

¿Es Necesario Incrementar la Recaudación Municipal?

René Alejandro Herrera Jiménez

Datos curriculares:

René Alejandro Herrera Jiménez es Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, cuenta con una Especialidad en Comercio Exterior y Financiamiento Internacional por el Colegio de Jalisco y un Diplomado en Formulación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos por la Universidad Autónoma de Guadalajara; actualmente se desempeña como consultor investigador del INDETEC.

rherreraj@indetec.gob.mx

Derivado de la situación crítica financiera y económica que se presentó el año pasado a nivel internacional y local, a los municipios se les ha presentado un escenario complicado en la obtención del recurso económico, por la disminución de los ingresos vía transferencias, tanto de la Federación como del estado; de ahí la imperiosa necesidad de emprender estrategias y acciones que permitan allegarse de recursos propios para otorgar los servicios públicos que la ciudadanía demanda.



INTRODUCCIÓN

En el año 2009 las finanzas públicas municipales manifestaron una condición crítica derivada de la crisis financiera y económica internacional; la disminución de los ingresos transferidos puso en evidencia la necesidad de impulsar medidas para incrementar la recaudación de los ingresos municipales.

En este contexto, en la primera parte del artículo se revisa cuáles son las funciones del municipio en cuanto a bienes y servicios públicos a otorgar a la ciudadanía, conforme a lo que establece el artículo 115 constitucional; después, se analiza cuál es la corresponsabilidad entre el municipio y el ciudadano; enseguida se muestra la estructura actual de los ingresos monetarios públicos municipales; y en el último apartado se hace una propuesta de las áreas que los municipios deben de tomar en cuenta para incrementar sus ingresos propios.

¿SON ATENDIDAS CABALMENTE LAS RESPONSABILIDADES DE GASTO DE LOS MUNICIPIOS?

En el artículo 115 constitucional, se especifican las competencias que tienen los municipios, entre las que se encuentran:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política, policía preventiva municipal y tránsito,

No obstante la obligación constitucional, actualmente derivado de la situación financiera que prevalece en el país y en el resto del mundo, los municipios pareciera que otorgan estos servicios con algunas limitaciones, tanto en la cobertura en relación a la demanda, como en su calidad.

Son numerosos los ejemplos que pueden identificar la problemática que presenta la prestación de servicios públicos municipales.

“La falta de generación de ingresos propios, especialmente del impuesto predial, aunado a la dependencia de los recursos federales transferidos a los municipios limitan su capacidad de respuesta respecto de los servicios públicos que les son demandados”

Por ejemplo, en el caso del servicio de agua potable (obligación que tiene el municipio de otorgar dicho servicio, pero que puede concesionar, descentralizar o desconcentrar dependiendo de las leyes locales) tenemos deficientes esquemas de gestión y de operación de sus organismos operadores, misma que se traduce en procesos deficientes y altos costos en la prestación del servicio. Es común que se hable de redes desgastadas, filtraciones, fugas, conexiones ilícitas, vandalismo, por falta de atención, servicio y mantenimiento de las redes hidráulicas. Un gran número de habitantes en las zonas rurales carecen del suministro de agua potable y drenaje; y son insuficientes los sistemas de drenajes y la infraestructura de colectores de agua pluvial. Aunado a lo anterior, los organismos operadores de agua presentan procesos ineficientes en la recuperación de los derechos por servicios de agua, existiendo por lo tanto una amplia cartera vencida.

Es muy común ver que los núcleos urbanos no brindan tratamiento alguno al grueso de las aguas residuales y en ocasiones éstas son vertidas a los cauces de los ríos provocando una grave contaminación ambiental. Además, se carece de tecnología avanzada para el tratamiento de las aguas residuales y el saneamiento adecuado.

En alumbrado público tenemos elevados costos del servicio de energía y de mantenimiento; ausencia de políticas tarifarias adecuadas en el cobro de derechos por servicio de alumbrado; las redes eléctricas son obsoletas, lo cual hará más costoso su mantenimiento.

