37	76.70
PART+TRANS/GTO INV	93.75	97.20	98.42	118.78	155.54	141.44	157.93	184.20	189.19	204.10

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

GASTO DE INVERSIÓN DE LOS MUNICIPIOS 1991-2000

Miles de pesos

Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA
Aguascalientes	55,690	53,668	61,964	44,802	50,098	30,540	115,822	258,920	337,881	410,009	22.10
Baja California	50,731	35,351	68,360	79,897	84,371	169,799	235,811	347,962	516,661	662,392	29.30
Baja California Sur	4,049	24,510	51,612	26,772	17,829	17,986	16,175	72,170	115,471	90,635	36.46
Campeche	38,478	31,748	21,829	27,762	14,189	25,009	41,698	49,687	185,720	244,938	20.33
Coahuila	40,916	53,041	33,373	65,211	102,073	79,427	101,079	298,010	474,233	598,546	30.77
Colima	12,143	15,172	10,226	17,896	13,327	8,113	23,504	129,069	182,956	168,876	30.11
Chiapas	73,180	94,119	129,606	159,417	84,848	146,504	235,647	260,933	260,278	573,448	22.86
Chihuahua	227,387	185,625	205,897	219,960	204,680	181,740	413,240	529,303	673,722	765,684	12.91
Distrito Federal	2,523,748	3,146,097	3,168,173	2,838,570	2,537,107	5,477,399	5,650,468	5,026,565	4,822,307	5,830,085	8.73
Durango	34,133	39,671	47,431	59,142	61,804	53,675	88,533	196,360	424,838	561,779	32.32
Guanajuato	125,458	136,730	187,961	250,627	201,675	263,357	449,767	785,883	1,650,393	1,768,538	30.29
Guerrero	79,132	80,421	162,078	104,432	137,118	215,436	153,448	204,672	342,014	705,346	24.45
Hidalgo	35,695	64,484	79,406	94,192	76,957	127,580	155,443	272,010	986,881	1,120,385	41.15
Jalisco	333,282	320,555	398,515	455,019	356,900	274,616	392,009	752,668	1,167,164	1,590,878	16.92
México	199,632	391,757	610,201	461,476	486,936	939,035	826,482	1,535,521	2,569,576	2,361,081	28.02
Michoacán	67,607	79,130	66,517	76,504	98,506	100,412	148,251	689,082	990,821	1,378,323	35.19
Morelos	24,669	37,554	44,382	53,169	109,466	166,341	234,105	386,091	611,233	588,434	37.33
Nayarit	15,032	16,715	13,479	32,461	20,992	23,988	25,371	72,341	122,763	239,418	31.89
Nuevo León	147,104	149,474	269,924	324,088	295,130	358,836	480,712	639,290	1,059,954	1,318,567	24.52
Oaxaca	35,833	37,634	64,153	44,441	77,511	121,798	183,639	302,471	286,259	495,450	30.04
Puebla	93,259	176,990	144,687	149,737	219,835	301,869	328,879	455,361	685,887	716,709	22.62
Querétaro	84,489	147,871	167,849	188,717	264,843	370,311	541,493	649,870	838,371	995,736	27.98
Quintana Roo	19,709	13,120	72,719	23,594	16,101	17,139	47,192	280,865	289,717	290,955	30.89
San Luis Potosí	60,590	73,414	68,461	105,209	91,418	67,206	84,773	128,905	205,585	153,928	9.77
Sinaloa	152,387	193,934	184,601	216,324	67,652	105,034	172,313	399,499	578,955	554,078	13.78
Sonora	63,969	76,523	78,945	123,862	103,404	79,653	121,416	305,434	436,745	410,879	20.44
Tabasco	103,133	113,140	91,864	99,501	166,376	319,713	413,719	236,355	1,221,195	1,225,764	28.09
Tamaulipas	134,574	172,997	198,072	362,199	331,918	280,930	431,734	900,801	922,933	1,137,732	23.80
Tlaxcala	6,883	4,352	2,979	80,563	88,070	145,568	258,536	211,889	319,156	332,151	47.35
Veracruz	142,027	176,089	200,158	217,234	175,627	210,529	212,368	221,961	349,368	577,255	15.05
Yucatán	40,887	41,836	45,606	76,490	65,896	104,378	124,866	182,319	249,546	351,054	23.99
Zacatecas	127,156	99,731	113,741	97,133	94,936	157,326	214,135	298,344	700,709	659,011	17.88
TOTAL CON D.	5,152,962	6,283,453	7,064,769	7,176,401	6,717,593	10,941,247	12,922,628	17,080,611	24,579,292	28,878,064	18.81
TOTAL SIN D.	2,629,214	3,137,356	3,896,596	4,337,831	4,180,486	5,463,848	7,272,160	12,054,046	19,756,985	23,047,979	24.25

