

## **CAPÍTULO II**

### **LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL**

<b>II.1. Aspectos institucionales</b>	<b>33</b>
Marco jurídico	34
Inscripción en un proceso de reforma nacional	36
Iniciativa, participación y representación municipal	37
Nuevas bases de coordinación	39
Cooperación intergubernamental	39
<b>II.2. Criterios rectores</b>	<b>40</b>
Corresponsabilidad fiscal	40
Nivelación fiscal	42
Integración nacional y lealtad constitucional	43
Reconocimiento de la diversidad	43
Eficiencia económica	45
Eficiencia administrativa	45
<b>II.3. Aceptación social</b>	<b>46</b>
Participación ciudadana	46
Concertación política	46

## **CAPÍTULO II**

### **LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO MUNICIPAL**

#### **II.1. Aspectos institucionales**

Una reforma al actual sistema de financiamiento municipal que permita su transformación para garantizar la suficiencia financiera de los ayuntamientos, demandará de un conjunto de cambios significativos en el ordenamiento jurídico de distinto tipo, así como en políticas públicas y en prácticas administrativas, en los distintos órdenes de gobierno.

Una reforma que resulte suficiente y competente para el propósito buscado, tendría que ser una reforma integral que abarque aspectos vinculados con los ingresos y con el gasto público. Una reforma que incida para definir con claridad las disponibilidades y los gastos, supone también la revisión de las facultades y obligaciones competenciales. Por su alcance y profundidad debe ser una reforma de largo plazo, capaz de sentar bases de cierta permanencia y condiciones para su adecuación en el tiempo y para su aplicación gradual y ordenada, atenta a las realidades en que la vida municipal se desarrolla.

## **Marco jurídico**

Una reforma de fondo del sistema financiero municipal implica la revisión de las normas relativas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Políticas de las entidades federativas, y en la legislación secundaria de alcance federal o estatal, vinculadas con aspectos organizativos y competenciales, y los relativos a los sistemas tributarios y de gasto público.

Constituye una opinión generalizada que el marco constitucional federal relativo a financiamiento de los distintos órdenes de gobierno, especialmente el referido a los aspectos de potestades tributarias, es insuficiente y ha sido rebasado por las condiciones en que las relaciones entre ellos se dan en el presente. Se ha sugerido la conveniencia de agrupar en un capítulo específico de la Constitución las normas relativas a las bases y relaciones económicas de los distintos órdenes de gobierno a efecto de redefinir con claridad y bajo principios de eficiencia económica, las potestades impositivas de cada uno de ellos y las reglas de concurrencia en materia tributaria; las bases y criterios para la asignación de recursos mediante transferencias y las facultades y potestades de endeudamiento y concurrencia a los mercados financieros.

La asignación óptima de potestades tributarias se sustenta en las funciones económicas en que deben y pueden incidir los distintos órdenes de gobierno o a las conveniencias administrativas para la recaudación y el control de las contribuciones. Así los impuestos, como el de la renta a las personas físicas, que constituye un eficaz instrumento de redistribución, son de carácter federal, por ser este orden de gobierno, el que puede con un enfoque nacional, incidir en esta materia. Impuestos cuya base gravable está sujeta a alta movilidad con relación a su ubicación, sólo controlable con un enfoque y alcance nacional, como por ejemplo el impuesto sobre la renta a las empresas, constituye una fuente naturalmente asignable al gobierno nacional, mientras que, impuestos vinculados directamente al territorio como es el caso del impuesto predial que no tienen movilidad ni pueden ser objetos de criterios de localización, son impuestos de carácter municipal por ser este orden de gobierno el que incide en el ordenamiento territorial en su jurisdicción.

El principio constitucional establecido en la fracción XXIX del artículo 64 relativo al derecho de las entidades federativas a participar del rendimiento de las contribuciones especiales reservadas a la federación, constituye quizás, el referente más directo del intrincado sistema de asignaciones y transferencias de recursos financieros del gobierno federal a los de las entidades federativas y a través de éstas, en una parte a los ayuntamientos.

