

CAPITULO VI

INTERPRETACIONES ACTUALES SOBRE EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	175
VI.1 Centralismo fiscal: causas y efectos recientes	177
VI.2 Impacto del SNCF en las finanzas públicas de estados y municipios y en su contribución al desarrollo regional.....	181
VI.3 Interpretaciones de la proporcionalidad con la que se canalizan las participaciones a las entidades federativas.....	189
VI.4 Inversión pública y participaciones en las entidades federativas.....	194
VI.5 Algunos aspectos de la problemática de la hacienda pública municipal en materia de ingresos	197

C A P I T U L O VI

INTERPRETACIONES ACTUALES SOBRE EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

VI.1 CENTRALISMO FISCAL: CAUSAS Y EFECTOS RECIENTES

El Sistema Tributario Nacional presenta ciertos matices especiales que lo han venido caracterizando. Por un lado, la distribución de competencias en materia tributaria no queda definida en la Constitución General de la República, lo que trae como necesidad hablar de concurrencia tributaria, puesto que en teoría, los distintos niveles de gobierno pueden concurrir a la misma fuente tributaria en búsqueda de recursos para sufragar su gasto; por el otro, la propia Constitución impide que aquéllos puedan recurrir a determinadas fuentes, ya que señala algunas exclusivas para la federación.

De acuerdo a lo anterior, la Carta Magna otorga en forma expresa determinadas facultades a los gobiernos locales, pero compete a las Constituciones de cada entidad señalar las atribuciones a los Congresos locales y sus facultades tributarias. Surge la necesidad de determinar la forma de distribuirse los rendimientos de las fuentes tributarias susceptibles de gravarse entre los distintos niveles de gobierno.

De facto, y como consecuencia de lo anterior, el ejercicio de la potestad tributaria por parte de los gobiernos locales se reduce a lo señalado en un pacto "suscrito" entre la federación y los mismos gobiernos denominado Convenio de Coordinación Fiscal. En este convenio queda plasmado el reparto de competencias entre ambos gobiernos, más es indudable que a lo largo de la historia haya circunstancias en las que la misma búsqueda de equilibrio entre la federación y los estados redundara en centralizar las fuentes tributarias en la primera.

Los mencionados convenios han de dar lugar a la Ley de Coordinación Fiscal, misma que no enumera de forma expresa las limitaciones que existen en cuanto a las atribuciones tributarias de los estados para el establecimiento de contribuciones, sino que las mismas se encuentran plasmadas en las leyes sustantivas de los gravámenes particulares: la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley Especial sobre Producción y Servicios, la Ley de Impuestos sobre Adquisición de Inmuebles, etc. Asimismo, la mencionada ley se ocupará de establecer las limitaciones respecto a la coordinación en materia de derechos, lo que fomentará aún más la posibilidad de que desde el centro se determinen campos tributarios en dicha materia.

Al revisar la materia jurídica en este trabajo, al igual que en los renglones arriba comentados, se esclarece que las entidades federativas, tienen presencia e influencia en lo que sería la determinación de los espacios tributarios y sus respectivas competencias pero muchos menos los municipios. Ello induce necesariamente a que de manera natural se centralicen en la federación dichas decisiones, limitando el campo de acción tributaria de los gobiernos locales.

Al asomarnos a lo que ha venido siendo la estructura de la captación fiscal nacional a lo largo de la historia, nos podremos percatar que paulatinamente ésta se ha concentrado en la federación. Dicha concentración se relaciona estrechamente con las características políticas, jurídicas y socioeconómicas antes señaladas, generando una permanente problemática en la distribución de las participaciones hacia los gobiernos locales.

CUADRO VI.1.1

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL INGRESO FISCAL NACIONAL

AÑO	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS
1900	63.00	24.10	12.90
1970	85.50	11.10	3.40
1980	82.10	15.30	2.60
1988	81.70	14.20	2.60
1990	96.10	2.10	1.80

FUENTE: 1900, 1970, 1980 y 1988, Portilla Sánchez Fernando. **Coordinación Fiscal Estados-Municipios: Objetivos, Mecanismos, Problemática.** Revista IAPEM, No. 23, 1994.

1990, Jhabvala, Firdaus *Et-al.* **Sistema de Participaciones Municipales.** Foro Federalismo Fiscal. Villa Hermosa, Tabasco. Sep. 1994.

El cuadro anterior nos muestra que a inicios del presente siglo hubo una menor concentración de la captación tributaria en la federación. Esto es debido a que durante casi 60 años se permitió la concurrencia fiscal, dejando que cada instancia de gobierno determinara contribuciones, muchas de las

veces en perjuicio del contribuyente, ya que se caía frecuentemente en la doble y hasta triple tributación por una misma fuente impositiva.

Si bien esto es sumamente perjudicial para el ciudadano (ya que sus ingresos se veían mermados), los niveles de gobierno local disponían de mayores recursos proporcionalmente. Con el paso del tiempo estas condiciones obligaron -pese a ser permitida por el propio federalismo mexicano la concurrencia tributaria- a los gobiernos federal y estatal a buscar un sistema de coordinación que permitiera:

- Disminuir y posteriormente eliminar la práctica de concurrencia impositiva;
- Establecer un reparto de competencias entre estos gobiernos en la materia;
- Buscar que cada fuente de ingresos se aprovechara en su totalidad como medio para financiar el gasto público;
- Unificar la carga impositiva para los contribuyentes, y
- Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatal de los rendimientos de cada fuente de ingreso.

Si bien estas intenciones son de lo más congruentes, con el paso del tiempo se fue privando a los estados de ciertas fuentes tributarias en aras de alcanzar dichos objetivos; podrá apreciarse que se pasa de un 63% de ingresos captados por la federación en 1900, a un 85.50% en 1970, disminuyendo poco significativamente para 1980, y bajando aún más en 1988. Quienes resienten más esta concentración son los municipios, ya que es a ellos a quienes les quitaron sus principales fuentes.