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, México

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

GASTO DE INVERSIÓN DE LOS MUNICIPIOS 1991-2000

A pesos constantes de 1994

Entidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TMCA
Aguascaliente	75,517	63,004	66,280	44,802	37,110	16,835	52,929	102,065	114,243	122,511	4.50
Baja California	68,792	41,501	73,122	79,897	62,497	93,600	107,762	137,164	174,691	197,923	10.08
Baja California	5,491	28,774	55,207	26,772	13,207	9,915	7,392	28,449	39,043	27,082	15.61
Campeche	52,177	37,271	23,350	27,762	10,510	13,786	19,055	19,586	62,795	73,188	3.12
Coahuila	55,483	62,268	35,698	65,211	75,610	43,783	46,191	117,474	160,345	178,846	11.23
Colima	16,466	17,811	10,938	17,896	9,872	4,472	10,741	50,878	61,860	50,460	10.72
Chiapas	99,234	110,493	138,634	159,417	62,851	80,759	107,687	102,858	88,004	171,347	5.09
Chihuahua	308,342	217,917	220,239	219,960	151,616	100,182	188,843	208,648	227,796	228,787	-2.68
Distrito Feder	3,422,259	3,693,411	3,388,855	2,838,565	1,879,349	3,019,351	2,582,165	1,981,441	1,630,496	1,742,035	-5.95
Durango	46,285	46,572	50,735	59,142	45,781	29,588	40,458	77,404	143,644	167,860	12.43
Guanajuato	170,124	160,516	201,054	250,627	149,390	145,172	205,536	309,790	558,023	528,441	10.85
Guerrero	107,305	94,412	173,368	104,432	101,569	118,757	70,123	80,680	115,640	210,758	6.33
Hidalgo	48,403	75,702	84,937	94,192	57,006	70,327	71,035	107,225	333,680	334,772	19.22
Jalisco	451,938	376,321	426,274	455,018	264,372	151,379	179,141	296,697	394,636	475,356	0.46
México	270,706	459,909	652,705	461,475	360,695	517,632	377,688	605,293	868,813	705,493	9.10
Michoacán	91,677	92,896	71,150	76,504	72,968	55,351	67,748	271,632	335,012	411,844	14.63
Morelos	33,452	44,087	47,473	53,169	81,086	91,693	106,982	152,195	206,667	175,825	16.28
Nayarit	20,384	19,623	14,418	32,461	15,550	13,223	11,594	28,516	41,508	71,538	12.09
Nuevo León	199,476	175,477	288,726	324,087	218,616	197,804	219,677	252,004	358,387	393,989	6.38
Oaxaca	48,590	44,181	68,622	44,441	57,416	67,140	83,920	119,232	96,789	148,041	10.66
Puebla	126,461	207,780	154,765	149,737	162,842	166,402	150,292	179,500	231,909	214,153	4.91
Querétaro	114,569	173,596	179,541	188,717	196,181	204,130	247,453	256,175	283,466	297,527	9.06
Quintana Roc	26,726	15,402	77,784	23,594	11,927	9,448	21,566	110,715	97,958	86,938	11.32
San Luis Potc	82,161	86,186	73,230	105,209	67,717	37,047	38,740	50,814	69,511	45,994	-5.14
Sinaloa	206,640	227,672	197,460	216,324	50,113	57,899	78,744	157,480	195,754	165,559	-1.99
Sonora	86,743	89,835	84,444	123,862	76,596	43,908	55,485	120,400	147,670	122,771	3.21
Tabasco	139,851	132,823	98,263	99,501	123,242	176,238	189,062	93,170	412,905	366,259	9.15
Tamaulipas	182,485	203,093	211,869	362,198	245,867	154,859	197,295	355,090	312,058	339,955	5.82
Tlaxcala	9,334	5,109	3,187	80,563	65,237	80,243	118,146	83,525	107,912	99,247	23.97
Veracruz	192,592	206,723	214,100	217,234	130,095	116,052	97,048	87,496	118,127	172,484	-1.00
Yucatán	55,444	49,114	48,783	76,490	48,812	57,537	57,062	71,869	84,375	104,895	5.97
Zacatecas	172,426	117,081	121,664	97,133	70,323	86,724	97,856	117,605	236,920	196,913	1.21
TOTAL CON D.	6,987,533	7,376,561	7,556,873	7,176,389	4,976,022	6,031,231	5,905,415	6,733,071	8,310,635	8,628,792	1.94
TOTAL SIN D.	3,565,274	3,683,150	4,168,017	4,337,824	3,096,674	3,011,881	3,323,250	4,751,630	6,680,139	6,886,758	6.17

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p.43, 1992-1996 p.53, 1996-1999 p. 53, y 1997-2000 p. 55, e *INPC* de Banxico, México

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1990-2000

A precios corrientes

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros Ingresos	1,056,005	1,325,565	1,431,488	2,576,147	2,710,174	2,566,491	2,927,623	3,693,060	6,006,890	7,932,762	8,765,577
Ingresos Directos	2,809,955	4,097,935	5,209,956	6,142,008	6,769,169	7,122,928	8,171,805	10,035,702	13,114,381	15,728,291	17,934,812
Participaciones	3,579,344	4,830,899	6,107,263	6,953,327	8,523,955	9,889,744	14,157,808	19,018,154	25,964,896	33,731,965	37,448,071
Ingresos Propios	6,389,299	8,928,834	11,317,219	13,095,335	15,293,124	17,012,672	22,329,613	29,053,856	39,079,277	49,460,256	55,382,883

Factor de actualización 60.12025 73.7450833 85.1813333 93.488 100.000167 134.99925 181.409833 218.82675 253.682333 295.757083 333.019056

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1990-2000

A precios constantes de 1994

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros Ingresos	1,756,488	1,797,496	1,680,518	2,755,591	2,710,169	1,901,115	1,613,817	1,687,664	2,367,879	2,682,188	2,632,155
Ingresos Directos	4,673,891	5,556,892	6,116,312	6,569,836	6,769,158	5,276,272	4,504,610	4,586,140	5,169,608	5,317,976	5,385,521
Participaciones	5,953,641	6,550,808	7,169,720	7,437,668	8,523,941	7,325,777	7,804,322	8,690,964	10,235,201	11,405,294	11,245,023
Ingresos Propios	10,627,532	12,107,701	13,286,032	14,007,504	15,293,099	12,602,049	12,308,932	13,277,104	15,404,808	16,723,270	16,630,545