El marco constitucional debiera dar normativas más precisas para orientar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en lo relativo a participaciones en el rendimiento de los impuestos e incorporar las transferencias y asignaciones para gasto público, especialmente el destinado a los servicios educativos que hoy se distribuyen en un esquema altamente inequitativo.

Las Constituciones Políticas de las entidades federativas por su parte, establecen también, con diversidad de criterios, reglas para el ordenamiento de las finanzas públicas municipales y de la interrelación financiera entre el gobierno estatal y los ayuntamientos. En general, estas normativas adolecen de los mismos problemas que se observan con la relación federal, aún cuando sus efectos son para el caso municipal, mucho más significativos por abarcar un mayor ámbito de competencia y alcance.

La legislación secundaria debiera ser revisada conforme a criterios de eficiencia y que permitan garantizar la suficiencia financiera de los ayuntamientos. La revisión en el ámbito federal debe incluir cuando menos, a la Ley Federal de Coordinación Fiscal. En materia estatal las leyes de ingresos, los códigos financieros o leyes de hacienda estatales y municipales, la legislación presupuestal y de cuenta pública, las leyes de deuda pública, las que establezcan la coordinación fiscal estatal y las que regulan el funcionamiento de los catastros y los registros públicos y, desde luego, a las leyes orgánicas municipales.

Las revisiones del marco estrictamente jurídico no serán sin embargo, suficientes. En la práctica algunas interrelaciones se establecen en convenios o acuerdos que si bien tienen una base legal en su alcance y contenido, frecuentemente lo rebasan e incluso lo contradicen en la práctica y, en muchos casos establecen nuevas relaciones o mecanismos de transferencia de responsabilidades y de recursos.

Convenios como el de Desarrollo Social firmados entre el gobierno federal y los de los estados y los de Desarrollo Municipal de las entidades federativas con sus municipios, convenios específicos como los de "federalización de la educación", o descentralización de los servicios de salud, o los de ejecución de programas específicos como los de seguridad pública, celebrados entre el gobierno federal y los estados y en ocasiones con la concurrencia de los municipios, son en su conjunto el elemento determinante de una buena proporción del destino del gasto público y de la transferencia de recursos y, consecuentemente, un factor definitorio para la suficiencia financiera de los ayuntamientos. En algunos casos, convenios de esta naturaleza imponen limitantes reales al ejercicio de la autonomía municipal y al de sus facultades en relación con potestades tributarias, pues condicionan el acceso a fondos participables a la observancia de criterios impuestos por la autoridad

federal para definir la explotación de fuentes tributarias locales o cuando menos los niveles de sus tasas impositivas. Un proceso integral de reforma debe comprender consecuentemente, la revisión y adecuación de estos instrumentos.

### **Inscripción en un proceso de reforma “nacional”**

La incidencia de una reforma para la hacienda pública municipal en la legislación federal y estatal, pero sobre todo, la incidencia de sus efectos en las finanzas públicas estatales y federales, sugieren que la reforma para la Hacienda pública municipal se inscriba y forme parte de un amplio espectro de reforma de la Hacienda pública en su conjunto.

En efecto, la redefinición de potestades tributarias municipales, supondría la transferencia de fuentes impositivas a su favor como las relacionadas con los vehículos o con algunos otros aspectos de la propiedad inmobiliaria que hoy pertenecen a la esfera estatal y que, consecuentemente, incidirían en los niveles de ingresos públicos de este orden de gobierno. El establecimiento de un impuesto municipal a la actividad económica, por ejemplo, el de radicación debiera corresponderse y considerarse dentro de la tributación a las empresas y actividades empresariales de las personas físicas, lo que incidiría consecuentemente, en la fiscalidad federal en su conjunto.

Ello supone un esfuerzo de concertación y de sometimiento a decisiones políticas, no siempre asumida por los órganos técnicos de las distintas administraciones cuyos ámbitos de acción pueden verse afectados como consecuencia de la propia reforma. Es frecuente observar, por ejemplo, una posición contradictoria en los Ejecutivos estatales que por un lado plantean o exigen al gobierno federal respeto a su autonomía de gestión, incremento en sus potestades tributarias y efectivos mecanismos de participación en la toma de decisiones para la asignación de participaciones y transferencias de los ingresos federales que les corresponden y, por el contrario, mantienen en su relación con los ayuntamientos, actitudes similares a las que critican del gobierno federal, limitándoles su autonomía, restringido sus potestades tributarias e impidiendo su participación efectiva en las decisiones sobre transferencias y asignaciones de participaciones.