Las entidades sufren para 1970 una significativa baja en sus recursos impositivos, pero para 1980 ven pequeños aumentos, que se revierten para 1988, ya que en ese año precisamente se les priva de la administración y aprovechamiento del rendimiento del impuesto al valor agregado, mismo que pasa a la federación, repercutiendo favorablemente en los ingresos de ésta, ya que se elevan hasta el 96.1% del ingreso fiscal nacional, quedándose con el 83.6% de ellos, una vez que participó a estados y municipios.

Estos últimos, recaudaron apenas el 1.8% del mencionado total, alcanzando después de percibir las participaciones el 4.1% de dicho total. Los estados, por su parte, han venido cediendo cada vez más fuentes impositivas a los restantes dos niveles de gobierno, ya que habrá de recordarse que con la reforma al 115 Constitucional de 1983, transfirieron el impuesto predial a los municipios quedándose con muy pocas fuentes que les han permitido obtener tan sólo el 2.10% después de que en 1988 recaudaban más del 10%. Indudablemente que ello ha repercutido en la escasa presión fiscal que los mismos vienen realizando, y a que sus ingresos propios no crezcan a los niveles requeridos.

Como consecuencia de la centralización del ingreso aquí comentada, los gastos de los tres niveles de gobierno habrán de ser proporcionales a los ingresos de cada uno de ellos, haciendo que las posibilidades de canalizarlo hacia la atención de programas locales sean mínimos, y se dependa consecuentemente, de los programas de gasto de la federación. Todo lo anterior dificulta los procesos de disponer de programas que acerquen a los gobiernos locales con sus comunidades para satisfacer sus necesidades de manera más congruente y directa.

Un referente que confirma lo anterior lo analizamos cuando se abordó el tema de las participaciones a los estados. Allí se percibió, que si bien éstas vienen creciendo a un ritmo mucho más alto que la misma RFP y los impuestos del país, su crecimiento está sustentado más en la concentración de recursos en la federación, que en el desprendimiento de recursos reales por parte de la misma. Se quitó a los estados fuentes y materia impositiva y se les aumentaron montos y porcentajes en sus participaciones.

De la misma manera, el centralismo fiscal lo vemos cuando los estados y sus municipios han venido dependiendo cada vez más de las participaciones federales para cumplir sus funciones, lo cual ha creado niveles de gobierno con bajos índices de captación directa y, consecuentemente, gran dependencia de recursos federales, pero sobre todo, de una alta vulnerabilidad financiera y poca discrecionalidad en la programación de su gasto.

VI.2 IMPACTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN LAS FINANZAS PUBLICAS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS Y EN SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO REGIONAL

Pretendiendo evitar lesionar injustamente al contribuyente, surgió la necesidad de coordinarse, en materia tributaria, entre la federación y las entidades federativas. El riesgo que se corría era precisamente concentrar en alguna de ellas el mayor peso específico de la recaudación y dar origen a un nuevo problema: hacer justo y equitativo el procedimiento de reparto de los beneficios fiscales.

El federalismo mexicano y su filosofía, contemplan como objetivo final el desarrollo equilibrado de las distintas regiones que integran la República, y como tal, habrá de procurar generar condiciones para que haya armonía y trato justo entre las distintas entidades que la componen.⁶⁸ En ese sentido, se ha pensado que ceder espacios tributarios a la federación para que sea ella la que capte los recursos y después los canalice a los demás gobiernos locales, siendo el mecanismo más apropiado para superar los problemas de concurrencia tributaria y desigualdades entre las regiones.

Como consecuencia, los gobiernos locales han visto reducido el espacio tributario que les han dejado, representado por un pequeño número de gravámenes de carácter propio, pero con las mismas o incluso mayores responsabilidades para sacar adelante a sus gobernados. Lo factible de esta última medida se depositará en los recursos que provengan de la federación, o en que ella se ocupe de tan importante responsabilidad. Son dos las vías por las que en síntesis se podría impulsar el desarrollo de las distintas regiones: las participaciones y el gasto público materializado en inversión y en transferencias.

Determinar qué tanto el SNCF ha contribuido al logro de tales objetivos requiere, por un lado, revisar la disponibilidad de recursos de que dispondrán los gobiernos locales para promover su desarrollo, y por el otro, establecer

⁶⁸ Para mayor análisis, véase: Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano: régimen de sistema federal*, México, INAP

qué tanta proporcionalidad ha habido en la canalización de las participaciones tomando en cuenta la población de la entidad y su aportación al PIB nacional.

En el primer caso, ya se vio cómo las estructuras financieras de la mayor parte de los gobiernos estatales y municipales han venido conformándose en grandes dependientes de los recursos que provienen de la federación vía participaciones. Lo primero que ello nos indica es que con tan pocos recursos propios, queda poca discrecionalidad para impulsar el desarrollo de manera directa por tales gobiernos, y que entonces, sus gastos de inversión o de capital nos indicarán el porcentaje de sus ingresos que estos gobiernos dedican a tales objetivos.

Así, vemos que casi el 60% de los ingresos totales de los estados provienen de las participaciones como promedio nacional para la década de nuestro estudio, y que sus ingresos tributarios fueron en promedio nacional apenas del 4.3% para la década. Por su parte, se estableció que los gastos corrientes de las entidades en promedio fueron superiores al 60%, y sus gastos de inversión alcanzaron apenas poco más del 20%.

Al revisar las estructuras financieras de los municipios nos encontramos que, tomando en cuenta la gran heterogeneidad en ellos, sus ingresos propios en promedio son de aproximadamente un 30%, debido a que los provenientes de las participaciones han sido del 54.73%. Ello se ha visto reflejado en la composición de sus gastos, ya que el de inversión tan sólo ha sido del 28.12%. En ambos casos, los gobiernos aquí analizados dedican pocos recursos a la promoción del desarrollo de sus regiones, debido en gran medida, a los escasos recursos de que disponen de acuerdo al análisis de sus estructuras financieras.

Con lo anterior, se constata la poca capacidad de los gobiernos locales para generar recursos propios, y se afirma su gran dependencia de las participaciones para impulsar el desarrollo. Se hace necesario remitirnos al análisis de cómo se ha comportado la canalización de las participaciones en las distintas entidades de la República, que nos permita llegar a conclusiones de su contribución al desarrollo regional y la forma en la que se han orientado en la búsqueda de los objetivos ya comentados.