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Propios	10,627,532	12,107,701	13,286,032	14,007,504	15,293,099	12,602,049	12,308,932	13,277,104	15,404,808	16,723,270	16,630,545
Particip. + Transferencias	5,953,641	6,550,808	7,169,720	7,437,668	8,523,941	7,739,919	8,530,638	9,326,219	12,402,622	15,723,170	17,611,317

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45, y 1997-2000 p. 45, e *INPC* de Banxico, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

RECAUDACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 1990-2000

A precios corrientes

ENTIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	0.0406	0.0489	0.0642	0.0693	0.1216	0.1004	0.0796	0.0921	0.0937	0.0922	0.1023
BAJA CALIFORNIA	0.1582	0.2547	0.2685	0.2473	0.2459	0.2131	0.1748	0.1592	0.1556	0.1408	0.1613
BAJA CALIFORNIA SUR	0.2439	0.3011	0.2609	0.2720	0.2946	0.2353	0.2011	0.1558	0.0568	0.2316	0.2566
CAMPECHE	0.0207	0.0215	0.0382	0.0538	0.0503	0.0496	0.0347	0.0330	0.0354	0.0392	0.0429
COAHUILA	0.1414	0.1227	0.1258	0.1037	0.1102	0.0957	0.0947	0.0841	0.0922	0.0966	0.1106
COLIMA	0.1129	0.1172	0.1306	0.1427	0.1461	0.1311	0.1197	0.1419	0.1410	0.1363	0.1531
CHIAPAS	0.1064	0.1004	0.1183	0.1176	0.0972	0.0914	0.0900	0.0851	0.0837	0.0773	0.0915
CHIHUAHUA	0.1479	0.2100	0.2156	0.2203	0.2923	0.2246	0.1845	0.1707	0.1672	0.1624	0.1925
DISTRITO FEDERAL	0.3495	0.5042	0.5535	0.5130	0.5268	0.5058	0.5321	0.4715	0.4647	0.4539	0.4977
DURANGO	0.0547	0.0441	0.0383	0.1403	0.1129	0.1005	0.0913	0.0953	0.0843	0.0918	0.0841
GUANAJUATO	0.1915	0.2235	0.2560	0.2871	0.3263	0.2797	0.2460	0.2276	0.2000	0.2109	0.2329
GUERRERO	0.1724	0.2547	0.2630	0.2814	0.3285	0.3488	0.3597	0.3964	0.3598	0.1602	0.1861
HIDALGO	0.0670	0.0954	0.1271	0.1136	0.1357	0.1322	0.1216	0.1435	0.1519	0.1107	0.1884
JALISCO	0.1046	0.1528	0.1398	0.1122	0.2194	0.1861	0.1920	0.1790	0.1753	0.1672	0.2057
MÉXICO	0.1682	0.2057	0.2428	0.2508	0.2385	0.2230	0.2376	0.1992	0.1947	0.1991	0.2123
MICHOACAN	0.0639	0.0707	0.0635	0.0641	0.0778	0.0834	0.0816	0.0876	0.0979	0.0925	0.1250
MORELOS	0.1305	0.1514	0.1489	0.1404	0.1815	0.1940	0.2117	0.1939	0.1792	0.1547	0.2293
NAYARIT	0.0256	0.0995	0.1546	0.1264	0.1932	0.1608	0.1329	0.1723	0.2032	0.2034	0.1387
NUEVO LEON	0.0514	0.0816	0.1538	0.1800	0.2016	0.1908	0.1722	0.1614	0.1560	0.1543	0.1698
OAXACA	0.0110	0.0839	0.1238	0.1162	0.1181	0.1099	0.0887	0.0786	0.0672	0.0629	0.0672
PUEBLA	0.0735	0.0891	0.0997	0.0971	0.1388	0.1395	0.1046	0.1002	0.0898	0.0999	0.1101
QUERÉTARO	0.0488	0.0421	0.1742	0.1805	0.1705	0.1630	0.1431	0.1532	0.1210	0.1332	0.1706
QUINTANA ROO	0.1859	0.2428	0.2765	0.2587	0.2891	0.2738	0.2741	0.2734	0.2606	0.2878	0.3163
SAN LUIS POTOSÍ	0.0912	0.0967	0.0948	0.1016	0.0908	0.0885	0.0886	0.0964	0.0862	0.1027	0.1084
SINALOA	0.3353	0.3530	0.3030	0.3319	0.3572	0.3111	0.2892	0.2614	0.2623	0.2362	0.2587
SONORA	0.2336	0.3271	0.3895	0.3907	0.3545	0.2576	0.2303	0.2034	0.1695	0.1687	0.1900
TABASCO	0.0129	0.0115	0.0341	0.0677	0.0848	0.0673	0.0686	0.0628	0.0805	0.0790	0.0873
TAMAULIPAS	0.0523	0.1563	0.1704	0.1423	0.1497	0.1293	0.1057	0.1069	0.1067	0.1128	0.1561
TLAXCALA	0.0201	0.0234	0.0387	0.0487	0.0583	0.0595	0.0714	0.0582	0.0551	0.0494	0.0651
VERACRUZ	0.0544	0.0950	0.1512	0.1309	0.1330	0.1087	0.0837	0.0833	0.0799	0.0763	0.0868
YUCATÁN	0.0380	0.0442	0.0765	0.0587	0.0629	0.0762	0.0718	0.0708	0.0651	0.0598	0.0733
ZACATECAS	0.1317	0.2023	0.1811	0.1660	0.1923	0.1506	0.1222	0.1147	0.1275	0.1428	0.1508
TOTAL CON D. F.	0.1688	0.2344	0.2657	0.2586	0.2774	0.2516	0.2480	0.2262	0.2196	0.2137	0.2400
TOTAL SIN D. F.	0.1149	0.1524	0.1767	0.1785	0.1986	0.1760	0.1643	0.1538	0.1476	0.1432	0.1645