Es frecuente observar en el discurso de los funcionarios fiscales federales y de los gobiernos estatales, para justificar sus políticas centralizadoras de facultades y potestades, la supuesta incapacidad administrativa o la arbitrariedad de las autoridades municipales, ignorando que ellas están efectivamente sujetas al escrutinio público en un proceso democrático. Pero al margen de estas cuestiones de actitud, el punto central a debatir, es la necesidad de preservar un sistema

tributario que armonice las condiciones y necesidades de los distintos órdenes de gobierno en un esquema que favorezca los grandes objetivos nacionales, haciendo posible un desarrollo sustentable a favor de todos los mexicanos.

### **Iniciativa, participación y representación municipal**

En las condiciones reales de operación de nuestro sistema político, la reforma del sistema financiero municipal y su inscripción en un amplio proceso de reforma fiscal nacional enfrenta dificultades para el ejercicio de la iniciativa y la participación de los ayuntamientos en el diseño y en la toma de las decisiones que la concreten. De hecho, no existen los mecanismos formales que favorezcan esa participación y que garanticen que se dé institucionalmente en forma responsable y ordenada.

La práctica ha sido que las iniciativas en la materia en el ámbito federal estén a cargo del propio gobierno federal, frecuentemente sin siquiera el conocimiento previo de los gobiernos de las entidades federativas. La discusión de los criterios, prevista en el sistema nacional de coordinación fiscal a cargo de las reuniones de funcionarios fiscales, que agrupan a los de la federación y de los estados, ha constituido en la realidad un simple mecanismo de conocimiento de decisiones federales y de inducción de las estatales. La diferencia en el peso específico de ambas instancias provoca la aceptación de los planteamientos federales aun cuando no sean plenamente compartidos, para no limitar el acceso estatal a los fondos de participación o para no alterar su calificación subjetiva en los criterios de distribución.

Los funcionarios fiscales estatales concurren a esos foros sin estar investidos de las facultades que corresponden a los titulares del Ejecutivo estatal lo que impide la adopción de acuerdos de alto contenido político, convirtiendo a las reuniones en un simple foro de discusión técnica. Se diferencian por ello de las Convenciones Nacionales Fiscales que se celebraban hasta hace algo más de cinco décadas y que podían inscribirse como instancias de concertación federalista y republicana.

Aun en las condiciones de pluralidad política y del desarrollo de nuestra democracia la participación municipal en las decisiones financieras que les afectan, resulta limitada y restringida. En los términos establecidos por la Constitución, los ayuntamientos de manera individual o en el conjunto de algunos de ellos, carecen de facultad de intervención directa y tienen que ser representados por los gobiernos de los estados en su relación con el gobierno federal. Es frecuente, sobre todo en materias como la tributaria, que el interés y la posición de un gobierno estatal no refleje de manera cabal la posición de sus ayuntamientos e incluso que se planteen

conflictos de interés entre ambos con relación a la asunción de responsabilidades y disponibilidad de potestades tributarias. Sin embargo, la representatividad de los municipios por los gobiernos estatales ante el gobierno federal, tiene un profundo sentido en la funcionalidad de nuestro sistema federal porque permite coordinar y conciliar la diversidad de intereses y, sobre todo, porque fortalece la gobernabilidad de los Ejecutivos estatales. La solución a esta aparente contradicción, puede encontrarse, por una parte, en el perfeccionamiento de los mecanismos democráticos de conciliación entre el gobierno estatal y los de sus municipios. Por otra, en la definición de aquellos asuntos en los que pudiera resultar más eficiente la interrelación directa del gobierno federal con la de los municipios y en la adopción de métodos y procedimientos eficaces para ejercerlas.

La discusión de las iniciativas en materia tributaria y de asignación de gasto federal, competencia del Congreso de la Unión, se ve actualmente inmersa en discusiones partidarias por el poder, más que en discusiones doctrinarias sobre el tema específico de debate.<sup>4</sup> La propia composición actual del Senado de la República con la incorporación de Senadores de segunda mayoría ha desvirtuado la esencia de representación de los estados en este órgano del legislativo para privilegiar allí también la representación de los partidos políticos.

La situación en el ámbito federal se ve igualmente reproducida en el de los estados, donde la capacidad de iniciativa y la de participación municipal en la discusión del tema no dispone de las condiciones necesarias para garantizar su ejercicio.

Parece necesario desarrollar nuevos mecanismos de iniciativa y participación municipal en el diseño y operación de los dispositivos que regulen su Hacienda pública. Entre otros, en que propicien formas institucionales de organización de los municipios para su interlocución con los otros órganos de gobierno tal y como es práctica en otros países; incorporar facultades de iniciativa de los ayuntamientos ante los Congresos locales, especialmente en sus leyes de ingresos y códigos hacendarios; ampliar y desarrollar las facultades de los Cabildos para dictar normas de aplicación de la legislación tributaria en sus jurisdicciones en aspectos como, por ejemplo, las bases de tributación predial; ampliar y perfeccionar los mecanismos de comunicación y rendición de cuentas en las interrelaciones financieras entre los niveles de gobierno.

Ello permitiría fortalecer su autonomía y sobre todo considerar con efectividad su realidad en aspiraciones, necesidades, soluciones y capacidades.

---

<sup>4</sup> La iniciativa de reforma por una nueva Hacienda Pública presentada por el Ejecutivo Federal al inicio de este año 2001, no ha podido ser discutida a fondo por estar enfrentada a otros intereses y negociaciones de la agenda de los partidos políticos.

## **Nuevas bases de coordinación**

Consecuente con todo lo anterior, la reforma del sistema financiero municipal debe comprender el establecimiento de nuevas bases y órganos de coordinación.

En el diseño de la reforma, sería deseable una “convención fiscal municipal” de carácter nacional que recoja en un amplio proceso de consulta a los ayuntamientos, de manera directa y sin intermediación, sus planteamientos y propuestas, así como establecer un sistema de coordinación a nivel estatal que contemple la participación de los ayuntamientos en convenciones decisorias para definir anualmente los criterios generales a que se someta su ley de ingresos, resolver sobre las bases en que se distribuyan las participaciones en los ingresos estatales y federales y para sancionar el cumplimiento dado por el gobierno estatal a sus responsabilidades en esa materia.<sup>5</sup>

## **Cooperación intergubernamental**

Las nuevas bases de coordinación deben mantener y desarrollar mecanismos de cooperación y de asistencia intergubernamental que, fortaleciendo a las administraciones municipales, les permitan asumir de mejor manera sus funciones recaudatorias y de administración financiera.

La disposición de información catastral en sus contenidos geográficos y económicos es un instrumento fundamental en la tributación municipal y en otras materias de la administración. De hecho, las definiciones en la eficiencia recaudatoria del impuesto predial entre los municipios derivan del grado de desarrollo de sus catastros o acusan limitaciones a su capacidad cuando no pueden disponer de este instrumento. Los levantamientos catastrales son complejos y costosos y en la mayoría de los casos resultan duplicatorios de trabajos ya realizados por otras instancias gubernamentales. Sería recomendable por ello, fortalecer la acción del INEGI para establecer los mecanismos que hagan posible que produzcan la información catastral geográfica y económica de todos los centros urbanos del país con los elementos necesarios para su aprovechamiento como catastros fiscales por los ayuntamientos, mediante la simple incorporación a cargo de estos últimos de los indicadores para la determinación de la base tributaria.

---

<sup>5</sup> La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México estableció en el pasado un mecanismo como el descrito que acreditó su eficiencia, independientemente de que por razones políticas haya dejado de operar.



Otros esquemas de asistencia técnica pueden y deben ser desarrollados a favor de los ayuntamientos. Convendría revisar los existentes, dispersos en diversas instancias federales y estatales para potenciar su aprovechamiento y desarrollar simultáneamente la capacidad de iniciativa de los ayuntamientos para la obtención y el mejor aprovechamiento de esos mecanismos de asistencia técnica, incluida desde luego, la cooperación intermunicipal para la difusión y aprovechamiento de sus experiencias.

## **II.2. Criterios rectores**

### **Corresponsabilidad Fiscal**

Un debate permanente en torno a la financiación de los gobiernos municipales, e incluso de los estatales, se centra en la proporción en que se conforman los ingresos fiscales entre ingresos propios, es decir, los de la explotación de potestades tributarias propias, frente a las participaciones en el rendimiento de los impuestos de carácter federal.

El debate se plantea tanto en términos doctrinarios cuanto en razón de conveniencias políticas y administrativas. Por una parte, hay quienes aducen que resulta conveniente para el desarrollo armónico del país, la existencia de un único sistema tributario nacional, o con muy pequeñas excepciones, bajo potestades tributarias del gobierno federal y de cuyo rendimiento participan estados y municipios, justificándolo en razones no siempre sustentadas de mayor neutralidad, eliminación de la posibilidad de doble tributación y para otorgar mayores facilidades a los particulares para el cumplimiento de sus obligaciones como contribuyentes.

Algunas administraciones estatales y municipales comparten este criterio porque les permite eludir responsabilidades y obligaciones en materia de recaudación y fundamentalmente por evitar los costos políticos que implica el ejercicio de las potestades tributarias propias. Por contra, posiciones radicales sugieren una distribución extralógica de potestades tributarias para asignar a los distintos órdenes de gobierno un amplio y diverso ámbito de fuentes impositivas bajo el supuesto de que sólo con ello los ingresos financieros de los gobiernos estatales y municipales mostrarían incrementos sustanciales y se preservaría su autonomía. La solución a esta disyuntiva se ubica en un esquema de racionalidad que permita consolidar los objetivos particulares de los distintos órdenes de gobierno con propósitos por todos compartidos, conciliando los sistemas tributarios federal, estatal y municipal para conformar un sistema tributario nacional equilibrado, justo y adecuado para la promoción del desarrollo del país.

Conforme a ello la reforma al sistema financiero municipal debe apoyar el ejercicio de una corresponsabilidad fiscal que consiste en relacionar directamente la contribución a un orden de gobierno. Con la financiación de ciertos gastos, cuando menos en aquellos casos en los que el hecho impositivo se vincula de manera directa con el hecho generador del gasto por la prestación de un servicio o la realización de alguna acción del gobierno, como sucede con los derechos por abastecimiento de agua o con la contribución de mejoras.

Ello es importante no sólo porque potencia la capacidad de financiamiento, sino porque fortalece la autonomía financiera en la decisión discrecional de los gastos y porque hace que los tributos resulten perceptibles por los contribuyentes como el costo de los beneficios que directamente están recibiendo, aspectos estos últimos, definidos por los expertos como "equivalencia fiscal" y "baja ilusión fiscal". La participación ciudadana derivada de su perceptibilidad y la discrecionalidad en el gasto derivada de la autonomía financiera que constituyen la esencia de una corresponsabilidad fiscal, permite por otra parte incrementar la eficiencia de la gestión pública y fortalecer la rendición de cuentas, elementos a su vez del fortalecimiento de la vida democrática.

Resulta evidente que una reforma del sistema financiero que adopte este criterio de corresponsabilidad fiscal deberá considerar una reasignación de fuentes tributarias a favor de las potestades de los ayuntamientos y elevar la proporción de los ingresos que de ellos derive en relación con los ingresos totales por encima de los porcentajes que actualmente se obtienen y que acusan un alto grado de dependencia de las asignaciones provenientes de otros órdenes de gobierno.

### **Nivelación fiscal**

La participación de los municipios en los ingresos fiscales de otros niveles de gobierno, constituye el sistema tradicional de la nivelación fiscal entendida como la transferencia de recursos para compensar a las entidades con menor capacidad fiscal para que alcancen los niveles generales o promedio en la cobertura de los servicios públicos, de modo tal que estos se puedan prestar en ciertas condiciones de igualdad a todos los habitantes del país.

En el caso mexicano este concepto de nivelación fiscal tiene una connotación más amplia. En parte porque el origen y justificación de ciertas transferencias es de naturaleza resarcitoria por la supresión o limitación en la aplicación de fuentes tributarias propias convenidas en el sistema nacional de coordinación fiscal para

**ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES INCLUYENDO DEUDA  
1999**

	Millones de pesos	%
PARTICIPACIONES Y TRANSFERENCIAS	46.502	69.54
PARTICIPACIONES	33.732	50.44
TRANSFERENCIAS	12.770	19.10
INGRESOS ORDINARIOS PROPIOS	15.729	23.52
IMPUESTOS	6.584	9.85
DERECHOS	3.734	5.58
APROVECHAMIENTOS	3.515	5.26
PRODUCTOS	1.575	2.36
CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS	321	0.47
DEUDA PÚBLICA	2.136	3.19
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	2.507	3.75
TOTAL	66.874	

Fuente: INEGI, datos para 1999.

efectos de homologación de las cargas tributarias en todo el territorio nacional o por requerimientos de funcionalidad económica implícitos en el sistema tributario nacional. En otra, porque constituyen o pretenden constituir la compensación retributiva por la transferencia a los ayuntamientos de facultades y competencias originalmente a cargo de los otros órdenes de gobierno y, finalmente, porque en otros casos representan apoyos para la ejecución específica de programas de interés nacional o cuando menos de alcance regional.

Se ha creado así, un complejo sistema de asignaciones y transferencias mediante la distribución de un conjunto de fondos federales a los que se agregan otros de carácter estatal y otras transferencias presupuestales para variados propósitos.

Los fondos federales participables a los estados, pueden agruparse en tres grandes apartados:

El Ramo 28 del presupuesto de egresos constituido por el fondo de coordinación equivalente al 20% de la recaudación federal de los impuestos participables distribuable entre las 32 entidades federativas y de los que éstas deben a su vez redistribuir cuando menos el 20% entre sus municipios. El Ramo 33 que incluye asignaciones a favor de los estados y en ocasiones a través de estos a los municipios para efectos específicos como educación, salud, infraestructura social y seguridad pública. El Ramo 23 que implica transferencias para capacitación y administración que fortalezcan la gestión estatal y en su caso, municipal.

Las participaciones en impuestos estatales se establecen bajo esquemas muy similares a los del gobierno federal, adicionalmente se otorgan transferencias para efectos específicos en otros Ramos de su ejercicio presupuestal.

Este sistema de nivelación fiscal debe revisarse en el marco de la reforma para adecuarlo a criterios de equidad y eficiencia, que reconociendo sus orígenes y objetivos funcionales, nivelen en sentido estricto las capacidades fiscales de los ayuntamientos para la prestación de los servicios básicos y, adicional pero fundamentalmente, retribuyan de manera adecuada la asignación de responsabilidades y las limitantes a la explotación de fuentes tributarias propias.

Para ello sería necesario redefinir integración, montos y bases de distribución de los distintos fondos, cuidando preservar las facultades de los ayuntamientos para que en ejercicio de su autonomía, puedan destinarlos a los gastos que demanden sus condiciones y programas particulares.

### **Integración nacional y lealtad constitucional**

Los esquemas de financiamiento municipal deberán considerar invariablemente objetivos superiores de carácter nacional compartidos por todos los mexicanos. Ello implica adecuar sus sistemas tributarios a los criterios de política macroeconómica nacionalmente concertados para favorecer el desarrollo nacional. Supone fundamentalmente la leal adhesión al marco constitucional con el reconocimiento de las bases de nuestra organización política republicana federalista y popular.

La lealtad constitucional obligaría en el diseño y operación de los sistemas tributarios municipales a observar los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que postula su artículo 31 y a preservar y hacer posible el ejercicio de los derechos de los ciudadanos frente a los actos de autoridad que los vulnere manteniendo de manera rigurosa su seguridad jurídica.

La reforma a los sistemas tributarios deberá considerar la eliminación o la restricción al máximo posible de facultades discrecionales en el ejercicio de las funciones recaudatorias; establecer mecanismos efectivos para combatir la corrupción; y diseñar y operar métodos y procedimientos simplificados y de poco costo procesal, para facilitar a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

### **Reconocimiento de la diversidad**

Se ha insistido en la necesidad de reconocer la diversidad en tamaño, condiciones y capacidad de los municipios del país y en la inconveniencia de su homologación

ficicia y forzada en el tratamientos de los esquemas tributarios y de los regímenes competenciales que individualmente les corresponda. Esa diversidad consecuentemente, debe ser cabalmente recogida en el diseño y en la aplicación de los esquemas que se adopten para su financiamiento. Bajo ese criterio no todas las potestades tributarias de carácter municipal deben ser ejercidas obligatoriamente por todos los ayuntamientos. Su aplicación estaría condicionada, entre otros elementos, al tipo de actividades que en ellos se realicen, a los diferentes usos y explotaciones de la propiedad inmobiliaria, a la diferencia en capacidad contributiva de su población, a las formas de gestión y a la propia capacidad administrativa del ayuntamiento.

Las leyes tributarias deben recoger esa circunstancia, distinguiendo las fuentes impositivas de explotación obligatoria de aquellas otras que puedan ser aplicadas de manera selectiva por los distintos ayuntamientos, previendo desde luego, las condiciones para su aplicación y los procedimientos para darles vigencia en un mecanismo de derecho que mantenga la seguridad jurídica de su población.

De la misma manera, y aun para el caso de explotación obligatoria como podría ser el impuesto predial, la ley puede y debe prever distintos niveles de contribución mediante tasas diferenciales o determinación diferencial de las bases para los distintos municipios del estado, debidamente tipificados. Esta distinción puede darse aun al interior de un municipio cuando las características de algunas de las zonas que lo conforman o el distinto nivel o alcance de los servicios públicos de que dispongan, así lo sugieran.

La efectividad de las decisiones que en este campo se adopten, está estrechamente vinculada a la intervención del ayuntamiento en su determinación mediante los acuerdos de Cabildo correspondientes, dotados de fuerza legal por ajustarse a las prevenciones para el efecto establecidas en la ley, y sin necesidad de sanciones legislativas específicas que en muchos casos resulta inoperante por la carga procesal y política que supone. Un caso de especial relevancia en esta materia es la determinación de los valores o bases para determinación predial, reservada por diversas legislaciones locales a las legislaturas del estado, las que no siempre cuentan con los elementos objetivos para su determinación o las que en ocasiones actúan con criterios estrictamente político-partidarios, ajenos a la realidad del municipio en cuestión.

Este reconocimiento de la diversidad debe ser recogido de manera adecuada en la operación de los mecanismos de nivelación fiscal al determinar bases de distribución de participaciones o de asignación de transferencias. En el caso de las transferencias, vinculadas a traspaso de competencias debe prevalecer un criterio de racionalidad que, evitando la generalidad de su aplicación, se opere de manera discriminada

mediante convenio específico con cada municipio, reconociendo para el caso, sus condiciones particulares.

Esquemas con un enfoque regional, deben ser igualmente considerados en los programas que involucren transferencia de recursos federales o estatales a los municipios para alcanzar economías de escala, mediante la concurrencia y el acuerdo de los ayuntamientos involucrados.

### **Eficiencia económica**

Los esquemas de financiamiento deben atender a criterios de eficiencia económica y no sólo, como con frecuencia sucede, a sus efectos recaudatorios. Los tributos que conforman su sistema fiscal deben alentar o cuando menos ser neutrales, en la creación y el mantenimiento del empleo, la inversión y el ahorro, y el desarrollo de las actividades productivas. Son importantes para esos propósitos los aspectos estructurales en la definición de los sujetos y bases imponibles. Lo son también los procesales relacionados con la administración tributaria y con el cumplimiento de obligaciones a cargo de los particulares, que en muchas ocasiones imponen restricciones y frenos a la actividad productiva o la encarecen. Tal son por ejemplo, los plazos para otorgamientos de licencias o registros y la dificultad de satisfacción de requisitos, no siempre necesarios ni convenientes, para otorgarlos.

Algunos de los tributos, especialmente los vinculados con la propiedad inmobiliaria, tienen por su propia naturaleza elementos que permiten su aprovechamiento extrafiscal para efectos regulatorios. Así por ejemplo, el impuesto sobre adquisición de inmuebles podría ser utilizado para incentivar el mejor uso del suelo con tasas diferenciales que favorecieran las operaciones de división, subdivisión de predios o de construcción, cuando allí resulte conveniente y, por el contrario, los restringieran cuando exigencias de desarrollo urbano así lo aconsejen. Ese carácter instrumental no siempre es aprovechado, ya sea por defectos estructurales de los tributos, o lo que es peor aun, por inválidos requerimientos del Sistema de Coordinación Fiscal que los nulifica como es el caso de la aplicación de una tasa uniforme para el impuesto de adquisición de inmuebles con monto fijado de manera unilateral por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como condición para poder acceder a la participación en ciertos fondos distribuibles.

### **Eficiencia administrativa**

El diseño de los instrumentos tributarios debe considerar la eficiencia en su administración medida en términos del costo relativo de los procesos de recaudación, de fiscalización y control de los contribuyentes.

Esto tiene que ver en algunos casos con las cuotas mínimas establecidas por la legislación o por su fraccionamiento en las parcialidades relativas a los periodos de pago. Es frecuente encontrar en algunas legislaciones estatales cuotas impositivas o de derechos cuyos montos no permiten cubrir ni siquiera el costo de la expedición y registro del recibo que acredita su pago.

Supone en otros casos utilizar distintas formas para la liquidación de los impuestos o derechos que permitan abatir los costos sin detrimento de los niveles finales de recaudación o de los derechos y facilidades de los contribuyentes para su pago. Tal es el caso por ejemplo, de la sustitución de la lectura mensual o bimestral del consumo de agua en usos residenciales de bajo volumen por un sistema de pago mensual o bimestral fijo con ajuste anual por consumo determinado mediante una sola lectura, cuando el costo de su levantamiento resulte superior o absorba una alta proporción del monto de la contribución a recaudar.

### **II.3. Aceptación social**

#### **Participación ciudadana**

Una posición de reforma de la hacienda municipal sólo sería posible con el apoyo de la población. Es por su propia esencia un tema de negociación social.

El principio de “perceptibilidad” de los tributos incluidos en la reforma, o sea que resulten perceptibles por los contribuyentes como el costo de los beneficios que recibirán por su pago, es el factor fundamental en ese proceso de negociación social. Los contribuyentes estarán dispuestos a pagar contribuciones al gobierno municipal si perciben que éste actúa con eficiencia y con honestidad y si el pago de sus impuestos se traduce en servicios o infraestructura a su favor y el de la colectividad. Debe recoger también como elemento de sustentabilidad la opinión de los particulares sobre el quehacer de la administración, esto es, sobre los servicios que espera que el gobierno le preste para explicar en función a ello los requerimientos de suficiencia financiera.

Información suficiente y oportuna, participación ciudadana y rendición de cuentas constituirán finalmente la base de una concertación social para la instrumentación de la reforma.

#### **Concertación política**

La concertación social debe apoyarse también en un mecanismo de concertación con las fuerzas políticas. Este no es un problema menor. Se enfrenta a prácticas

viciadas de grupos y organizaciones que en muchos casos actúan a favor de intereses ilegítimos, o cuando menos, contrarios al beneficio colectivo.<sup>6</sup>

Conviene institucionalizar un proceso de concertación con las fuerzas políticas institucionales, esto es, con los partidos políticos en un esquema que propicie la participación constructiva de sus dirigencias, legisladores y de los cuadros integrantes de los ayuntamientos.

La reforma del sistema financiero municipal debe ser tema en la agenda de un nuevo pacto nacional.

---

<sup>6</sup> Existen evidencias de protestas ciudadanas con movilizaciones sociales contra supuestos incrementos del impuesto predial en algún municipio, aún en el caso de que no se haya presentado aumento alguno por la simple inercia del grupo social que anualmente las promueve para obtener beneficios económicos particulares.