Para llevar a cabo dicho análisis nos apoyaremos en los criterios de participaciones per-cápita, ya que el mismo, al tomar en cuenta el número de habitantes y las participaciones que recibe la entidad, nos proporcionará elementos suficientes para conocer el tratamiento que cada entidad ha recibido en la búsqueda de equilibrar las condiciones socioeconómicas entre las regiones.

Trabajando a precios de 1982, las participaciones per-cápita en las entidades nos muestran tratamientos suficientemente diferenciados entre ellas debido, aparentemente, a las condiciones de atraso en que unas se encuentran, y a lo avanzado de otras. Los promedios nacionales en el período de análisis son: de una tasa de crecimiento promedio anual de 1.14% a lo largo de la década, haciendo que en este período se presente un crecimiento real de las participaciones per-cápita del 12.09%.

Con ello, se presumiría que en términos reales las entidades han dispuesto de más participaciones y que incluso, aumentan más que el mismo crecimiento poblacional. Este primer elemento nos habla de un indicio virtuoso del sistema, pero habrá que ver más a profundidad sus reales impactos en los niveles de bienestar y de vida de su población.

El tratamiento a las entidades, ha sido selectivo. Las entidades con mayores participaciones per-cápita son las que se han venido caracterizando como las menos dinámicas económicamente y que más atraso presentan en la recaudación de tributos. De esa manera, Tabasco presenta para el último año de análisis participaciones per-cápita a precios reales de 1982 de N\$ 10.41, Campeche de N\$ 7.83, el D.F. con N\$ 7.80, seguido de las Bajas Californias Norte y Sur con N\$ 6.43, y N\$ 6.21 respectivamente. Resalta la inclusión del D.F. como una de las entidades con mayor coeficiente, como bien sabemos, esto es resultado de la excesiva concentración poblacional y de su importancia como receptor de participaciones.

CUADRO VI.2.1

ENTIDADES CON MAYOR PARTICIPACION PER CAPITA (1992)

ENTIDAD	PARTICIPACIONES PER CAPITA (NUEVOS PESOS DE 1982)
TABASCO	10.41
CAMPECHE	7.83
DISTRITO FEDERAL	7.80
BAJA CALIFORNIA SUR	6.43
BAJA CALIFORNIA	6.21

Quienes menos participaciones per-cápita reciben son, sorprendentemente, entidades muy atrasadas y con población rural e indígena muy alta. Oaxaca presenta el menor coeficiente con N\$ 2.44, seguido por Guanajuato con N\$ 2.80 e Hidalgo con N\$ 2.51, Michoacán con N\$ 2.51, y Puebla con N \$2.78.

CUADRO VI.2.2

ENTIDADES CON MENOR PARTICIPACION PER CAPITA (1992)

ENTIDAD	PARTICIPACIONES PER CAPITA (NUEVOS PESOS DE 1982)
OAXACA	2.44
GUANAJUATO	2.80
HIDALGO	2.51
MICHOACAN	2.51
PUEBLA	2.78

Resultaría incongruente que entidades que requieren mayor atención de la federación para su desarrollo estén desamparadas, pero habrá de tomarse en cuenta la evolución de su tratamiento a lo largo del período para percibir mejor la atención que merecieron en este rubro.

Un análisis de gran utilidad resulta definir su tasa de crecimiento anual para el período, lo cual nos indica el ritmo al que vienen creciendo tales coeficientes. Así tenemos que tres de los estados con menor participación per-cápita son los que han visto crecer más rápidamente sus ingresos a lo largo de esta etapa. La participación per cápita a Oaxaca crece a un 8.48% al año, en Hidalgo sube anualmente en un 7.17%, mientras que Zacatecas, Michoacán y Guerrero lo hacen a 6.17, 5.78 y 5.42% respectivamente.

CUADRO VI.2.3

ENTIDADES CON MAYOR TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS PARTICIPACIONES PER CAPITA

ENTIDADES	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS PARTICIPACIONES PER CAPITA
OAXACA	8.49%
HIDALGO	7.17%
ZACATECAS	6.17%
MICHOACAN	5.78%
GUERRERO	5.42%

Al crecer a un ritmo mayor sus participaciones per-cápita, los estados que han sido menos favorecidos en estos rubros, irán disminuyendo la brecha que los separa de aquéllos que en el pasado recibieron mejor tratamiento, lo cual da muestra de la intención de las autoridades por corregir tales imperfecciones.

Privilegiar a unos, cuando no se tienen recursos para sostener las condiciones de todos, necesariamente hace que otros salgan perjudicados. Esto se confirma al analizar aquellos estados que presentan menores tasas de crecimiento anual en el período. La solución que se le ha dado a este problema ha sido disminuir los aportes per-cápita a las entidades en las que se concentraban más. Así, Tabasco que resultó la entidad con mayor coeficiente, es la más perjudicada en la etapa de análisis, ya que sus ingresos por esta vía caen año tras año en un 3.85%, lo mismo sucede con Quintana Roo, Chiapas y el Estado de México, quienes ven mermados sus ingresos en 1.55, 1.18 y 0.45% al año, respectivamente.

También se percibe que Baja California y Coahuila tienen crecimientos anuales poco significativos, pero crecimientos al fin, de apenas 0.68, y 0.5% respectivamente.

CUADRO VI.2.4

ENTIDADES CON MENOR TASA DE CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES PERCAPITA

ENTIDADES	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES PER CAPITA
TABASCO	- 3.85%
QUINTANA ROO	- 1.55%
CHIAPAS	- 1.18%
ESTADO DE MEXICO	- 0.45%
BAJA CALIFORNIA	0.68%
COAHUILA	0.50%

El haber recurrido a bajar el ritmo de crecimiento, y por tanto el volumen de las participaciones reales de los estados antes mencionados, muestra la estrategia seguida por el gobierno central en la búsqueda de nivelar los ingresos per cápita de las regiones. El impacto final resultante, se mide por el crecimiento real que en el período hayan tenido éstas en los distintos estados del país.