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales de México y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 pp. 195-222, 1992-1996 pp. 245-274, 1996-1999 pp. 287-346, y 1997-2000 pp. 303-374, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

INGRESOS MUNICIPALES POR ISAI 1991-2000

Miles de pesos

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	12,809	17,750	24,839	23,782	20,483	0	601	23,517	27,499	30,198
BAJA CALIFORNIA	50,471	57,504	56,494	52,844	51,638	60,260	1,933	99,477	119,554	153,889
BAJA CALIFORNIA SUR	5,746	6,975	8,547	4,688	3,771	21,880	21,847	28,907	31,606	34,187
CAMPECHE	1,786	2,007	2,326	1,461	2,300	2,600	4,777	3,082	4,145	4,460
COAHUILA	22,742	28,178	34,486	24,809	24,358	917	54,508	66,508	101,277	87,113
COLIMA	1,168	4,192	5,262	3,912	7,788	5	8,648	8,735	10,877	11,285
CHIAPAS	30	5	5	91	0	0	658	8,892	4,192	7,024
CHIHUAHUA	70,572	82,137	69,022	54,736	64,907	41,359	69,550	88,744	95,202	127,737
DISTRITO FEDERAL	510,760	551,821	582,388	468,828	542,414	500,863	684,649	797,231	811,918	1,111,033
DURANGO	7,412	9,259	13,716	9,191	7,463	1,015	11,154	9,532	14,670	22,412
GUANAJUATO	14,815	23,627	8,916	10,630	17,898	14,509	18,042	31,262	33,955	52,941
GUERRERO	1,421	2,112	3,052	3,260	0	0	20,419	28,274	35,531	42,205
HIDALGO	5,415	5,313	10,054	13,396	1,820	1,062	8,942	16,241	15,799	29,448
JALISCO	81,583	145,443	143,326	129,307	160,921	119,167	167,178	224,304	302,313	395,973
MÉXICO	105,727	180,043	203,282	212,574	184,529	194,861	220,111	277,020	293,934	390,196
MICHOACÁN	2,619	6,178	5,341	21,093	16,321	3,201	19,192	20,890	23,274	18,905
MORELOS	18	8	16	9	0	0	0	104	26,003	42,277
NAYARIT	2,885	3,349	0	1,469	7,794	3,262	2,615	4,211	8,722	3,829
NUEVO LEÓN	117,285	190,463	196,471	129,609	130,852	795	132,864	136,246	161,803	226,227
OAXACA	3,247	1,500	1,969	105	811	139	7,574	10,226	7,928	15,399
PUEBLA	322	3,504	445	5,820	8,472	3,309	28,754	33,212	38,268	52,385
QUERÉTARO	29,693	41,023	46,820	22,524	20,919	2,422	38,748	48,548	47,624	68,623
QUINTANA ROO	27,561	37,095	22,759	16,700	12,626	15,607	17,955	23,869	50,990	70,236
SAN LUIS POTOSÍ	5,434	9,218	13,582	16,930	7,330	209	2,182	14,227	15,610	21,199
SINALOA	31,139	34,767	26,688	33,723	28,366	0	2,470	25,250	55,508	51,645
SONORA	46,757	65,422	50,191	60,465	8,528	6,525	30,920	31,845	64,358	78,181
TABASCO	4,196	4,207	7,975	6,246	4,978	0	9,382	12,300	11,271	12,267
TAMAULIPAS	17,385	13,893	10,730	12,054	1,407	0	14,254	3,012	40,882	42,314
TLAXCALA	2,471	3,008	4,795	3,161	0	1,055	2,447	3,707	55,711	2,947
VERACRUZ	8,662	20,939	24,108	50,303	32,082	14,070	53,962	61,940	55,345	82,543
YUCATÁN	13,308	221	16,069	19,497	15,511	11,608	15,354	19,578	54,978	38,272
ZACATECAS	4,782	2,307	4,975	3,522	4,482	1,060	8,792	13,879	54,611	19,708
TOTAL SIN D.F.	1,210,221	1,553,468	1,598,649	1,416,739	1,390,769	1,021,760	1,680,482	2,174,770	2,675,358	3,347,058
TOTAL CON D.F.	1,720,981	2,105,289	2,181,037	1,885,567	1,933,183	1,522,623	2,365,131	2,972,001	3,487,276	4,458,091

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45, y 1997-2000 p. 45, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