En cuanto al servicio de limpia tenemos un bajo control y esto representa problemas de salud, por la afectación del medio ambiente. En el caso de desechos que sin previo tratamiento adecuado, se depositan arbitrariamente en lugares que no cumplen con las normas ambientales, siendo esto la causa de la proliferación de vectores de enfermedad, generación de malos olores, contaminación del aire, de los suelos, de aguas superficiales y subterráneas a través de los lixiviados.

En los mercados públicos se registra una ausencia de capacidad de abastecimiento, deterioro de instalaciones, accesos inadecuados, basura, falta de servicios de refrigeración, inseguridad, comercio ambulante, aplicación de reglamentos y la regularización de los cargadores.

Un último ejemplo que da cuenta de las deficiencias en la capacidad de los gobiernos municipales para atender cabalmente sus funciones y responsabilidades es el mantenimiento de ca-

lles, parques y jardines, aspecto que nos indica que no hay recursos suficientes y estrategias de financiamiento directo para la prestación de estos servicios tan vinculados con la calidad de vida de los ciudadanos.

¿EXISTE CORRESPONDENCIA ENTRE LA DEMANDA CIUDADANA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES?

La falta de generación de ingresos propios, especialmente del impuesto predial, principal contribución municipal y una de las 3 principales fuentes impositivas, aunado a la excesiva dependencia de los recursos Federales transferidos por las entidades federativas, propicia que los gobiernos municipales, vean limitada su capacidad de respuesta ante las crecientes y cada vez más sentidas demandas de sus gobernados. Es evidente, que la insuficiencia de recursos en este ámbito de gobierno provoca una pérdida en la capacidad de respuesta, es decir, pareciera que no se dota plenamente de los bienes y servicios públicos de su competencia y como se dijo anteriormente, inclusive en muchos casos no se prestan servicios públicos que son de su competencia.

Esta situación se agudiza cuando observamos la importancia que tiene este ámbito de gobierno, por ser el más cercano con la ciudadanía, misma que demandara servicios con calidad, que les permitan tener un nivel de vida más aceptable. Por ejemplo, una de las necesidades primordiales es la de transporte de las personas para acudir a sus centros de trabajo, estudio y/o recreación, siendo así que la exigencia en ese sentido sea la de contar con vialidades que estén en buen estado, es decir, con carpeta asfáltica, que ésta se encuentre en buenas condiciones de uso, sin baches, señalizada, iluminadas y segura, etc.

Es evidente que pareciera que no hay correspondencia entre la demanda ciudadana y la capacidad de los gobiernos municipales para atenderlas, también es evidente que uno y quizás el principal detonante de esta situación es la insuficiencia de recursos de los municipios, de ahí que sea necesario revisar e instrumentar estrategias para obtener mayores ingresos, mismos que sean empleados para atender las necesidades vinculadas a funciones públicas de su competencia.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES DE LOS MUNICIPIOS?

Si se comparan a nivel internacional las finanzas públicas de los municipios, se podrá ver que los ingresos municipales de México, como porcentaje del PIB (carga fiscal) son muy reducidos.

Es de señalar que las principales problemáticas que presentan las finanzas públicas de los municipios y que explican de alguna manera la insuficiencia de recursos son entre otras las siguientes:

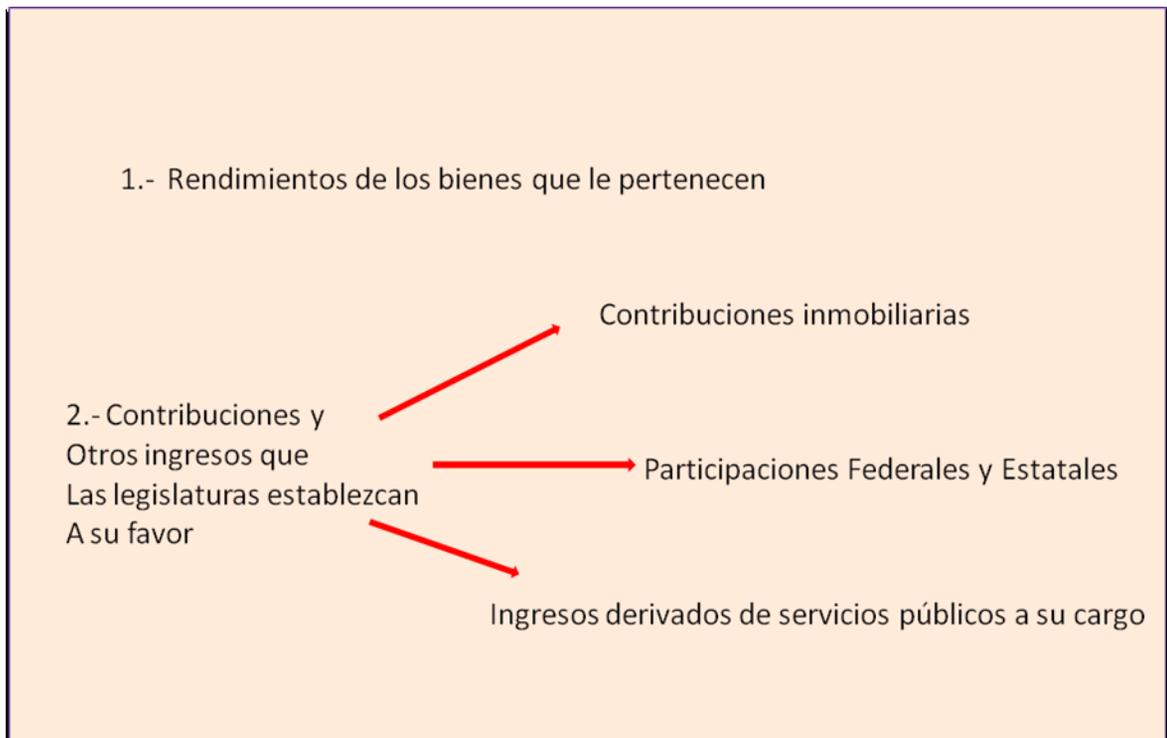
- Incongruencia en el diseño legislativo de impuestos.
- Elevado nivel de evasión y elusión fiscal.
- Excesivo formalismo jurídico.
- Falta de transparencia.
- Exenciones.
- Tolerancia excesiva a la economía informal.
- Insuficiencias en las administraciones tributarias.
- Contenciones tributarias por factores políticos



Aunado a esta problemática y posiblemente un elemento determinante de éstas, puede tener su explicación en la excesiva dependencia de los ingresos transferidos por la Federación y los estados.

Es decir, que los ingresos municipales totales están determinados principalmente por las transferencias que reciben de los ingresos federales y estatales. Los ingresos propios representan una bajo porcentaje del total, a pesar de que estos presentan un elevado potencial recaudatorio.

De acuerdo al artículo 115 constitucional, los municipios tienen las siguientes facultades para generar ingresos, entre otras:



“Los factores que influyen para que la recaudación del impuesto predial sea baja respecto de su potencial, son aspectos como el jurídico, administrativo, tecnológico e incluso político”

A fin de conocer el origen y peso específico de los ingresos municipales, a continuación se presenta un gráfico donde se muestra la estructura que presentan actualmente los ingresos municipales de México, con información del INEGI, y donde se puede apreciar con claridad que solo el 31% de los ingresos del municipio son ingresos propios, aun cuando se cuenta con importantes facultades tributarias, como lo son las contribuciones inmobiliarias. En contra partida, el 61% de los ingresos totales del municipio provienen de las participaciones y aportaciones federales y estatales, lo que muestra una enorme dependencia de estos recursos y una mayor fragilidad financiera, ya que como sucedió el año pasado, la disminución de transferencias complicó significativamente la viabilidad financiera de muchos municipios.