La entidad que tuvo el aumento más alto de su ingreso per cápita a lo largo de la década fue Oaxaca con un 125.92%, seguida de Hidalgo con un 100%, y con menores crecimientos, pero sumamente significativos fueron Zacatecas, Michoacán y Guerrero con 82.02, 75.52 y 69.64% respectivamente, confirmando la estrategia de corregir el trato desigual bajo este criterio dado en el pasado.

CUADRO VI.2.5

ENTIDADES CON MAYOR CRECIMIENTO REAL EN SUS PARTICIPACIONES PER CAPITA (1982-1992)

ENTIDADES	CRECIMIENTO REAL DE LAS PARTICIPACIONES PER CAPITA
OAXACA	125.92%
HIDALGO	100.00%
ZACATECAS	82.02%
MICHOACAN	75.52%
GUERRERO	69.64%

El efecto contrario lo sufren entidades que han venido teniendo los mayores índices de participaciones per cápita. Es así como Tabasco recibió en 1992, 32.53% menos que en 1982; es decir, vio disminuidos dichos niveles en tal porcentaje. Lo mismo le sucede a Quintana Roo, Estado de México, Chiapas y Nuevo León con caídas en sus ingresos per cápita en participaciones del 14.46, 11.65, 11.21 y 6.58%, respectivamente.

CUADRO VI.2.6

ENTIDADES CON MENOR CRECIMIENTO REAL DE SUS PARTICIPACIONES PER CAPITA (1982-1992)

ENTIDADES	CRECIMIENTO REAL DE LAS PARTICIPACIONES PER CAPITA
TABASCO	- 32.53
QUINTANA ROO	- 14.46
ESTADO DE MEXICO	- 11.65
CHIAPAS	- 11.21
NUEVO LEON	- 6.58

Como hasta aquí podrá apreciarse, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha buscado, con su instrumento más dinámico que son las participaciones, corregir las desigualdades socioeconómicas entre los estados de la República. También ha procurado, sobre la marcha, ir corrigiendo los aparentes excesos en el tratamiento preferencial de ciertos estados.

Lo cierto es que al no disponer de suficientes recursos para impulsar a las entidades más atrasadas, la federación ha tenido que reducir las aportaciones por esta vía a algunas otras, disminuyendo los ingresos reales a sus gobiernos, y limitando sus posibilidades de promover el desarrollo de manera integral.

En síntesis, la estrategia de buscar mejorar las condiciones de algunos estados en detrimento de otros por medio de las participaciones hacia ellos canalizadas, lejos de contribuir al desarrollo homogéneo del país, frena el avance que inercialmente vienen teniendo unos, por esperar a otros. El problema radica en que los sacrificados han visto mermados sus ingresos propios por ceder espacios tributarios a la federación, la cual de alguna manera, ha buscado resarcir los efectos con programas de gasto social y de inversión, en ocasiones.

Es importante resaltar que de continuar con la estrategia hasta ahora empleada de "quitar y dar" para mitigar las desigualdades entre los estados, lejos de contribuir al armónico crecimiento del país, frenará las inerciales tendencias de crecimiento naturales. Asimismo, habrá que tener presente que

dicho crecimiento se concentra en algunas pocas regiones y estados, y que podría profundizar el atraso de las que no presentan tales condiciones, por lo que se hace necesario definir estrategias que, contemplando ambas caras de la moneda, ofrezcan soluciones para mejorar las condiciones de vida y de bienestar en todo el país.

VI.3 INTERPRETACIONES DE LA PROPORCIONALIDAD CON LA QUE SE CANALIZAN LAS PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La intención en este apartado es conocer qué tanta proporcionalidad ha venido teniendo el suministro de participaciones a las entidades, de acuerdo a los tres criterios básicos que adopta el SNCF y que le dan su razón de ser: población, contribución al PIB nacional e importancia en la generación de impuestos federales.

Cada uno de ellos será tratado por separado, lo que permitirá obtener conclusiones parciales, para después hacer un esfuerzo de juntar los tres criterios y sus resultados en la búsqueda de conclusiones generales.

VI.3.1 Análisis de la Proporcionalidad entre Población de las Entidades Federativas y las Participaciones por Ellas Recibidas

En el punto anterior se revisó el comportamiento de las participaciones per cápita en las entidades a lo largo de nuestro período de análisis, en éste, abordaremos qué tan proporcionales han sido las participaciones otorgadas a ellas con su población. Para ello, tomaremos como criterio principal que para ser equiproporcional una variable con la otra, habrán de ser iguales los porcentajes que cada entidad tiene con respecto al total nacional.

Las diferencias nos indicarán, de ser positivas, que se aportan más participaciones de la población existente en la entidad; por el contrario, de ser negativas, reflejarán que la aportación por esta vía es menor que lo que correspondería por la población que en ella se asienta. En búsqueda de equidad en el trato a las entidades, las diferencias deberían ser nulas.

Al analizar los cuadros respectivos de este tema, presentados en el Anexo 5, cuadros 34, percibimos poca consistencia en el tratamiento individualmente otorgado por entidad. El Distrito Federal es un caso único, a lo largo del período, su diferencia relativa se mantiene en promedios cercanos al 100%, mientras que algunos estados, como el Estado de México, tiene diferencias negativas con promedios de alrededor de -20%.

Tabasco es otro estado altamente beneficiado en este sentido, ya que sus diferencias relativas en el período llegan a ser hasta del 300% en algunos años, que aunado a los resultados presentados en el capítulo anterior, lo colocan entre los más privilegiados.

Los estados con diferencias positivas altas (mayores al 50%) son: Tabasco, Baja California y Baja California Sur, Campeche, Sonora y, como ya se ha mencionado, el Distrito Federal.

Entidades con diferencias positivas moderadas al final del período, tenemos: Aguascalientes, Colima, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y con poco margen Sinaloa.

Por su parte, quienes tienen diferencias negativas considerables (mayor al 25% de variación) son: Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí.