INGRESOS MUNICIPALES POR ISAI 1991-2000

En miles de pesos constantes de 1994

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	17,369	20,838	26,569	23,782	15,173	0	275	9,270	9,298	8,972
BAJA CALIFORNIA	68,440	67,508	60,429	52,844	38,251	33,218	883	39,213	40,423	45,719
BAJA CALIFORNIA SUR	7,792	8,188	9,142	4,688	2,793	12,061	9,984	11,395	10,686	10,157
CAMPECHE	2,422	2,356	2,488	1,461	1,704	1,433	2,183	1,215	1,401	1,325
COAHUILA	30,839	33,080	36,888	24,809	18,043	505	24,909	26,217	34,243	25,881
COLIMA	1,584	4,921	5,629	3,912	5,769	3	3,952	3,443	3,678	3,353
CHIAPAS	41	6	5	91	0	0	301	3,505	1,417	2,087
CHIHUAHUA	95,697	96,426	73,830	54,736	48,080	22,799	31,783	34,982	32,189	37,950
DISTRITO FEDERAL	692,602	647,819	622,955	468,827	401,790	276,095	312,873	314,264	274,522	330,078
DURANGO	10,051	10,870	14,671	9,191	5,528	560	5,097	3,757	4,960	6,658
GUANAJUATO	20,089	27,737	9,537	10,630	13,258	7,998	8,245	12,323	11,481	15,728
GUERRERO	1,927	2,479	3,265	3,260	0	0	9,331	11,145	12,014	12,539
HIDALGO	7,343	6,237	10,754	13,396	1,348	585	4,086	6,402	5,342	8,749
JALISCO	110,628	170,745	153,310	129,307	119,201	65,689	76,397	88,419	102,217	117,640
MÉXICO	143,368	211,364	217,442	212,574	136,689	107,415	100,587	109,200	99,384	115,924
MICHOACÁN	3,551	7,253	5,713	21,093	12,090	1,765	8,770	8,235	7,869	5,617
MORELOS	24	9	17	9	0	0	0	41	8,792	12,560
NAYARIT	3,912	3,932	0	1,469	5,773	1,798	1,195	1,660	2,949	1,138
NUEVO LEÓN	159,041	223,597	210,156	129,609	96,928	438	60,717	53,707	54,708	67,210
OAXACA	4,403	1,761	2,106	105	601	77	3,461	4,031	2,681	4,575
PUEBLA	437	4,114	476	5,820	6,276	1,824	13,140	13,092	12,939	15,563
QUERÉTARO	40,264	48,160	50,081	22,524	15,496	1,335	17,707	19,137	16,102	20,387
QUINTANA ROO	37,373	43,548	24,344	16,700	9,353	8,603	8,205	9,409	17,241	20,867
SAN LUIS POTOSÍ	7,369	10,822	14,528	16,930	5,430	115	997	5,608	5,278	6,298
SINALOA	42,225	40,815	28,547	33,723	21,012	0	1,129	9,953	18,768	15,343
SONORA	63,404	76,803	53,687	60,465	6,317	3,597	14,130	12,553	21,760	23,227
TABASCO	5,690	4,939	8,531	6,246	3,687	0	4,287	4,849	3,811	3,644
TAMAULIPAS	23,574	16,310	11,477	12,054	1,042	0	6,514	1,187	13,823	12,571
TLAXCALA	3,351	3,531	5,129	3,161	0	582	1,118	1,461	18,837	876
VERACRUZ	11,746	24,582	25,787	50,303	23,765	7,756	24,660	24,416	18,713	24,523
YUCATÁN	18,046	259	17,188	19,497	11,490	6,399	7,017	7,718	18,589	11,370
ZACATECAS	6,485	2,708	5,322	3,522	3,320	584	4,018	5,471	18,465	5,855
TOTAL CON D. F.	2,333,689	2,471,538	2,332,959	1,885,564	1,431,995	839,328	1,080,824	1,171,544	1,179,101	1,324,461
TOTAL SIN D. F.	1,641,087	1,823,719	1,710,004	1,416,737	1,030,205	563,233	767,951	857,281	904,579	994,383

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38. 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45, y 1997-2000 p. 45, e *INPC* de Banxico, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

RECAUDACIÓN MUNICIPAL DE PREDIAL E ISAI POR ESTADO 1991-2000

Miles de pesos

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	16,157	23,657	32,979	40,881	38,074	36,495	25,430	48,376	59,843	67,532
BAJA CALIFORNIA	98,434	112,173	121,020	132,608	142,828	170,736	126,498	242,419	276,693	342,900
BAJA CALIFORNIA SUR	16,113	19,792	23,576	22,806	23,603	46,167	52,486	66,810	82,840	95,025
CAMPECHE	4,092	6,134	9,484	8,899	13,090	11,965	15,243	15,428	21,591	22,863
COAHUILA	43,461	53,416	61,327	58,233	68,054	69,645	128,573	174,475	226,877	246,436
COLIMA	7,371	11,356	14,685	14,911	18,202	13,828	29,193	35,644	42,331	49,071
CHIAPAS	923	8,692	8,601	8,915	8,690	20,227	38,397	39,705	24,985	34,653
CHIHUAHUA	130,872	161,226	168,653	200,632	224,998	207,192	275,917	340,881	377,163	494,446
DISTRITO FEDERAL	1,383,444	1,763,016	2,015,325	2,132,515	2,496,864	3,280,213	3,803,998	4,508,368	5,147,610	6,348,679
DURANGO	11,726	14,806	24,287	26,111	27,015	22,940	37,685	36,935	54,253	74,292
GUANAJUATO	90,016	122,493	149,839	161,488	161,490	186,960	127,074	196,773	229,998	304,806
GUERRERO	28,445	32,593	51,201	53,891	0	0	87,595	115,800	127,956	143,300
HIDALGO	15,458	21,564	33,325	33,609	34,036	37,872	50,578	80,626	71,187	88,037
JALISCO	155,162	241,632	285,573	314,179	345,082	366,236	445,064	543,961	686,354	827,080
MÉXICO	281,834	433,361	501,831	514,356	581,797	773,074	818,512	950,773	1,091,575	1,259,972
MICHOACÁN	17,571	30,366	29,442	48,628	43,996	44,287	77,653	89,153	134,385	147,195
MORELOS	182	240	683	125	164	741	463	51,211	116,647	121,593
NAYARIT	3,229	5,109	9,141	8,892	16,161	12,877	17,782	26,231	33,434	31,988
NUEVO LEÓN	153,936	282,096	328,295	320,850	366,790	263,185	436,603	509,712	605,661	758,672
OAXACA	8,593	7,368	19,738	9,452	5,846	18,011	25,685	24,254	35,085	34,351
PUEBLA	45,073	71,676	73,964	88,489	96,673	79,206	119,961	136,737	167,933	220,067
QUERÉTARO	34,391	61,919	74,293	52,775	63,586	50,851	106,604	122,600	138,556	196,995
QUINTANA ROO	50,631	65,250	53,628	62,022	66,049	100,852	43,044	121,949	165,288	218,685
SAN LUIS POTOSÍ	17,811	25,661	31,742	38,189	27,301	34,486	45,574	56,380	70,252	88,311
SINALOA	80,845	89,259	116,946	147,459	136,197	102,628	154,773	198,243	211,082	240,238
SONORA	68,064	100,319	106,363	131,986	12,641	28,437	102,550	122,666	185,842	262,844
TABASCO	5,484	8,145	15,450	18,047	17,747	16,446	28,133	41,682	43,996	46,799
TAMAULIPAS	36,877	44,488	59,646	62,999	12,088	69,268	98,208	57,859	153,869	166,415
TLAXCALA	3,418	4,821	7,848	5,920	0	9,495	10,969	13,672	67,295	16,614
VERACRUZ	39,111	81,400	89,444	126,439	98,717	93,141	144,767	162,131	172,236	220,275
YUCATÁN	19,735	23,321	24,793	30,263	29,254	20,277	39,756	46,392	89,746	77,980
ZACATECAS	17,409	18,454	19,637	21,368	21,724	22,864	32,292	40,056	82,496	46,551
TOTAL CON D. F.	2,885,868	3,945,803	4,562,759	4,897,937	5,198,757	6,210,602	7,547,060	9,217,902	10,995,059	13,294,665
TOTAL SIN D. F.	1,502,424	2,182,787	2,547,434	2,765,422	2,701,893	2,930,389	3,743,062	4,709,534	5,847,449	6,945,986