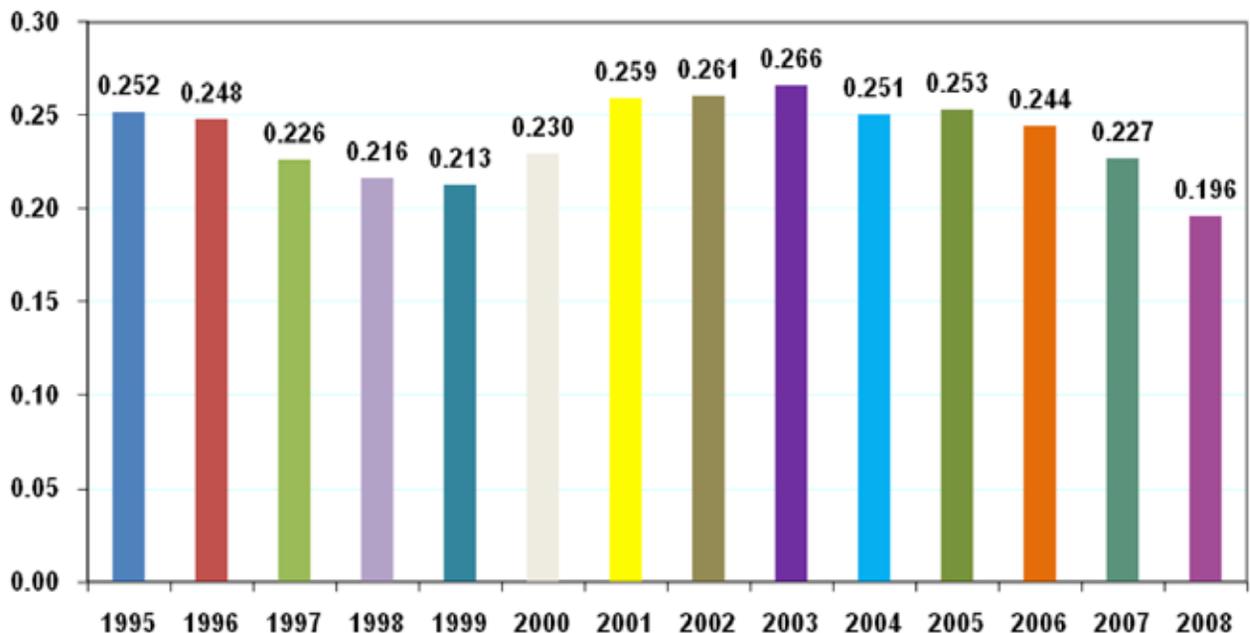
Estructura de los ingresos municipales en México



Fuente: Gráfica elaborada por Indetec, con base en INEGI,

La situación de los ingresos municipales nos debe hacer reflexionar sobre la debilidad en la generación de ingresos propios y sobre el enorme potencial fiscal que tienen las contribuciones inmobiliarias, especialmente el impuesto predial, ya que a pesar de ser una fuente importante de ingresos, su recaudación es muy baja con respecto al PIB, como se muestra en el cuadro siguiente:

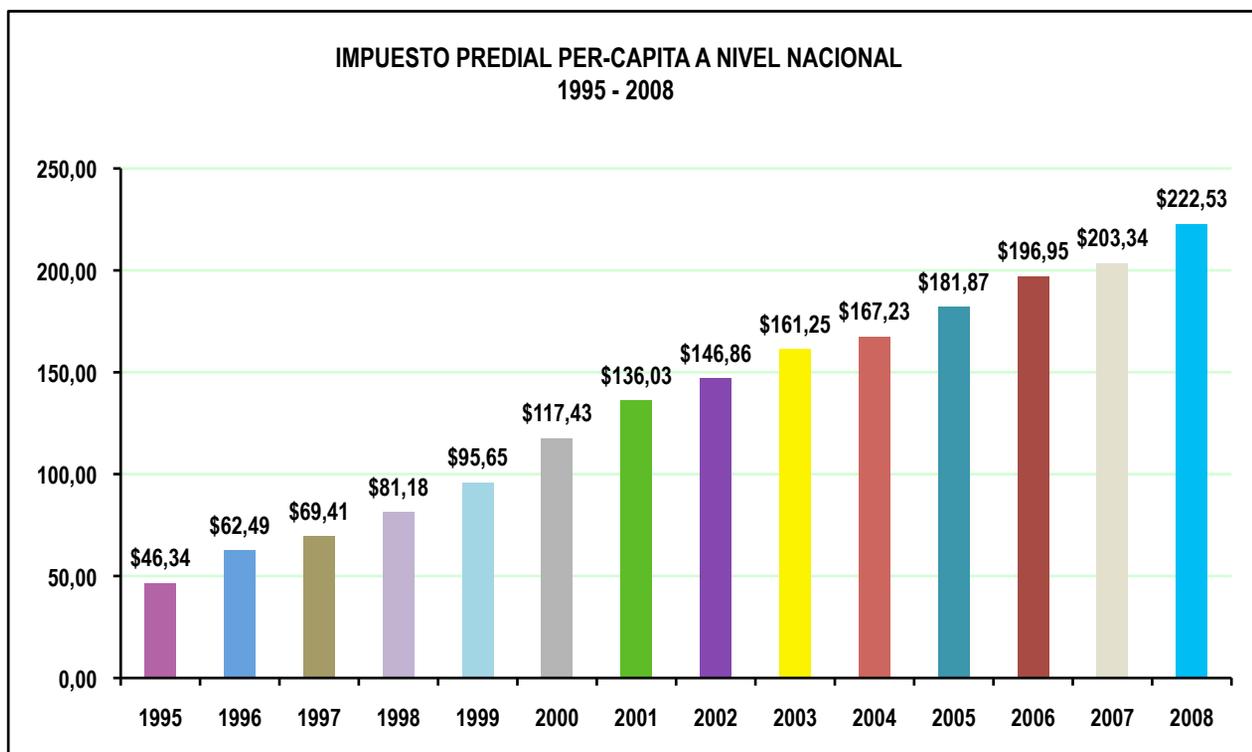
MEXICO: PROPORCION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL TOTAL RESPECTO AL PIB, 1995 - 2008



Fuente: Elaborado por Indetec con información proporcionada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los factores que determinan que la recaudación del impuesto predial sea reducida respecto de su potencial recaudatorio son múltiples y variadas; aspectos como en lo jurídico, administrativo, tecnológico e incluso político. Son reconocidas las omisiones, la evasión, la ineficiencia, la aplicación de funciones, la baja en los valores base entre otros, lo que en conjunto se refleja en una recaudación per-cápita muy baja que no corresponde el costo de los bienes y servicios públicos que debería entregar un municipio a sus contribuyentes.

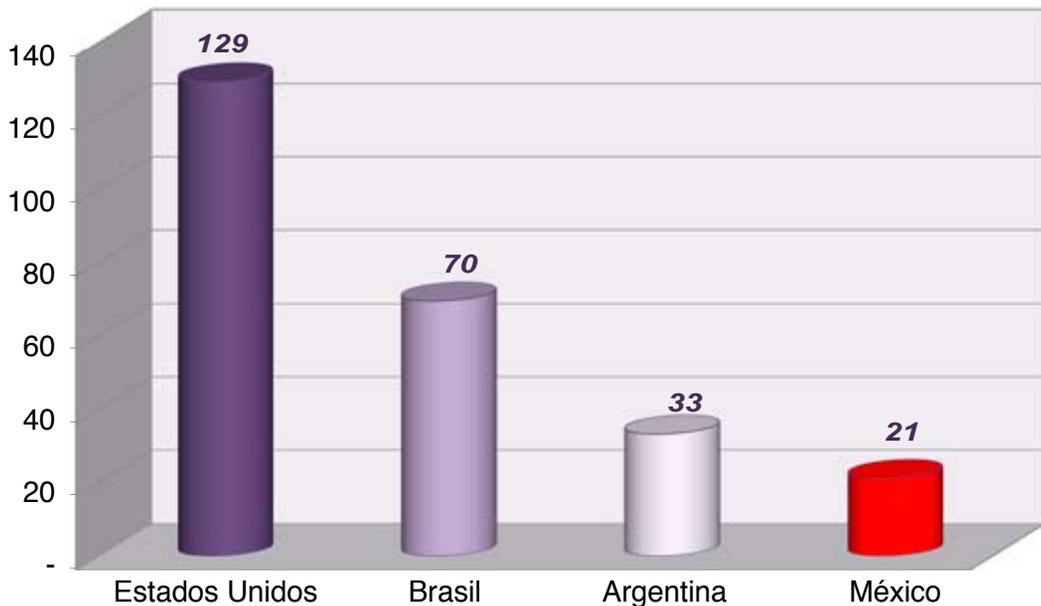
En el siguiente cuadro se muestra la recaudación per-cápita, para el período de 1995 al 2008, en el cual se aprecia el comportamiento que ha tenido dicho impuesto.



Fuente: Elaborado por Indetec en base a información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF, SHCP. Cifras de recaudación proporcionadas por los gobiernos de los estados para efectos de cálculo del factor del F:F:M: Los datos de población utilizados fueron los siguientes: a) para 1992 a 1994, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992. Metodología y Tabulados. México, 1994. b) Para 1995 y 1996, Conteo de Población y Vivienda, 1995. Metodología y Tabulados. México, 1995. (DOF; 24 enero 2000). c) Para 1997 a 1999, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997. Metodología y Tabulados. México, 1999. d) Para 2000, XII Censo General de Población y Vivienda. México 2000. e) De 2001 a 2005, Encuesta Nacional de Empleo, INEGI, datos del tercer trimestre de cada año. f) para 2006 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, datos del tercer trimestre del año. 2007 es a segundo trimestre Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, 2008 tercer trimestre Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo INEGI.

En el siguiente cuadro se muestra la recaudación del impuesto predial de México per-cápita y la de otros países del continente americano con cifras en dólares, lo que permite visualizar los niveles de recaudación débiles que se han tenido en el país.

**Comparativo internacional de la carga fiscal de la recaudación del predial.
Estimado promedio per-cápita en dólares.**



Fuente: elaborada por Indetec

¿QUÉ HACER PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS MUNICIPALES?

El análisis que se ha venido desarrollando de los ingresos municipales en el cual se ha descrito cómo está estructurado actualmente, y donde se ha identificado al impuesto predial como uno de los ingresos propios del municipio con más potencial recaudatorio, pero con una recaudación baja, misma que al momento de compararlo a nivel internacional, muestra el bajo nivel que representa en la recaudación para las haciendas municipales de México.

En ese sentido es necesario plantearnos qué hacer para incrementar los ingresos municipales, especialmente la recaudación del impuesto predial. Con ese fin a continuación se describe una serie de estrategias y acciones que deben estar orientadas principalmente hacia un cambio en la conciencia tributaria de la ciudadanía, acompañada de un reforzamiento de la capacidad administrativa de las haciendas municipales.

En ese contexto y tomando en cuenta las necesidades de gasto, inversión, reglamentación y desarrollo de los municipios, algunas propuestas podrían estar enfocadas de la siguiente manera:

“Para incrementar la recaudación del impuesto predial, se pudieran implementar una serie de estrategias y acciones orientadas hacia un cambio en la conciencia tributaria de la ciudadanía, acompañada de un reforzamiento de la capacidad administrativa de las haciendas municipales”

Para la administración:

- Mejorar los procesos de gestión, con enfoque de gestión por resultados.
- Aprovechamiento de las tecnologías de la información.
- Diseño e implementación de indicadores de desempeño.
- Simplificación de trámites y servicios administrativos.
- Diversificación de áreas de recepción de cobros.
- Profesionalización de los recursos humanos con los que cuentan los municipios.

Para la cuestión tributaria:

- Impulsar la modernización de los catastros.
- Fortalecer los ingresos propios a través de la recaudación del impuesto predial y del cobro de los derechos del agua.
- Reducir al mínimo el porcentaje de cartera vencida.

- Promover y actualizar las fuentes de recaudación y consolidar los programas y proyectos orientados al desarrollo equilibrado.
- Actualizar y adecuar el marco jurídico municipal.

¿SE JUSTIFICA UN INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL?

Ante la necesidad de otorgar los servicios públicos descritos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los municipios a sus gobernados, se encuentra plenamente justificado imprimir un mayor esfuerzo fiscal en aras de fortalecer dichos servicios, mismos que deberían ser prestados atendiendo la cobertura, calidad, eficiencia y eficacia.

A través del incremento de los ingresos propios municipales se podría fortalecer dichos servicios públicos tal como la ciudadanía los demanda.

Es recomendable que se aproveche el enorme potencial recaudatorio de las contribuciones inmobiliarias especialmente la del impuesto predial, el cual debería ser una de las principales fuentes de recursos propios para financiar los servicios públicos municipales.