Por último, las entidades con diferencias negativas moderadas situadas en menos del 20% tenemos: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Edo. de México, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Debido a la similitud de este análisis con el realizado en el apartado de participaciones per cápita, se confirma el tratamiento selectivo que se les ha brindado a estados con serios problemas socioeconómicos, en perjuicio de otros que, o son caracterizados como económicamente más fuertes, o que fueron en el pasado considerablemente beneficiados.

La poca o casi nula consistencia en los datos observados en esta relación es un indicador, a su vez, de la falta de una clara y ordenada política de canalización de las participaciones. Nos da más bien idea de ser una respuesta coyuntural a problemas generados por adolecer de una política, y no precisamente de ceñirse a patrones o planes creados exprofeso.

VI.3.2 Análisis de la Proporcionalidad entre la Contribución al Producto Interno Bruto Nacional y las Participaciones Recibidas por las Entidades

Este análisis parte de que una entidad deberá recibir un tratamiento de acuerdo a su aporte a la creación de riqueza del país, por lo que si obtenemos diferencias relativas positivas, el indicador nos habla de recibir más participaciones de lo que ha sido su contribución al PIB nacional. Por su parte, un indicador negativo dirá que se reciben menos participaciones de lo que se ha aportado a la economía nacional.

La relación es de gran importancia, ya que podrá decirnos qué estados son los económicamente fuertes que podrán, incluso, aportar más de lo que reciben a cambio o, en su defecto, aportar más de lo que sus condiciones económicas lo permiten. El análisis se ve limitado por la inexistencia de información acerca del PIB que generan las entidades para todo el período, por lo que se recurrió a ciertas proyecciones altamente confiables que ha realizado el INEGI.

De acuerdo a los cuadros 33, del Anexo 5, se pueden determinar los siguientes grupos de estados:

Entidades con diferencias positivas relativas considerables (mayores del 30%) : Baja California y Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Zacatecas.

Las que tienen diferencias positivas pero poco significativas (menores al 30%) : Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Entidades con diferencias relativas negativas: Jalisco, Edo. de México, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Puebla y, en menor medida, San Luis Potosí.

El resultado anterior es muy lógico, los estados que presentan diferencias negativas son los que se caracterizan por tener actividades económicas fuertes, que por lo mismo son potenciales generadores de recursos, y podrían

prescindir de algunos para su canalización a los que por alguna razón adolezcan de condiciones económicas favorables.

Los estados que pertenecen a este último grupo, necesariamente habrán de coincidir con los que han merecido trato preferencial en la distribución de las participaciones federales, las que hasta el momento parecen utilizarse más para cubrir deficiencias de entidades con problemas económicos y compensar sus nulas capacidades de generar recursos propios, más que utilizarlas como herramientas de promoción de su desarrollo.

VI.3.3 Análisis de la Proporcionalidad entre la Generación de Impuestos a la Federación y las Participaciones Recibidas por las Entidades

Al cederse espacios tributarios a la federación en el SNCF, los estados signan convenios de colaboración con ella para recaudar y transferírseles en búsqueda de eficientar el proceso y elevar el aprovechamiento tributario. A cambio, habrán de ser recompensados los esfuerzos por medio de una parte del FGP, que en teoría premia a las entidades que más recauden por la generación de ciertos impuestos. (Ver el punto 9 del capítulo VI).

Por lo tanto, si relacionamos el peso porcentual de las aportaciones en impuestos asignables que cada entidad hace al total de éstos al país, con el correspondiente porcentaje que recibe del total de las participaciones, obtenemos el tratamiento recibido por su contribución a la generación de tributos a la federación. De esa manera, si la variación es positiva, la entidad está recibiendo mayores participaciones de lo que son sus contribuciones al erario federal; por el contrario, si resulta negativa, es una entidad que está aportando más de lo que serían los beneficios obtenidos del rendimiento de dichos impuestos.

Cuando se abordó el tema acerca del comportamiento de la canalización de las participaciones hacia las entidades, pudimos percibir crecimientos reales de las mismas anualmente del 3.54% en promedio nacional; también se pudo constatar que en la década de análisis las mismas tuvieron un crecimiento real del 36.81%, variaciones muy significativas en algunos estados que presentaron en dicho período aumentos en sus percepciones por esta vía de más del 100%, (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala

y Zacatecas). Asimismo, el único estado que ve decrecer esta fuente de ingresos es Tabasco, quien en todo el período los ve disminuidos en un 4.71%. Los demás estados han tenido aumentos, unos menos y otros un poco más significativos, pero aumentos reales en general.

Al analizar el otro rubro de este punto, que es la participación porcentual de las entidades en la captación de los impuestos asignables y, por ende, su contribución al erario federal, lo primero que salta a la vista es el decrecimiento tan significativo que tienen las captaciones a nivel nacional en todo el período, ya que de 1982 a 1992, las captaciones cayeron en un 34.08%, lo que quiere decir que en términos reales las entidades dejaron de captarle recursos por esta vía a la federación. De acuerdo a este resultado, la federación debería sancionar o limitar los recursos a las entidades por lo menos en lo que respecta a la segunda parte del FGP, ya que es en éste donde se premia el esfuerzo de aquéllas.

Si analizamos el cuadro correspondiente, llamará la atención que sólo 8 entidades presentan crecimientos, y muy modestos, en su contribución real a la captación de estos impuestos: sólo Quintana Roo ve aumentada su participación en poco más del 84%. Por el contrario, resulta sorpresivo que 24 entidades vean disminuida su participación porcentual a niveles tan importantes, como por ejemplo el Distrito Federal, Edo. de México, Puebla y Tabasco, con 54.55, 53.12, 47.02, y 47.45%, respectivamente. Lo anterior nos da idea que entidades tan importantes, económica y poblacionalmente, como el mismo Distrito Federal y el Estado de México, hayan visto disminuida su generación de tales impuestos, dando muestra de su poco esfuerzo y presión fiscal, y determinando que este criterio no tiene una correlación interesante, ya que mientras las participaciones crecen en un 36.81%, la recaudación nacional de estos impuestos es de -34.08%. Interpretando su elasticidad, tendríamos que por cada punto porcentual que disminuyó la captación de impuestos asignables, las participaciones aumentaron en un 1.08%.