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38. 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45, y 1997-2000 p. 45, México.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PREDIAL, ISAI Y OTROS GRAVÁMENES
RELACIONADOS CON EL SUELO URBANO

RECAUDACIÓN MUNICIPAL DE PREDIAL E ISAI POR ESTADO 1991-2000

Miles de pesos constantes de 1994 = 100

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	21,909	27,773	35,276	40,881	28,203	20,117	11,621	19,070	20,234	20,063
BAJA CALIFORNIA	133,479	131,687	129,450	132,608	105,799	94,116	57,807	95,560	93,554	101,873
BAJA CALIFORNIA SUR	21,850	23,235	25,218	22,806	17,484	25,449	23,985	26,336	28,009	28,231
CAMPECHE	5,549	7,201	10,145	8,899	9,696	6,596	6,966	6,082	7,300	6,792
COAHUILA	58,934	62,709	65,599	58,233	50,411	38,391	58,756	68,777	76,711	73,214
COLIMA	9,995	13,332	15,708	14,911	13,483	7,623	13,341	14,051	14,313	14,579
CHIAPAS	1,252	10,204	9,200	8,915	6,437	11,150	17,547	15,651	8,448	10,295
CHIHUAHUA	177,465	189,274	180,401	200,632	166,666	114,212	126,089	134,373	127,525	146,896
DISTRITO FEDERAL	1,193,430	1,432,772	1,547,421	1,672,875	1,453,277	1,532,643	1,430,585	1,466,665	1,470,924	1,562,719
DURANGO	25,939	34,249	20,844	27,550	27,741	20,084	20,369	23,125	24,864	31,141
GUANAJUATO	103,901	118,545	154,004	154,118	106,365	95,062	59,157	76,389	78,299	87,366
GUERRERO	43,988	42,021	62,257	64,027	1,348	585	34,785	40,904	36,592	38,783
HIDALGO	124,247	189,823	178,201	149,520	143,065	85,980	95,424	113,799	120,944	135,047
JALISCO	243,143	324,287	369,597	397,445	273,105	243,609	227,576	235,206	229,234	244,002
MÉXICO	242,356	304,640	325,058	322,874	306,364	320,498	282,229	273,824	277,564	264,020
MICHOACÁN	20,300	28,405	25,797	27,544	20,500	22,648	26,716	26,950	46,360	50,674
MORELOS	4,135	4,204	713	1,585	5,895	2,207	1,407	21,806	33,597	24,702
NAYARIT	159,508	225,663	219,934	137,032	103,126	5,738	67,648	62,387	63,064	75,576
NUEVO LEÓN	54,103	109,335	143,112	191,346	175,371	144,716	142,265	151,249	152,756	162,760
OAXACA	7,686	11,002	19,483	15,167	10,005	11,676	21,416	18,622	22,121	21,194
PUEBLA	100,948	128,191	128,721	105,193	80,830	43,172	59,387	59,946	59,944	70,204
QUERÉTARO	43,744	68,079	53,731	46,951	40,958	35,299	39,214	38,600	47,986	59,005
QUINTANA ROO	38,652	43,875	47,547	62,252	45,002	47,105	12,462	44,271	43,924	50,401
SAN LUIS POTOSÍ	59,009	60,119	47,972	54,982	35,805	18,895	20,958	26,570	37,243	35,282
SINALOA	130,806	140,775	150,232	174,201	86,192	60,169	83,730	80,746	74,362	79,256
SONORA	34,583	45,907	68,615	77,767	6,734	12,079	37,021	40,650	44,886	58,506
TABASCO	25,321	20,933	19,473	23,855	10,501	9,066	15,083	12,770	24,888	22,830
TAMAULIPAS	29,782	39,449	57,452	54,106	7,912	38,765	39,484	23,082	57,039	37,745
TLAXCALA	13,030	26,710	29,053	53,062	23,765	12,408	28,554	28,345	22,630	28,583
VERACRUZ	59,335	71,239	87,075	95,633	60,849	49,986	48,513	47,212	58,112	52,289
YUCATÁN	15,200	29,827	14,653	14,288	13,500	5,363	15,169	16,041	30,220	17,652
ZACATECAS	17,122	18,956	15,683	17,846	12,772	12,019	10,739	10,319	9,428	7,975
TOTAL CON D. F.	3,220,700	3,984,420	4,257,628	4,429,102	3,449,162	3,147,425	3,136,002	3,319,376	3,443,076	3,619,654
TOTAL SIN D. F.	2,027,270	2,551,648	2,710,207	2,756,226	1,995,885	1,614,782	1,705,417	1,852,712	1,972,152	2,056,935