Estos movimientos a nivel nacional nos demuestran que no ha sido la variable captación de impuestos asignables la que ha determinado el crecimiento de las participaciones, por el contrario, tendríamos que atribuirlo a otras variables como pudiera ser la disminución de gasto público, o la reasignación de recursos tributarios entre las entidades.

Particularizando el análisis en las entidades federativas, vemos que quienes tienen mayor diferencia positiva (reciben más de lo que proveen a la federación por estos impuestos) son Tabasco, nuevamente con un 341.06%, Chiapas con 173.89%, Campeche con 172%, seguidos de Oaxaca y Tlaxcala con 68.9 y 67.5%, respectivamente. Por el contrario, los más afectados (aportan más de lo que reciben) son Quintana Roo con -31.9%, seguido de Chihuahua con -29, Nuevo León -28.95 y Jalisco con -27.62%, respectivamente; en menor medida han sido afectados Guerrero y Sinaloa con diferencias porcentuales de poco más del -19%.

Es importante señalar que el Distrito Federal a lo largo del período de análisis, excepto en el año de 1989, presenta diferencias porcentuales negativas y significativas, su promedio es muy similar a los primeros abordados, 18.42% de diferencia, lo cual lo convierte en una entidad desfavorecida por este criterio.

Resumiendo, tendríamos que la generación de impuestos asignables en las entidades ha venido comportándose sensiblemente a la baja, contraria a la que presentan las participaciones otorgadas a las entidades. Al cruzar ambas variables, identificamos que nuevamente se favorece a entidades con mayores problemas en la generación de tributos, a expensas de aquéllas que mantienen un potencial económico y mejores condiciones de desarrollo. Asimismo, se percibe un grave problema para las finanzas federales que consiste en captar cada vez menores recursos por esta importante vía impositiva, y tener que sufragar importantes cantidades, con ritmos de crecimientos acelerados, de participaciones a los estados.

VI.4 INVERSION PUBLICA Y PARTICIPACIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Sin duda uno de los elementos que más evidencias da acerca de la presencia de la federación en las entidades federativas, es ligar las participaciones federales canalizadas a los estados con la inversión que en ellos ha realizado. Evidentemente, un gobierno central buscará impactar en los niveles de desarrollo de sus estados a través de uno de los instrumentos más dinámicos de que dispone, que es la inversión pública.

Se parte nuevamente de que al ceder espacios las entidades en favor de la federación, ésta se preocupará por sentar las bases que aseguren mínimos de bienestar para los ciudadanos de los municipios y de las entidades, y que el tratamiento que deban dar es precisamente proporcional a los flujos que hacia la primera. En este apartado se revisará cuál ha sido dicho tratamiento complementándolo con lo que ya se ha analizado parcialmente.

Los grandes agregados nacionales nos hablan de que las participaciones crecieron durante la década en 36.81%, con una tasa anual de crecimiento promedio de más de 3%. La inversión pública de la federación en los estados, por el contrario, presenta tasas de crecimiento promedio anuales de -7.03%, lo que nos da en todo el período un decrecimiento de la inversión en los estados del 62.86%, lo cual es muy grave, tomando en cuenta que ésta es uno de los principales agentes que impulsan el desarrollo de las regiones.

Al analizar a cada estado en particular nos podemos dar cuenta del tratamiento tan variable que se les ha venido dando, por lo que no podemos hablar de un trato uniforme, sino que por el contrario, el desorden es lo que priva en él y sólo nos queda obtener algunas conclusiones de tendencias observadas. Conforme a ello, el Distrito Federal ha venido ganando terreno en este sentido, ya que ha pasado de absorber en 1987 un 27.29%, a un 33.62% en 1992.

Los estados más favorecidos son Veracruz y México con 6.36% y 6.01%, respectivamente. Tabasco aparece también dentro de este grupo con un 4.06%, seguido de Jalisco y Chiapas con 3.59 y 3.03%. De igual forma, encontramos un poco más dispersas entre los estados ambas variables, ya que si bien una sola entidad recibe por estos rubros poco más de una tercera parte (el D.F.) y 31 entidades apenas se repartirán las dos restantes, estas dos terceras partes fueron menos concentradas entre las 31 restantes.

Contando al D.F., el 59.62% de estas variables apenas fueron canalizadas a seis estados más, lo que nos habla que las restantes 25 dispusieron de apenas un 40% del total. Quienes menos recibieron son Colima con 0.58% y Baja California Sur con 0.68%. Un estado económicamente fuerte y gran contribuyente para la federación como es Nuevo León, tiene apenas un peso porcentual del 2.73%.

A lo largo del período, los únicos estados que ven aumentado este ratio son Yucatán con un 15.68%, Morelos y Nayarit con 7.36 y 1.21% respectivamente. Los restantes estados ven mermados los recursos en mayor o menor medida, los más gravemente afectados son Tabasco con -71.25%, y con -68.67% Veracruz, estados estos últimos en los que venían canalizándose más recursos, o que eran mucho muy beneficiados.

Encontramos ciertas consistencias con lo revisado en el capítulo V en el apartado de inversión en las entidades federativas, ya que ella ha venido comportándose de acuerdo a las fluctuaciones cíclicas de nuestra economía, donde, al enfrentarse en la década de los ochenta a una de las crisis más severas, su repercusión en la inversión en los estados fue trascendental.

La estrategia desde el gobierno central, y en especial de la administración del Presidente Salinas, es clara. Por un lado, la crisis económica al golpear severamente las finanzas públicas de la nación, hizo que se contrajera considerablemente la inversión en los estados de manera presupuestal y oficial. Por el otro, una vez que se han podido sortear algunos obstáculos, se determinó otro camino a través del cual fluyeron los recursos para inversión a estados y municipios por medio de programas de gasto social directamente manejados por el Ejecutivo, y al margen del presupuesto, lo que aparece por otros conceptos, y no en lo que aquí nos ocupa.

No hay que olvidar que también durante dicha gestión se fomentó la participación de la inversión privada en rubros antes exclusivos del Estado, como son carreteras, salud, vivienda, etc. que hizo que en términos reales se hayan presentado caídas tan importantes en la inversión en los niveles locales. Así contemplado, el rubro de inversión oficialmente ejercido no ha disipado los añejos problemas de requerimientos de inversión en estados y municipios del país para promover su desarrollo.

Se comprueba lo anterior cuando los niveles y montos que las entidades dedican al rubro de inversión son poco significativos, y cuando la que se supone debe complementar y compensar la cesión de espacios de las entidades a la federación, ha venido gravemente a la baja, y vuelve a concentrar en esta última las condicionantes de decisión para su canalización. En pocas palabras se resumiría la situación a que se ha dado lugar, y que aquí se ha podido constatar: **LA INVERSION PUBLICA PRESUPUESTAL EN ESTADOS Y MUNICIPIOS ACTUALMENTE TIENE NIVELES DE**

FINES DE LA DECADA DE LOS SETENTA Y ES UNA DE LAS CAUSAS PRINCIPALES POR LAS QUE SE PRESENTAN GRAVES DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

VI.5 ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN MATERIA DE INGRESOS

En el sistema del ingreso se considera importante abordar aspectos relacionados con la problemática más común en materia de su legislación, donde destaca la relativa a las Leyes de Ingresos Municipales.

VI.5.1 Problemática de las Leyes de Ingresos Municipales

Uno de los principales problemas que aquejan a las autoridades municipales en el aspecto financiero, lo constituye la insuficiencia de recursos económicos, los que se obtienen en niveles inferiores a los requeridos para cubrir sus necesidades en materia de gasto y no obstante que las percepciones derivadas de los Convenios de Coordinación Federación-Estados se han fortalecido considerablemente, es preciso que también se optimicen aquellas fuentes cuyo rendimiento se da en razón directa de los esfuerzos que la propia administración municipal realiza tanto en aspectos operativos como de normatividad y dirección. A los ingresos derivados de estas fuentes se ha dado en llamarlos "Ingresos Propios", y comprenden los derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipal.

Sobre el particular analizaremos algunas de las principales causas del escaso rendimiento de las fuentes de ingresos municipales distintas a las participaciones y proponer alternativas para mejorar dicho rendimiento.

A priori, pudiera afirmarse que la escasez de recursos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipal se debe a dos causas principalmente:

- A) Ausencia del poder tributario del gobierno municipal.
- B) Poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal.

A) AUSENCIA DEL PODER TRIBUTARIO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Como sabemos, recibe el nombre de poder tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas. El poder tributario tiene un carácter consustancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.

Lo anterior está dirigido en principio al Estado federal y es válido también para las entidades federativas, ya que para ambos niveles de gobierno en sus respectivas Constituciones se otorgó al Poder Legislativo la facultad de establecer tributos, sólo que a los congresos locales, el poder tributario se concede con una cobertura mayor que traspasa su propio ámbito tributario y se extiende al nivel de gobierno municipal; es decir, los tributos municipales se decretan por los Congresos locales.

La propia Constitución Federal en el artículo 115 dispone en el último párrafo de la fracción IV: "Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Resulta que los municipios carecen de poder tributario; sin embargo, como veremos posteriormente, están provistos de competencia tributaria que consiste en aplicar la ley para recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador.

El ejercicio del poder tributario en materia municipal por parte de los congresos locales, traducido en la aprobación de la Ley de Ingresos de cada uno de los municipios, en la práctica ocasiona problemas que sin duda se reflejan en la menor obtención de ingresos por parte de los municipios.

B) POCO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Señalamos antes que no obstante que los municipios carecen de poder tributario, están provistos de competencia tributaria; y que ésta consiste en poder recaudar los tributos cuando se ha producido un hecho generador; es

decir, la competencia tributaria consiste en la aplicación de las leyes de ingresos municipales.

Sin embargo, existen limitaciones para el ejercicio de la competencia tributaria municipal, las que podemos agrupar en tres apartados:

- 1) Atribuibles a los contribuyentes.
- 2) Atribuibles a la autoridad municipal.
- 3) Atribuibles a otros niveles de gobierno.

A continuación trataremos cada uno de los apartados que señalamos anteriormente:

1) **Limitaciones atribuibles a los contribuyentes:**

- a) Mínima o nula conciencia tributaria a nivel municipal.

Es muy común que el contribuyente manifieste una mejor concientización al pago de tributos federales y aún estatales, que al pago de tributos municipales; en efecto, los contribuyentes atienden prioritariamente sus obligaciones con los fiscos federal y estatal, dejando al final la atención de sus obligaciones fiscales con el municipio.

- b) Negligencia y en ocasiones indolencia de los contribuyentes municipales.

Este punto se vincula estrechamente con el anterior, ya que aún teniendo un mínimo de conciencia tributaria a nivel municipal, se deja de lado la importancia de oportunidad que la entrega de los recursos financieros representa para la autoridad municipal, manifestándose ausencia de responsabilidad en alto grado.

2) **Limitaciones atribuibles a la autoridad municipal:**

- a) Incapacidad técnica.

Los responsables del manejo de las haciendas públicas municipales en muchas ocasiones se seleccionan atendiendo a criterios y compromisos políticos, descuidando los aspectos de capacidad técnica, cuya ausencia se refleja en resultados deficientes, sin imaginación y con frecuentes descalabros. Esto crea un clima de inseguridad, en el que por temor a no hacer bien las cosas, se prefiere permanecer en el mayor silencio posible y, consecuentemente, la competencia tributaria se ejerce mínimamente.

b) Deficientes sistemas administrativos.

El éxito en la aplicación de la Ley de Ingresos depende en alta medida de la implantación de sistemas administrativos operantes, ante cuya ausencia las funciones operativas no pueden realizarse o bien se realizan con las deficiencias propias de los sistemas con que se cuenta.

Este punto está estrechamente relacionado con el relativo a la capacidad técnica de los responsables de la administración financiera, ya que poco puede hacer en la implementación y perfeccionamiento de sistemas administrativos quien manifieste una marcada incapacidad técnica.

c) Mínima o nula información al contribuyente.

La información es básica para que el contribuyente conozca o recuerde sus obligaciones tributarias con el municipio y el tiempo y forma de cumplirlas. Los niveles de gobierno federal y estatal hacen uso frecuente de los medios de comunicación para hacer del conocimiento o recordar a sus contribuyentes sus obligaciones fiscales, así como informarles modificaciones en torno a las mismas; sin embargo, a nivel municipal este recurso es poco socorrido.

d) Ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución.

Los deficientes sistemas administrativos, impiden que se tenga un conocimiento preciso del estado que guardan los procedimientos de ejecución que se inician en contra de los contribuyentes municipales morosos y omisos, dándose frecuentemente el caso de que se inicien procedimientos en su fase de requerimiento y, transcurrido el tiempo, vuelve a presentarse otro ejecutor fiscal o aún el mismo para desahogar nuevamente el requerimiento, sin que se llegue al embargo y remate de ser preciso.

- e) Ausencia o deficiente control de cumplimiento.

Semejante al anterior, dado que se deriva de la deficiencia en los sistemas administrativos, se presenta este problema de difícil y casi imposible solución en muchos de los municipios del país, ya que al no conocer siquiera su universo de contribuyentes, no pueden realizar un efectivo control de cumplimiento, resultando que sólo comparecen a pagar quienes así lo desean y hasta entonces se tiene el conocimiento de la obligación por parte de la autoridad.

- f) Falta de comunicación pueblo-autoridad.

Otro factor que dificulta el ejercicio de la competencia tributaria, es sin duda la falta de comunicación entre pueblo y gobierno municipal, dado que el desconocimiento por parte de los gobernados de las actividades del gobierno, y en consecuencia del destino que se dará a los recursos que se obtengan y de los contribuyentes, propicia un clima de desconfianza y desánimo por parte de estos últimos y se empeora el resultado recaudatorio.

- g) Burocratismo y negligencia.

A todo lo anterior debemos agregar las trabas y dificultades de que son objeto los escasos contribuyentes que en forma espontánea comparecen a cumplir con sus obligaciones, además del mal trato que en no pocas ocasiones reciben.

- h) A las limitaciones anteriores, debe agregarse el cacicazgo, compadrazgo o populismo, cuyos efectos se hacen sentir en buena medida en el ámbito municipal.

3) **Limitaciones atribuibles a otros niveles de gobierno:**

- a) Complicados sistemas legales.

El sistema legal en materia tributaria municipal, en muchas ocasiones se ve complicado con una mala distribución de la materia en los diversos cuerpos jurídicos vigentes; estos cuerpos se complican debido a que son aprovechados para incluirles disposiciones no hacendarias que son materia de otras leyes o reglamentos, pero que por una mal entendida comodidad legislativa, se incluyen en las leyes de ingresos o de hacienda, complicando enormemente su manejo. Si a lo anterior agregamos la poca preparación que en materia fiscal tienen los contribuyentes municipales, el resultado por sí solo se explica.

Este problema es atribuible a las legislaturas de los estados, ya que son ellas quienes ejercen el poder tributario en materia municipal.

- b) Falta de control efectivo del ingreso por parte de quien ejerce la fiscalización.

Derivado de las reformas al artículo 115 Constitucional, se concede la facultad de revisar las cuentas públicas de los municipios a cargo de los congresos locales. Dicha revisión se ejerce por las contadurías mayores de hacienda o sus equivalentes en cada una de las entidades federativas, atendiendo en su revisión fundamentalmente el aspecto del gasto y no así los relativos al ingreso que generalmente no se revisa.

Al respecto es de considerarse que en la cuenta pública se debe reflejar, no sólo los ingresos que hubo, sino que éstos deben ir relacionados con los que debió haber habido, estableciéndose la igualdad entre ambos y ante diferencias, procurar el establecimiento de cargos y en su caso responsabilidades; sin

embargo, como ya dijimos anteriormente, esto en la práctica no sucede.

- c) Presiones por dependencias estatales y federales en relación con el cobro de determinados tributos.

Con frecuencia se advierte que organismos descentralizados, o los propios órganos del gobierno central a nivel federal y estatal, presionan a las autoridades municipales para que dejen de cobrar o reduzcan el monto de determinados gravámenes que legítimamente corresponden a los municipios y cuyo cobro no es del todo aceptado por dichas autoridades, las cuales en lo económico dan indicaciones a las autoridades hacendarias municipales que se ven presionadas y prefieren dejar de cobrar los gravámenes a tener diferencias con funcionarios federales y estatales.

- d) Resistencia por parte de organismos descentralizados de los gobiernos federal y estatal.

Sobre este punto, cabe comentar que no obstante la existencia de disposiciones legales que obligan a los organismos descentralizados a cubrir contribuciones a los municipios, se da una resistencia casi personal de quienes están al frente de dichos organismos para dejar de cumplir con sus obligaciones tributarias. Se da también el caso de que los propios municipios se ven forzados a no actuar mediante el procedimiento administrativo de ejecución, porque tales organismos prestan servicios públicos de los que el propio municipio es usuario y que se les presiona con suspenderlos.

Todas las limitaciones al ejercicio de la competencia tributaria municipal que se analizan en párrafos anteriores, impiden que los rendimientos de las Leyes de Ingresos Municipales se den en la medida de suficiencia para cubrir las necesidades reales de recursos que los municipios tienen, siendo en síntesis dos los problemas fundamentales que ocasionan la poca recaudación de recursos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipal; el primero referente a la ley en sí misma, tanto en su elaboración como en los criterios para agrupar municipios con la misma ley y los seguidos para la

fijación y modificación de cuotas en el mismo documento. El otro, relacionado con la aplicación misma de la ley; es decir, uno se refiere a la calidad de la ley y el otro al uso de la misma.

Una vez analizados los problemas sobresalientes en relación con la recaudación de "ingresos propios", trataremos de dar algunas recomendaciones que pueden ser de utilidad para resolver, o por lo menos reducir, los problemas planteados.