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1989-1991 p. 38, 1992-1996 p. 45, 1996-1999 p. 45, y 1997-2000 p. 45, e INPC de Banxico, México.

RECAUDACIÓN DE PREDIAL PERCÁPITA MUNICIPAL POR ESTADOS 1991-2000

En miles de pesos constantes de 1994

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	6.08	8.96	10.85	20.55	15.10	22.92	12.60	10.62	11.60	11.56
BAJA CALIFORNIA	37.32	35.10	35.98	39.62	31.98	28.09	25.30	24.16	22.12	22.79
BAJA CALIFORNIA SUR	42.79	44.29	45.77	49.89	39.12	34.52	35.14	36.53	41.36	42.22
CAMPECHE	5.63	8.41	12.82	12.01	12.44	7.89	7.12	7.07	8.39	7.63
COAHUILA	13.97	14.45	13.73	15.68	14.89	17.26	15.21	18.87	18.61	20.55
COLIMA	19.13	18.63	21.76	23.13	15.81	15.43	18.67	20.72	20.47	21.34
CHIAPAS	0.37	3.04	2.68	2.52	1.80	2.95	4.48	3.10	1.75	2.00
CHIHUAHUA	32.60	36.03	40.26	53.65	42.45	32.24	32.60	33.71	31.81	35.85
DISTRITO FEDERAL	142.82	170.57	182.76	197.17	170.54	180.25	167.32	171.35	171.30	181.53
DURANGO	4.28	4.71	8.09	11.96	10.12	8.36	8.33	7.38	9.09	10.41
GUANAJUATO	25.09	27.99	35.62	34.93	24.14	20.99	10.86	14.04	14.05	15.65
GUERRERO	13.69	13.08	18.43	17.74	0.00	0.00	10.07	11.16	9.95	9.42
HIDALGO	7.05	9.66	12.32	9.79	11.30	9.42	8.71	11.47	8.34	7.66
JALISCO	18.36	20.28	26.67	31.62	22.77	22.19	20.35	19.87	20.14	19.58
MÉXICO	23.49	28.23	29.27	26.70	25.13	26.77	22.42	21.27	21.17	19.95
MICHOACÁN	5.62	7.73	6.90	7.24	5.30	5.72	6.68	6.67	9.20	9.23
MORELOS	0.18	0.21	0.53	0.08	0.08	0.28	0.14	12.98	19.31	14.57
NAYARIT	0.56	2.42	11.28	8.42	6.91	5.85	7.56	9.38	8.94	8.87
NUEVO LEÓN	15.61	32.88	41.94	55.35	49.23	40.14	37.71	39.18	39.28	40.79
OAXACA	2.37	2.22	6.05	2.93	1.16	2.91	2.42	1.60	2.61	1.58
PUEBLA	14.38	18.53	17.80	18.29	14.13	8.73	8.55	8.24	8.69	9.70
QUERÉTARO	5.85	21.77	25.19	25.05	25.27	20.87	23.68	21.79	22.48	27.39
QUINTANA ROO	59.07	58.14	54.10	69.16	56.25	64.47	14.95	48.02	46.06	50.74
SAN LUIS POTOSÍ	8.22	9.28	9.16	9.84	6.72	8.41	8.72	7.21	7.92	8.45
SINALOA	30.00	27.93	41.36	47.80	32.93	23.12	28.08	27.18	20.74	21.90
SONORA	15.42	21.29	30.40	35.23	1.46	5.71	15.17	16.27	18.37	24.20
TABASCO	1.13	2.90	4.86	6.96	5.41	5.08	4.70	6.22	5.83	5.32
TAMAULIPAS	11.48	15.24	21.69	20.63	3.13	14.93	14.74	8.17	14.23	13.57
TLAXCALA	1.64	2.63	3.92	3.22	0.00	5.19	4.25	4.20	4.11	4.20
VERACRUZ	6.53	11.04	10.70	11.48	7.33	6.23	5.85	5.50	5.42	5.52
YUCATÁN	6.23	18.87	6.32	7.10	6.54	3.03	6.94	6.45	7.07	7.00
ZACATECAS	13.29	14.58	11.95	13.48	9.56	8.80	7.83	7.49	6.79	5.70
PROMEDIO NACIONAL	27.33	33.01	36.42	39.08	30.94	30.70	28.30	28.84	28.69	29.63

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo nacional de Vivienda 1990*, *Datos preliminares del Censo Nacional de Vivienda del año 2000* y *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991* pp. 195-222, 1992-1996 pp. 245-274, 1996-1999 pp. 287-346, y 1997-2000 pp. 332-374, México.

RECAUDACIÓN DE ISAI MUNICIPAL PERCÁPITA POR ESTADOS 1991-2000

En miles de pesos constantes de 1994

ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	23.28	26.93	33.11	28.58	17.59	0.00	0.30	10.04	9.86	9.35
BAJA CALIFORNIA	39.27	36.92	31.50	26.25	18.11	15.32	0.39	16.81	16.83	18.55
BAJA CALIFORNIA SUR	23.72	24.10	26.03	12.91	7.44	31.10	25.06	27.86	25.52	23.73
CAMPECHE	4.36	4.09	4.17	2.36	2.65	2.19	3.25	1.76	1.99	1.85
COAHUILA	15.33	16.13	17.64	11.64	8.30	0.23	11.19	11.62	15.01	11.23
COLIMA	3.60	10.90	12.15	8.23	11.82	0.01	7.86	6.73	7.08	6.37
CHIAPAS	0.01	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.08	0.89	0.35	0.51
CHIHUAHUA	38.15	37.42	27.89	20.13	17.21	8.04	10.99	11.86	10.74	12.49
DISTRITO FEDERAL	83.59	77.71	74.28	55.56	47.33	32.48	36.73	36.81	32.08	38.51
DURANGO	7.36	7.87	10.49	6.50	3.86	0.39	3.50	2.57	3.37	4.50
GUANAJUATO	4.94	6.69	2.25	2.46	3.01	1.77	1.80	2.65	2.43	3.29
GUERRERO	0.72	0.91	1.17	1.14	0.00	0.00	3.06	3.60	3.82	3.93
HIDALGO	3.80	3.16	5.32	6.49	0.64	0.27	1.87	2.89	2.38	3.85
JALISCO	20.36	30.67	26.87	22.12	19.90	10.70	12.24	13.94	15.86	17.98
MÉXICO	14.10	20.07	19.93	18.81	11.67	9.02	8.25	8.75	7.80	8.95
MICHOACÁN	0.98	1.97	1.53	5.55	3.12	0.45	2.19	2.04	1.93	1.36
MORELOS	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.03	5.54	7.77
NAYARIT	4.67	4.61	0.00	1.67	6.44	1.98	1.30	1.79	3.15	1.21
NUEVO LEÓN	49.95	68.34	62.51	37.51	27.30	0.12	16.50	14.29	14.32	17.33
OAXACA	1.44	0.57	0.67	0.03	0.19	0.02	1.01	1.17	0.76	1.28
PUEBLA	0.10	0.95	0.11	1.29	1.36	0.38	2.70	2.64	2.56	3.03
QUERÉTARO	37.00	42.74	42.93	18.65	12.39	1.04	13.52	14.29	11.77	14.64
QUINTANA ROO	70.57	76.60	39.88	25.48	13.29	11.80	10.70	11.69	20.55	24.01
SAN LUIS POTOSÍ	3.61	5.20	6.85	7.84	2.47	0.05	0.44	2.43	2.26	2.67
SINALOA	18.79	17.82	12.23	14.17	8.66	0.00	0.46	3.97	7.40	6.00
SONORA	33.85	39.91	27.16	29.78	3.03	1.70	6.55	5.70	9.73	10.24
TABASCO	3.68	3.09	5.18	3.68	2.11	0.00	2.35	2.60	2.01	1.89
TAMAULIPAS	10.24	6.92	4.76	4.88	0.41	0.00	2.50	0.45	5.15	4.63
TLAXCALA	4.27	4.37	6.16	3.68	0.00	0.65	1.22	1.56	19.77	0.91
VERACRUZ	1.86	3.82	3.95	7.58	3.53	1.11	3.48	3.40	2.57	3.31
YUCATÁN	12.89	0.18	11.64	12.86	7.38	4.06	4.36	4.71	11.17	6.75
ZACATECAS	5.03	2.08	4.06	2.66	2.48	0.43	2.93	3.97	13.30	4.18
TOTAL NACIONAL	28.07	29.05	26.80	21.17	15.71	9.01	11.41	12.17	12.03	13.28

FUENTE: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo nacional de Vivienda 1990, Datos preliminares del Censo Nacional de Vivienda del año 2000 y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991* pp. 195-222, 1992-1996 pp. 245-274, 1996-1999 pp. 287-346, y 1997-2000 pp. 332-374, e *INPC* de Banxico, México.

SIGLARIO

Banobras – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.

CADE - Centro de Análisis y Desarrollo Económico

CIDE – Centro de Investigación y Docencia Económica

Indetec – Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas
Públicas

INEGI – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

ISAI - Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles

LILP – Lincoln Institute of Land Policy

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PRI – Partido Revolucionario Institucional

PUEC – Programa Universitario de Estudios de la Ciudad

RPPC – Registro Público de la Propiedad y de Comercio

Sedesol – Secretaría de Desarrollo Social

Semarnat – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNCF - Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

TGM – Terrenos Ganados al Mar

Zofemat – Zona Federal Marítimo Terrestre



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración**

Oficio: PPCA/GA/2004

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

Coordinación

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Director General de Administración Escolar
De esta Universidad
Presente.

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde
Jefe de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que el alumno **Ángel Ulises Martínez Torres** presentará Examen de Grado dentro del Plan de Maestría en Finanzas, toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo y su tesis, por lo que el Subcomité Académico de las Maestrías, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

M. en F. Carlos Morales Shechinger	Presidente
Dr. Sergio Javier Jasso Villazul	Vocal
Dra. María Hortensia Lacayo Ojeda	Secretario
Dr. Raúl Arturo Cornejo López	Suplente
M. F. Esteban López Escorcia	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"Por mi raza hablará el espíritu"

Ciudad. Universitaria, D.F., 18 de junio del 2004.

El Coordinador del Programa

Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez