



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN  
NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE ECONOMÍA  
“VASCO DE QUIROGA”

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL

TESIS:

LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES CON ESPECIAL REFERENCIA EN LA  
IMPORTANCIA E IMPLEMENTACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD. ESTUDIO  
COMPARATIVO MORELIA, MÉXICO Y VALENCIA, ESPAÑA 2004-2016

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

*Maestra en Ciencias en Desarrollo Local*

PRESENTA:

*Licenciada en Economía*

*Yamile Andrea Herrera Arana*

ASESOR:

*Doctor en Ciencias*

*Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo*

Morelia, Michoacán. Febrero 2021

*A mí, a mis ganas de alcanzar mis sueños y metas,  
a mis desvelos y a mis noches largas.  
Gracias, gracias, gracias.*

*“El hombre nunca sabe de lo que es capaz,  
hasta que lo intenta”  
Charles Dickens.*

---

# Agradecimientos

En estos párrafos es donde toca el turno de agradecer, para ello comenzaré con el Dr. Manuel R. Romo por la oportunidad de aprender de él y con él quizá nuestros temas de investigación no eran del todo iguales, pero siempre se aprende algo nuevo; gracias Doctor por haberme ayudado y motivado a conseguir una estancia de investigación en la USC sin su ayuda no hubiera sido posible haber realizado ese viaje en donde aprendí muchísimo y conocí personas maravillosas. Agradezco infinitamente al quien también formó parte de realizar esa estancia de investigación, al Doctor Miguel Ángel Vázquez Taín, una persona que admiro por su entrega a la docencia, a la investigación y sobre todo al campo de la economía ¡Muchas gracias a ambos por todo su apoyo para lograr esto!

Adicional a ellos, quiero mencionar al Doctor Ibrahim por su apoyo incondicional y por haber aceptado ser parte de mi mesa sinodal al igual que el Dr. Rodrigo Gómez alias “mi padrino” y al Dr. Oscar de la Torre Torres, gracias por su colaboración.

Un agradecimiento especial a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, institución que llevo en el corazón y que me ha arropado desde la universidad hasta el día de hoy. También a la Universidad de Santiago de Compostela, la cual me recibió como invitada de investigación y me brindó las facilidades para llevar a cabo mi estancia. Agradezco a CONACYT por la oportunidad de ser becaria de esta maestría.

Un viaje de dos años ha terminado, un trayecto de experiencias, nuevos descubrimientos, conocimientos y habilidades adquiridas, desconocidos que se volvieron

conocidos, profesores que se convirtieron en inspiración y una tesis como resultado final de este viaje.

**¡Gracias a todas las personas que fueron parte e este viaje!**

---

# Resumen

La presente investigación muestra una descripción y comparación de los sistemas de financiamiento de los ayuntamientos en México y en España, con especial referencia en Morelia y Valencia, municipios que corresponden respectivamente a esos países. Las estructuras de gobierno de cada país pueden ser a primera vista muy diferentes, sin embargo, después de elaborar una revisión de la literatura se identifican características y estructuras similares.

España y México comparten principios de descentralización y de federalismo fiscal que abonan a la organización del sector público y del territorio de tal forma que convergen en ceder potestades administrativas, políticas y fiscales a sus entidades locales, es decir, a los municipios; estos municipios están conformados como un nivel de administración que goza de autonomía para la recaudación, gestión y ejercicio de sus ingresos y egresos.

En cuanto a la recaudación de sus ingresos, los municipios de México y España comparten un esquema similar de recaudación para sus haciendas locales que se basa en la imposición local, dentro de la cual se destaca el impuesto a la propiedad para Morelia que es el **Impuesto Predial** y para Valencia el **Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (IBI)**; dentro de los resultados de esta investigación se demuestra la importancia de la recaudación de dichos impuestos y la insuficiencia de estos para garantizar la autonomía de las haciendas locales.

**Palabras Clave:** *descentralización, federalismo fiscal, sector público, Impuesto Predial, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, hacienda local.*

---

# Abstract

This research shows a description and comparison of the financing systems in municipalities in Mexico and in Spain, with special reference to Morelia and Valencia. The government structure of each country may at first sight be very different between them, however, after a review of the literature, similar characteristics and structures are identified.

Spain and Mexico share principles of decentralization and fiscal federalism that have to do with the organization of the public sector and the territory in a way that they converge in assigning administrative, political and fiscal powers to their local entities, that is, to the municipalities; These municipalities are formed as a city council which enjoy autonomy for the collection, management and exercise of their income and expenses.

Regarding the collection of their income, the municipalities of Morelia and Valencia share a similar collection scheme for their own local public states that is based on local taxation, such as the property tax, for Morelia is the “**Impuesto Predial**” and for Valencia “**Impuesto sobre Bienes Inmuebles**”, Within the results of this research, the importance of the collection of these taxes and the insufficiency of these to guarantee the autonomy of local public states is demonstrated.

**Keywords:** *decentralization, fiscal federalism, public sector, “Impuesto Predial”, “Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, local finance.*

---

## Siglas y abreviaturas

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**FAFM:** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

**FFM:** Fondo de Fomento Municipal.

**FORTAMUN:** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

**IAE:** Impuesto sobre Actividades Económicas.

**IBI:** Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

**IIVTNU:** Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

**INE:** Instituto Nacional de Estadística.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**INPC:** Índice Nacional de Precios al Consumidor.

**IRPF:** Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado.

**IVTM:** Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

**LCF:** Ley de Coordinación Fiscal.

**TRLRHL:** Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

---

# Índice general

Agradecimientos	3
Resumen	5
Abstract	6
Siglas y abreviaturas	7
Introducción	14
<b>1. Objetivos y justificación de la investigación.</b>	<b>18</b>
1.1. Planteamiento del problema. . . . .	18
1.1.1. Preguntas de investigación. . . . .	19
1.1.2. Objetivos. . . . .	20
1.1.3. Hipótesis. . . . .	20
1.2. Metodología de la investigación. . . . .	21
<b>2. Fundamentos teóricos de la descentralización de las finanzas públi-</b>	<b>22</b>
<b>cas.</b>	
2.1. El sector público en la economía . . . . .	22
2.2. Las funciones del sector público en la economía. . . . .	29
2.2.1. Función de asignación. . . . .	32
2.2.2. Función de distribución. . . . .	33
2.2.3. Función de estabilización . . . . .	35
2.3. Centralización y Descentralización. . . . .	37
2.3.1. Centralización. . . . .	38

2.3.2.	Descentralización. . . . .	40
2.4.	Teorema de descentralización de Oates. . . . .	42
2.5.	El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal. . . . .	44
2.5.1.	Descentralización política. . . . .	45
2.5.2.	Descentralización administrativa. . . . .	46
2.5.3.	Descentralización fiscal. . . . .	46
2.6.	Descentralización de las finanzas públicas. . . . .	48
<b>3.</b>	<b>Federalismo fiscal y la Coordinación fiscal en México y España.</b>	<b>55</b>
3.1.	Sistema Federal de gobierno. . . . .	55
3.2.	El significado económico del Federalismo. . . . .	58
3.3.	Aspectos generales del Federalismo Fiscal. . . . .	59
3.3.1.	El federalismo y la descentralización fiscal en México. . . . .	62
3.3.2.	El federalismo y la descentralización fiscal en España. . . . .	65
3.4.	Sistemas de Coordinación Fiscal. . . . .	71
3.4.1.	Ley de Coordinación Fiscal en México 1978. . . . .	71
3.4.2.	Ley 39/1988, 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. . . . .	78
<b>4.</b>	<b>La Financiación De Las Haciendas Locales Con Especial Referencia A La Importancia E Implementación De Los Impuestos Sobre La Propiedad En Morelia, México Y Valencia, España.</b>	<b>83</b>
4.1.	Hacienda Pública Local y sus potestades tributarias. . . . .	83
4.2.	La estructura hacendaria del ingreso municipal en México. . . . .	89
4.3.	La estructura hacendaria del ingreso municipal de Morelia, México. . . . .	91
4.3.1.	Delimitación territorial del municipio de Morelia, México. . . . .	91
4.3.2.	Ley de ingresos del municipio de Morelia, Michoacán. . . . .	92
4.3.3.	Impuesto Predial en Morelia, México. . . . .	96
4.4.	La estructura hacendaria del ingreso en Valencia, España. . . . .	102
4.4.1.	Delimitación territorial del municipio de Valencia, España. . . . .	102
4.4.2.	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 (TRLRHL). . . . .	106

---

<b>5. Análisis comparativo de Valencia, España y Morelia, México.</b>	<b>126</b>
5.1. Análisis comparativo de resultados. . . . .	126
<b>6. Conclusiones y recomendaciones.</b>	<b>134</b>
6.1. Conclusiones . . . . .	134
6.2. Recomendaciones. . . . .	141
<b>A. Anexos</b>	<b>144</b>
A.1. Datos recabados ingresos de Morelia. . . . .	144
A.2. Ingresos por impuestos Michoacán y Morelia . . . . .	145
A.3. Comparativo de los ingresos por impuestos e ingresos por impuesto predial en Morelia, Michoacán. . . . .	146
A.4. Ingresos del municipio de Valencia, España. . . . .	146
A.5. Ingresos por impuestos municipales Valencia, España. . . . .	146
A.6. Total de ingresos por impuestos locales de Valencia, España por pe- riodo de estudio. . . . .	147
A.7. Ingresos por IBI por clasificación de bienes inmuebles. . . . .	147
<b>Bibliografía</b>	<b>148</b>

---

# Índice de figuras

2.1. Funciones fiscales . . . . .	31
3.1. Aportaciones federales pagadas a entidades y municipios del Ramo 33.	74
3.2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en Michoacán 2004-2012. . . . .	75
3.3. Aportaciones Federales Ramo 28 para Michoacán. . . . .	77
3.4. Organización del sistema tributario español. . . . .	80
3.5. Fondo Complementario de la Financiación 2004-2012. . . . .	82
4.1. Localización del municipio de Morelia, México. . . . .	91
4.2. Composición de los Ingresos de Morelia, México 2004-2012. . . . .	95
4.3. Ingresos por pago de Predial en Morelia comparado con el total re- caudado en Michoacán. . . . .	98
4.4. Ingresos totales por impuestos e impuesto predial 2004-2012. . . . .	98
4.5. Ingresos por impuesto predial sobre otros ingresos. . . . .	99
4.6. Ingresos por Predial en los ingresos totales. . . . .	100
4.7. Localización geográfica del municipio de Valencia, España. . . . .	105
4.8. Ingresos Municipales por Impuestos Obligatorios. . . . .	108
4.9. Estructura del Ingreso Municipal para municipios con población de 500,001 a 1,000,000 de habitantes. . . . .	110
4.10. Composición del ingreso de municipios con población de 500 mil a un millón de habitantes. . . . .	113
4.11. Ingresos municipales de Valencia 2004-2012. . . . .	114
4.12. Composición de los ingresos por impuestos municipales para munici- pios de 500,001 a 1,000,000 . . . . .	116

---

4.13. Ingresos por Impuestos Municipales de Valencia 2004-2012. . . . .	117
4.14. Ingresos por Impuestos Directos, Valencia, España 2004-2012. . . . .	117
4.15. Composición de las Operaciones Corrientes Valencia 2004-2012. . . . .	119
4.16. CIBI dentro de las operaciones corrientes. . . . .	119
4.17. Ingresos por IBI sobre todos los ingresos 2004-2012. . . . .	120

---

## Índice de tablas

2.1. Determinantes del comportamiento del sector público. . . . .	26
3.1. Autoridades tributarias de acuerdo al nivel de gobierno. . . . .	72
4.1. Clasificación de los ingresos municipales de acuerdo al origen de los recursos. . . . .	86
4.2. Fuentes de ingresos municipales. . . . .	94
4.3. Comunidades autónomas y Municipios de España. . . . .	104
4.4. Clasificación de los municipios con base en los estratos de población. .	104
4.5. Población de los municipios más grandes de España. . . . .	105
4.6. Clasificación económica de los ingresos municipales en España. . . . .	111
4.7. Gravamen según el tipo de inmueble. . . . .	122
4.8. Ingresos por Clasificación del IBI. . . . .	125
5.1. Ingresos municipales de Morelia y Valencia. . . . .	127

---

# Introducción

Los modelos de financiación local en el mundo parecieran distintos entre ellos, sin embargo, los estudios de las haciendas, el gobierno y la concepción del Estado han traspasado fronteras. Los distintos modelos de gobierno y de estructuras económicas y políticas se han replicado en distintas partes del mundo compartiendo características entre países adaptando tratados, leyes, acuerdos, a sus contextos socioeconómicos.

La presente investigación surgió a partir de observar que a lo largo de las distintas materias de la maestría en donde se estudió la conformación de instituciones, la creación y aplicación de políticas y la concepción de lo “local” va más allá de la teoría. El estudio de lo “local” surgió dada la necesidad de la reconstrucción de escenarios sociales y económicos que atravesaban la crisis y el caos mundial; fue así que surgió el interés por revalorizar las estructuras locales en cuanto a las dimensiones políticas, culturales, sociales y económicas.

El estado ha sido un ente que ha tenido que evolucionar a lo largo de la historia dadas las necesidades de reestructuración para los paradigmas que se enfrentan bajo un esquema mundial. El sector público, como parte de la concepción del estado, también ha tenido que adaptarse a los cambios y necesidades que la globalización exige. El sector público se rige a través de leyes, normas, reglamentos y estructuras administrativas que también son cambiantes y que se deben adaptar a las circunstancias globales y locales.

En este estudio tomaremos la parte económica que surge de la división territorial y la estructura político-administrativa de los estados de España y México en sus

unidades territoriales y organizativas más pequeñas que son los municipios.

Las estructuras políticas, territoriales y administrativas en México y España resultan ser muy similares dados los hechos históricos en que ambos países se han visto involucrados. Haciendo una remembranza, hemos de recordar que los territorios mexicanos fueron conquistados en el siglo XVI por los españoles, en donde a partir de ese tiempo las leyes, costumbres y las bases de la organización política, administrativa y territorial comenzaron a tomar los patrones españoles.

Los primeros textos que fungían como constituciones tanto en México como en España eran muy similares, sin embargo, cada una fue evolucionando y adaptándose a las necesidades de sus propios contextos. Una de las razones de llevar a cabo este estudio y hacer la comparación entre los municipios de México y España es precisamente revisar que los esquemas de descentralización, división territorial, organización política y autonomía, no difieren del todo, sino que hay teorías tales como el federalismo fiscal que abonan a las similitudes entre estos y otros países que tienen esquemas de fiscalización muy parecidos a pesar de que sus formas de gobierno sean distintas.

Las haciendas locales juegan un rol importante en la gestión de la recaudación de los ingresos y en la aplicación de los recursos de los que disponen los municipios para llevar a cabo las funciones básicas de los ayuntamientos. Los impuestos han sido un eje primordial sobre la estructura económica y administrativa de los países, a través de la recaudación se pretende que los ingresos se traduzcan en mejoras y beneficios para toda la población en áreas estratégicas como salud, educación, seguridad, por mencionar algunos con la finalidad de fomentar el desarrollo y bienestar de la población. Para poder tener un acercamiento más apegado a la población, se ha cedido a los municipios y a sus ayuntamientos potestades tributarias que refuerzan su autonomía para dar atención prioritaria a las necesidades la población.

El impuesto a la propiedad es una herramienta propia de los ayuntamientos, tanto en España como en México, al que se le ha caracterizado como el de mayor

importancia para la captación de ingresos propios. De esta premisa es que surge la pregunta rectora de la presente investigación, donde nos cuestionamos si los municipios de Morelia, México y Valencia, España garantizan su autonomía financiera a través del impuesto sobre la propiedad.

Una vez teniendo la pregunta definida, así como los objetivos generales y específicos del estudio, además de la justificación del mismo, en el primer capítulo se desarrollan cada uno de ellos.

En el segundo capítulo, se desarrollan los fundamentos teóricos que soportan las conceptos y características que definen el sector público y su comportamiento en la conformación del sistema económico actual, es por ello que además de describir de manera general la concepción del sector público se hace un acercamiento a las funciones específicas que cumple en la economía y específicamente en el ámbito fiscal. En esta parte se cita la teoría de Musgrave respecto a las funciones fiscales que desempeña el sector público, estabilización, asignación y distribución y la descripción de cada una de ellas; partiendo de esta distribución se aborda la descentralización como concepto clave para el papel que cada nivel de gobierno debe desempeñar respecto a la división de las funciones del sector público, de aquí que se citen las teorías de Tiebout y Oates, quienes apuestan por la descentralización fiscal y por lo tanto de las haciendas locales. De Oates se rescata el desplazamiento de las competencias fiscales, a través de la descentralización y federalismo fiscal, hacia los distintos niveles de gobierno según la estructura de sus sistemas políticos para retomar las funciones del sector público y ajustarlas a la distribución óptima de competencias de cada uno en cuanto los ingresos y el gasto.

En el capítulo tercero se hace una descripción del sistema federal para hacer referencia al federalismo fiscal; se hace mención al sistema de gobierno de México y de España, así como un análisis de la teoría del federalismo fiscal en cada uno de los países mencionados además de incluir la descentralización como parte del estudio. Aunado a esto, en este mismo capítulo, se mencionan los sistemas de coordinación fiscal en cada país con la finalidad de conocer su estructura fiscal y así dar entrada

al análisis del capítulo cuarto.

El capítulo cuarto se enfoca en presentar la estructura hacendaria de los municipios de Morelia, México y Valencia, España. Este capítulo es fundamental para esta investigación ya que presenta la conformación de los ingresos en cada uno de los municipios ya mencionados. Una vez conociendo la estructura municipal de los ingresos se hace especial referencia a los ingresos por impuestos, de aquí se desprende el análisis principal del estudio, el impuesto a la propiedad en cada país y municipio respectivamente. En este apartado se presentan datos y gráficas que demuestran la importancia de la recaudación de dicho impuesto además de compararlo con los demás impuestos y fuentes ingresos correspondientes al municipio que conforman la parte de los ingresos municipales.

En el quinto capítulo se hace un análisis comparativo de los resultados obtenidos del capítulo anterior, respecto a ambos municipios estudiados, se abordan aspectos cuantitativos, así como cualitativos para dar un resultado final de la investigación y demostrar la relevancia de la recaudación del impuesto predial y sobre bienes inmuebles en cada país y su respectivo municipio.

En el capítulo sexto se plasman las conclusiones derivadas de la investigación y recomendaciones para investigaciones futuras sobre este tema.

---

# Capítulo 1

## Objetivos y justificación de la investigación.

### 1.1. Planteamiento del problema.

Los ingresos propios de los municipios juegan un papel importante en aras de garantizar su autonomía financiera, limitando la necesidad de recurrir a transferencias procedentes de otros niveles de administración para solventar los problemas de financiación y, con ellos, de funcionamiento, sin embargo, en la práctica no parece ser así.

Dentro de los ingresos propios de los municipios, los impuestos sobre la propiedad (Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en España y el Impuesto Predial en México) tienen asignado, con carácter general, un rol principal en los sistemas de financiación de las haciendas locales. Ese protagonismo de los impuestos sobre la propiedad debe ser evaluado desde la perspectiva de su importancia e implementación, con la finalidad de analizar el resultado real de los marcos teóricos diseñados. Es por ello que, en este estudio, una vez analizada la estructura de los ingresos de los municipios en México y España nos centraremos en evaluar el comportamiento de los ingresos con especial atención en los ingresos por impuesto sobre patrimonio en Morelia, México y en Valencia, España.

Para llevar a cabo esta investigación, utilizaremos como caso de estudio el municipio de Morelia en México y el municipio de Valencia en España. Se comparan ambos municipios dadas las características en cuanto a población que corresponden a cada uno, el primero con un total de 784 776 habitantes y el segundo con 786 189, cabe señalar que la población fue el común denominador para llevar a cabo el comparativo. Es importante mencionar que el tamaño de los municipios en España se define con base en el número de habitantes y así mismo para los efectos de su financiación. A pesar de que Valencia se encuentra dentro de las principales ciudades de España, resulta ser igual de grande que Morelia en cuanto a población; ambas ciudades son capitales, se caracterizan por ser turísticas y por lo tanto tienen una actividad económica basada en el turismo además de que su población económicamente activa se ubica principalmente en el área de servicios.

### **1.1.1. Preguntas de investigación.**

#### **General.**

¿Los municipios de Morelia, México y Valencia, España garantizan su autonomía financiera a través de los impuestos propios, en especial referencia a través de los impuestos sobre la propiedad?

#### **Específicas.**

1. ¿Cómo están diseñados los esquemas de ingresos propios para los municipios en Morelia, México y Valencia, España?
2. ¿Qué importancia tiene el impuesto sobre la propiedad dentro de los ingresos propios de las haciendas?
3. ¿Los ingresos por cobro de impuesto sobre la propiedad en Morelia y Valencia recaudan lo suficiente para garantizar su autonomía financiera?

### **1.1.2. Objetivos.**

#### **General.**

Conocer la autonomía financiera a través de los ingresos propios de las haciendas locales con especial atención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los municipios de Valencia, España y el Impuesto Predial en Morelia, México.

#### **Específicos.**

1. Identificar los esquemas de ingresos propios para los municipios en México y España.
2. Demostrar la importancia de la recaudación del impuesto sobre la propiedad dentro las haciendas locales.
3. Reconocer si los ingresos por cobro de impuesto sobre la propiedad en Morelia y Valencia recaudan lo suficiente para garantizar su autonomía financiera.

### **1.1.3. Hipótesis.**

1. Los esquemas de ingresos propios para los municipios en Morelia, México y Valencia, España tienen un carácter fiscal descentralizado y autónomico, lo cual les permite generar ingresos a través de los recursos dados, entre ellos los impuestos de potestad municipal como los impuestos sobre la propiedad, IBI en España, Predial en México. Sin embargo, los impuestos no logran una recaudación suficiente que garantice la autonomía financiera de los municipios y es por eso que las transferencias intergubernamentales intervienen en los ingresos de los municipios, con la finalidad de complementar los ingresos para que se puedan garantizar las funciones que corresponden a los ayuntamientos.
2. El impuesto sobre la propiedad se ha considerado el impuesto más relevante para la recaudación local, siendo predominante sobre los demás impuestos que componen los ingresos de las haciendas locales.

3. A pesar de que los ingresos por impuestos de la propiedad resultar ser aquellos impuestos que recaudan más ingresos, no garantizan una autonomía financiera para el municipio dado que los ingresos recaudados no son suficientes.

## **1.2. Metodología de la investigación.**

La metodología que se utilizó para la elaboración de la presente investigación resulta ser de corte cuantitativo debido a la necesidad de medir a través de cifras, gráficas y análisis comparativos la importancia de los impuestos sobre la propiedad en México y España. La estadística descriptiva se aplicó como herramienta principal para este proyecto, destacando la utilidad de las variables cuantitativas y los gráficos, a través de los cuales podemos representar los datos estadísticos derivados de la investigación para lograr una comprensión de los resultados y así facilitar el análisis de los mismos.

El método comparativo dentro de la investigación en torno a las ciencias sociales y la gestión pública ha tomado gran importancia en los últimos años, con la finalidad de enriquecer el conocimiento en cuanto a estas disciplinas en un ámbito local como internacional; esto es lo que se pretende en esta investigación en donde se analizan y contrastan los esquemas de recaudación fiscal de dos países distintos.

---

## Capítulo 2

# Fundamentos teóricos de la descentralización de las finanzas públicas.

### 2.1. El sector público en la economía

Entender al sector público suele ser confuso, la mayoría de las veces, porque se utiliza como sinónimo de estado, gobierno o instituciones; efectivamente el sector público engloba todas estas variables, pero no son sinónimos. Sin embargo, esto nos permite tener una idea de la necesidad de comprender estos conceptos; dentro del sector público se engloban aquellos recursos y factores productivos con los que cuenta una sociedad que son de carácter público en donde se comprende la distribución de bienes y servicios, infraestructura, transporte, programas de servicios educativos y de salud entendidos como parte de las políticas públicas que son parte del desarrollo de un país, ciudad o municipio.

El sector público en la economía de los países ha jugado un papel muy importante desde siempre, es sobre quien ha recaído la función de crecimiento y desarrollo de los territorios. El sector público está limitado por las funciones del Estado, mismo que limita a su vez las capacidades de uso de los instrumentos requeridos para lograr el crecimiento y desarrollo deseados; es por eso que el sector público debe intervenir en

un sentido óptimo a medida en cuanto sus ingresos, gasto y deuda.

La actividad del sector público dentro de la economía ha ido evolucionando conforme a las necesidades que se presentan en cada país, sin embargo, el principio del que parte el quehacer del sector público se basa en el planteamiento de los economistas clásicos sobre la asignación de los recursos que con base en las necesidades de los ciudadanos debía ofrecer el sector público y cómo se debían financiar estos a través de los ingresos generados obtenidos del pago de impuestos de los ciudadanos (Cabrillo, 15 de Julio 2015); esto mismo lo encontramos plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31, el cual establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Avilés, 2011).

El Estado, según los clásicos, debe atenerse a corregir aquellas anomalías en la economía y al cumplimiento de las actividades tales como la recaudación de ingresos públicos, facilitar el comercio exterior, la justicia, las obras públicas en beneficio de la sociedad y de la actividad comercial, además, debía vigilar el funcionamiento de las instituciones para que estas fueran capaces de facilitar el comercio (Rojas, 2008).

Smith hace una reflexión sobre el papel del sector público delimitado y la utilización del gasto público para actividades específicas; además de esto también se especifica que el gasto público ha de financiarse a través de dos criterios, por una parte, los impuestos neutrales y por otro el presupuesto equilibrado. Los impuestos neutrales tienen como característica principal no afectar el crecimiento económico ya que si se este se ve alterado las inversiones disminuirán, además suponen no gravar los artículos de primera necesidad para no afectar a los trabajadores, así, a través de estas medidas ni empresarios ni trabajadores serán afectados. Cabe hacer mención de que los impuestos cobrados se basaban en el criterio de la capacidad de pago, es decir, que todos aquellos que deban pagar impuestos lo harán de acuerdo con su capacidad económica o que es lo mismo a la proporción de sus ingresos, a esto se le conoció como el “principio de justicia” según Smith (Kirk, 1977). Por otra parte,

debía existir un presupuesto equilibrado baso en la idea de que los egresos o gasto no pueden exceder los ingresos ya que si los gastos exceden se requerirán financiar más ingresos lo cual provocará una disminución del ahorro y la economía se verá afectada.

La concepción de Smith marcaba la idea de que el Estado está limitado en cuanto a sus actividades y responsabilidades. El Estado debía procurar sus finanzas públicas equilibradas, y la recaudación de fondos para que el sector público llevara a cabo sus actividades, las cuales debían velar por los intereses de sus ciudadanos.

Para José Ayala la economía y el mercado deben enfocarse en una estructura donde el marco jurídico, el gobierno, la política y la economía vayan de la mano para garantizar el control del sistema económico; a esto se añade la función del Estado como encargado de la asignación de recursos para el ajuste de la economía, procurando y vigilando las relaciones entre las instituciones y reduciendo los costos de transacción (Espino, 1990).

El sector público en conjunto con las políticas públicas y las instituciones, se convierten en herramientas potenciales del Estado para la asignación de recursos con la finalidad de crear programas y proyectos que emanen de las políticas con el fin de garantizar el desarrollo y el crecimiento económico a través de la planificación tanto del gasto como de los ingresos; por esta misma razón debe existir una forma de recaudar recursos y después repartirlos de la manera más equitativa para lograr que se lleve a cabo en armonía con los elementos que forman parte del estado y del sector público.

La eficiencia del Estado y su relación con el sector público van más allá de la intervención en la economía y el grado de crecimiento alcanzado, sino que ahondan en los factores que permitirán alcanzar esos objetivos tales como la toma de decisiones y el marco institucional y organizacional.

De acuerdo con Ayala Espino, el comportamiento del sector público está condicionado a cuatro ámbitos en los que se desarrolla y define el tipo de relación que se da entre sus instituciones y actores. A continuación, se cita un cuadro donde se

demuestra lo anterior planteado por el autor.

El esquema planteado por el autor, nos da una idea general del papel fundamental que juega el sector público en la economía de un país o de un municipio, según su desagregación territorial, lo cual convierte al Estado como un objeto de estudio que aporta instrumentos medibles para conocer el comportamiento del sector público; como observamos, existe una gran cantidad de variables que definen la estructura del sector público. En este sentido, y con ayuda del esquema anterior, se puede identificar que el sector público y su incidencia en la economía delimitan el tamaño de este, siendo así que el presupuesto y su sistema tributario tienen una función importante en cuando a medir el desempeño del sector público.

Utilizando el esquema planteado podemos resaltar cuatro ejes de los cuales se compone el sector público, mismos que nos dan la pauta para encontrar una definición del mismo. Estos ejes o elementos esenciales que conforman el sector público, y que han sido explicados con mayor detalle dentro del esquema, son institucionalidad, organización, política y tamaño. A través de estos elementos se puede comprender que el sector público tienen inferencia en el gobierno, la manera en que se organiza este mismo, las leyes por las cuales están delimitadas y controladas las acciones del gobierno, además de tomar en cuenta el conjunto de recursos que se encuentran en la sociedad y que tienen un carácter público, es decir aquellos medios de producción y recursos económicos pero no se limita únicamente a los recursos públicos de la producción sino que también la forma en que se organizan las empresas que dependen del gobierno.

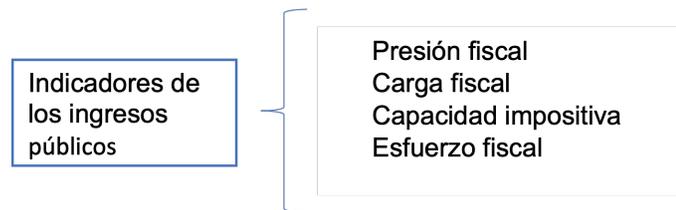
De los aspectos relevantes que tomaremos en cuenta para la presente investigación son, por una parte, la organización ya que la manera en que se organiza el gobierno ayuda a definir las bases estructurales que marcaran el rumbo de la organización social, política y económica, en este sentido podemos ver que el autor nos menciona que dentro de los esquemas de organización se encuentra el centralismo y el federalismo estas dos formas intervienen en el estudio que hemos llevado a cabo. Por otra parte, tomamos en cuenta el sistema económico el cual resulta ser una forma

Tabla 2.1: Determinantes del comportamiento del sector público.

Características de los sistemas económico, social y político.	Definen estructura y características del sector público.	Funciones, objetivos, metas y valores.
<p>Marco Institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Constitución</li> <li>● Leyes</li> <li>● Reglamentos</li> </ul>	Restricciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reglas del juego</li> <li>● Permisos y prohibiciones</li> <li>● Incentivos</li> <li>● Regulación</li> </ul>
<p>Organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Estructura administrativa</li> <li>● Centralización</li> <li>● Federalismo</li> </ul>	Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Organización del gobierno</li> <li>● Mecanismos de gobierno.</li> <li>● Elección social y pública</li> <li>● Calidad del gobierno</li> </ul>
<p>Régimen político:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema político</li> <li>● Estructura de poder</li> <li>● Legitimación</li> <li>● Representación</li> </ul>	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presidencialismo</li> <li>● Sistema electoral</li> <li>● Sistema de partidos</li> <li>● Representación y negociación, corporativismos, parlamentarismo.</li> </ul>
<p>Sistema económico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Tamaño de la economía</li> <li>● Grado de desarrollo</li> <li>● Población (perfil demográfico)</li> <li>● Papel en la economía mundial</li> </ul>	Tamaño y perfil	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tamaño y orientación del presupuesto.</li> <li>● Sistema tributario</li> <li>● Seguridad y asistencia social</li> <li>● Promoción del desarrollo y crecimiento económico.</li> </ul>

de organización que delimita la forma de producción, distribución y consumo de los bienes de una sociedad y que estará determinando el tamaño del sector público a través de su presupuesto, el sistema tributario que se establece y la forma en que se incentiva el crecimiento y desarrollo económico.

Una de las formas más comunes para evaluar el crecimiento de la economía a través del sector público es con base en su presupuesto fiscal, los cuales funcionan como una herramienta de gestión para los ingresos y gastos. A través del presupuesto se pueden proyectar los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades de la población con base en la prestación de bienes y servicios de acuerdo a la función que debe de cumplir el estado a través del sector público. Bajo este planteamiento, y con base en el desarrollo de la presente investigación, se analiza la función de los ingresos como el elemento indispensable del estado para la recaudación con la finalidad de financiar las actividades del sector público; los ingresos constituyen la mayor parte de los recursos fiscales obtenidos a través de los impuestos (Marín, 2009). Siguiendo con el planteamiento de Ayala Espino de que el tamaño del sector público y su relación con la economía se pueden analizar desde la parte de los ingresos públicos, el autor afirma que estos pueden ser medibles a través de los cuatro indicadores:



Los indicadores para medir el desempeño del sector público se reflejan en cuatro variables que demuestran la actividad de la administración pública para llevar a cabo la recaudación de ingresos que les permitan a los gobiernos poder satisfacer necesidades de la población. Es preciso mencionar que la vía por la cuales los gobiernos obtienen sus ingresos se divide en dos, los ingresos propios y las transferencias. Los ingresos propios, los cuales desarrollaremos más adelante dentro de esta misma investigación, se deben a la capacidad impositiva, esfuerzo, presión y carga fiscal como bien se menciona en el esquema anterior; estos indicadores nos permiten conocer los mecanismos fiscales, tales como los impuestos, con los que cuentan las administra-

ciones para llevar a cabo la recaudación además de conocer quiénes son sujetos de aplicación y el esfuerzo por parte del sector público para llevar a cabo esta misma tarea de recaudación.

De los cuatro indicadores, la capacidad impositiva y el esfuerzo fiscal nos ayudan a comprender la importancia de llevar a cabo la recaudación a través de impuestos; la capacidad impositiva demuestra la capacidad de contribución que tienen los en función de sus ingresos para el pago de impuestos. Por otra parte, el esfuerzo fiscal se comprende como la relación que se da entre los ingresos fiscales y la capacidad impositiva; a ambos los podemos traducir en indicadores importantes que contribuyen a la recaudación a través de los impuestos y su efecto sobre los ciudadanos en cuanto a la capacidad de pago de dichos impuestos que tienen el objetivo de generar los ingresos requeridos para que posteriormente se traduzcan en gastos para que el sector público pueda satisfacer necesidades y cumplir con sus obligaciones.

Con la descripción de los esquemas que nos presenta Ayala Espino, podemos resaltar que el presupuesto que tienen los gobiernos es una parte clave para lograr los objetivos que se plantea cada administración en cuanto a políticas públicas, crecimiento y desarrollo económico. Se observa pues, que los gobiernos deben prestar atención a sus finanzas, entendidas como ingresos y gastos y la manera en que estos se obtienen y se ejercen ya estas variables funcionan como indicadores para conocer el desempeño de los gobiernos y del sector público como tal.

Dentro de los componentes del sector público expuestos en la tabla anterior, los ingresos y gastos están comprendidos dentro del sistema económico el cual abarca el crecimiento de la economía además del desarrollo lo cual permite el conocer el tamaño del sector público. Las funciones principales que se le atribuyen al sistema económico se basan en el presupuesto y resalta la importancia del sistema tributario continuando con la promoción del crecimiento económico, la seguridad y la asistencia social.

Las teorías y escuelas que se desarrollaron en los años posteriores a la teoría

neoclásica keynesiana se consideran como los enfoques más recientes sobre la intervención del sector público en la economía y la importancia de considerar al Estado como un actor importante para el desarrollo y crecimiento económico, algunos de ellos considerando la importancia de tomar en cuenta al Estado como un actor que debe intervenir en la economía y otras acentuando su actividad como parte de un conjunto de toma de decisiones racionales que a su vez se cuenta con limitaciones en varios aspectos.

Entre las nuevas teorías, a parte de tomar en cuenta al Estado y la inclusión de los agentes económicos y políticos, se destaca que una de las funciones del sector público donde se debe poner mayor atención es en el gasto público. Las funciones del sector público, como lo hemos observado a lo largo de este apartado, han tenido una serie de cambios con base en las teorías y escuelas que se han desarrollado a lo largo de la historia.

De lo anterior destacamos la importancia del sistema tributario para esta investigación dado que las haciendas públicas contemporáneas tienen como componentes principales los ingresos y gastos de la administración pública e incluso las propiedades con las que cuentan los gobiernos para poder alcanzar sus objetivos; en este último punto las haciendas y el estado contemporáneo convergen en el sentido de alcanzar el bien común como primer objetivo.

## **2.2. Las funciones del sector público en la economía.**

La economía y el Estado son variables que se estudian, la mayoría de las veces, en conjunto ya que las decisiones que tome el Estado tienen una influencia directa sobre los sectores económicos. Dentro del estudio de la ciencia económica, el estudio del sector público resulta relevante para conocer las decisiones y el actuar del gobierno, la rama de la economía que se encarga de este estudio resulta llamarse finanzas públicas, estas se ocupan principalmente en llevar a cabo el análisis de todas aquellas actividades económicas que son reguladas a través de los presupuestos de gobierno

en cualquiera que sea su nivel, ya sea nacional, estatal, municipal, para el caso de México, o bien, para el caso de España, en Comunidades autónomas, provincias y municipios, además de velar por los impuestos con fines recaudatorios que posteriormente se traducen en el medio para financiar el gasto público que realizan los gobiernos, ya se en inversiones, en la dotación de servicios públicos o en erogaciones necesarias para el funcionamiento del gobierno (Alonso, 2019).

Las finanzas públicas, resaltando el balance de ingresos y gastos, son el objeto de estudio de la Hacienda Pública, quien se encarga de vigilar los movimientos de los presupuestos; afirmando esto, la Hacienda Pública puede estudiarse desde dos enfoques, el positivo y el normativo, el primero haciendo referencia al “ser” donde se busca una explicación teórica de los fenómenos y también lo hace mediante la investigación, por otra parte, el enfoque normativo se refiere al “deber ser” lo que se refiera a la elaboración de propuestas de políticas públicas que se adapten a la solución de un problema o ayuden a alcanzar los objetivos.

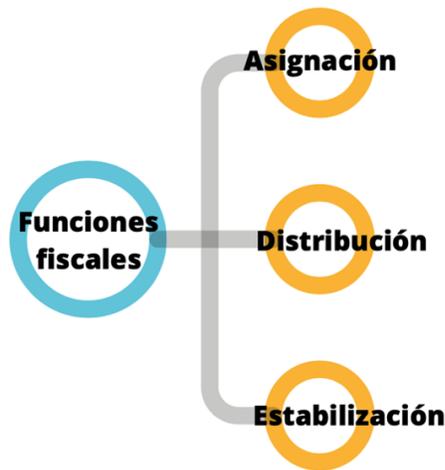
Cabe señalar que la tarea de la Hacienda Pública va más allá de ingresos y egresos, también se ocupa de las intervenciones del sector público en una economía de mercado, en donde existen externalidades, además de la necesidad de solucionar problemas a través de la propuesta de leyes o a través de modificaciones directas a los ingresos, a través de los impuestos, y a los egresos. Es por esto que la Hacienda Pública de hoy en día se caracteriza por la necesidad que hay de ajustar y promover reformas sobre el actuar de las leyes y las personas respecto a las adaptaciones de los presupuestos y el comportamiento del sector público en la economía de tal forma que se fomente el desarrollo económico, la distribución equitativa de la renta y la asignación eficiente de los recursos (Montesinos, 2017).

El enfoque tradicional de la Hacienda Pública ha sido el análisis de las actividades financieras del sector público como parte de la Economía Pública y además como parte de las finanzas públicas, sin embargo, en las actuales economías mixtas el alcance de la Hacienda va más allá de limitarse a las actividades financieras, sino que se enfoca en el análisis de las funciones que debe cumplir el sector público en la economía.

El estudio de las funciones que debe cumplir el sector público, fue realizado por el economista Richard Musgrave, quien define que el problema principal del sector público parte de los movimientos que se realicen en el ingreso y el gasto ya que estos elementos pueden ser utilizados para diversos objetivos, por ello es necesario que el diseño de la política presupuestal sea el adecuado para todos los objetivos que se pretenden alcanzar. Musgrave afirma que la clave para alcanzar la mejora y la eficiencia es la manera de formular y aplicar la política presupuestal.

Los objetivos de las políticas presupuestales a través del sector público y la Hacienda Pública que se deben de alcanzar, principalmente, con base en los principios de Musgrave, son tres, asignación, distribución y estabilización.

Figura 2.1: Funciones fiscales



Elaboración propia con base en (Musgrave, 1992).

### **2.2.1. Función de asignación.**

Esta función está relacionada con la acción de proveer bienes públicos, es decir, aquellos bienes que no son directamente dotados por el mercado; dado que el mercado por su naturaleza falla, el sector público tiene la obligación de intervenir en la provisión de bienes y servicios.

Los bienes públicos, a diferencia de los bienes privados, son aquellos que se proveen con un fin común y que no solo crea un beneficio sobre los consumidores privados o un consumidor concreto. Los bienes públicos tienen dos características que los separan de los demás tipos de bienes, son no rivales y no excluibles lo que se traduce en bienes que todos los individuos pueden acceder a esos bienes, además, todos los usuarios pueden utilizarlo al mismo tiempo sin que alguno de ellos deje de hacerlo por falta de capacidad para abastecerlos.

En sentido inverso, el mercado es el responsable de los bienes privados ya que estos bienes son rivales y excluibles lo que implica que no todos los consumidores tengan acceso a ciertos bienes, ni puedan hacer uso de manera simultánea del mismo bien, ya que de por medio hay una oferta y una demanda delimitada por los consumidores particulares, que deberán ser satisfechas por las empresas y el mercado, lo cual excluye a cierto sector de la población dada la naturaleza del mercado y para aminorar esta exclusión, es el sector público quien deberá fungir como abastecedor y reparador de esta falla de mercado.

El problema que surge a partir de la función de provisión resulta de la cantidad de servicio que deba proveerse, de la clase y tipo de servicio y además de calcular la cuota que los usuarios deberán pagar por el uso y consumo del bien o servicio ya que nadie está excluido del uso de estos servicios, por lo tanto, es importante considerar la parte directa del usuario y de cómo es que percibe los beneficios que el bien o el servicio le proporciona. La solución de dichos problemas parte de la delimitación territorial y gubernamental que exista, esto con la finalidad de respetar la división entre las tareas que corresponden a cada orden de gobierno, de este planteamiento se desprende una parte central de las funciones del sector público que nos lleva al

análisis de limitar la cuestión de la centralización o descentralización de los gobiernos para cumplir con las acciones que les corresponden.

### **2.2.2. Función de distribución.**

El objetivo principal que persigue la función de distribución, como su nombre lo dice, es la distribución de la renta en conjunto con el uso de los recursos públicos. Esta función puede parecer sencilla, sin embargo, resulta de una de las tareas más difíciles que realiza el sector público, dado la complejidad de distribuir de la manera más justa o equitativa para la sociedad. La distribución de la renta es una parte importante que se desprende del ámbito presupuestal, con un enfoque en las transferencias y los impuestos, los cuales se derivan también de la forma en que se lleva a cabo la recaudación de ingresos (a través de los impuestos) y de los egresos (transferencias). Estos últimos elementos son esenciales para la creación de una política presupuestal que permita una recaudación eficiente y una distribución de justa, que también impacte en la provisión de bienes y servicios públicos.

La función de distribución tiene como herramienta principal el presupuesto, ya que se considera como un medio de acción colectiva en donde el Estado y la sociedad se conjuntan para hacer cumplir los fines sociales, políticos e institucionales. La forma más fácil de identificar cómo es que funcionan de manera eficiente estos elementos en conjunto es a través del desarrollo, ya que se observa que los objetivos colectivos del Estado se cumplan y que los bienes que el mercado no produce sean proveídos. Además, las políticas públicas, los programas y las tareas de las instituciones del Estado, abonan a la eficiencia del presupuesto público y así se promueve el crecimiento, desarrollo y redistribución del ingreso y de la riqueza (Santos, 2016).

Las funciones del Estado pueden estudiarse por separado, pero estas funciones van de la mano, es decir, la función de asignación corresponde a dotar de bienes y servicios a la población sin hacer distinción alguna entre beneficiarios, sin embargo, para que se pueda llevar a cabo el suministro de bienes y servicios el Estado se ve obligado a obtener recursos, los cuales serán traducidos en generar bienestar para

los ciudadanos cumpliendo sus demandas. Entonces, para que haya ingresos hay que idear y aplicar la forma que mejor convenga sin dañar los ingresos de la ciudadanía, es por esta razón que a partir del cobro de impuestos se obtienen los ingresos para el sector público y además se puede llevar a cabo el gasto necesario en inversión y en dotación de bienes y servicios públicos.

A partir de los presupuestos fiscales sobre todo con especial atención en la parte de recaudación de impuestos, se puede observar que posterior a esta parte se da la distribución de la renta, pero con ciertos desajustes de igualdad ya que la distribución depende también de las capacidades individuales de generar ingresos, por lo que no en todos los casos las capacidades y las cantidades recaudadas son las mismas. Algunos de los impuestos aplicados a los ciudadanos se basan en algunos factores del mercado, como los precios, lo cual dificulta la dotación de factores que se traduce en ingresos desiguales por lo cual la sociedad puede juzgar si la distribución es correcta o justa (Musgrave, 1992).

Las políticas que se utilizan para llevar a cabo la redistribución de la renta y la riqueza parte de varios principios, entre ellos el principio de la economía de bienestar, la cual se basa en hacer que la condición económica de una persona puede mejorar sin que empeoren las de los demás y donde exista una eficiencia económica aun con las variaciones que existen en los niveles de precios sobre el consumo a través del aumento de la riqueza en los individuos. Para que estos cambios de la riqueza no afecten a la economía como tal, el Estado debía intervenir con medidas de carácter social que permitiera el bienestar de los ciudadanos (Blanco, 2014). Por lo tanto, el aumento en la riqueza de los ciudadanos impacta en el nivel de bienestar y en la economía de manera directa por lo que aumenta el Producto Interno Bruto y el Índice de Desarrollo Humano, dadas las satisfacciones de las necesidades humanas. A pesar de esto, un aumento en la riqueza se traducirá en un aumento de los impuestos basados en la riqueza total de los individuos y la capacidad de pago que estos tengan, por lo cual la distribución no alcanza un grado de ser justa o correcta.

A parte de las políticas públicas y la política de distribución, hay una serie de

instrumentos de política fiscal que se utilizan para dar paso a la redistribución de la riqueza propuestos por Musgrave. En primer lugar, propone un esquema de impuesto-transferencia, este esquema tiene un aspecto progresivo lo cual implica que si aumenta la renta de las familias también aumentará el impuesto. En segundo lugar, están los impuestos progresivos que se utilizan con la finalidad de financiar los servicios públicos, y por último hacer una distinción entre aquellos individuos con mayor renta de aquellos con un ingreso menor, en donde a aquellos con renta elevada y con bienes adquiridos paguen un mayor impuesto y que se condonen o se disminuya la cuota aquellos que tienen una renta menor (Musgrave, 1992).

Los impuestos son para la función de distribución o redistribución un método de primera mano que se puede considerar eficiente bajo el esquema de impuesto progresivo-gasto redistributivo, en donde a través del impuesto se recaude y lo recaudado sea invertido en salud, vivienda, educación, que se traducen en bienestar para los ciudadanos (Sardi, 1975). La mayoría de las alternativas tienen un enfoque progresivo, que le da la certeza a la distribución de ser más justa, sin embargo, no está exenta de la ineficiencia económica o de desajustes sociales.

### **2.2.3. Función de estabilización**

La función de estabilización va más allá de las decisiones de políticas internas, como las presupuestarias y hacendarias, esta función tiene un impacto sobre las políticas macroeconómicas y ésta misma se encarga de aquellos temas como la inflación, el desempleo y el crecimiento económico.

Las políticas públicas que dictaminen los gobiernos nacionales, específicamente, ya que sin estas la economía fluctuaría de manera irregular causando bajo crecimiento, precios elevados y altas tasas de desempleo que no solo afectan a la economía de un país, sino que estos efectos trascienden a la de otros países.

La función estabilizadora tiene como objetivo principal controlar las variables macroeconómicas para que exista la menor cantidad de fluctuaciones; además, pretende alcanzar niveles elevados de empleo y baja inflación con un nivel de precios

aceptable para que la economía tenga un crecimiento y que este permita la existencia de un equilibrio en la balanza de pagos (Rivera, 2013).

Musgrave (Musgrave, 1992) plantea que para que la función de estabilización pueda realizarse es necesario utilizar dos herramientas fundamentales que permitirán lograr una economía estable, estos instrumentos parten de las políticas monetarias y fiscales. De primera mano están los instrumentos monetarios, los cuales están a cargo de regular la oferta monetaria y la asignación de recursos privados, lo cual permitirá una liquidez, bajas tasas de interés para generar estabilidad en el corto o largo plazo. Por otro lado, están los instrumentos fiscales los cuales están relacionados directamente con la demanda del gasto público de tal manera que se busca reducir los déficits a través de cambios en las reglas impositivas.

Las funciones que realiza el Estado están basadas en dos variables indispensables, en los ingresos y en los egresos, sin estas dos no podrían llevarse a cabo ninguna de las funciones antes descritas ya que para hacer cumplir la primera, la función de asignación, será necesario ejercer gastos para poder producir y abastecer de bienes y servicios a la población y así mismo deberá llevarse a cabo el cálculo de cuánto deberán pagar los usuarios por el servicio recibido a demás de que se obtendrán ingresos de esto y de los impuestos que se paguen.

Para llevar a cabo la función de distribución del ingreso es necesario, como su nombre lo dice, que exista una renta que distribuir a partir de la obtención de recursos a través de los impuestos cobrados y de la renta nacional generada que resulta de las diversas actividades económicas de las personas y el Estado, con la finalidad de garantizar el bienestar de los ciudadanos logrando así una renta más justa. Por último, la función estabilizadora también toma su parte de los ingresos y egresos, pero a nivel nacional e internacional, con la finalidad de que con los ingresos obtenidos existan cuentas sanas como la balanza de pagos, crecimiento económico y por parte del egreso haya inversión y estabilización de precios, por mencionara algunas.

Por las razones antes descritas, el esquema de presupuesto de ingresos y egresos,

las instituciones públicas y las políticas públicas forman parte de las herramientas con que cuenta el Estado para poder llevar a cabo sus funciones. Es por esto que la manera en que esta estructurado el sistema político- económico tienen una manera de incidir en el desarrollo de las funciones del Estado, del sector público y de los sistemas hacendarios.

Es importante mencionar que dentro de un sistema administrativo participan, como ya lo mencionamos, diversos actores y como parte complementaria los sistemas fiscales que acompañan las funciones administrativas, hacendarias y fiscales de cada uno de los actores englobados en los procesos de la administración pública. Una parte del análisis de las funciones fiscales recae en la asignación de funciones, así como lo menciona Musgrave, y de los niveles de gobierno que se involucran en el sistema fiscal, así como la forma en que se estructura el Estado y las interrelaciones que se generan dentro y fuera del mismo sistema fiscal.

Las funciones del sector público consideran el análisis de las estructuras de la administración pública y de los niveles de gobierno implícitos en estos procesos. Las dos estructuras clásicas que se analizan se encuentran, por un lado, la estructura vertical la cual implica una organización, mientras, por el otro lado, la estructura horizontal se enfoca en las necesidades de descentralizar funciones. Partiendo del enfoque de estas dos estructuras, en el apartado siguiente, describiremos la parte que corresponde a la perspectiva del análisis de la descentralización y la centralización como formas de organización del sector público con base en el análisis de las funciones fiscales desarrolladas por Musgrave.

### **2.3. Centralización y Descentralización.**

Desde los planteamientos de Musgrave sobre el papel del sector público, el sistema político representa una parte esencial de la organización de un país. Para poder identificar esta organización se requiere reconocer cómo se lleva a cabo cada función fiscal, cómo se financian y suministran los bienes públicos, así como la asignación

de recursos; se deben tomar en cuenta, también, las responsabilidades en materia tributaria, así como del gasto y las relaciones fiscales (Musgrave, 1959).

Wallace E. Oates, profesor de economía de la Universidad de Maryland, toma como punto de partida para desarrollar su teoría, los planteamientos de Musgrave sobre las funciones económicas del sector público, asignación, distribución y estabilización; sin embargo, Oates afirma que estas funciones han estado centralizadas por décadas por lo cual considera que no todas las funciones corresponden a un gobierno de dicha índole, sino que algunas de ellas serían mejor si se delegaran a gobiernos locales, a pesar de que estas demuestren una interdependencia para poder llevarse a cabo. Dicho lo anterior se genera una polémica entre la centralización y descentralización en cuanto a la delegación de cuestiones administrativas en cuanto al grado de jerarquización, ya sea horizontal o vertical que, a su vez, recae en la manera en que se lleva a cabo la toma de decisiones. Se debe resaltar la existencia de gobiernos que cuentan con distintos niveles de toma de decisiones, esto con la finalidad de determinar mejor los niveles de distribución y provisión de servicios públicos con base en su distribución geográfica, política y fiscal (Oates, 1972).

La manera en que se organiza el sector público definirá parte de la eficiencia de los gobiernos para llevar a cabo las funciones económicas que a este le corresponden, es por eso que surge la necesidad de estudiar cuál forma de gobernar resulta mejor para poder llevar a cabo las tres funciones. Por una parte está la centralización, entendida por Oates (Oates, 1972) como una forma unitaria de gobierno en donde no existen otros niveles de gobierno a parte del central, y por otro lado, se encuentra la forma descentralizada, en donde el gobierno central está casi deslindado de las responsabilidades económicas, ya que los gobiernos llevan a cabo las tareas del sector público.

### **2.3.1. Centralización.**

Los planteamientos de Oates hacia la centralización exponen que aquellos gobiernos de mando único tendrían la capacidad de mantener altos niveles de empleo aunado a la estabilización de precios en un grado mayor al que lo haría un gobierno

descentralizado.

Los gobiernos centralizados tienen ciertas ventajas sobre las funciones económicas a comparación de los gobiernos locales. En cuanto a la función de estabilización, se considera necesario un mando único ya que si esta función se diera a los gobiernos locales no habría un control de precios ni de inflación dado que no existiría un mando central que calculara la impresión de billetes y por lo tanto, los presiones no estarían estables y mucho menos existiría un pleno empleo; es por esto que el gobierno central podría hacer más eficiente al crear y utilizar políticas monetarias y fiscales para mantener la inflación en sus niveles más bajos.

En cuanto a la función de distribución, se considera que puede ser una función dirigida por un gobierno centralizado de donde emanen programas que permitan la redistribución del ingreso, dado que un gobierno local al aplicarlos y crearlos directamente, podría caer en actos de corrupción donde únicamente beneficie a unos cuantos y no al sector de la población que lo necesite. Para la función de asignación, es necesario primero comprender la diferencia que existe entre los tipos de bienes, ya que los bienes también son clasificados con base a los estratos de gobierno, si es que hay gobiernos descentralizados, sino los hay todos los bienes y su distribución y elaboración dependerían del gobierno central ya que sería el más apto para determinar la cantidad de bienes por producir lo que conlleva a que se de una distribución mas uniforme y con costos bajos (Yáñez, 2016).

El estado centralista considera varios aspectos políticos y territoriales en donde existe una única unidad de mando y de toma de decisión, es por eso que para algunas funciones que debe llevar a cabo el gobierno resulta más cómodo esta vía, la unificación de ideas permite la disminución en los costos de transacción y producción al igual que provoca la estabilización deseada a través de las políticas monetarias y fiscales implementadas.

En cuanto al aspecto de ingresos y gastos, llevar una contabilidad nacional resulta también una función del gobierno central ya que puede medir los efectos de todas

aquellas transacciones y transferencias para efectos de inversión y gasto público, en cuanto a la política fiscal en torno al sistema impositivo también se logra ver beneficiado en un gobierno centralizado, ya que las formas de contribución tendrían un grado de igualdad sin provocar un cobro desigual de impuestos, ya que si esto se diera a través del pago diferenciado por localidades se daría un efecto de migración de población para aquellos lugares en donde se pagara menos y recaería un problema económico conocido como “free rider” en donde ciertos individuos que no contribuyen, toman ventaja del resultado de aquellos que si lo hacen.

La centralización puede funcionar como una estrategia de carácter administrativo que puede reflejarse en cierto grado de eficiencia del cumplimiento de las actividades del sector público, traducidas en la toma de decisiones. A pesar de ello, la eficiencia también se puede observar en aquellas tomas de decisiones que no son solo de un único mando, sino que, aun que exista un grado de complejidad para hacerlo se deleguen ciertas funciones del sector público a distintos niveles de gobierno lo cual se puede traducir como lo opuesto a la centralización, es decir, a la descentralización del funcionamiento del gobierno y las responsabilidades del Estado (Montiel, 2019).

### **2.3.2. Descentralización.**

Así como existen funciones que deberían pertenecer a las decisiones de un mando único, centralizado también algunas de ellas serian más eficientes si se delegaran a demás niveles de gobierno, tales como los locales.

La primera de las funciones que no corresponde, de manera lógica, a un gobierno descentralizado es la función de estabilización, dado que las herramientas para poder lograr este objetivo es a través de la creación y aplicación de políticas macroeconómicas que van más allá de un entorno local, sino que traspasa fronteras y corresponden a asuntos políticos y económicos que dependen de un contexto internacional que sin embargo debe procurar la estabilidad de la moneda, los precios y las tasa de interés.

Las otras dos funciones económicas del sector público, asignación y redistribución, son funciones que se limitan a cierto sector de consumo y con diferentes necesidades;

si estas funciones fueran tarea de un gobierno centralizado habría una producción de bienes masiva y a bajos costos, sin embargo no todos los sectores de la población demandan los mismos bienes y servicios, por lo tanto, para la función de asignación, la descentralización permitiría un panorama más cercano a las necesidades reales de los sectores limitados. La provisión de bienes públicos en manos de los gobiernos locales resultaría la forma más eficiente de llevar a cabo esta tarea dadas las variaciones sobre las necesidades de las localidades y la población (Oates, 1972).

Los consumidores locales son los demandantes, de primera mano, de diferentes servicios y productos del sector público, dada esta premisa se toma en cuenta el modelo de “Votar con los pies” de Charles Tiebout, en donde se expone que los consumidores locales son quienes revelan las preferencias específicas de un bien público y que además lleva consigo el efecto de desplazamiento, es decir, provoca que los individuos busquen aquel lugar en donde se produzca o se ofrezca en mayor medida el bien público que requieren, al igual que también buscan el paquete de impuestos que mejor convenga a sus intereses (Rincón, 2010).

El teorema de Tiebout apuesta por el gobierno descentralizado, considera que los gobiernos locales actúan como productores que buscan la eficiencia y que cada ciudadano es un consumidor en busca maximizar la utilidad del bien, es por ello que solo los gobiernos locales tendrán una capacidad de respuesta mas eficiente ante las necesidades de los ciudadanos haciendo una mejor asignación del gasto público para dar respuesta a las demandas de la población.

Oates, considerando las aportaciones de Tiebout, afirma que un gobierno descentralizado tendría una producción de bienes y servicios más eficientes de manera que los recursos públicos puedan ser empleados de manera más eficiente satisfaciendo las preferencias de los consumidores; además, se considera que al ser un gobierno más próximo a la necesidades de los ciudadanos, estos tomarán conciencia sobre la necesidad de financiar sus propios programas por lo cual se da la necesidad de implementar una serie de impuestos que permita este financiamiento haciendo notar que a través de las aportaciones locales de cada habitante los beneficios se verán traducidos en la

producción y distribución eficiente de los productos y servicios que ofrece el sector público y de asumir los costos reales de dichas actividades (Salazar, 2008).

Siguiendo con las ideas y planteamientos de Oates, la descentralización del sector público posee características económicas deseables las cuales él mismo describe de la siguiente manera. En primer lugar, tiene la capacidad de identificar los niveles de consumo de un bien público, en este sentido, la eficiencia económica reside en la asignación de recursos de manera más responsable y apegada a los gustos de los consumidores; por otra parte, la eficiencia económica la podemos obtener a través de la selección de las funciones y de los bienes, y de la asignación de recursos públicos que mejor se apeguen a las necesidades y preferencias de los individuos; ya que por el lado contrario, la ineficiencia se logra cuando no se toman en cuenta las necesidades de las diferentes comunidades e individuos. Después, se considera un medio para incrementar la innovación para que los gobiernos locales incrementen su eficiencia en las técnicas de producción. En tercer lugar, el gobierno local tiene la capacidad de crear instituciones que permitan la toma de decisiones públicas de manera más acertada en donde se reconozcan de manera directa el costo real de los programas de carácter público.

## **2.4. Teorema de descentralización de Oates.**

A partir de la diferenciación entre la centralización y descentralización, Oates plantea el “Teorema de la descentralización” con la finalidad de demostrar las ventajas de trabajar bajo un esquema descentralizado (?). Lo que se demuestra a través del teorema es que los costos de producción de un bien público resultan ser similar para los distintos niveles de gobierno, sin embargo, la gran diferencia en ellos reside en el bienestar generado entre la población, para lo cual los gobiernos jurisdiccionales o locales son quienes logran cumplir con este objetivo dada la diversidad de demandas de la población.

El punto específico de este teorema es encontrar el grado óptimo de descentralización del gobierno para la mayor satisfacción de las demandas sociales, en donde Oates

plantea que en la estructura de los gobiernos jurisdiccionales existe una provisión de bienes tan precisa de la cantidad de individuos que consumen esos bienes a lo cual el autor le llama perfecta correspondencia (Oates, 1972). Si partimos de la perfecta correspondencia, podemos decir también que los gobiernos jurisdiccionales, que podemos entender para nuestro caso como locales, proporcionan niveles de producción eficientes ante un gobierno central que proporciona un nivel generalizado y uniforme.

A través de los teoremas, tanto de Tiebout y Oates, se puede identificar la necesidad de establecer e identificar las estructuras de un gobierno descentralizado que permitan que las funciones económicas del sector público que corresponden a la asignación y a la provisión de bienes públicos se lleven a cabo de tal manera que se consideren las preferencias de los individuos y sus comunidades, y así mismo, encontrar el grado de descentralización necesario que corresponda a cada gobierno local para el cumplimiento de estas funciones del sector público.

Finalmente, se puede considerar que la descentralización tiene características que la convierten en un modelo ideal que garantiza un sistema que proporciona servicios que se adecuan a las preferencias de los individuos, que garantizan las posibilidades de progreso técnico y una prestación eficiente de los servicios públicos dado que estará más apegada a las necesidades de la comunidad, esta va de la mano con la necesidad de autofinanciamiento de las comunidades, la cual se vale de la recaudación propia a través de la tributación local.

Dada la importancia que tiene la tributación local para el sistema descentralizado es necesario conocer la forma en que se administran los ingresos y gastos para la financiación de los programas públicos que vuelvan más eficientes la prestación de servicios por parte de los gobiernos, que para este caso nos enfocamos en los gobiernos locales, y así mismo se lleven a cabo las funciones fiscales que les correspondan. En el siguiente apartado hacemos una caracterización de la descentralización de las finanzas públicas, las cuales se centran en las competencias del gobierno que se refieren a dos cuestiones, la recaudación de impuestos y el gasto público.

## **2.5. El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal.**

El proceso de descentralización resulta una variable que puede ser estudiada desde distintas aristas dada las variantes que de esta emanan. El punto de partida de la descentralización, para Musgrave, es la determinación de responsabilidades y la asignación de competencias para los diferentes niveles de gobierno; con Oates identificamos que la descentralización se relaciona con subconjuntos geográficos, la atribución de autoridad y el ejercicio de las finanzas, componentes que además van delimitando el tamaño del sector público.

Dentro del proceso de descentralización es necesario, además, considerar otra serie de factores además de los geográficos y económicos que conlleva este proceso, estos factores son los demográficos, institucionales, políticos y culturales, por mencionar algunos (Pérez y Prieto, 2009). La mayoría de las teorías de la descentralización llevan inmerso un elemento fundamental que va mas allá de la cuestión fiscal, económica y política, y eso es el bienestar colectivo, es decir, el bienestar de los ciudadanos tal como lo sostiene el teorema de Tiebout.

En el contexto de las últimas décadas el término de descentralización se ha utilizado para referirse a las nuevas formas de administración que se han desprendido de la federalización de algunos sistemas de gobierno, en donde las actividades del sector público han sido distribuidas a los niveles de gobierno subcentrales que nacen de este cambio de sistema de gobierno (Cardona, 2010). Se considera que los gobiernos descentralizados son ideales y los más acertado en las demandas de la población dada su cercanía con la ciudadanía y por ende traerá bienestar social y económico, principalmente, a todas las entidades y localidades una vez que las transferencias de autoridad y toma de decisiones sean establecidas y asumidas, y así poder llevar a cabo las funciones públicas concedidas. En términos generales, la descentralización se traduce como un proceso en el que los gobiernos centrales ceden recursos y autoridad a los gobiernos subcentrales para decidir sobre sus asuntos económicos y sociales (Schneider, 2003).

La descentralización, tiene que ver entonces con la forma de organización territorial, política y económica, es decir la organización del Estado. La forma de organización que tenga el Estado tendrá una influencia sobre los procesos de descentralización administrativa y política en los gobiernos subnacionales buscando iniciativas y estrategias para incentivar el crecimiento económico y el desarrollo al igual que el bienestar generalizado en sus ciudadanos.

Es fundamental para las localidades que, una vez configurada la forma de gobierno descentralizada, se implementen estrategias y mecanismos que hagan funcionar la independencia económica y administrativa reconocida por la constitución para impulsar el desarrollo económico local y regional, llevando acabo proyectos endógenos, estrategias y políticas de desarrollo. La capacidad que tengan los territorios de llevar a cabo sus políticas de desarrollo regional y local dependerá de los procesos de descentralización previos y las transferencias de competencias hacia las jurisdicciones en el plano político-administrativo (Barquero, 2001). Así como es fundamental que en estos procesos de asumir la descentralización en el plano político-administrativo y fiscal, es necesario comprender estos conceptos.

### **2.5.1. Descentralización política.**

La descentralización política tiene que ver con ceder a los gobiernos subnacionales las competencias y funciones administrativas, recursos y capacidad de toma de decisiones de gobierno dentro del territorio que compete, que puede abarca desde la nación hasta los gobiernos más pequeños. Además, esta descentralización aplica para la designación de funcionarios locales a través de la elección por medio de sus ciudadanos (Treisman, 2007). Las constituciones y leyes también se unen a la descentralización política ya que los gobiernos subnacionales asumen sus propias actividades públicas que difieren del gobierno nacional o central, razón por la cual deberán adaptarse las leyes, normas y políticas a las necesidades de las jurisdicciones locales.

### **2.5.2. Descentralización administrativa.**

La descentralización administrativa tiene como objetivo apoyar las actividades del gobierno federal ya que se presenta cuando existe la necesidad de aplicar al menos una de las políticas que provienen del gobierno central, unitario o federal. Cuando este es el caso, son los agentes locales que han sido designados o subordinados directamente del gobierno central quienes tendrán la tarea de implementar las políticas centrales.

Este tipo de descentralización también tienen que ver con la transferencia de autonomía a los funcionarios de los niveles subnacionales y sus organismos e instituciones relacionadas con el manejo de las finanzas del gobierno descentralizado. Es por eso que una de las partes que miden la eficiencia de la autonomía administrativa tiene que ver con el control de los recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales y el porcentaje de ingresos que estos logran de manera autónoma para poder llevar a cabo sus funciones (del Rosario Cárdenas Elizalde et al., 2017). Además, se incluyen al control de recursos los ingresos que se hacen a través de las dependencias, institutos u organismos locales cuyas funciones se asimilan a las que se ejercen en el gobierno central.

### **2.5.3. Descentralización fiscal.**

La descentralización fiscal no es nada más que la base de los planteamientos del federalismo fiscal de Oates, si no existiera una descentralización fiscal no podría darse el federalismo en este mismo sentido, es por eso que para fines prácticos del estudio entenderemos a la descentralización fiscal como el ordenamiento de las tareas fiscales entre los ámbitos de gobierno centralizado y descentralizado, es decir, los actos de recaudación de fondos que se llevan a cabo en los gobiernos subnacionales, pero que a su vez se derivan de un esquema fiscal planteado desde el gobierno central.

La descentralización fiscal es la transferencia de autoridad del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, a los cuales se les otorga la capacidad de establecer y definir sus bases tributarias impositivas y para que definan su gasto público

(del Rosario Cárdenas Elizalde et al., 2017). El objetivo principal que persigue la descentralización fiscal es la obtención de recursos propios para el financiamiento de sus actividades públicas, sus políticas a implementar y el desarrollo de sus programas; además de asignar y distribuir la carga financiera entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados (Salazar, 2008). Se considera que los gobiernos subnacionales tienen facultades para recaudar sus propios ingresos, y no son unidades administrativas subordinadas del gobierno central, con la finalidad de cubrir su respectivo gasto público.

A pesar de que el objetivo es muy claro, los caminos para llegar a él no parecen del todo los más fáciles ni tampoco del todo descentralizados. En los gobiernos puramente centrales, la recaudación se concentra en el central y es este ente el mismo que distribuye a los gobiernos dependientes de este todos sus ingresos, sin que estos tengan la facultad de recaudar sus fondos propios (Cabrero, 2004). Por otra parte, desde el enfoque descentralizado, tanto el nivel de gobierno más centralizado como los gobiernos locales, cada uno tendrá la facultad de recaudar sus fondos; cuando los fondos resultaran insuficientes para cubrir los gastos de los gobiernos locales, será el gobierno central el que tiene la capacidad de hacer transferencias hacia los gobiernos locales (Pablos, 1994). A este tipo de transferencias intergubernamentales se les conoce como transferencias compensatorias, es decir, que se recurre a ellas cuando la recaudación propia de los gobiernos locales no fue lo suficiente para llevar a cabo sus actividades.

La descentralización fiscal promete ser la forma de organización más eficiente con base en los planteamientos de Oates, en donde expresa que las finanzas descentralizadas permiten la toma de decisiones sobre ciertas funciones del sector público y así no se requiere la intervención del gobierno central, ya que los gobiernos subnacionales cuentan con el total control de la toma de decisiones en cuanto a materia fiscal se refiera. (?) afirma que es importante que las autoridades locales lleven a cabo su tarea de recaudación ya que estos mismos tienen la decisión fiscal sobre el gasto que realice cada comunidad.

## **2.6. Descentralización de las finanzas públicas.**

Se ha discutido anteriormente que las funciones de asignación y distribución corresponderían idealmente a los gobiernos locales, los cuales se consideran más apegados al conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, lo cual permite un uso más eficiente de los recursos y así mismo la recaudación de impuestos a través de la población cuyo objetivo es cubrir el costo de los programas que se aplicarán para generar el beneficio esperado entre los miembros de la comunidad; que por lo dicho, llevan implícitos los ingresos y gastos de los que dependen los gobiernos locales para llevar a cabo dichas funciones que competen a este tipo de gobierno.

En (Musgrave y Polinsky, 1975) se proponen cinco principios básicos que respaldan la idea de las funciones descentralizadas, los cuales son:

1. Principio de diversidad: ampara la diversidad de preferencias en bienes y servicios públicos de las diferentes jurisdicciones.
2. Principio de equivalencia: se les atribuye a los residentes de la jurisdicción el beneficio de la provisión pública del derecho al voto y la carga de su financiación.
3. Principio de redistribución centralizada: el gobierno central deberá llevar a cabo esta función mediante un sistema impositivo basado en la progresividad y las transferencias intergubernamentales.
4. Principio de neutralidad: en la localización para evitar diferencias fiscales entre regiones.
5. Principio de estabilización centralizada: los instrumentos necesarios para lograr la estabilidad de la economía corresponden a la titularidad central.

Además de los cinco principios mencionados también se añaden tres principios complementarios en donde se establece que la corrección de las externalidades corresponderá a los niveles de gobierno superiores y no a los locales, además de que el gobierno central deberá asegurar la provisión mínima de aquellos servicios básicos

esenciales para la población en general.

Uno más de los principios complementarios que sugieren Musgrave y Mitchell tiene que ver con igualar la posición fiscal de los gobiernos descentralizados para dotar de servicios a la población con esfuerzos fiscales mas o menos similares para lo cual Oates añade que las administraciones territoriales son las apropiadas para ajustar a cada región los bienes y servicios que se proveen a los ciudadanos con base en sus preferencias y necesidades específicas para hacer de la asignación una función más productiva para el sector público. Para procurar, a demás de la productividad, la eficiencia de la descentralización se debe considerar el principio de Tiebout en donde los ciudadanos se desplazan para encontrar el lugar donde mejor correspondan los bienes y servicios públicos con relación a los impuestos.

Tomando como referencia el planteamiento anterior podemos decir que la administración descentralizada a demás de proveer bienes y servicios, debe valorar la estrecha relación que se crea entre los impuestos que paga el ciudadano y los beneficios que este mismo recibe a cambio traducidos en la dotación de bienes y servicios públicos. Ante esta relación de, impuesto soportado/beneficio obtenido, se considera que los gobiernos subcentrales a través de sus propias administraciones financien sus propios programas de ingresos y gastos para que las funciones que se lleven a cabo sean financiadas con recursos propios, mismos que se deberán obtener, por una parte, a través de impuestos propios los cuales deberán ser definidos claramente dada la jurisdicción de los gobiernos (Cantos et al., 1998).

Una vez incluidas las cuentas de ingresos y gastos al igual que los impuestos que van ligados a la satisfacción de necesidades identificadas de manera directa por los gobiernos locales, se puede afirmar que el esquema de las finanzas públicas también deberá tener un carácter descentralizado el cual se aplica a la función de asignación combinado con la provisión de bienes públicos locales. Cabe mencionar que, si bien algunas funciones fiscales deben llevarse a cabo y ser administradas por un nivel centralizado, otras se deben realizar a un nivel más descentralizado aunadas las funciones económicas del sector público; para esto seria deseable que existiera un

modelo de estructura fiscal de acuerdo a los territorios.

La estructura fiscal de acuerdo con el espacio territorial funciona como una delimitante sobre las funciones que se deben cumplir en el sector público, en cuanto a la función de asignación hemos dicho que lo ideal es que los gobiernos locales satisfagan las necesidades de manera directa con sus residentes, sin embargo, habrá algunos servicios que no puedan ser provistos por estos gobiernos jurisdiccionales y tengan que ser provistos por el gobierno superior desde el ámbito nacional.

En cuanto a los gobiernos jurisdiccionales y la provisión de bienes, Musgrave (Musgrave, 1992) identifica tres órdenes de gobierno, el nacional que deberá proveer servicios como la defensa de la nación, el regional que debería estar a cargo por ejemplo de la construcción de carreteras y el gobierno local, que bien podría proveer servicios públicos como el alumbrado. Es así como se va construyendo la forma de asignar responsabilidades y ciertas actividades a los diferentes tipos de gobierno, si bien tienen que proveer bienes y servicios también tendrán que delimitar sus fuentes de ingresos para poder financiar esta dotación de bienes públicos.

La delimitación de las funciones de los gobiernos, demanda una estructura fiscal que limite espacialmente los beneficios de su población, sin embargo, no se habla de gobiernos limitados y aislados, al contrario, se busca la unidad de los diferentes órdenes de gobierno de manera coordinada para proveer y así mismo coordinar una estructura fiscal sólida, misma razón por la cual algunas funciones fiscales deben ser centralizadas y otras descentralizadas.

Los impuestos, entonces, se tendrán que clasificar por la función y la utilidad para la jurisdicción que beneficie y para financiar las funciones que cada nivel de gobierno lleve a cabo formando unidades fiscales. En cuanto a los impuestos nacionales, se puede decir que el impuesto más útil para la recaudación es el impuesto sobre la renta, en el caso de México y en España el impuesto sobre la renta de personas físicas, ya que el beneficio de los bienes y servicios que pertenecen a la nación son utilizados por todos los ciudadanos, razón por la cual todos los ciudadanos se ven

comprometidos a contribuir a través de este impuesto.

En este mismo sentido deberían manejarse los impuestos locales ajustando sus instrumentos impositivos de acuerdo a los beneficios que recibirán los ciudadanos y los servicios que serán provistos. Esto cumple con el principio del beneficio, el cual se basa en la financiación descentralizada, en donde el gravamen utilizado recae sobre la capacidad de pago de los habitantes tomando en cuenta que de esta manera los habitantes no cambiarían de residencia y así su beneficio sería mayor.

Otro aspecto importante que se debe resaltar de la descentralización fiscal es que, dado que los gobiernos locales deben buscar ingresos propios, son estos mismos los responsables de utilizar sus herramientas impositivas y recaudatorias, como los cobros directos, cobros indirectos, subvenciones del gobierno central y la deuda pública, de tal manera que se garantice la eficiencia económica; es decir, que se le atribuya a los gobiernos subnacionales la responsabilidad fiscal para la obtención de ingresos públicos con la finalidad de cubrir el gasto de estos gobiernos (de [Vivar Mercadillo et al., 2014](#)).

La falta de correspondencia entre los niveles centrales y subcentrales en cuanto a la toma de decisiones en temas fiscales, ya que los gobiernos subnacionales cuentan con una limitada capacidad de imponer una base impositiva que sea eficiente en la correspondencia al gasto que se ejerce; aunado a esto, los gobiernos locales tienen que cumplir con las funciones públicas que les han sido cedidas, independientemente del crecimiento en la demanda de servicios que estos tengan al igual que la necesidad de cubrir los gastos, generando así la necesidad de las transferencias dada la falta de recursos financieros para llevar a cabo las actividades (de [Vivar Mercadillo y Monge, 2017](#)).

A lo largo de este capítulo hemos desarrollado una perspectiva de la importancia del sector público, su desarrollo y evolución a lo largo del tiempo. El sector público nos permite idealizar la cantidad de recursos y los factores productivos de los que una sociedad dispone para llevar a cabo ciertas actividades económicas que repercuten

en el bienestar de la sociedad.

El sector público no es un concepto que se pueda estudiar de manera aislada ya que comprende variables que son dependientes entre sí para poder comprender su concepto como tal y entender la sustancia del sector público. El Estado, los gobiernos y la economía son las variables dependientes que se entrelazan para idealizar las actividades que tiene que cumplir el sector público. Ayala Espino (Espino, 1999) considera que las actividades principales del sector público tienen que ver con la unidad nacional, el desarrollo y la estabilidad económica de un territorio, bienestar social y calidad de vida, por mencionar algunas, las cuales deberá llevar a cabo a través de ciertas acciones en conjunto con instituciones, gobierno y sociedad, así como de la mano con el sector privado, para poder cumplir con sus responsabilidades.

Las actividades que lleva cabo el sector público han sido estudiadas a lo largo del tiempo, de las que nos hemos ocupado en los párrafos anteriores, han sido las actividades económicas dentro de las cuales se destacan tres, asignación, distribución y estabilización. Estas tres actividades fueron planteadas y estudiadas por Musgrave y posteriormente respaldadas por Oates; ambos destacan que las actividades dependen del gobierno, sin embargo, hay que analizar qué tipo de gobierno es el ideal para llevar a cabo dichas actividades.

En un principio se considera que la mejor forma de llevar a cabo estas actividades, es a través del sistema centralizado, sin embargo, bajo los planteamiento de Oates, se considera que los sistemas descentralizados son los más aptos para llevar a cabo las actividades económicas del sector público dado que este tipo de gobierno conoce más las necesidades de los ciudadanos ya que los descentralizados comprenden jurisdicciones pequeñas en las cuales las necesidades son identificadas con mayor facilidad y así mismo podrán satisfacer de manera directa y con costos menores las demandas de la población.

Las ventajas del sistema de gobierno centralizado, así como las del sistema descentralizado se conjugan en su análisis para dar como resultado el sistema federal

de gobierno, el cual toma los aspectos positivos de los gobiernos centrales al igual que toma lo mejor de los descentralizados (Porrás y Vázquez, 2014). Uno de los objetivos del federalismo tiene que ver con conseguir el equilibrio en la economía del sector público, y una manera de conseguirlo es a través de la dotación de funciones y atribuciones a los gobiernos federales y a los subnacionales.

Una vez que las actividades de asignación, distribución y estabilización son asumidas por los distintos tipos de gobierno que le competen al sistema federal, se buscan los medios para que las actividades del sector público puedan ser financiadas para llevarse a cabo. La manera más fácil de hacerlo, como ya lo describimos en los párrafos anteriores, es a través de la recaudación, la cual se lleva a cabo desde distintas maneras una vez que se aplica el federalismo fiscal y las potestades tributarias se distribuyen en los gobiernos.

La descentralización de las actividades administrativas y financieras permiten al gobierno nacional y los subnacionales establecer las formas en que han de recaudar sus ingresos, dándole a los gobiernos más centrales como el federal y la administración central, un control tributario mayor que a los descentralizados como el estatal o el municipal y las administraciones autonómicas y locales, lo cual ha provocado desequilibrios fiscales en donde los descentralizados requieren recursos externos dada su limitada capacidad de recaudación.

La descentralización fiscal se entiende como un proceso a través del cual se hace una transferencia de decisiones y responsabilidades de un nivel centralizado a aquellas unidades descentralizadas, esto implica que cada una de estas unidades tengan un poder de decisión, con la finalidad de que se cumplan los objetivos de cada una de ellas de manera eficiente. Para lograrlo podemos distinguir tres bases teóricas que respaldan la descentralización, además de la descentralización en cuanto a las facultades fiscales e impositivas.

- El “votar con los pies” de Tiebout donde se resalta la eficiencia del sector público en cuanto a la elección de los individuos por la jurisdicción que les otorgue un mayor beneficio sobre los impuestos pagados.

- El “teorema de descentralización” de Oates, que afirma que los gobiernos locales son los ideales para proveer los servicios y bienes a su población de manera eficiente tomando en cuenta los costos con la finalidad de conseguir el bienestar.
- Los planteamientos de Musgrave sobre la función de asignación de los gobiernos locales y los principios de las funciones descentralizadas.

El análisis del sistema descentralizado, comparado con el centralizado y las funciones que le compete a cada uno de ellos nos lleva a la idea de que ninguno de ellos es bueno o malo, sino que en conjunto lograrían un equilibrio y un mejor sistema de gobierno en donde las ventajas de ambos se compartan, es donde se origina el sistema federal, el cual describimos en el apartado siguiente.

---

# Capítulo 3

## Federalismo fiscal y la Coordinación fiscal en México y España.

### 3.1. Sistema Federal de gobierno.

Los dos sistemas de gobierno, tanto centralizados como descentralizados han demostrado tener sus ventajas y desventajas en cuando al cumplimiento de sus funciones económicas, sin embargo, estos sistemas de gobierno pueden verse como polos opuestos, en donde es completamente descentraliza o central; a pesar de esta situación y de que ambas se complementarían en cuanto a sus funciones, Musgrave y, posteriormente, Oates se plantean un sistema de gobierno que rescate las características positivas de los dos sistemas de gobierno y proponen el **sistema federal**.

Algunos estudios del federalismo previos a los aportes de Oates apuntan a que este sistema de gobierno coordina las funciones tanto de los gobiernos centrales como de los regionales y locales ya que cada uno de ellos se considera un ente independiente y autónomo. Tomando como referencia a Luis Aguilar (Villanueva, 1996), retomamos las características que el propio autor identifica de los sistemas federales, las cuales se enlistan enseguida:

- Establece la existencia de dos o más instancias de gobierno que actúan directamente sobre sus ciudadanos. Para el caso de México se consideran las instancias federales, estatales y municipales; para el caso de España el presidente, los presidentes de las Comunidades Autónomas y los alcaldes municipales.
- Reconoce el reparto de poderes legislativo, ejecutivo y judicial (en ambos países).
- Existe una distribución de competencias entre las instancias de gobierno y se garantiza autonomía para cada instancia.
- La mayoría de los sistemas federales contemplan una autoridad municipal.

Dentro de las definiciones del federalismo y sus diferentes contextualizaciones, al visualizar un contexto internacional del federalismo se consideran cinco sistemas diversos las cuales, con base en sus características, Ronald Watts (Watts, 2001) los clasifica de la siguiente manera:

1. **Uniones descentralizadas:** en estos sistemas la autoridad constitucional reside en un gobierno, pero se identifican sub-entidades con cierto grado de autonomía funcional.
2. **Federaciones:** son sistemas donde hay un gobierno, pero se conforman de entidades con gobiernos capaces de tratar directamente con sus ciudadanos y que tienen poderes que la constitución les confiere.
3. **Confederaciones:** están constituidas por entidades políticas que forman un gobierno común, el cual depende de los gobiernos y de las unidades que lo constituyen.
4. **Estados libres asociados:** este sistema hace referencia a la unión que se da de una entidad pequeña con una entidad mayor, en donde la pequeña no pierde su autonomía, sino la conserva.
5. **Ligas:** en este esquema se identifican entidades políticas independientes regidos por una Secretaría General.

Dentro de estos sistemas federales que han sido identificados, algunos países han sido clasificados por el autor, España y México han sido identificados como confederaciones. Cabe señalar que México se considera como un sistema federal conformado desde 1854 estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para el caso de España a pesar de que la forma y la práctica son de carácter federal dentro de su constitución no se ha acuñado el término “federal”.

El federalismo representa los compromisos entre un sistema de gobierno central y las unidades descentralizadas en donde cada una asume la toma de decisiones y la provisión de bienes que les compete de acuerdo a su jurisdicción. Dado este concepto, del gobierno central se destaca la estabilización de la economía y la distribución de la riqueza mientras que los locales se encargan de la provisión de bienes, por lo tanto, el sistema federal combina ambos modelos de gobierno y ofrecerá la mejor forma de resolver los problemas que constituyen la economía del sector público (Castro, 2019).

Con esto último se hace una distinción entre la descentralización y la desconcentración, ambas conllevan un fin administrativo, la descentralización implica el poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas, mientras una delegación de control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa es desconcentración, con una perspectiva económica, la condición que se requiere es que las decisiones sobre los servicios públicos estén determinados por la demanda de los residentes de las diferentes jurisdicciones (Meyer, 1957). La descentralización bajo el esquema federalizado permite la toma de decisiones de manera independiente, mientras que la desconcentración únicamente delega funciones a los subniveles de gobierno lo cual se puede ver desde distintas perspectivas dado el país donde se analice. Como observamos, el sistema federal incide en los aspectos políticos, sociales administrativos y económicos, ya que al ser un sistema de gobierno se engloban las actividades que corresponden a este de acuerdo con sus características. Es por esto que es importante conocer el sistema federal desde la perspectiva económica.

## **3.2. El significado económico del Federalismo.**

La importancia de estudiar los sistemas de gobierno, ya sean centralizado o descentralizado, radica en su incidencia en los procesos económicos como la distribución de la riqueza, la asignación y los patrones de uso sobre los recursos disponibles en las unidades descentralizadas o desconcentradas. En este sentido, la descentralización del sector público debajo de la mirada económica lleva consigo los mecanismos mediante los cuales los diferentes niveles proveen bienes y servicios públicos de acuerdo a la población o las diversas áreas o estructuras geográfico-políticas.

Con lo anterior, Oates (Oates, 1972) da una definición del gobierno federal como un sector público con ambos niveles de decisión, descentralizada y centralizada, en donde las elecciones realizadas en cualquier nivel con respecto a la provisión de servicios públicos son determinadas en gran medida por las demandas de los residentes de cada jurisdicción. Un aspecto importante a resaltar de esta definición es que la toma de decisiones de cada nivel de gobierno estará basada en la delegación de responsabilidades por la autoridad o bien por que se garanticen a través de las respectivas constituciones.

Una vez establecidas las funciones y responsabilidades, la estructura constitucional se refleja en un proceso de toma de decisiones público en donde los resultados tienen una relación más cercana y un impacto mayor sobre la riqueza de los residentes y los gobiernos locales, en el caso de México lo estipula el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 25 de la ley 7/1985. A pesar de esto, para Oates se considera un problema teórico el determinar la estructura óptima del sector público en términos de asignar las responsabilidades sobre la toma de decisiones y además de las funciones que serán delegadas, además de revisar cómo debería ser la división apropiada de las funciones fiscales entre los niveles de gobierno de los sistemas descentralizados.

Un sistema federal, entonces, reconoce que hay una jerarquía de gobiernos en donde cada uno de ellos ejerce su propia autoridad respaldada por su autonomía y su

autoridad política definida a la vez que se le reconoce, también, autoridad económica. La importancia del federalismo se basa en la manera en la que se logra un equilibrio entre las funciones económicas y políticas que corresponden a un nivel jerárquico de gobierno más alto y centralizado en conjunto con las funciones y autonomía de los órdenes de gobierno inferiores. Al identificar que las funciones y competencias se distribuyen se debe asegurar que la soberanía y la autonomía administrativa y la política fiscal respeten la estructura de gobierno y las facultades que a cada uno le competen. Es por esto que la soberanía económica se reconoce a los territorios, y a sus respectivos gobiernos, como la facultad que tienen estos para ordenar el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social; mientras que la soberanía tributaria corresponde al ordenamiento de los ingresos y gastos y la capacidad de imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran dentro de la jurisdicción correspondiente para ejercer la administración tributaria (Weingast, 1994).

Habiendo descrito la relación del sistema federal respecto al ámbito económico e introducido la parte fiscal, retomaremos esta parte para adentrarnos en la esencia del federalismo fiscal.

### **3.3. Aspectos generales del Federalismo Fiscal.**

Reconociendo la soberanía económica que se le atribuye a los territorios y la jurisdicción que a estos les compete, retomamos la coexistencia del poder fiscal que ejerce cada orden de gobierno respecto al territorio que le corresponde se reconoce que el poder tributario, en cuanto a las potestades tributarias y en materia de gasto público, nos lleva a recordad la distribución de competencias según las funciones básicas señaladas por Musgrave, estabilización, redistribución y asignación de recursos y bienes, siendo que la última esta basada en la idea de descentralización de gasto público y de aquí que emanen los retos para el federalismo fiscal.

Una vez el gasto público, hemos de incluir los aspectos fiscales en un contexto federal el cual defiende la autonomía de los diferentes niveles de gobierno y sus fa-

cultades. El federalismo fiscal tiene como objetivo principal la combinación óptima de las características de la centralización y de la descentralización en cuanto a la asignación de sus competencias que se le atribuyen a cada nivel de gobierno, que en conjunto conforman el sistema federal.

La característica que diferencia al sistema federal de gobierno y el federalismo fiscal recae en las relaciones hacendarias que se establecen entre los diferentes ámbitos de gobierno. La tarea fundamental del federalismo fiscal es entonces la determinación del grado de descentralización en cuanto a las potestades fiscales mediante una asignación adecuada de competencias en cada orden de gobierno, es por eso que Oates considera para el federalismo fiscal, la combinación entre la centralización y descentralización de funciones que cada una de ellas ofrece.

Adentrándonos en el aspecto fiscal se han de identificar dos principios de la economía que se reflejan sobre este sistema federal tributario, el de eficiencia y equidad. El primero, tiene que ver con el libre tránsito de bienes, servicios, capital y trabajo y con las mismas capacidades, en donde las externalidades generadas así como los costos sean mínimos entre las jurisdicciones para que se respete la relación beneficio-impuesto dada la capacidad tributaria de los habitantes; el segundo, la equidad, se cumple cuando los costos se distribuyen de forma equitativa de manera vertical, es decir, que las personas de mayores ingresos contribuyan con pagos proporcionales a sus ingresos y de manera horizontal, que hace referencia que los impuestos aplicados deben afectar de igual forma a las personas que tengan la misma capacidad para contribuir (Jorrat, 2011).

Estos principios mencionados comienzan a tejer las relaciones hacendarias que se deben establecer entre las funciones del sector público y los niveles de gobierno a quien corresponde cada una de ellas, ya que las funciones fiscales dentro del federalismo se van delimitando en cuanto a las competencias para ingreso y gasto público pactadas constitucionalmente para cada nivel de gobierno. En este sentido, Enrique Cabrero, define al federalismo fiscal como un proceso en donde se integran los aspectos legales, políticos y administrativos con el fin de retomar las desventajas de

la centralización y transformarlas en eficiencia y equidad en sentido macro y micro-económico y en el ámbito institucional (Cabrero, 1999).

Dentro del federalismo fiscal se busca la forma más óptima de descentralizar las funciones fiscales en donde se asignen las funciones competentes y adecuadas para los distintos niveles de gobierno, y que cumplan en realidad con la descentralización y no sean funciones desconcentradas.

La delimitación de las competencias de las haciendas (ingresos y gastos), también forma parte del objeto de estudio del federalismo fiscal, ya que a través de las haciendas se establecen las relaciones institucionales que hay en los diferentes órdenes de gobierno en el sistema federal. El gasto público se ha ido descentralizando con base en los principios del sistema federal, sin embargo, este proceso lleva consigo la reducción de gastos administrativos y de los costos por provisión de servicios como parte de las responsabilidades y el manejo de los recursos por parte de diferentes órdenes de gobiernos (Flores, 2002).

La coordinación que se da de manera intergubernamental permite la distribución de fuentes impositivas entre los órdenes de gobierno con la finalidad de lograr la eficiencia de la administración tributaria y reducir las desigualdades entre las diferentes regiones jurisdiccionales de la distribución del ingreso. Tomando en cuenta la perspectiva del ingreso, en términos de eficiencia se consideraría que el gobierno federal sea el responsable de las fuentes que generen un mayor ingreso y que tengan un potencial redistributivo de mayor impacto; si se considera un descentralización total de las responsabilidades tributarias puede darse el caso de que las entidades locales, llámense municipios, determinen estructuras impositivas deficientes y el riesgo de desigualdades en la distribución sea mayor entre las regiones, es por ello que bajo el esquema de federalismo fiscal se busca la eficiencia en cuanto a la distribución de potestades tributarias y que impuestos como el valor agregado y sobre la renta pertenezcan al gobierno federal mientras que los impuestos como a la propiedad inmobiliaria puedan ser gravados por los gobiernos locales.

Una vez que se conoce que los gobiernos locales tienen funciones fiscales delimitadas a través del concepto del federalismo fiscal y además que se estipulan en el esquema constitucional, resulta necesario identificar estas potestades que han sido delegadas a los distintos órdenes de gobierno, ya sea a los más centralizados como el gobierno federal en México o al gobierno de la nación en España dirigido por la Administración General del Estado, o a los considerados descentralizados como los municipios para ambos países, los cuales consideraremos como gobiernos locales. El federalismo fiscal es competitivo cuando cada nivel de gobierno reconoce su autonomía y sus competencias respaldadas por la constitución, de tal forma que las políticas de cada nivel no han de coincidir entre ellas con el fin de que a cada gobierno subcentral le sea respetado su marco normativo político-administrativo propio, en donde de respuesta a las demandas de la población dentro de su jurisdicción (Cramés y Cadaval, 2017).

### **3.3.1. El federalismo y la descentralización fiscal en México.**

Los tintes de la descentralización, ya no únicamente administrativa, comenzaron a plasmarse en la desconcentración industrial, la planeación regional y con esto, la creación de Comités de Desarrollo Regional; posterior a estos inicios, el desarrollo regional siguió tomando auge en el ámbito de la planeación lo cual tuvo como producto planes sectoriales para las diferentes regiones industriales y no industriales del país (del Rosario Cárdenas Elizalde et al., 2017).

La década de los ochenta fue un parteaguas para las estructuras internas del país en cuestiones políticas y de gobierno, esto como consecuencia del proceso de adaptar políticas descentralizadoras y que, a pesar de los esfuerzos de distintos gobiernos por intentarlo, los resultados fueron acoplándose al modelo poco a poco comenzando con haber conseguido las alternancias partidistas y la defensa de la autonomía de los gobiernos locales (Rodríguez, 2008).

El gobierno de Miguel de la Madrid, que abarcó de 1982 a 1988, fue el pionero en aplicar un modelo de descentralización más cercano al contexto real (Lara, 1989). En este gobierno se incluyó, dentro del plan nacional, la decisión de redistribuir las

competencias entre los tres niveles de gobierno; este hecho tan importante marcó el camino a seguir de las funciones económicas, administrativas y políticas de las que cada gobierno sería responsable y además de eso, esta división de actividades adoptó las bases del federalismo planteado por Oates.

La redistribución de competencias traería consigo la necesidad de hacer una reestructuración de las capacidades administrativas y fiscales de cada uno de los niveles de gobierno. Además de llevar consigo la reestructuración, también permitió seguir con el impulso al desarrollo, que además de seguir con el enfoque de desarrollo regional, permitió promover el desarrollo de los estados y el de los municipios.

Este énfasis en el desarrollo de los estados y municipios permitió que la planeación de las actividades que desempeñan los gobiernos locales fuera a través de la participación de la sociedad en conjunto con los gobiernos. El hecho de que cada gobierno gestionara su planeación fue también un hecho que abonó a la descentralización, ya que para planear se requiere de la conformación de un comité, en este caso se les conoce como COPLADE al comité que se refiere a la planeación del gobierno estatal y COMPLADEMUN a comité que corresponde al municipio; ambos organismos comparten la característica de ser organismos públicos y descentralizados con el objetivo de impulsar el desarrollo de los estados y los municipios (INAFED, 2018).

La importancia y el impulso que tuvieron los municipios durante este periodo provocaron la necesidad de modificar la Constitución que prevalecía desde 1917 en específico en su artículo 115, el cual refuerza las facultades de los municipio y se cita, hasta el día de hoy, como “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...” (México, 2020). A través de este artículo constitucional se establecieron los regímenes políticos bajo los cuales se conformarían los municipios, las funciones que asumirían los municipios, entre ellas la prestación y suministro de servicios públicos, también se establecía que los municipios son libres de administrar su propia hacienda, la cual estaría compuesta de contribuciones, tasas, impuestos y

participaciones federales.

Al formar las haciendas de los municipios se les estaba otorgando el poder de actuar sobre sus ingresos para posteriormente planificar sus egresos, una de las herramientas que, también, se les concedió a los municipios en esta década fue la recaudación a través del impuesto predial, esto con la finalidad de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y no únicamente sus finanzas, sino, reconocerles sus facultades como gobierno descentralizado.

La descentralización de los estados y municipios trajo consigo todo un nuevo modelo de ajustes administrativos y fiscales que recaerían en las haciendas de cada nivel de gobierno y por lo tanto en la administración de las finanzas públicas. Para asimilar esta nueva reestructura y respetar la autonomía de los gobiernos locales, y su relación con los estados y la federación en cuestiones fiscales, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El SNCF, hasta la actualidad vigente, trajo consigo la eliminación de algunos impuestos estatales y la creación y adopción del IVA, impuesto al valor agregado, también se eliminaron 18 impuestos que correspondían a la federación y 458 correspondientes al estado (Latapí, 2012).

La descentralización fiscal de los municipios quedó reforzada en la década de los 90, lo que provocó que los municipios adoptaran fuentes de ingresos propios, lo que generó un desajuste en las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La formalización del proceso de descentralización fiscal trajo consigo la descentralización de los recursos federales, en donde los gastos aumentaron dada la necesidad de transferir recursos etiquetados a los gobiernos descentralizados dado el nuevo sistema que proponía la Ley de Coordinación Fiscal (Ramos, 2011). Estas transferencias etiquetadas provocaron una relación de dependencia puesto que el esquema de descentralización federal bajo el cual se regían las relaciones económico-administrativas de manera asimétrica y desequilibrada (Pablos, 1994). Este fenómeno provocó una ruptura con la esencia del federalismo fiscal planeado por Oates., ya que el modelo de federalismo fiscal que se implementó en América Latina y México tiende de manera inequitativa a la recaudación de ingresos, lo que tiene como consecuencia

una baja capacidad de cumplimiento de las actividades públicas que corresponden a los gobiernos subnacionales.

### **3.3.2. El federalismo y la descentralización fiscal en España.**

La Constitución de 1978 representa para el Estado la forma en que los ciudadanos deben dirigirse a través de sus derechos y obligaciones; así como también enmarca la situación política y territorial, lo que nos permite conocer la estructura territorial con el fin de dar un ordenamiento a las entidades de forma político administrativa, basadas en su principio de autonomía, que la misma Constitución enmarca, que se rigen por gobiernos autónomos y a su vez asumen responsabilidades en cuanto a educación, sanidad, por mencionar algunas.

El principio de autonomía, en el que se rige principalmente la Constitución, marcó el inicio de la descarga de obligaciones por parte del Estado hacia los demás entes territoriales, entre las que se puede destacar el tema de la Hacienda, lo que nos habla de una descentralización fiscal que con el paso del tiempo sigue modificándose y dando mayor libertad tributaria a los demás territorios. Tomando como base el Estado Autónomo y los principios de autogobierno establecidos en la carta magna de 1978, se han reformado, analizado y estudiado los cambios políticos y hacendarios que han surgido hasta llegar al modelo actual (Lucini, 1993).

Anterior a 1978, cuando se establece la división de los territorios, existía un gobierno totalmente centralizado en el que únicamente existía la forma del Estado y los gobiernos locales, los cuales dada esta división tan simple dependían altamente del Estado en cuanto a decisiones políticas y administrativas. A pesar de la dependencia al gobierno central, los gobiernos locales estaban conformados por sus ayuntamientos y diputaciones provinciales los cuales carecían de libertad de competencias dado el régimen centralista.

Después de las adecuaciones constitucionales que aparecieron en ese año, se sugirió un cambio de gobierno, uno menos centralizado y más autónomo de ahí que la división territorial se modifica y da como resultado la creación de las Comunidades

Autónomas. Las Comunidades Autónomas representaron el gran reto de autonomía, en un principio el Estado asumía la responsabilidad de dotar de recursos a estas comunidades para que tanto estas como sus municipios fueran capaces de garantizar los recursos necesarios para poder proveer los servicios públicos necesarios tales como educación, sanidad, cultura, servicios sociales, vivienda y algunos aspectos de infraestructura por lo que la Administración Central era la encargada de transferir los recursos a las haciendas de las Comunidades.

La descentralización del Estado, entonces, supone que debe existir una descentralización fiscal lo cual trae como consecuencia una autonomía de las entidades territoriales para adaptar sus ingresos y a su vez, ejercer el gasto. Así es como se le otorga a cada nivel de gobierno la responsabilidad de atender asuntos que garanticen el bienestar de sus habitantes y de cumplir con sus compromisos.

Siendo delimitadas las Comunidades, se habría de modificar el grado de descentralización del gasto y por consiguiente de los ingresos. Algunas de las competencias más destacables que se otorgaron a las Comunidades fue en materia de obras públicas, fomento del desarrollo económico, sanidad e higiene, asistencia social como lo marca el artículo 148 de la Constitución; a pesar de las competencias delegadas, en el artículo 149 de la misma, se consideran las competencias que son únicas del Estado sobre las Comunidades. Cabe señalar que, en las Comunidades, en un principio no tenían competencia en materia de educación y algunas de ellas no habían adoptado la responsabilidad de la sanidad, sin embargo, pocos años más tarde todas ellas habrían adoptado estas competencias.

Una vez asumidas las competencias mencionadas, se creó un ambiente de confianza y proximidad entre los ciudadanos y el gobierno para la toma de decisiones sobre los servicios que se ofrecen aumentando la calidad de estos.

Dentro de la Constitución también se encuentran asentadas las actividades de los órganos de las Comunidades Autónomas que serán supervisadas por delegados, tribunales, y en el caso de la administración para la Comunidad, se llevará a ca-

bo por un Delegado nombrado por el Gobierno para dirigir la Administración del Estado dentro de la Comunidad en coordinación con la propia; a pesar de que las Comunidades cuenten con autonomía podemos notar que hay presencia del Estado dentro de las actividades de las Comunidades.

En el artículo 156 se recogen las facultades que tienen las Comunidades Autónomas para la recaudación de sus ingresos, los cuales se componen de:

- Impuestos cedidos por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones de los ingresos del Estado.
- Impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial.
- Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- El producto de las operaciones de crédito.
- Recursos de las Cortes Generales con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales.

Con lo establecido en la Constitución obtenemos un panorama de la libertad fiscal que tienen las Comunidades Autónomas en comparación con algunas de las facultades que tiene el Estado en materia de recaudación y de obtención de ingresos para poder cumplir con sus compromisos y a demás llevar a cabo proyectos para el bienestar de los habitantes en cuanto a sus competencias le permiten.

Estando conformadas las Comunidades Autónomas, para el año de 1812 se establecía en la Constitución la conformación de los Ayuntamientos, los cuales debían tener una cantidad inferior a mil habitantes. Fue un año más tarde, 1813, que se promulgó un reglamento mediante el cual se regirían los ayuntamientos, además se creó un decreto en donde se les atribuía un gobierno “económico-político” (Rebollo, 2020). En la Constitución de Cádiz de 1812 a partir del artículo 309 se le da cabida

al gobierno de los Ayuntamientos, en donde se establecen las formas en que serán elegidos los alcaldes y cómo se conformarán los ayuntamientos.

El artículo 321 en el aparato cuarto se establece, desde entonces, que cada ayuntamiento deberá “hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva” (de España, 1812). Posteriormente, con base en la Ley 7/1985 del 2 de abril, se estipuló que los Ayuntamientos recibían el nombre de “Régimen Local”, sin embargo, estos dependen de la legislación de las Provincias y a su vez de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, de tal manera que la distribución político-territorial quedaría de la siguiente manera:



En el artículo 13 de la misma Ley, se establece que un Ayuntamiento puede estar constituido por una cantidad mayor a cinco mil habitantes, pero debe cumplir con una característica esencial, debe poseer “recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, así como también que sea a sí mismo sostenible financieramente” (de España, 1985). Esta última afirmación nos da una idea de que los municipios deben contar con sus propios recursos para poder ser autosuficientes en cuestiones financieras, es decir que tengan la capacidad de ingresos suficientes para llevar a cabo las funciones que le competen a los ayuntamientos o administraciones locales.

Dentro de la Ley 7/1985, en el preámbulo, se reconoce la autonomía del régimen local la cual se encuentra fundamentada en el orden constitucional de España y como parte de la estructura del Estado, donde a demás se les reconoce a los municipios como parte de la autonomía local su organización política y administrativa la cual, a su vez, permite a las entidades locales la capacidad de gestión para la atención directa de sus propios intereses y actividades públicas siguiendo los principios de la descentralización administrativa de las entidades locales.

Es importante señalar que las competencias que asumen las entidades locales, ayuntamientos y diputaciones provinciales, basan sus competencias en los principios de (Rodríguez, 2005):

1. Descentralización: supone la gestión a través de criterios basados en la cercanía a la ciudadanía, lo cual representa uno de los principios del federalismo.
2. Responsabilidad pública: este principio se refiere a la obligación, basada en el poder público, de garantizar el acceso a los recursos a todos los ciudadanos.
3. Coordinación y cooperación: en este principio se considera la importancia de la vinculación de las instituciones locales con sectores públicos y privados para garantizar la cobertura y satisfacción de necesidades de los ciudadanos.
4. Participación: este último se refiere a la importancia de la inclusión, interacción y participación de los ciudadanos en cuanto a la elaboración de planes, programas, consejos ciudadanos, por mencionar algunos.

A través de estos principios, las competencias de los municipios se comprenden de tal manera que se considera los ayuntamientos tendrán injerencia en la gestión de recursos, en la promoción de actividades, procuración del bienestar de la población y la prestación de servicios (Fernández, 2013).

Las competencias propias de los municipios españoles tales como dotación de servicios públicos, atención inmediata a población en riesgo, infraestructura, salud pública, policía local, promoción de actividades turísticas, por mencionar algunas de las establecidas en los artículos 26 y 27 de la Ley 7/1985 Reguladora del Régimen

Local, serán evaluadas a través del impacto que tengan estas sobre los recursos financieros con los que disponen las administraciones locales y así garantizar la suficiencia financiera.

Para garantizar la suficiencia financiera de los municipios en España se considera importante la eficiencia en la gestión pública con la finalidad de mantener la estabilidad presupuestaria dada la recaudación de sus ingresos, una vez entendiendo los supuestos de la descentralización de las funciones administrativas de las entidades locales, las cuales deberán cumplir con lo establecido en la ley que enmarca las Haciendas Locales.

A pesar de que en España no se habla abiertamente de un federalismo fiscal, a partir del último cuarto de siglo, los modelos de financiación local han ido evolucionando de tal manera que la dependencia financiera de las transferencias del Estado hacia las entidades locales se ha cambiado por un grado mayor de autonomía en donde el esquema de impuestos compartidos con la Administración Central se ha visto disminuido una vez que las fuentes tributarias de las Administraciones locales se ha vuelto más eficientes gracias al aumento de la autonomía de los ayuntamientos (de la Hoz, 2010).

En el caso de España, la garantía de las potestades tributarias de las entidades locales se basan en la autonomía para la gestión, la cual se ordena en las Haciendas Locales, quienes se encargan de la recaudación de los ingresos suficientes para garantizar el desempeño de las funciones de los gobiernos locales, entre ellos los municipales, a través de los tributos propios, impuestos, tasas, recargos, y contribuciones especiales, estipulados en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) emanada del Real Decreto Legislativo 2/2004.

## **3.4. Sistemas de Coordinación Fiscal.**

### **3.4.1. Ley de Coordinación Fiscal en México 1978.**

En materia fiscal han existido modificaciones que han impactado de manera directa a estados y municipios en cuanto a las funciones administrativas y, además, recaudatorias para que puedan llevar a cabo sus tareas públicas.

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se reconoce la organización libre, política y administrativa de los municipios, siendo así que se establece que son los mismos municipios quienes deberán administrar sus propias haciendas de manera libre (INAFED, 2020b). Al momento de asignarles libre administración de su hacienda, se les dota de autonomía económica, manejo de fondos y de recursos propios con la finalidad de atender sus propias necesidades.

Siguiendo con la perspectiva de la autonomía de los municipios, se les reconoce a los gobiernos municipales como una institución como primer orden de gobierno, el cual tienen la obligación de cumplir con sus atribuciones y además procurar el bienestar social para mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de programas y proyectos que le competen. Para lograr el cumplimiento de sus actividades y responsabilidades, para lograr el bienestar que se busca, el municipio a través de su hacienda se encargará de recaudar los ingresos suficientes para poder cubrir sus gastos.

Para poder coordinar es necesario reconocer que la Constitución reconoce al país como una Federación compuesta de estados libres y soberanos y que los estados están conformados por municipios, por lo tanto, se destacan tres niveles de gobierno y a cada uno de ellos se le reconoce su autoridad tributaria, el cual se establece como se muestra en la tabla (3.1).

Una vez reconocidos los niveles de gobierno en conjunto con sus autoridades tributarias correspondientes, se delimitan las potestades tributarias correspondiente a cada uno de ellos, sin embargo, a través de los acuerdos y los convenios que se

Tabla 3.1: Autoridades tributarias de acuerdo al nivel de gobierno.

Nivel de gobierno	Autoridad tributaria
Federal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Estatal	Secretaría de Finanzas o Tesorería Estatal
Municipal	Tesorería del Municipio

Fuente: (Latapí, 2012)

han elaborado a lo largo del tiempo, se ha logrado que los estados cedan una parte de sus potestades tributarias a la federación para que este recaude los impuestos más importantes como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y posteriormente estos recursos se regresen a los estados en dos formas distintas (Coneval, 2020):

1. Las participaciones: son recursos que los estados pueden emplear de manera libre y sin restricción sobre su uso.
2. Fondos de Aportaciones Federales: son fondos que la federación entrega a los estados con su uso condicionado.

Al liberar las haciendas de los subnacionales existía la incertidumbre de que se suscitara la doble o triple tributación, motivo por el cual se propusieron un sin fin modificaciones a los artículos de la Constitución, además, se implementaron sistemas de coordinación entre los órdenes de gobierno con la finalidad de evitar esta situación; para ello se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal en los setentas, misma que ha sido modificada hasta la hoy vigente y que entró en vigor en 1980. En esta Ley, se incluían únicamente los impuestos que habrían de recaudarse por cada nivel de gobierno, sin embargo, en la actualidad se han incluido los derechos, el gasto y la deuda pública.

El artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), sostienen que el objeto principal de dicha ley es coordinar el sistema fiscal de la federación con el de los estados y municipios. Aunado a este objetivo, le sigue el establecer la participación que tendrán las haciendas públicas locales en los ingresos de la federación y

la distribución de las participaciones; además a través de esta ley se fijan las reglas de colaboración que llevarán a cabo las autoridades fiscales para establecer la forma de organización y funcionamiento de los organismos involucrados en la coordinación fiscal (de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020).

En los años posteriores, 1988, se incorporan a la LCF las transferencias a los estados y municipios que se llevarán a cabo para cumplir los objetivos de cada fondo de aportación. Una década después, en 1998, se le añade a la LCF en su capítulo V las “Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios”, lo que conocemos como Ramo 33 como parte del Presupuesto de Egresos del gobierno federal. Este Ramo, actualmente, se conforma por siete fondos que son asignados con la finalidad de cubrir ciertas necesidades sociales. Los fondos actuales son (de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006):

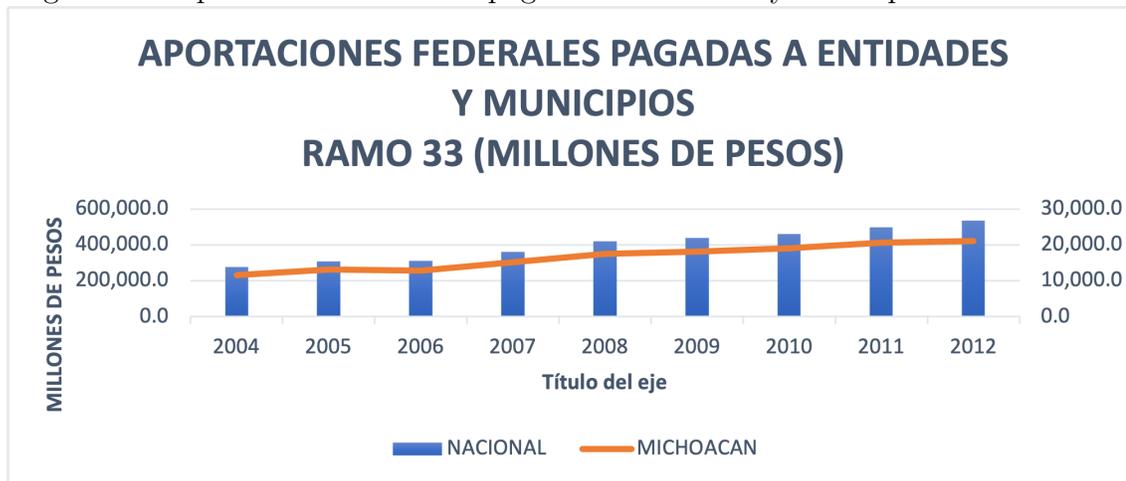
1. Fondo de Aportaciones para la educación básica y normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportación para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

A través de los años, los Fondos de Aportación han ido variando en cuanto la distribución con base en la recaudación, en la LCF, la distribución de los fondos se han estipulado bajo ciertos regímenes y fórmulas que aplican para los Estados y Municipios y aquellos que se han adherido al Sistema de Coordinación Fiscal.

En la figura (3.1) se puede contrastar las aportaciones federales totales pagadas a las entidades y los municipios con las aportaciones que recibió el Estado de Michoacán

en el periodo de 2004 a 2012. Partiendo del análisis de la gráfica se observa que la tendencia de las aportaciones es a subir cada año, lo cual implica que los municipios reciben mayores aportaciones de la federación como parte de sus ingresos.

Figura 3.1: Aportaciones federales pagadas a entidades y municipios del Ramo 33.



Fuente: Elaboración propia con base en Aportaciones Federales del Ramo 33. (INAFED, 2020a)

Uno de los fondos que más relevancia tiene es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el cual tiene como principal objetivo fortalecer las haciendas públicas municipales para llevar a cabo el financiamiento de los gastos y así los municipios puedan conseguir sus objetivos planteados. El FORTAMUN, como lo estipula la LCF, se distribuye con base en los habitantes de cada Estado, y este a su vez lo distribuirá a cada municipio con base en su población. Los ingresos del FORTAMUN a cada municipio deberá des destinado, según la LCF, a (México, 2009):

- La satisfacción de sus requerimientos.
- Obligaciones financieras.
- Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales.

- Modernización de los sistemas de recaudación locales.
- Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En la figura (3.2), se observa que cada año existe un aumento en el FAFM para el Estado de Michoacán, lo cual indica que los municipios demandan un ingreso mayor dado el aumento de su población y la necesidad de los municipios por cubrir sus gastos y poder satisfacer a sus habitantes. Se puede observar que el FAFM tiene una gran importancia sobre los ingresos de los municipios ya que los conceptos a los cuales se destina este fondo recae directamente en la hacienda municipal.

Figura 3.2: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en Michoacán 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en en Aportaciones Federales del Ramo 33. (INAFED, 2020a)

Por otra parte, las participaciones federales son recursos de ejercicio libre para los Estados y Municipios y se encuentran estipulados en el Ramo 28 de los egresos federales. Estos recursos se entregan a través de 7 fondos (de Hacienda Crédito Público, 2020):

1. Fondo General de Participaciones.

2. Fondo de Fomento Municipal.
3. Impuesto Especial sobre producción y Servicios.
4. Fondo de Fiscalización.
5. Fondo de Compensación.
6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
7. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
8. 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

El ramo 28, en general, es financiado por el gasto público de la federación, así como lo son los ramos 33, 39 que corresponde al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el 25 de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y el 23, Previsiones Salariales y Económicas; estos rubros o Ramos tienen una financiación directa del gasto público pero, específicamente del Gasto Público Federalizado Autónomo el cual está destinado a cumplir cubrir los Ramos ya mencionados (Romero y Hernández, 2019).

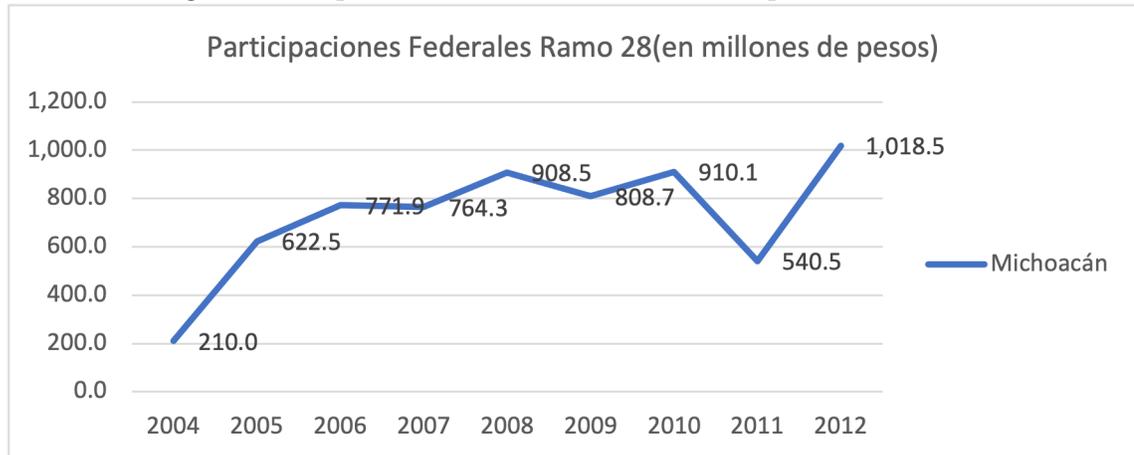
El Fondo General de Participaciones (FGP), que conforma al Ramo 28, se considera de gran importancia e incluso es comparado con el Fondo de Fomento Municipal. El FGP se conforma por el 20 por ciento del total de la recaudación federal participable, que corresponde una parte a los impuestos federales y otros conceptos, y a cada municipio le corresponde la misma cantidad; cabe señalar que este fondo llega en primera instancia al estado para que posteriormente, este sea quien distribuya el porcentaje establecido a cada municipio.

Además del FGP el Fondo de Fomento Municipal (FFM), dentro del Ramo 28, es el fondo mediante el cual se busca impulsar de manera directa la recaudación para las haciendas locales. La motivación para los municipios que adoptan este fondo consiste en que las haciendas locales busquen un mayor porcentaje de recaudación a través del impuesto predial y derechos del agua, dos de los recursos de primera

instancia sobre los cuales tienen injerencia directa los municipios, una vez aumentado su porcentaje la federación “premia” al municipio y transfiere más recursos. La fórmula para encontrar la cantidad que se debe transferir a cada entidad está determinada en la LCF y estipula que es el 1 por ciento del total recaudado el que se devuelve al municipio, por lo tanto este fondo podría entenderse como un indicador de la capacidad de recaudación.

En la figura (3.3), se observan las transferencias que se realizaron a los municipios del Estado de Michoacán de 2004 a 2012, en donde se puede ver que las transferencias van en aumento cada año, esto debido a una serie de factores como el crecimiento del PIB, el esfuerzo recaudatorio y el aumento en número de habitantes; cabe recordar que las transferencias a través del Ramo 28 pueden ser utilizados libremente y que los ingresos que se derivan de estas transferencias recaen directamente en los presupuestos de los municipios.

Figura 3.3: Aportaciones Federales Ramo 28 para Michoacán.



Fuente: Elaboración propia con base en en Aportaciones Federales del Ramo 33. (INAFED, 2020a)

Es claro que el objetivo principal de la Ley de Coordinación Fiscal con base en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es evitar que se dupliquen los tributos del gobierno federal, estatal y municipal; y además asignar y delimitar las potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno que se establecen en la Constitución actual.

Cabe señalar que con las reformas que se le han realizado a la LCF se ha buscado una distribución más equitativa de los ingresos y una responsabilidad mayor a los estados y municipios por incentivar su recaudación y el manejo de sus endeudamientos. Sin embargo, es necesario recordar que la descentralización fiscal municipal, enmarcada en el artículo 115 de CPEUM menciona la libre administración hacendaria en donde se establece como principales ingresos las contribuciones de la propiedad inmobiliaria y el cambio de valor en los mismos. Este hecho limita el quehacer y la recaudación de las haciendas municipales, ya que esta delimitado a su vez por la Ley de Coordinación Fiscal, “se le han cedido las potestades tributarias a favor de la federación a cambio de tener una participación en los ingresos fiscales federales” (?).

Bajo esta premisa podemos comprender que a pesar de que el Estado está configurado como federal en cuanto su sistema de gobierno y su sistema fiscal, se identifica que las fuentes de mayor recaudación, como el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta, están a cargo del gobierno federal lo cual limita la recaudación de los gobiernos Estatales y Municipales además de que estos se condicionan a la a permanecer bajo un esquema compensatorio de distribución para sus ingresos.

### **3.4.2. Ley 39/1988, 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.**

España a pesar de que no reconoce un federalismo como tal, comparte muchas características de este sistema en especial se puede hablar del sistema fiscal que este país ha adoptado, así como lo han hecho otros países de América Latina y en el caso específico de México.

La característica que identifica a los sistemas de coordinación fiscal entre las diferentes naciones es el hecho de reconocer una estructura territorial bien definida en conjunto con sus órdenes de gobierno establecidos en la constitución correspondiente; además de esto, reconoce que hay una distribución de potestades en cuanto a temas fiscales y hacendarios se trata (Merino, 2001). En este sentido, se reconoce que los niveles de gobierno con una jerarquía mayor, tienen potestades sobre las bases de mayor recaudación contrario a las de menor jerarquía, como las municipales, que

tienen muy limitadas sus potestades tributarias.

A partir de 1979, en España, se reconoce una nueva organización territorial y un ajuste sobre las bases de la Hacienda Local gracias al reconocimiento del proceso autonómico y de las nuevas dinámicas políticas del Estado español. Para el año 1985, se intenta poner en marcha una Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, sin embargo, no se llevó a cabo tal acción. Un punto importante de dicha Ley es que se vuelve a hacer un reconocimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera estipulados en la Constitución. En cuanto al aspecto de la autonomía, se reconoce que las entidades locales tienen la capacidad de administrar y gobernar sus propias haciendas. Por otra parte, respecto a la suficiencia financiera que viene de la mano de la autonomía, pero en este caso se hace referencia a la capacidad que se les da a las haciendas locales de definir sus volúmenes de recaudación suficiente para cumplir con sus objetivos.

Las haciendas municipales tienen principalmente como fuentes de financiamiento, los tributos, los recursos no tributarios y la participación en los tributos del Estado; la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, como su nombre lo dice, regula el sistema tributario local, moderniza las estructuras de los tributos locales y la gestión de los mismos.

La participación de los municipios en la recaudación del Estado y la recaudación para el financiamiento propios, tienen su lugar en dicha Ley ya que ambos se coordinan en cuanto a la tributación para garantizar la suficiencia financiera de los municipios. La participación de la recaudación municipal se refleja posteriormente en un porcentaje en la financiación inicial del gasto del Estado la cual se devuelve a los municipios con base en el esfuerzo fiscal y como cuota fija que incrementa cada año al variar la población.

El sistema tributario en España se compone por el conjunto de tributos que pertenecen a los distintos niveles de gobierno, y así mismo por cada nivel de Hacienda Pública que le compete. La organización del sistema tributario tiene la finalidad de

obtener ingresos de manera legítima a través de sus respectivas potestades tributarias para financiar el gasto público de cada uno de los niveles de gobierno. Cabe señalar que las potestades de establecer los tributos que han de recaudar cada una de las haciendas corresponde al Estado, sin embargo, bajo los principios de autonomía las Comunidades Autónomas y los Municipios pueden establecer el cobro de sus tributos. La organización del sistema tributario, por lo tanto, se explica en el siguiente diagrama.

Figura 3.4: Organización del sistema tributario español.



Fuente: (INEAF, 2020)

La tributación española al igual que la función de las haciendas públicas se rigen bajo una serie de normas que definen y establecen el funcionamiento de las mismas, además de los instrumentos mediante los cuales podrán llevar a cabo la recaudación para llevar a cabo sus respectivas funciones.

La normativa bajo las cuales se rigen las Haciendas Locales son las siguientes:

- Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

La participación de tributos del Estado se puede entender como las transferencias incondicionales “que tienen como finalidad dar cobertura a las diferencias existentes entre las necesidades del gasto de dichas entidades y los recursos que puedan obtener por sus propios medios” (de España, 2020). Con base en la definición del Ministerio de Hacienda se comprende que la participación de Tributos del Estado son un recurso de los municipios, que se puede utilizar libremente y además es un recurso que se encuentra estipulado de manera constitucional y es irreversible de tal manera que contribuya a la suficiencia financiera de las Haciendas Locales.

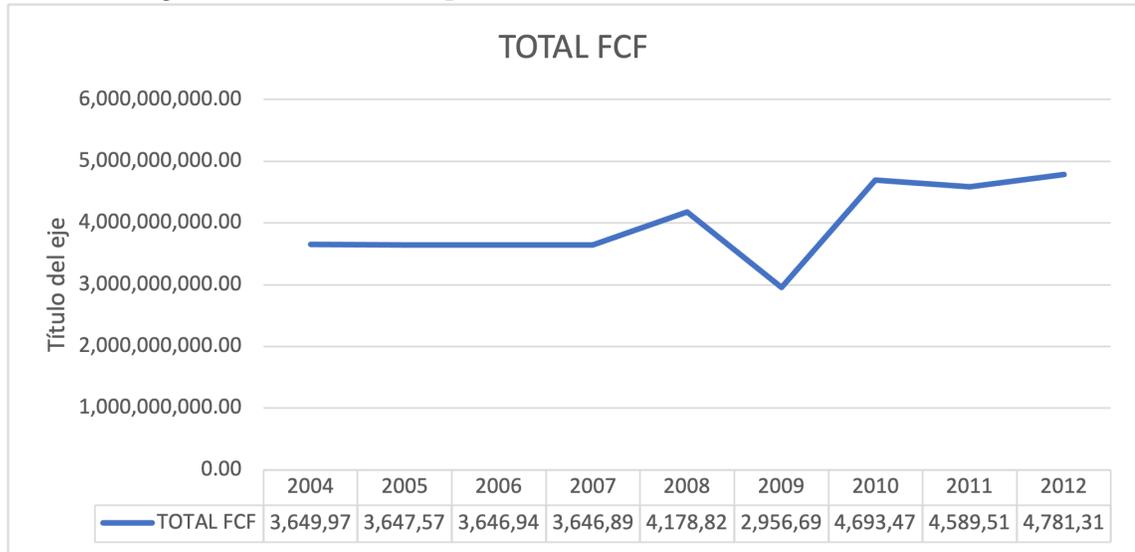
La Cesión de Impuestos Estatales también corresponde a las obligaciones que tiene el Estado hacia los municipios de los cuales se incluye el IVA, Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF), Hidrocarburos, Alcohol y Cerveza, y Tabaco, a estos últimos se les engloba como Impuestos Especiales (I.E.E.); cabe mencionar que el impuesto que reúne una mayor cantidad de rendimientos es el IRPF. Los porcentajes que se ceden del Estado a los municipios, únicamente a los que tienen una población mayor a 100,000 habitantes, se distribuyen de la siguiente manera:

- 1.67 % del IRPF.
- 1.78 % del IVA.
- 2.04 % de los I.E.E.

Otro rubro que complementa la financiación local es el Fondo Complementario de la Financiación el cual tiene como objetivo lograr que los ayuntamientos garanticen la prestación de servicios por lo que se hace esta transacción en forma de transferencia y estará en función de la recaudación de los tributos del Estado, el número de habitantes de cada municipio y el esfuerzo fiscal medio (Rodríguez, 2011).

En la figura (3.5) podemos observar las transferencias totales que realiza el Estado a los municipios con más de 100 mil habitantes, en donde además se puede ver que cada año representa un aumento estas derivado de las variaciones en cuanto a la población, el esfuerzo fiscal pero en especial referencia a la totalidad de los ingresos recaudados por el Estado.

Figura 3.5: Fondo Complementario de la Financiación 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en <https://www.hacienda.gob.es>.

Así como el Estado participa en los ingresos de los municipios y cada una de las haciendas asume sus responsabilidades sobre sus recursos y potestades fiscales, las haciendas municipales deben cumplir con sus responsabilidades tributarias para obtener ingresos que les permitan llevar a cabo sus funciones. Las haciendas municipales estructuran el uso de sus finanzas bajo los esquemas de ingresos y gastos permitidos en las diferentes normas que regulan y vigilan el actuar de las haciendas; los ingresos de cada nivel de gobierno están definidos por estructuras diferentes es por eso que para este estudio es necesario conocer la estructura de las haciendas locales tanto para los municipios de España como para los de México.

---

## Capítulo 4

# La Financiación De Las Haciendas Locales Con Especial Referencia A La Importancia E Implementación De Los Impuestos Sobre La Propiedad En Morelia, México Y Valencia, España.

### 4.1. Hacienda Pública Local y sus potestades tributarias.

A partir de que las funciones públicas son delegadas bajo el sistema federal y descentralizado, los municipios garantizan las competencias fiscales y financieras autónomas de las haciendas públicas locales.

La hacienda pública tiene como funciones generales la recaudación de impuestos, el control de los gastos del Estado y traducir lo recaudado en presupuestos para la asignación de recursos a los distintos órdenes de gobierno respecto a su distribución

territorial en México: federal, estatal y municipal; y para España la administración Central Autonómica y Local, quienes buscan la distribución equitativa de la renta entre los habitantes para satisfacer sus necesidades (Vásquez, 2013). Una vez que se reconocen los órdenes gobiernos y se asumen sus responsabilidades financieras y sus potestades tributarias delimitadas por la constitución, así como las herramientas necesarias para la autogestión de ingresos y gastos se reconoce de manera constitucional la consolidación de las haciendas locales con la finalidad de que estas dispongan de los medios suficientes para llevar a cabo las funciones atribuidas de tal manera que para llevarlas a cabo recurran a los tributos propios que les competen.

Las haciendas locales, se conforman a través de los tributos propios los cuales se reflejan en los ejercicios fiscales anuales en donde se acumulan los ingresos obtenidos a través de la recaudación mediante impuestos, productos y aprovechamiento.

Cabe señalar que cada orden de gobierno que se distingue del sistema federal tiene a su disposición potestades tributarias distintas, recursos y responsabilidades diferentes sin embargo, bajo el esquema federal, las potestades tributarias se van delimitando de manera que aquellos que tienen un mayor rango de captación de recursos propios son los gobiernos con un grado de centralización mayor, el federal para México y la Administración Central para España, para después de estos delegar el resto de potestades tributarias a la Administración Local, en específico a los municipios y a los gobiernos municipales (Sánchez, 2017).

Si las capacidades de recaudación de los organismos subcentrales son limitados sus resultados lo serán, es decir que se dará un fenómeno de baja recaudación de impuestos, lo cual se traduce en un problema económico de desigualdad de capacidades y de desigualdad de ingresos. A partir de este hecho, las finanzas públicas se verán afectadas dado que el ingreso disponible limitará el gasto posible de efectuar, entonces, a menor recaudación menor gasto disponible y menor crecimiento y desarrollo de las localidades e incluso puede impactar de manera negativa en el bienestar social de las personas dado el escaso recurso para la inversión y para la dotación de bienes y servicios para la población para llevar a cabo todas aquellas labores que

le competen a los gobiernos subcentrales, que van desde la infraestructura hasta la educación y la salud dependiendo su jerarquía de gobierno (Elizondo, 1972).

La hacienda pública es responsable de actividades de recaudación para financiar el desarrollo del estado enfocándose principalmente en recaudación de impuestos a través de la tributación, ésta última entendida como el medio más eficaz de recaudación de ingresos, ya que a través del sistema tributario se obtienen los recursos para cubrir los gastos públicos y, además, los sistemas tributarios deben distribuir la carga fiscal de acuerdo a las funciones y potestades que les competen dependiendo el nivel de gobierno al que pertenezcan (Bonifaz, 1994).

Dada la federalización fiscal se han redistribuido las competencias entre los niveles de gobierno para que la recaudación, la distribución del ingreso y la responsabilidad del gasto se lleven a cabo eficientemente.

En cuanto a la recaudación, debemos hacer énfasis en los ingresos propios y además considerar las transferencias intergubernamentales, ambos conceptos conforman los ingresos que componen la hacienda local.

1. **Ingresos propios:** una de las principales fuentes de ingresos es la aplicación de impuestos de tal manera que los gobiernos centralizados y descentralizados asuman la responsabilidad de asegurar los medios necesarios que garanticen la realización de las actividades del sector público que les corresponden.

Las fuentes principales de ingreso que se reflejan de manera inmediata en los presupuestos de los gobiernos son los que se obtienen a través de los impuestos, seguido de los derechos, productos, aprovechamientos y participaciones de manera ordinaria, y aquellos extraordinarios son los que se obtienen a través de personas físicas o morales, de otros niveles de gobierno o instancias.

Dentro del proceso del federalismo y de la descentralización fiscal, las transferencias de funciones que eran exclusivas del gobierno central se tuvieron que delegar a los descentralizados y estos tuvieron que asumir las nuevas responsabilidades fiscales tales como financiar el gasto público propio y recaudar sus propios ingresos; esto ha ocasionado problemas para los gobiernos estatales

Tabla 4.1: Clasificación de los ingresos municipales de acuerdo al origen de los recursos.

Clasificación de los ingresos municipales de acuerdo al origen de los recursos			
MÉXICO		ESPAÑA	
Propios	Extraordinarios	Propios	Extraordinarios
TRIBUTARIOS	Participaciones federales (Ramo 28)	Impuestos	Participaciones del Estado
Impuestos	Aportaciones (Ramo 33)	Tasas	Ingresos procedentes de operaciones de crédito
Contribuciones especiales	Transferencias	Contribuciones especiales	Ingresos por subvenciones
Derechos		Multas	
NO TRIBUTARIOS		Sanciones	
Productos			
Aprovechamientos			

Fuente: Elaboración propia con base en (INAFED, 2004) y (de Hacienda, 2020).

y municipales en México y las Administraciones Autonómicas y Locales en España, ya que la mayoría de las veces estos se vuelven administrativamente incompetentes dadas las limitaciones en cuanto a los medios de recaudación y las restricciones mismas del gasto. La mayoría de los mecanismos recaudatorios recaen en el centralismo ya que, en términos de eficiencia, aquellos impuestos que tengan un potencial para la redistribución de la riqueza deberán estar a cargo del gobierno federal; este hecho provoca que los gobiernos estatales, municipales y las Administraciones Autonómicas y Locales pierdan fuerza sobre la recaudación y esta se vea limitada a aquellos impuestos de menor importancia.

Los impuestos que se ven implicados en la centralización para la recaudación a nivel de gobierno federal y administración Central, son aquellos que recaen sobre las empresas, las mercancías, los recursos naturales, por mencionar algunos; estos mismos son clasificados como directos es decir aquellos que se gravan sobre la renta, y los indirectos, los cuales se aplican sobre el consumo. Algunos de los impuestos que han sido centralizados y que fortalecen los ingresos de los gobiernos centrales y federales son aquellos impuestos aplicados sobre los ingresos y las ganancias de capital, así como al valor agregado de los productos finales, los cuales desde tiempos remotos han sido la principal fuente de ingreso, sin embargo, con las cambios económicos que ha habido desde contextos internacionales, se han ido fortaleciendo e incluso algunos de ellos se han modificado con la finalidad de hacer efectivo el principio de la eficiencia (Sabaini, 2017).

La eficiencia económica también busca que los gobiernos locales tengan un sistema fiscal fortalecido y amplio que les permita aumentar sus ingresos propios, sin embargo, esta parte parece todavía un poco limitada a razón de que los impuestos con mayor movilidad van para el gobierno federal y los de poca movilidad, los impuestos que se consideran de poca movilidad son aquellos como a la propiedad inmobiliaria se destinan para los gobiernos municipales para el caso de México establecido en el artículo 115 constitucional y para la Administración de los Ayuntamientos en España estipulado en el artículo 60 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, además de los derechos generados por la provisión de servicios públicos.

2. **Transferencias intergubernamentales:** Una vez que han sido asignadas las potestades tributarias a las haciendas de los gobiernos subnacionales de acuerdo a los impuestos directos e indirectos se prevén fallas en el sistema tributario ya que la determinación de las bases y tasas impositivas no son homogéneas, lo cual genera desequilibrios en los ingresos de las administraciones de los gobiernos locales provocando la ineficiencia.

Cuando existen estas ineficiencias de los gobiernos locales, los gobiernos más centralizados se dan a la tarea de buscar soluciones para enmendar dichas fallas, la práctica más común que realizan estos gobiernos consiste en llevar a cabo las transferencias; estos son recursos provenientes directamente del gobierno central que se destinan a los presupuestos de los gobiernos locales con la finalidad de subsanar aquellas actividades del sector público local que no pueden ser llevadas a cabo dada la ineficiencia en la recaudación a través de los impuestos delegados a las diferentes jurisdicciones (Padilla, 2015).

Las transferencias también se pueden considerar como un canal de recursos que se transfieren de las jurisdicciones más ricas a las más pobres consideradas así con base en las capacidades fiscales que hayan podido desarrollar, lo cual se verá impactado en la recaudación de impuestos, ya que si la recaudación no es suficiente se demandarán más recursos para cubrir el gasto público dada su limitada capacidad de ingresos.

Con base en la teoría, las transferencias deben ser entregadas a los gobiernos locales siempre y cuando estos hayan hecho un esfuerzo fiscal por obtener sus ingresos ya que en un principio se provocaría una dependencia hacia el gobierno central, ocasionando la ineficiencia financiera y la incapacidad de generar ingresos propios para solventar su propio gasto, además de que las transferencias ocasionan que los gobiernos subnacionales opten por deslindarse de sus obligaciones fiscales y busquen mantener sus ingresos únicamente a través de las transferencias (de Vivar Mercadillo et al., 2014).

Uno de los efectos más comunes de las discrepancias y diferencias en cuanto a los contextos fiscales es el desequilibrio vertical, lo cual significa que los recursos disponibles, que ya han sido asignados, no son suficientes para cubrir los gastos o en su defecto los gastos son mucho mayores y rebasan los recursos

destinados para el gasto (Salazar, 2008). El desequilibrio vertical tiene como causa principal la asignación y distribución de las potestades fiscales ya que esto es un reto para los sistemas federales dadas las disparidades económicas de las jurisdicciones y de los gobiernos estatales y locales.

El desequilibrio vertical es una de las muchas consecuencias que se derivan de la deficitaria recaudación tributaria de un sistema federal para financiar los gastos propios de los gobiernos, por lo cual como ya lo hemos mencionado se tiene que recurrir a las transferencias de los niveles superiores a los locales. Otro de los factores por los cuales se da este desequilibrio es gracias a los principios de asignación de potestades tributarias de manera desigual de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales creando una brecha fiscal entre estos niveles.

La toma de decisiones sobre los presupuestos, de ingreso y gasto, de los diferentes niveles de gobierno conlleva a generar desequilibrios dadas sus competencias para decidir sobre sus ingresos y sus gastos y por su puesto sobre las capacidades fiscales para poder sobrellevar la captación de ingresos por parte de cada una de las unidades de gobierno que comprenden el sistema federal.

## **4.2. La estructura hacendaria del ingreso municipal en México.**

Retomando el artículo 115 constitucional, los municipios cuentan con personalidad jurídica y también con las bases generales para llevar a cabo su administración pública. Una de las tareas más importantes, que se establecen en este artículo, de la administración municipal recae en llevar a cabo la administración y prestación de los servicios públicos como:

- 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 esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

En el mismo artículo, en su fracción cuarta se hace referencia a la libre administración de la hacienda la cual se ha de conformar a través de:

- Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan al municipio.
- Contribuciones.
- Ingresos aprobados por las legislaturas.
- Tasas adicionales.
- Participaciones federales.
- Ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos, mencionados anteriormente, a su cargo.
- Impuestos.

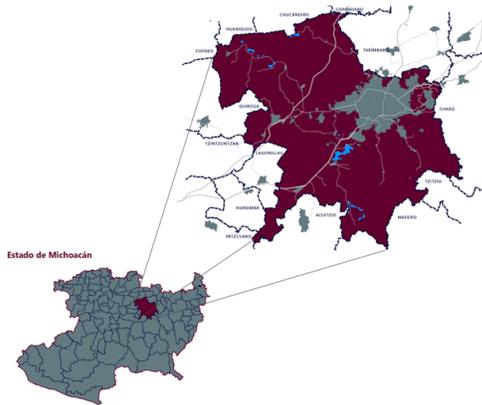
La Hacienda municipal a demás estará a cargo de los ejercicios fiscales, es decir los ingresos anuales estimados para el municipio a través de los conceptos ya mencionados, con la finalidad de cubrir las erogaciones que tendrá el municipio, es decir, para cubrir el gasto público y las obligaciones adicionales que se le atribuyan a la actividad del municipio.

## 4.3. La estructura hacendaria del ingreso municipal de Morelia, México.

### 4.3.1. Delimitación territorial del municipio de Morelia, México.

El municipio de Morelia es la capital del Estado de Michoacán o también conocida como cabecera municipal se localiza en la parte centro-norte del Estado. El área metropolitana del municipio se conforma por los municipios de Tarímbaro, Álvaro Obregón y Charo (Sánchez y Vietra, 2012).

Figura 4.1: Localización del municipio de Morelia, México.



Fuente: IMPLAN. <https://implanmorelia.org/virtual/mapas-pmd>

El municipio de Morelia, en su último censo de población, registra un total de 729,279 habitantes lo que representa el 23.09 por ciento de la población del estado de Michoacán. En Morelia hay un total de 256,745 viviendas, de las cuales únicamente el 74 por ciento de ellas está habitada, cifra que corresponde a 190,537 casas (IMPLAN, 2016).

### **4.3.2. Ley de ingresos del municipio de Morelia, Michoacán.**

La recaudación y administración de los ingresos públicos para el municipio se realiza través de la Tesorería Municipal además que se apoya de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y la Ley de Ingresos para el municipio de Morelia.

La ley de ingresos del municipio de Morelia establece los medios a través de los cuales se obtendrán los ingresos que componen la Hacienda Pública del municipio durante el año fiscal en curso.

Los conceptos a través de los cuales el municipio de Morelia obtiene sus ingresos son los recursos no etiquetados y los recursos fiscales; dentro de los recursos fiscales se encuentran los siguientes conceptos:

- a) Impuestos: los impuestos a su vez se encuentran clasificados de la siguiente manera:
  - Impuestos Sobre los Ingresos.
  - Impuestos sobre el patrimonio.
  - Impuesto obre la Producción, el Consumo y las Transacciones.
  - Accesorios de impuestos.
  - Otros impuestos.
  - Impuestos no Comprendidos en la Ley de Ingresos Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o Pago.
- b) Contribuciones de mejoras: este tipo contribuciones son tributos que se aplican a quienes obtengan beneficios, ya sea persona física o moral, tras haberse realizado una mejora en una vialidad, edificio, plaza, de carácter público.
  - Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas.
  - Contribuciones de Mejoras no Comprendidas en la Ley de Ingresos Causadas en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o Pago.

- c) Derechos: los derechos son los pagos que se realizan al municipio cuando este haya prestado un servicio administrativo.
- Derechos por el Uso, Goce, Aprovechamiento o Explotación de Bienes de Dominio Público.
  - Derechos por Prestación de Servicios.
  - Otros Derechos Municipales.
  - Accesorios de Derechos.
- d) Productos: los productos son aquellos cobros que se derivan del aprovechamiento y/o explotación de los bienes patrimoniales con los que cuenta el municipio.
- Productos de tipo corriente.
  - Productos no Comprendidos en las Fracciones de la Ley de ingresos Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o Pago.
- e) Aprovechamientos: son aquellos conceptos que no entran en las clasificaciones anteriores, impuestos, derechos o productos; pueden ser multas, recargos, donativos, por mencionar algunos.
- Aprovechamientos.
  - Aprovechamientos Patrimoniales.
  - Accesorios de Aprovechamientos.

Los ingresos fiscales del municipio, los arriba mencionados, solo conforma una parte de los ingresos totales; con base en la Ley de Ingresos del municipio de Morelia también se pueden obtener ingresos a través de los ingresos propios los cuales se obtienen mediante la venta de bienes y prestación de servicios.

El municipio cuenta además con recursos no etiquetados, es decir que son de libre uso, los cuales se conforman mediante las participaciones en recursos de la federación y de recursos estatales. Por otra parte, se encuentran los recursos etiquetados, estos recursos son los que están destinados para un uso específico. Los recursos etiquetados del municipio son recursos federales que se traducen en aportaciones específicas de

la federación hacia los municipios a través de fondos de aportaciones; los recursos estatales son a través de los fondos del estado para la infraestructura de los servicios públicos. Otra de las fuentes de ingresos mediante el Estado y la federación, provienen de los convenios realizados y se traducen en transferencia, asignaciones y subsidios.

Haciendo una lista de los ingresos, estos se verían distribuidos como se muestra en la tabla (4.2).

Tabla 4.2: Fuentes de ingresos municipales.

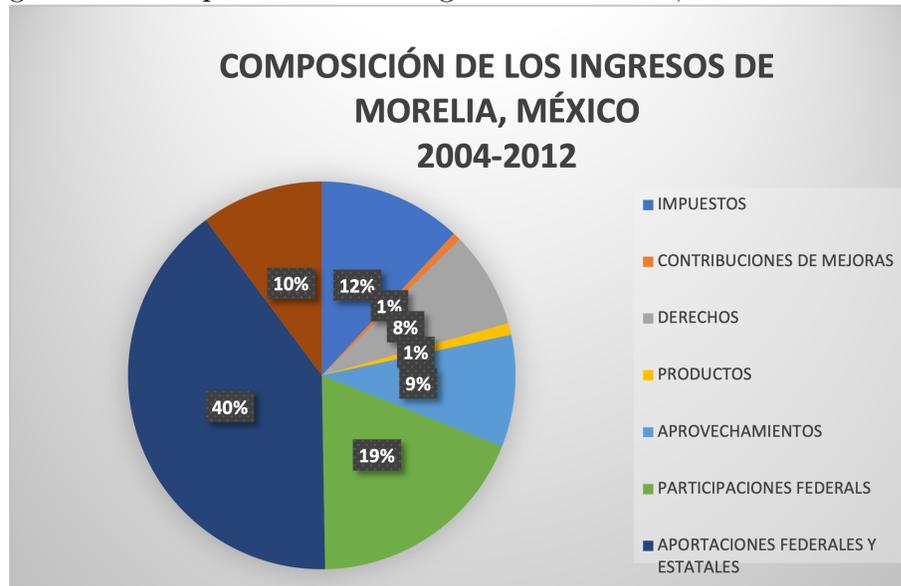
FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES	
<b>1</b>	<b>NO ETIQUETADOS</b>
11	Recursos Fiscales
12	Financiamientos Internos
14	Ingresos Propios
15	Recursos Federales
16	Recursos Estatales
<b>2</b>	<b>ETIQUETADOS</b>
25	Recursos Federales
26	Recursos Estatales
27	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas

Fuente: Elaboración propia con base en (INAFED, 2004) y (de Hacienda, 2020).

Además, en la figura (4.2) se observa que los ingresos del municipio de Morelia se componen, según los datos recabados de INEGI, de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales. De acuerdo a la información que brinda la gráfica, se visualiza que los mayores ingresos provienen de las aportaciones federales y estatales, seguido de las participaciones federales. En tercer lugar, se colocan los ingresos por impuestos, el cual representa únicamente el 12 por ciento de los ingresos.

Para nuestro caso de estudio se analizan los recursos fiscales, los cuales se conforman por los impuestos municipales que se enlistan de la siguiente manera:

Figura 4.2: Composición de los Ingresos de Morelia, México 2004-2012.



Fuente: elaboración propia con base en Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. <https://www.inegi.org.mx/>

- Impuestos Sobre los Ingresos.
- Impuestos Sobre el Patrimonio.
- Impuestos Sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones.
- Accesorios de Impuestos.
- Otros impuestos.

De esta lista, los Ingresos Sobre el Patrimonio son lo que se han de considerar para el presente estudio; dentro de estos ingresos se encuentra el ingreso por impuesto predial el cual es el objeto de estudio.

Si regresamos al análisis de la figura (4.2), los impuestos se colocan como el tercer instrumento de ingresos para la hacienda municipal, sin embargo, hay que aclarar que a pesar de estar en esa posición, se debe considerar como los medios más importantes

a los impuestos dado que son el instrumento propio de los municipios para generar ingresos.

### **4.3.3. Impuesto Predial en Morelia, México.**

La Constitución Política de México, estipula en su artículo 15 el cobro del impuesto predial a través del municipio con base a la actividad catastral, la cual obliga a los habitantes a que se adhieran al Catastro Municipal. En esta parte, los Municipios están obligados a estipular los valores de terrenos, construcciones que serán igualados a los precios del mercado (Morales, 2014).

En la legislación del municipio de Morelia, en la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, se estipula en el apartado de Impuestos Sobre el Patrimonio y en la Ley de Hacienda Municipal el cobro del impuesto predial, ésta última Ley toma parte de la Ley de Catastro del Estado de Michoacán.

El apartado de Impuestos Sobre el Patrimonio se encuentra en el capítulo III de la Ley de Hacienda Municipal define las características del impuesto predial en donde se definen objeto, sujeto, base, tasas y pago del impuesto.

Son objetos del impuesto predial todas aquellas propiedades de predios rústicos, urbanos y construcciones adheridas y también los condominios; las construcciones permanentes y sus mejoras, así como los terrenos ejidales o comunales.

La clasificación del Impuesto Sobre el Patrimonio con base en la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia.

- Impuestos Sobre el Patrimonio:
  - Impuesto predial:
    - Rústico.
    - Urbano.
    - Ejidal y comunal

- o Sobre lotes baldíos, sin bardas o falta de banquetas.

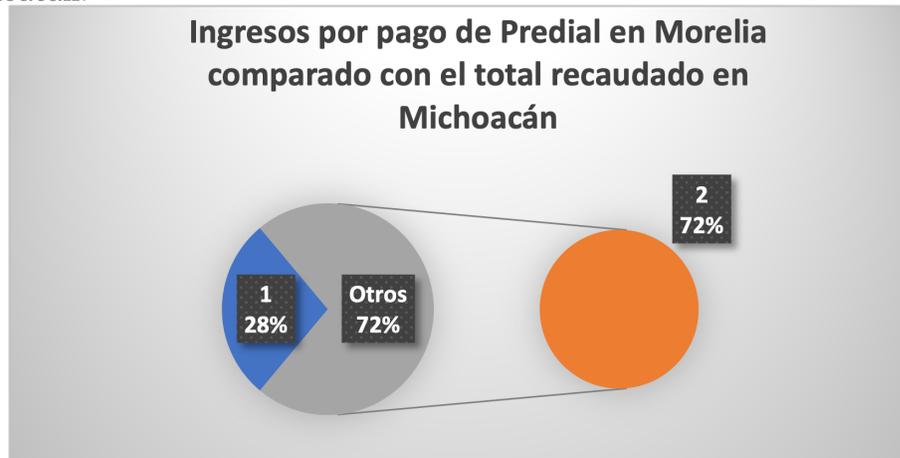
El impuesto predial se caracteriza por ser una contribución de carácter obligatorio recaudado por los gobiernos municipales como parte de su potestad en cuanto a los ingresos propios, en el rubro de los recursos no etiquetados. Este impuesto se ha consolidado como de los determinantes de la eficiencia recaudatoria ya que por su obligatoriedad se considera para asegurar los ingresos municipales. A pesar de esta percepción, el resultado en México no ha sido favorable ya que la recaudación a través del impuesto predial es muy baja lo que trae como consecuencia la necesidad de recurrir a fondos y transferencias federales o estatales para garantizar el desarrollo de las funciones de los gobiernos locales (Gutiérrez, 2018).

Para considerar la importancia de este impuesto hay que destacar que a lo largo de las Constituciones de México, se han encontrado modificaciones en cuanto a su recaudación como resultado del proceso de descentralización y la adopción del federalismo fiscal. El Impuesto Predial se ha considerado en la mayoría de los municipios del país, salvo aquellos que se rigen por usos y costumbres, como el elemento potencial para la recaudación dado que todos aquellos que sean propietarios, copropietarios, poseedores o titulares de un predio, terreno, condominio o propiedad son sujetos de pago de impuestos, por esto se creería que la mayoría de los habitantes del municipio se harían responsables del pago de impuesto. Cabe señalar que en México se habla de una cultura poco desarrollada para el pago de estos impuestos ya que no hay incentivos para realizar dicho pago, los valores catastrales no están actualizados y no se tiene el cálculo exacto de la cantidad a pagar por los usuarios además de que está sujeto a la capacidad de pago de los propietarios.

En el caso de Morelia, la recaudación del impuesto predial representa un 28 por ciento sobre los ingresos totales de los municipios, por concepto de pago de predial, en el Estado de Michoacán.

En la figura (4.3) se demuestra que tan solo la ciudad de Morelia, misma que funciona como capital del Estado, tienen una representación sobre los ingresos totales por predial de casi una tercera parte, el 28 por ciento. Estos datos permiten darnos

Figura 4.3: Ingresos por pago de Predial en Morelia comparado con el total recaudado en Michoacán.

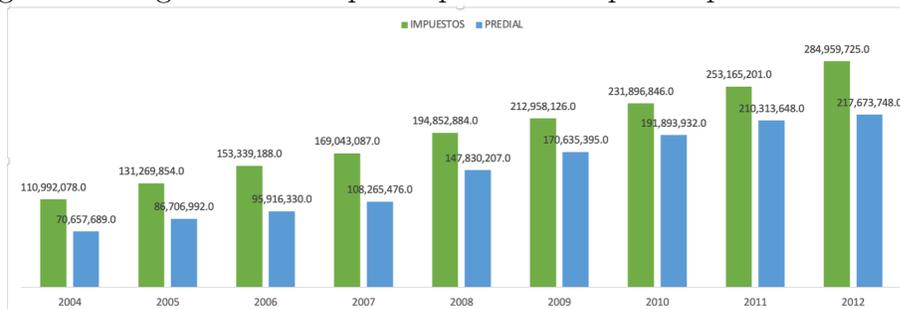


Fuente: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Ingresos por pago predial de Morelia comparado con el total recaudado en Michoacán.

una idea de la importancia que tiene la recaudación de Morelia sobre los ingresos por recaudación del impuesto predial en el Estado.

En la figura (4.4) se muestran los ingresos totales comparados con los ingresos específicos por predial. Haciendo esta comparativa se obtiene que el impuesto predial representa el 72 por ciento de los ingresos obtenidos a través de los impuestos.

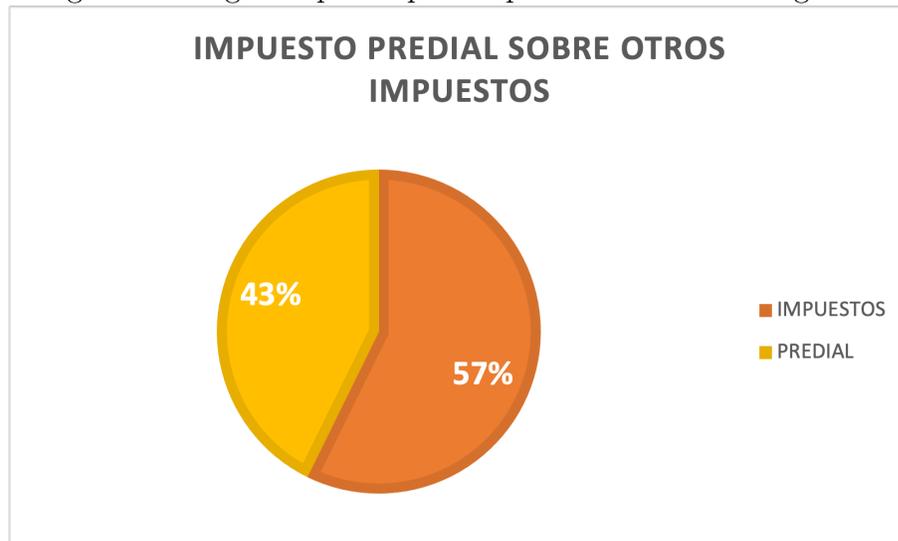
Figura 4.4: Ingresos totales por impuestos e impuesto predial 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en [www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/)

A través de los datos graficados se observa que el impuesto predial resulta el impuesto que representa una mayor cantidad de ingresos sobre todos los impuestos que recauda la hacienda municipal de Morelia. El impuesto predial por lo tanto indica que es un instrumento potencial para la recaudación del municipio, esto es parte de reconocer que la base tributaria, administrativa y legal sobre la que recae el cobro de este impuesto es a través del catastro municipal.

Figura 4.5: Ingresos por impuesto predial sobre otros ingresos.



Fuente: Elaboración propia con base en [www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/)

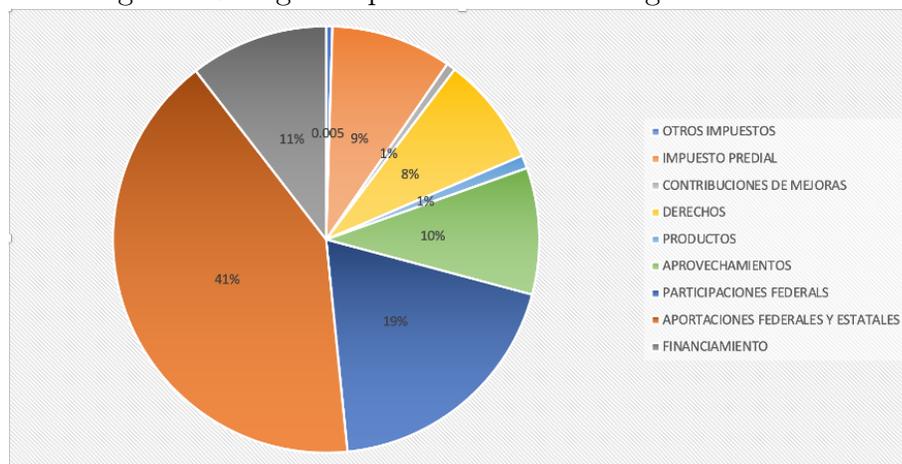
La figura (??) demuestra que el impuesto predial representa el 43% sobre los demás ingresos que se recaudan en el municipio de Morelia, lo cual representa la importancia del cobro del impuesto predial ya que siendo un único impuesto representa una importancia mayor que el porcentaje restante, 57%, que está compuesto por un grupo de impuestos. Los impuestos que se consideran en el grupo según INEGI son:

- Traslado de dominio de bienes.
- Diversiones y espectáculos públicos.
- Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.

■ Otros impuesto.

Sobre esta gráfica se muestra que el impuesto predial por si mismo tiene una importancia sobre todos los demás impuestos que se toman en cuenta, se demuestra que un impuesto único tienen casi el mismo valor que la suma de cuatro impuestos que se agrupan representando un poco más del 50 %.

Figura 4.6: Ingresos por Predial en los ingresos totales.



Fuente: Elaboración propia con base en [www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/)

La figura (4.6) muestra que de los ingresos totales del presupuesto municipal, donde se incluyen, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones, el impuesto predial aporta únicamente el 8 por ciento del total de los ingresos lo cual es una porción poco significativa para todos los ingresos; sin embargo es importante si destacamos la importancia de la recaudación de este impuesto que representa el 53 % de los ingresos por impuestos.

La herramienta que se utiliza para calcular el valor de un inmueble es el catastro, este funciona tomando en cuenta aspectos como el suelo, el tipo de construcción y la superficie de la edificación. En este sentido es importante destacar que el Estado es quien determina a través de Ley de Catastro los valores que se asignan a los diferentes predios que se valuarán para que con base en ello se cobre el porcentaje que corresponde según las características con las que cuente el inmueble.

Otra de las ventajas que se encuentran en el cobro del predial y que, además, es una de las razones por las que es el impuesto que mayor recauda, tiene que ver con el volumen, ya que todos aquellos propietarios de un inmueble es sujeto de aplicación de impuesto predial. Esto quiere decir que todo terreno, casa, edificio, local comercial, departamento, fraccionamiento, por mencionar algunos deben estar inscrito en el padrón del Catastro y así con base en las características que presenten estos inmuebles es como serán gravados.

En cuanto al gravamen de los inmuebles, la base de estos se determinan a través de las tasas asignadas en de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia; es preciso señalar que el pago de este impuesto puede aumentar cada año sin embargo no es un aumento que se realice por el valor del predio sino se aplica un aumento general que se autoriza mediante la Ley de Catastro.

La tasa que se ha aplicado para el pago del predial es del 0.3125 % anual, entonces, para el calculo del predial se toma el valor del inmueble dispuesto por el Catastro y se le aplicará la tasa establecida para predios urbanos y rústicos exentando a los predios ejidales y comunales, a los cuales se les aplica una tasa menor, 0.25 % anual. Lo anterior se estipula en los artículos 8 y 9 de la Ley de Ingresos en el capítulo III. Cuando se genera un incremento en la base del impuesto predial se calcula con base en el índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) multiplicado por la base del año anterior.

Al ser el predial un impuesto que varía su tasa con base en el INPC se genera una ventaja sobre los demás impuestos que cambian según la renta. Este impuesto se considera poco fluctuante y, por un lado, se presta para generar una recaudación relativamente estable ya que su variación es anual, si es el caso. Otra de las ventajas del impuesto predial es que es un impuesto de carácter progresivo, lo que implica que la recaudación vaya afectando de manera directa a quienes tienen predios en zonas de alto valor catastral lo que permite un aumento en la recaudación si es que la tasa aumenta.

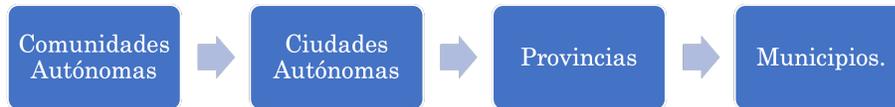
El impuesto predial como se observa tiene atributos que lo hacen un impuesto potencial para las haciendas municipales como lo observamos en la figura (4.6) y cómo se demuestra a través de la legislación de los ingresos municipales. Bajo lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, que dice “la base del impuesto predial tanto de predios urbanos como rústicos será el valor catastral registrado. La base de este impuesto podrá modificarse por el valor determinado mediante avalúo practicado por la Secretaría de Finanzas y Administración o la Autoridad Municipal correspondiente en los términos de la Ley de Catastro y su Reglamento, lo cual indica que las decisiones sobre el impuesto recae en la autoridad municipal”, a esta afirmación le podemos agregar lo estipulado en la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán en los artículos 8 y 9 en el capítulo tercero en donde se establecen las tasas sobre las cuales ha de cobrarse el impuesto predial.

Este panorama de leyes nos permite entender que dado el federalismo fiscal y siendo otorgada la autonomía para las haciendas municipales, el impuesto predial tiene la característica primordial de adaptarse a las necesidades de los municipios ya que las leyes lo estipulan y a su vez, la base tributaria sobre la cual recae completamente ese impuesto es a través de la autoridad tributaria del municipio. Dicho esto, se entiende que la capacidad de recaudación de este impuesto, y su potenciación, esta bajo la custodia del municipio y es este mismo quien deberá buscar incentivos para el pago del mismo ya que como se demostró, el predial es el impuesto mediante el cual se generan mayores ingresos para la hacienda municipal de Morelia.

## **4.4. La estructura hacendaria del ingreso en Valencia, España.**

### **4.4.1. Delimitación territorial del municipio de Valencia, España.**

La división territorial del país es un poco diferente a como lo conocemos en México, la visión general de esta división queda de la siguiente manera:



Los Municipios son parte de la división territorial, se consideran como entidades básicas del Estado ya que son un lazo importante entre los asuntos públicos de los ciudadanos y los asuntos de Estado en donde se le atribuye autonomía a los Municipios para que sean capaces de gestionar los intereses públicos de los ciudadanos.

Como lo dicta la Constitución Española (de España, 1978), los municipios están conformados por una alcaldía y la junta de Gobierno Local. Estos gozan de autonomía y personalidad jurídica por lo cual los municipios son responsables de su propio gobierno y administración local. Cuando nos referimos al ámbito local, en España, se hace referencia a los municipios, los cuales tienen una diversidad entre ellos en cuanto a actividad, localización geográfica y tamaño.

Continuando con organización territorial, los municipios se agrupan dentro de las Comunidades Autónomas que van de la mano con los cambios que trajo consigo la creación y modificación de la Constitución. Actualmente en España hay 8 mil 131 municipios distribuidos entre las 17 Comunidades Autónomas y en las dos Ciudades Autónomas, como se muestra en la tabla (4.3).

Con la información del cuadro anterior observamos que hay una gran cantidad de municipios, sin embargo, muchos de ellos tienen una población muy pequeña. Una forma de clasificar los municipios, así como lo hace el Ministerio de Hacienda, es por estratos de población; es decir que para llevar un mayor control de ingresos y de egresos, los municipios se clasifican con base en el número de habitantes ya que es una forma de agruparlos y caracterizarlos. Por lo tanto, con base en la población, los municipios se clasifican como se muestra en la tabla (4.4).

Los municipios más grandes se consideran como aquellos que su población supera los 500,000 habitantes, podría pensarse que son varios los municipios que cuentan con esta característica, sin embargo, solo seis de ellos cumplen con esta particula-

Tabla 4.3: Comunidades autónomas y Municipios de España.

Comunidades Autónomas	Número de Municipios
Castilla y León	2248
Cataluña	941
Castilla-La Mancha	919
Andalucía	785
Aragón	731
Comunitat Valenciana	542
Extremadura	388
Galicia	313
Comunidad Foral de Navarra	272
País Vasco	251
Comunidad de Madrid	179
La Rioja	174
Cantabria	102
Canarias	88
Principado de Asturias	78
Balears, Illes	67
Región de Murcia	45
Ciudades Autónomas	
Ceuta	1
Melilla	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística. INE.

Tabla 4.4: Clasificación de los municipios con base en los estratos de población.

Estratos de población
> 1,000,000
De 500,001 a 1,000,000
De 100,001 a 500,000
De 50,001 a 100,000
De 20,001 a 50,000
De 5,001 a 20,000
< 5,000
Ciudades con estatuto de Autonomía

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda; Hacienda Local en cifras.

ridad. En el último conteo, los municipios que tienen mayor población son aquellas que se pueden conocer, también, como las grandes ciudades españolas que son como se muestran en la tabla (5.1).

Tabla 4.5: Población de los municipios más grandes de España.

MUNICIPIO	POBLACIÓN
Madrid	3, 223, 334
Barcelona	1, 620, 243
Valencia	791, 413
Sevilla	688, 711
Zaragoza	666, 880
Málaga	571, 026

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística. INE.

El municipio de Valencia, está situado dentro de la Comunidad Valenciana la cual se conforma de tres provincias que son Castellón, Valencia y Alicante; la capital de la Comunidad es la ciudad de Valencia.

Figura 4.7: Localización geográfica del municipio de Valencia, España.



Fuente: <https://www.researchgate.net>

Valencia, como ciudad o municipio, está situado en la costa de la península ibérica, con un total de 791, 413 habitantes en el último censo, la tercera ciudad más grande en cuanto a población. La ciudad de Valencia ha sido, a lo largo de su histo-

ria, la capital de la Comunidad Valenciana.

#### **4.4.2. Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 (TRLRHL).**

En cuanto a las Haciendas locales, se dispone en el artículo 142, de la Constitución Española, que estas deberán disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones y obligaciones. Las Haciendas locales tienen como fuente de recursos, principalmente, tributos propios y adicional a estos se cuenta con la participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En el sentido de las haciendas locales, el principio de autonomía dota a las haciendas locales de capacidades para regular y gobernar sus propias haciendas en cuanto a sus decisiones respecto al gasto y al ingreso. En cuanto al principio de autonomía en torno a los ingresos, las capacidades de las haciendas locales recaen en el hecho de lograr a través de los instrumentos que fueron concedidos por el Estado. El volumen de ingresos necesarios para que los gobiernos municipales puedan cumplir con sus obligaciones hacia la ciudadanía, sin importar que los mecanismos e instrumentos de ingresos sean limitados.

Dentro de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se hace más explícito cuales son los recursos, como se dividen los ingresos, tributos y los instrumentos que pueden disponer para lograr su función. A pesar de la creación de esta ley, fue y ha sido necesario fortalecer las potestades tributarias de los municipios a través de las necesidades que han ido manifestando los municipios, lo que se ha traducido en las reformas a las leyes y es por eso que previo a las reformas del 2004 se modificaron y surgieron leyes que aportaban a la defensa de la autonomía de los municipios y la división de los territorios.

La autonomía de la cual se habla en las leyes actuales se entiende como aquella capacidad que tienen las Entidades Locales para ejercer su propio gobierno en cuanto a sus Haciendas y sobre los mecanismos necesarios para gestionar sus ingresos y

controlar sus gastos para cumplir con la autonomía financiera (Hernández, 2013).

En el artículo 2 de esta misma Ley (del Estado, 2004b), se describe de manera textual que “La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:”

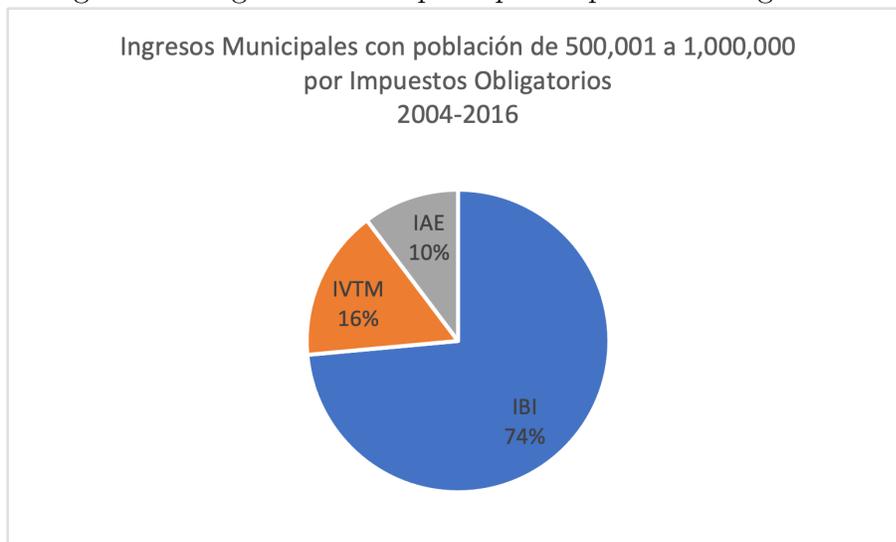
- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de derecho público.”

En lo dispuesto en los artículos del 56 al 59 de la misma Ley, en el capítulo I se disponen los recursos de los municipios los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

- Tasas.
- Contribuciones especiales.
- Impuestos:
  - Impuestos sobre Bienes Inmuebles (IBI).
  - Impuestos sobre Actividades Económicas (IAE).
  - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Además de estos impuestos de carácter obligatorio, se dispone en el artículo 59 de esta Ley que es posible además establecer impuestos adicionales por construcciones, instalaciones, obras y terrenos de naturaleza urbana. Estos impuestos señalados son de carácter obligatorio, son directos, es decir que gravan de manera directa la renta o la propiedad de la riqueza, que en este caso lo vemos traducido en el Impuesto sobre las Actividades Económicas y lo que respecta a la propiedad de bienes se aplican el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para las casas, terrenos y edificios; mientras que para la tenencia de automóviles se aplica el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Figura 4.8: Ingresos Municipales por Impuestos Obligatorios.



Fuente: Elaboración propia con base en Haciendas Locales en Cifras. Ministerio de Hacienda.

Con base en la serie de datos del Ministerio de Hacienda hemos construido la figura (??), la cual nos demuestra el porcentaje representado de cada uno de los impuestos directos y mandatorios por parte de los municipios. Como se puede observar, el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles conforma más del 70 por ciento dentro de los ingresos fiscales de los municipios, lo cual nos representa una vez más la importancia de la aplicación del impuesto para las haciendas locales.

Impuestos como el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica tienen una representación mínima sobre los ingresos que se recaudan a través de los impuestos que deben ser cobrados por las haciendas municipales. Este hecho nos demuestra que el IBI es el impuesto sobre el que recae la importancia de la recaudación de impuestos para poder solventar los gastos de las administraciones locales, en mayor medida, y que los demás impuestos como IAE y IVTM a pesar de que son recaudados directamente por los ayuntamientos no representan como tal la capacidad de financiar las necesidades de los gobiernos locales.

Los recursos de los que disponen las haciendas locales para generar ingresos propios también pueden clasificarse con base en la función y el origen de cada uno de ellos, de la lista anterior podemos descifrar dos grupos: los recursos propios y los recursos percibidos. Los recursos propios son aquellos que emanan de la propia actividad del ayuntamiento cuyo origen reside en la localidad; por otra parte, los recursos percibidos son aquellos que provienen de fuentes externas a los recursos existentes en la localidad, en estos casos pueden ser recursos que directamente el Estado, las Provincias o las mismas Comunidades Autónomas ceden a los municipios (Sancho, 2019).

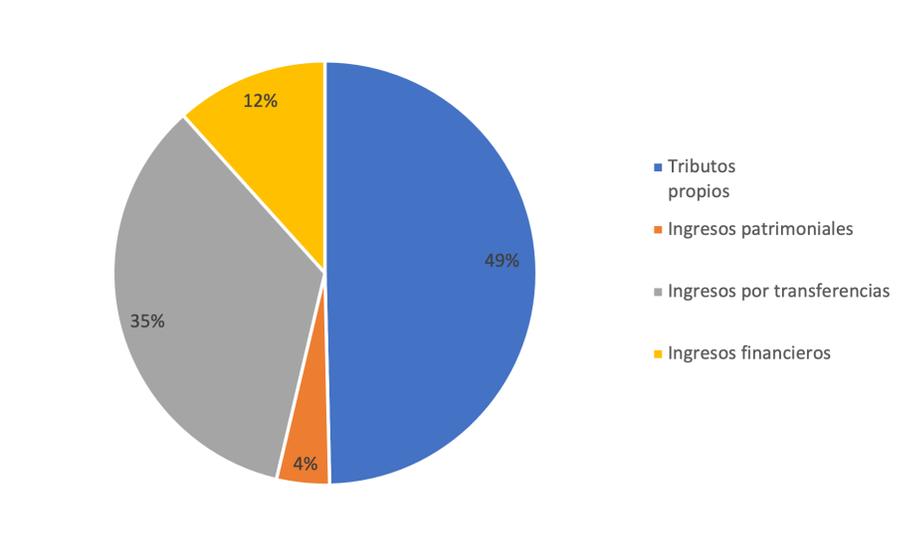
Los tributos propios dentro de los municipios que tienen una estructura poblacional de 500 mil a un millón de habitantes están en primera instancia los impuestos, después las tasas y las contribuciones especiales y recargos sobre impuestos.

El panorama que se muestra con la figura (4.9) nos confirma una vez más la importancia de los medios con los que cuentan los municipios para generar ingresos, por lo cual, sabemos que la vía más relevante es a través de los tributos propios, lo cual se traduce en impuestos y tasas principalmente, además de que las transferencias del Estado también representan una parte importante de los ingresos.

### **Ley de Presupuestos Generales del Estado.**

La Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 6/2018, 2018) permite asentar las bases sobre las cuales las haciendas deben gestionar sus presupuestos para los ejercicios fiscales de cada año. En esta Ley se estipulan en el Título VII las bases

Figura 4.9: Estructura del Ingreso Municipal para municipios con población de 500,001 a 1,000,000 de habitantes.



Fuente: Elaboración propia con base en Haciendas Locales en Cifras. Ministerio de Hacienda.

para los presupuestos de las Entidades Locales y su financiamiento.

Haciendo un desglose más significativo en cuanto a la disposición de los ingresos según lo estipulado en el presupuesto para el caso de Valencia, los instrumentos que se consideran son:

- Transferencias.
- Impuestos.
- Tasas, precios y otros ingresos de naturaleza pública.
- Ingresos Patrimoniales y Venta de Bienes Municipales.
- Crédito a Medio y Largo Plazo.
- Otros ingresos.

Tabla 4.6: Clasificación económica de los ingresos municipales en España.

A. OPERACIONES CORRIENTES
<p>1. Impuestos directos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Impuesto Sobre Bienes Inmuebles Naturaleza Rústica.</li><li>▪ Impuesto Sobre Bienes Inmuebles Naturaleza Urbana.</li><li>▪ Impuesto Sobre Bienes Inmuebles de Características Especiales.</li><li>▪ Impuestos Sobre Vehículos de Tracción Mecánica.</li><li>▪ Impuestos Sobre Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana.</li><li>▪ Impuesto Sobre Actividades Económicas.</li><li>▪ Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas.<sup>1</sup></li></ul>
<p>2. Impuestos indirectos<sup>2</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Impuesto Sobre el Valor Añadido.</li><li>▪ Impuestos Especiales.</li><li>▪ Impuestos sobre construcciones, instalaciones y obras.</li><li>▪ Otros impuestos indirectos.</li></ul>
<p>3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.</p>
<p>4. Transferencias Corrientes.</p>
<p>5. Ingresos Patrimoniales.</p>

B. OPERACIONES DE CAPITAL
6. Enajenación de Inversiones Reales. 7. Transferencias de Capital.
C. OPERACIONES FINANCIERAS
8. Activos Financieros. 9. Pasivos Financieros.

Fuente: Elaboración propia con base en Resumen Aprobación Inicial Presupuestos Valencia.

En un contexto general, a través de los datos recopilados de la Hacienda Local en Cifras, se muestra la composición de los ingresos para los municipios que tienen una población de 500 mil a un millón de habitantes, en donde, tienen un comportamiento del ingreso como se muestra en la figura (4.10).

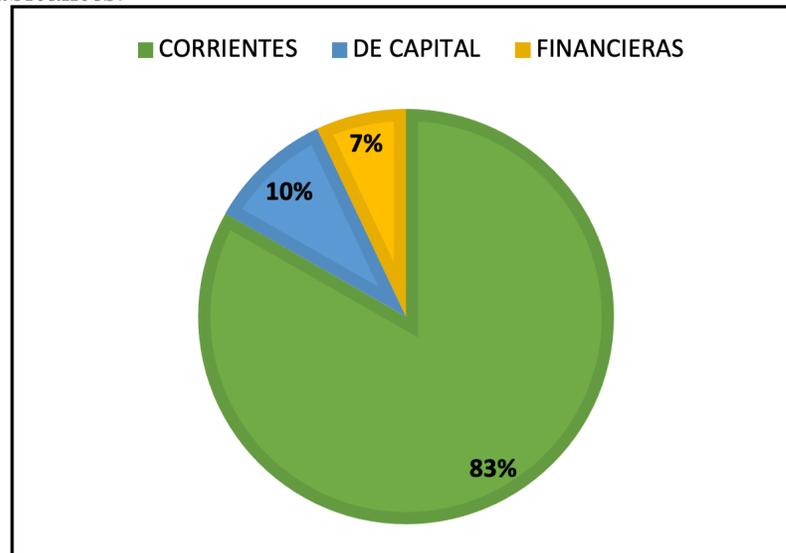
Las operaciones corrientes son las que conforman, con poco más del 80 por ciento, en su mayoría los ingresos de los municipios como Valencia, dada su población. Es necesario recordar que las estadísticas recopiladas por la Hacienda Local en Cifras concentran los cálculos englobando los municipios por estratos de población. Este tipo de operaciones que rigen los ingresos de los municipios se componen de los impuestos directos e indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, así como transferencias corrientes e ingresos patrimoniales. Cada uno de estos conceptos corresponde a un capítulo de los que conforman los presupuestos municipales que se utilizan para la clasificación de los ingresos y los gastos.

---

<sup>1</sup>El IRPF es un impuesto directo cedido por el Estado a las Entidades Locales en donde sus haciendas pueden disponer de tributos provenientes del Estado y de las Comunidades Autónomas. El porcentaje que se cede es del 2.1336 %.

<sup>2</sup>Los impuestos indirectos en su mayoría son recursos de los impuestos cedidos a las haciendas locales estipuladas en el artículo 112 del TRLRHL, para el Impuesto Sobre el Valor añadido corresponde el 2.3266 %. Para los Impuestos Especiales corresponde el 2.9220 %.

Figura 4.10: Composición del ingreso de municipios con población de 500 mil a un millón de habitantes.

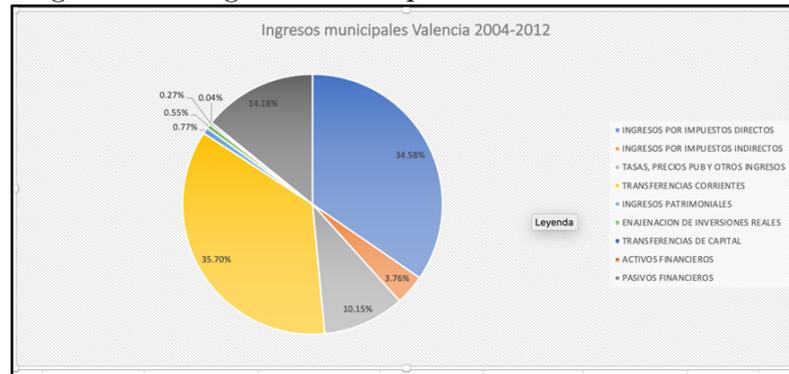


Fuente: Elaboración propia con base en Haciendas Locales en Cifras. Ministerio de Hacienda.

Los capítulos del 1 al 5 son los que conforman las operaciones corrientes, los capítulos 6 y 7 corresponden a las operaciones de capital, por último, las operaciones financieras se componen de los capítulos 8 y 9, que corresponden a la parte de la clasificación de capítulos para los ingresos. Los ingresos para el municipio de Valencia en el periodo de 2004 al 2012 se han comportado como lo explica la figura (4.11).

La figura (4.11) nos muestra que los ingresos que conforman la mayor parte son los impuestos directos y las transferencias corrientes los cuales conforman el bloque de las cuentas corrientes, así como se muestra en los ingresos generales de los municipios con el rango de población ya descrito; por esto comprobamos que la recaudación de impuestos resulta relevante para los municipios. Es importante destacar en esta figura que las transferencias corrientes alcanzan a tener un porcentaje un poco mayor, del 1,2% por encima de los impuestos, lo cual significa que es necesario que el municipio de Valencia reciba del Estado, Comunidades Autónomas o de otros mu-

Figura 4.11: Ingresos municipales de Valencia 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

nicipios, recursos para poder solventar sus gastos corrientes; cabe señalar que dentro de las transferencias corrientes se contempla la participación de los ayuntamientos en los tributos tales como el IRPF que se toman en cuenta para el financiamiento de las haciendas municipales.

Los impuestos directos, como ya lo mencionamos anteriormente, se nutren de un catálogo de impuestos, sin embargo, para fines de esta investigación hemos de tomar en cuenta los impuestos sobre bienes inmuebles que formar parte de este apartado.

### **El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en el municipio de Valencia, España.**

Los mecanismos de recaudación que pueden ser utilizados por los municipios a través del sistema tributario local son muy limitados, tanto que se observa que podría decirse que los medios más eficientes resultan ser los impuestos directos, los cuales tiene una relevancia impositiva y una representación importante dentro de la composición de los ingresos (Rincón, 2012).

Los tributos locales son destinados a la satisfacción de las necesidades particulares de los municipios, mismos que adaptan estos instrumentos tributarios a sus capacidades y necesidades de aquí que se desprenda la presión fiscal sobre un im-

puesto o una tasa. Las primeras reformas de las leyes de Hacienda, como la Ley 39/1988 estipuló en un principio las primeras divisiones de los mecanismos para los ingresos de los municipios; estas reformas que condujeron al nuevo modelo en donde se reformaron algunos impuestos:

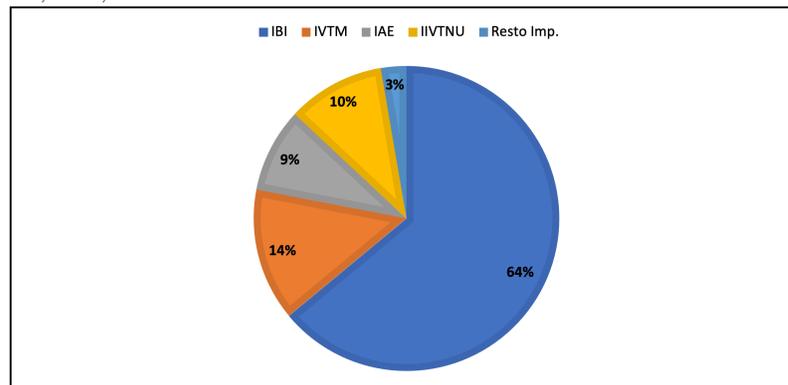
- La Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana y el Impuesto Municipal de Solares cambiando de nombre a Impuesto sobre Bienes Inmuebles. (IBI)
- Se pasa del cobro de Licencias Fiscales de Actividades y el Impuesto sobre Radicación a aplicar el Impuesto sobre Actividades Económicas. (IAE)
- El Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos se sustituye por el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica. (IVTM)
- Se crea el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. (ICIO)
- En cuanto al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, únicamente se realizan una serie de reformas a las ya existentes. (IIVTNU)

Los impuestos mencionados anteriormente fueron apareciendo o reformándose con base en los cambios requeridos dada la autonomía de los territorios y la distribución de los mismos; posterior a su creación o cambios realizados, estos se fueron clasificando en cuanto a impuestos potestativos u obligatorios según fuera el caso.

En la figura (4.12) se observa la composición de los ingresos de aquellos municipios, como Valencia, que tienen una población de entre 500,001, a un millón de habitantes, como lo clasifica la Hacienda Local en Cifras; en esta gráfica se toman en cuenta los impuestos de carácter obligatorio que los municipios pueden utilizar para la recaudación de sus ingresos. Lo que se puede inferir de la gráfica es que el Impuesto por Bienes Inmuebles predomina sobre los demás que son potestad de los ayuntamientos; seguido del IBI el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

tiene una pequeña relevancia dentro de los componentes del ingreso, así como el Impuesto al Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana.

Figura 4.12: Composición de los ingresos por impuestos municipales para municipios de 500,001 a 1,000,000



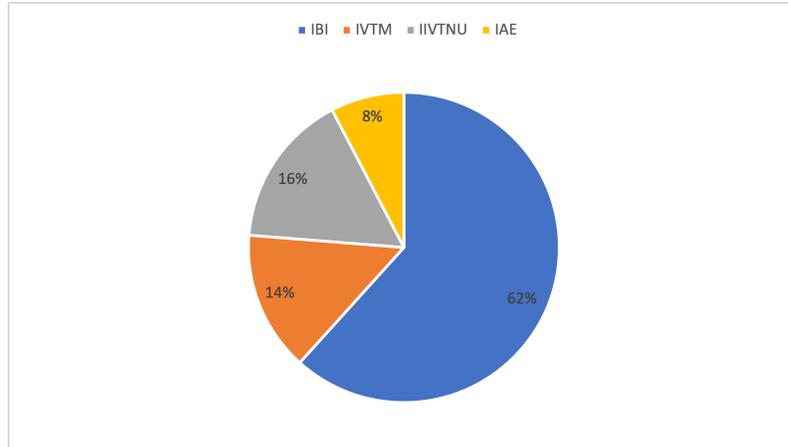
Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles se caracteriza por ser un impuesto municipal de carácter obligatorio que grava el valor de los bienes inmuebles, este impuesto lo deben de pagar todos aquellos que sean propietarios de inmuebles, simplemente por el hecho de tenerlos. Según los datos publicados en las Haciendas Locales en Cifras El IBI supone el 64 % de los impuestos municipales.

En el caso específico del municipio de Valencia, España se demuestra que sí corresponden los cálculos generales de la recaudación de los municipios del estrato poblacional en el entra Valencia ya que la figura (4.13) nos muestra que, de todos los ingresos por impuestos municipales, el IBI es el que recauda el 62 por ciento de los ingresos del municipio de Valencia. Hay que recordar que los impuestos que son recaudados por el municipio con base en las legislaciones correspondientes son el IVTM, IIVTNU y IAE, sin embargo, cuando estos impuestos entran a los presupuestos de los ayuntamientos, se clasifican como impuestos directos o Capítulo uno.

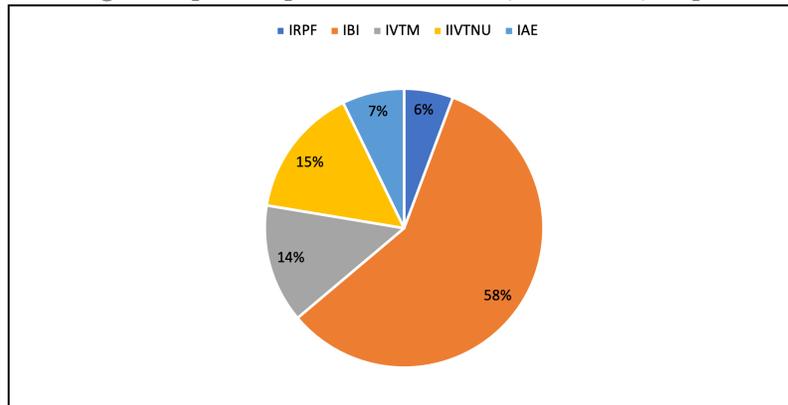
En cuanto a los ingresos del Capítulo 1 de los presupuestos de ingreso para el

Figura 4.13: Ingresos por Impuestos Municipales de Valencia 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

Figura 4.14: Ingresos por Impuestos Directos, Valencia, España 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

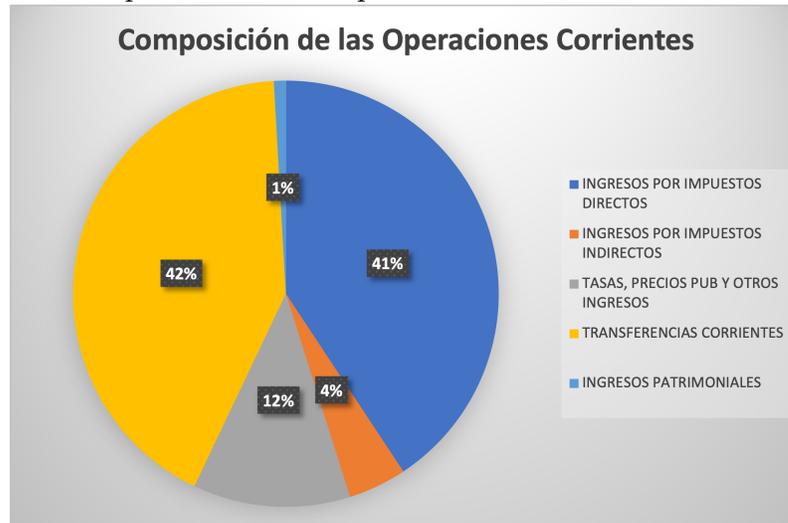
municipio, los impuestos directos que se contemplan son los de carácter municipal agregándole únicamente el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas, dicho impuesto no es directamente del municipio, sin embargo, es un impuesto que se ha cedido del Estado, por lo tanto, los municipios tienen derecho a recibir el 1.6875 por ciento de lo recaudado.

A partir de la figura (4.14) se observa que a pesar de que se toma en cuenta un impuesto adicional, el IRFP, en donde el municipio de Valencia participa en los tributos del Estado y por lo tanto recibe un porcentaje para sus ingresos, este no tiene un peso importante sobre los ingresos de Valencia. En este contexto, de los impuestos directos municipales, el IBI sigue siendo el impuesto sobre el cual recaen los ingresos con un 58 por ciento, es decir más de la mitad del total de los impuestos directos. Cabe señalar que los impuestos directos conforman una parte de las Operaciones Corrientes y el IBI es un componente que se engloba en los impuestos directos, como lo comentamos anteriormente.

A pesar de que el IBI representa una menor parte sobre los demás ingresos, hay que resaltar que quién antecede a los impuestos sobre los inmuebles y al total de ingresos por impuestos directos son las Transferencias Corrientes. Estas transferencias entran en el rango de Operaciones Corrientes al igual que los impuestos directos en donde también se contempla el IBI.

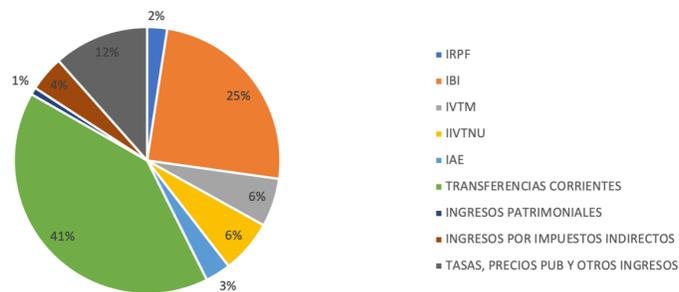
En la figura (4.15) tenemos que las Transferencias Corrientes están un punto porcentual arriba de los Impuestos Directos. Las Transferencias Corrientes son aquellas que el Estado realiza con la finalidad de que las administraciones, en este caso la de Valencia, cumpla con sus funciones y garantice la prestación de servicios y el llevar a cabo sus políticas y programas establecidos como objetivo de esa administración. La gráfica también nos expone que la recaudación de impuestos municipales de Valencia es casi igual a recibir las transferencias del Estado que se concentran a través de los Fondos de Financiación Municipal y se forman a través de las participaciones del municipio en la recaudación de IVA e IRPF, además de las transferencias que realizan otros entes ya sean Comunidades Autónomas, Provincias u otros municipios.

Figura 4.15: Composición de las Operaciones Corrientes Valencia 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

Figura 4.16: CIBI dentro de las operaciones corrientes.

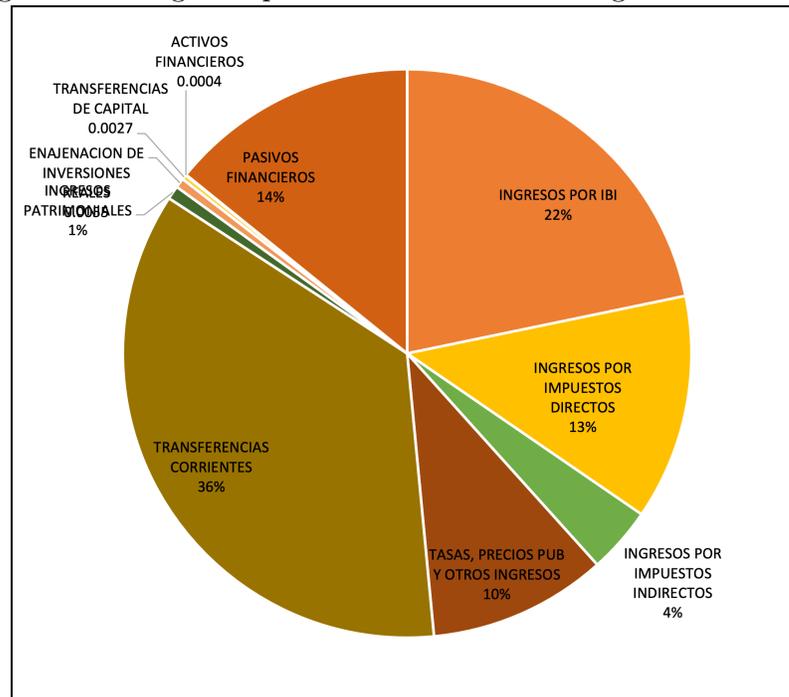


Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

De manera más detallada, encontramos que los ingresos por IBI dentro de las Operaciones Corrientes siguen siendo menor su recaudación que las Transferencias Corrientes, el IBI representa un 25 por ciento, mientras que las transferencias un 41 por ciento, lo que hace de estos dos componentes los más importantes sobre los ingresos de Operaciones Corrientes correspondientes al presupuesto de Valencia.

Cambiando la perspectiva, si analizamos los ingresos por Impuestos de Bienes Inmuebles sobre todos los demás ingresos del presupuesto, tenemos como resultado que únicamente el ingreso por IBI es del 22 por ciento, lo cual nos dice que de ser el impuesto propio del municipio que más recauda, pasa a ser solo una parte de todos los demás capítulos del ingreso y que las Transferencias Corrientes tienden a sobresalir con un 36 por ciento sobre todas las Operaciones Financieras y No Financieras que conforman el presupuesto municipal de Valencia.

Figura 4.17: Ingresos por IBI sobre todos los ingresos 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

El IBI, como ya se demostró, es el impuesto sobre el que recae una parte considerable del presupuesto anual y de los ingresos del municipio de Valencia en España; para comprender el origen del impuesto hemos de recurrir a que el IBI es un impuesto obligatorio y a demás es imputable a todo sujeto que sea dueño de un bien inmueble ya sea de naturaleza urbana, rústica o de características especiales.

La cuota de pago debe ser cubierta como lo establece la ley, es decir, el primer día del mes de enero de cada año; la cuota a pagar se calcula con base en el valor catastral de los bienes inmuebles.

Este impuesto debe pagarse, como lo establece el artículo 61 del TRLRHL, si se tienen las siguientes titularidades del inmueble:

- De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- De un derecho real de superficie.
- De un derecho real de usufructo.
- Del derecho de propiedad.

Los bienes inmuebles que son sujetos de impuesto son los bienes rústicos, bienes inmuebles urbanos y los bienes inmuebles con características especiales.

Los bienes inmuebles con características especiales (BICES) son aquellos que tienen un uso definido y están contruidos de cierta forma con la finalidad de ser funcionales para el fin que son destinados y se clasifican de la siguiente forma:

- Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares.
- Las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego.
- Las autopistas, carreteras y túneles de peaje.
- Los aeropuertos y puertos comerciales

Los bienes urbanos y rurales se clasifican con base en el tipo de suelo según su naturaleza y dependiendo del suelo en que se encuentran edificados. El suelo de naturaleza urbana está definido como tal por el planeamiento urbanístico y por las características que se establecen en el artículo 8 del la Ley del Régimen del Suelo y

Valorizaciones. Según lo redactado en este artículo, un suelo urbano debe tener las siguientes condiciones:

- a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.
- b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Por su parte, todos aquellos suelos de bienes inmuebles que no cuenten con las características antes mencionadas, tanto de características especiales como de urbano, serán caracterizados como bienes inmuebles de carácter rústico o rural.

Tabla 4.7: Gravamen según el tipo de inmueble.

Tipo de inmueble	Gravamen mínimo y supletorio	Gravamen máximo
Urbanos	0.40 %	1.10 %
Rústicos	0.30 %	0.90 %
Especiales*	0.60 %	*1.30 %

Fuente: Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (del Estado, 2004a).

Una vez clasificados los bienes, es responsabilidad del ayuntamiento determinar la base imponible, los sujetos responsables, los pasivos, las exenciones o reducciones y el periodo en que se debe cobrar. Con base en el artículo 65 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se establece que la base imponible deberá estar constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles conforme a lo que se dicta en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario. El tipo de gravamen que se debe aplicar se clasifica con forme al artículo 72 del TRLRHL.

Los bienes inmuebles con características especiales tienen un gravamen supletorio del 0.6 %, sin embargo, dependiendo del municipio en el cual se encuentre asentados

tienen la posibilidad de modificar su tasa impositiva y variarla en un rango que oscile entre 0.04 % y el 1.3 %. A demás de estas excepciones, los municipios tienen la facultad de poder incrementar su tasa impositiva siempre y cuando cumplan ciertos requisitos establecidos en el artículo 72 del TRLRHL.

Es posible que los municipios puedan tener una o todas las características que se enlistan para que sean capaces de incrementar sus impuestos, las cuales son:

<b>Característica</b>	<b>Bienes Rústicos</b>	<b>Bienes Urbanos</b>
1. Que sean capital de provincia o comunidad autónoma.	0.07	0.06
2. Que preste servicio de transporte público de superficie.	0.07	0.05
3. Cuyos ayuntamientos presten más servicios que aquellos a los que están obligados.	0.06	0.06
4. Que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80 % de la superficie total del término.	0.00	0.15

Este aumento del impuesto sobre bienes inmuebles podrá variar únicamente en los porcentajes expuestos en la tabla anterior, siempre y cuando cumplan con las alguna de las características señaladas anteriormente ya que es el ayuntamiento quien decide si se aumenta o no dicho impuesto.

La gestión del IBI se lleva a cabo de manera obligatoria por los ayuntamientos, los cuales deberán obtener la información necesaria para su cobro a través de los datos contenidos en el padrón catastral los cuales son recolectados mediante la Dirección General de Catastro, quien de manera anual entregará al gobierno municipal un informe sobre los bienes inmuebles y su clasificación.

En Valencia, los Bienes Inmuebles se clasifican en Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica y Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, así como se clasifican según la legislación; es hasta el año 2010 que se adopta la clasificación de los Bienes con Características Especiales y por lo tanto los ingresos por IBI se cobran de acuerdo a las características según su clasificación para después englobarse en el concepto 112 de la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales que dicta la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda (del Estado, 2008).

En la tabla (4.8) se observan los ingresos por IBI dada su clasificación, los ingresos que sobresalen son los ingresos por inmuebles de características urbanas, que si recurrimos a la clasificación de la tasa que se aplica por cada tipo el que representa un mayor porcentaje de cobro en cuanto a la cuota es el IBI de Naturaleza Urbana. La clasificación del tipo de inmueble, además de cumplir con lo citado en el TRLRHL, depende del tipo del suelo en donde se ubique; se considera suelo urbano cuando el suelo ha sido transformado, cuenta con suministro de agua, energía eléctrica o estar consolidado por una edificación, estas características que define la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (Jurídicas, 2006).

Tabla 4.8: Ingresos por Clasificación del IBI.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IBI: naturaleza Rústica	90,320.00	102,000.00	106,000.00	108,120.00	97,920.00	96,900.00	98,000.00	100,500.00	100,000.00
IBI: naturaleza Urbana	130,000,000.00	155,775,000.00	161,000,000	173,100,000.00	173,197,920.00	172,200,000.00	177,800,000.00	180,500,000.00	181,632,000.00
IBI características especiales	0	0	0	0	0	0	4,100,000.00	4,100,000.00	4,159,000.00
TOTAL IBI	130,090,320.00	155,877,000.00	161,106,000.00	173,208,120.00	173,295,840.00	172,296,900.00	181,998,000.00	184,700,500.00	185,891,000.00

Fuente: Elaboración propia. Ayuntamiento de Valencia (de Valencia, 2020).

---

## Capítulo 5

# Análisis comparativo de Valencia, España y Morelia, México.

### 5.1. Análisis comparativo de resultados.

En este estudio se analizaron los municipios de Morelia, Michoacán y Valencia, España con la finalidad de conocer la estructura hacendaria de cada uno de ellos y así mismo reconocer las similitudes en cuanto a estructura y comportamiento de los ingresos con especial referencia en el impuesto sobre los bienes patrimoniales, para Valencia el IBI y para Morelia el Impuesto Predial.

Cabe señalar que de las potestades fiscales que se cedieron a los municipios, la recaudación es una actividad esencial de las haciendas locales, ésta se logra a través de instrumentos tales como impuestos, tasas y derechos, además de las transferencias que provienen de otros niveles de gobierno que aportan a los ingresos del municipio con tal de fortalecer y garantizar los ingresos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

El Impuesto Predial y el IBI se han reconocido como los impuestos más importantes para la recaudación local ya que por ser un impuesto de carácter obligatorio para todos aquellos dueños de predios o bienes inmuebles ya sea de características urbanas o rústicas; además de que se atribuye como un impuesto que se encuentra

totalmente bajo potestad de los municipios tanto en España como en México.

En un primer acercamiento a la composición de los ingresos municipales de cada país se hace un comparativo de los elementos los conforman.

Tabla 5.1: Ingresos municipales de Morelia y Valencia.

Morelia	Valencia
Impuestos	Impuestos directos
Derechos	Impuestos indirectos
Productos	Tasas, precios públicos y otros
Aprovechamientos	Enajenación de inversiones reales
Contribuciones de mejora	Ingresos patrimoniales
Participaciones federales	Transferencias corrientes
Aportaciones estatales y federales	Pasivos financieros
Financiamiento	Activos financieros

Fuente:Elaboración propia con base en presupuestos de ingresos de Morelia y Valencia.

Se demostró en el capítulo anterior que los ingresos de Morelia están compuestos en su mayoría por las transferencias del gobierno federal y estatal, esto se traduce en que el 40 por ciento de los ingresos se conforman de las aportaciones federales y estatales (Ramo 33) que llegan a los municipios destinados a sectores específicos como educación, salud, infraestructura social y seguridad pública. Por otra parte, las Participaciones Federales (Ramo 28) se colocan en segundo lugar en los ingresos, los cuales son de libre uso para los municipios, y que como su nombre lo dicen provienen del gobierno federal. Si hacemos la suma de estos dos apartados, los cuales tienen una representación mayor sobre los ingresos, nos da que un total del 59 por ciento de los ingresos locales proviene de los demás niveles de gobierno y no de los instrumentos propios del municipio para la recaudación.

Para el caso de Valencia, las transferencias corrientes representan el 36 por ciento de los ingresos totales del municipio. Las transferencias corrientes son consideradas de carácter no tributario que provienen directamente del Estado a través del Fondo Complementario de Financiación que se otorga a aquellos municipios con más de 75

mil habitantes y que esta destinado a garantizar el cumplimiento de las operaciones corrientes.

Como se puede observar, en el municipio de Morelia la mayor parte del ingreso corresponde a las transferencias del gobierno federal y estatal a través de los diversos fondos que lo componen, lo cual nos dice que la dependencia del municipio hacia demás niveles de gobierno se traduce en un alto porcentaje ya que representa más de la mitad de los ingresos totales del municipio. Para el caso de Valencia, se observa que los ingresos por transferencias del Estado únicamente representan un poco más de la tercera parte de los ingresos totales, lo cual nos dice que no hay una gran dependencia hacia los ingresos provenientes de los demás órdenes de gobierno. Estos resultados permiten reconocer que Morelia tiene una gran dependencia hacia los ingresos por transferencia lo cual representa una carencia de autonomía sobre sus ingresos propios.

Haciendo un análisis desde el enfoque sobre los impuestos, el cual corresponde a esta investigación, se observa que para Valencia los ingresos por impuestos corresponden al 39 por ciento del total es decir más de lo que representan los ingresos por transferencias. Únicamente el 4 por ciento de estos impuestos son indirectos, es decir, que no son competencia del municipio sino del Estado sin embargo recibe una aportación por el importe correspondiente a la recaudación de estos. El 35 por ciento corresponde a los impuestos directos, los cuales son potestad del municipio como el IBI, IAE, IVTM, IIVTNU además del IRPF que a pesar de ser un impuesto del Estado, cede un porcentaje dada la participación del municipio en la recaudación de este.

Partiendo del análisis por la parte de los impuestos, nos enfocamos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el cual analizamos desde dos perspectivas, la primera se realizó en comparación con todos los impuestos directos. El resultado que arrojó el IBI en desde esta perspectiva fue que este conforma el 58 por ciento sobre los ingresos por impuestos municipales tomando en cuenta el IRPF. Esto indica que el impuesto que más ingresos genera para el municipio de Valencia es el IBI.

Analizando el IBI sobre el total de los ingresos municipales, en donde se toman en cuenta todos los demás capítulos del ingreso, este impuesto representa el 22 por ciento sobre todos los ingresos, lo cual quiere decir que el IBI es una herramienta impositiva importante para recaudar ingresos propios para el municipio de Valencia, al mismo que se le considera como la principal partida presupuestal del ayuntamiento gracias a que se recaudación es meramente potestad del municipio y por lo tanto su impuesto principal sobre la canasta de impuestos de los cuales dispone el municipio.

Para el análisis de Morelia, los ingresos obtenidos a través de los impuestos de potestad municipal representan el 12 por ciento del total lo ingresos, lo cual comparado con Valencia tenemos una gran diferencia ya que este municipio recauda el 39 por ciento de sus ingresos a través de impuestos, es decir tres veces lo que recauda Morelia a través de los impuestos. Continuando con el análisis del Impuesto Predial sobre todos los ingresos, se obtiene que este impuesto representa únicamente el 9 por ciento sobre todos los demás ingresos que conforman el presupuesto de ingresos del ayuntamiento de Morelia. Contrastando estos resultados con los del municipio de Valencia, tenemos que este municipio recauda un poco más que el doble de lo que recauda Morelia a través del Impuesto Predial.

A pesar de que el impuesto predial recaudado no tenga una relevancia significativa sobre el total de los ingresos, al momento de comparar este impuesto sobre los demás, el resultado que se obtiene es que el Impuesto Predial recauda el 43 por ciento del total de los ingresos por impuestos, lo que se traduce en que, de todos los impuestos que son potestad del municipio el predial es el que más recauda por si mismo y es por ello que se le considera el impuesto más importante con el que cuenta el municipio para la obtención de ingresos para su presupuesto.

Una vez analizados la estructura de los ingresos de ambos municipios desde diferentes aspectos, analizando los ingresos totales, los ingresos por impuestos y en específico el ingreso por impuesto sobre los bienes patrimoniales, se obtienen una serie de conclusiones respecto a la autonomía de las haciendas locales y a la importancia del impuesto sobre los inmuebles.

Los gobiernos municipales buscan la eficiencia de sus respectivas haciendas locales a través de la gestión eficiente de los recursos fiscales con los que cuentan para poder generar ingreso propios gracias al proceso de descentralización fiscal por el cual han atravesado tanto los ayuntamientos de España y México, sin embargo, con los resultado de este análisis comparativo se resalta la insuficiencia en la recaudación de ingresos para llevar a cabo las funciones que como sector público local le corresponden a cada ayuntamiento.

Las capacidades administrativas de las haciendas locales algunas veces se ven limitadas dada la insuficiente captación de ingresos propios a través de los recursos fiscales de los que disponen los municipios de Morelia y Valencia, tales como los impuestos, tasas y derechos respectivamente. Esta misma limitación de las capacidades se ve reflejada en el nivel de autonomía del que gozan los municipios. En el caso de Morelia se observa que la dependencia de aportaciones y transferencias tiene un alto porcentaje, lo cual demuestra la limitada autonomía financiera que tiene el municipio ya que la captación de ingresos propios a través de impuestos y demás instrumentos fiscales con los que cuenta el municipio resultan insuficientes para garantizar los recursos que requiere el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones; por lo tanto se observa una gran necesidad de los ingresos provenientes de los demás órdenes de gobierno siendo así que el municipio de Morelia no goza de una autonomía financiera sana.

Si bien se dice que Morelia no cuenta con una autonomía financiera, esto se demuestra a través de la necesidad de las transferencias y mediante el porcentaje tan bajo que representa la recaudación a través de impuestos que son potestad del municipio. En especial, el Impuesto Predial, a pesar de demostrar que por si mismo genera la mayoría los ingresos por impuestos no es suficiente para impactar de manera positiva sobre los ingresos totales del municipio, siendo así que su representación sobre los presupuestos no es sobresaliente al igual que el total de ingresos por impuestos.

En el caso de Valencia se puede observar que los ingresos por impuestos si tienen

un porcentaje relevante sobre los ingresos totales, así como lo demuestra el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el cual representa un porcentaje significativo, un poco más del doble que Morelia. Si bien los ingresos por transferencias representan un poco más que la tercera parte de los ingresos totales se puede decir que no tienen una dependencia tan importante para los ingresos del municipio ya que los impuestos cubren también otra tercera parte de los ingresos totales. Con esto se puede decir que Valencia tiene un grado importante de autonomía financiera, sin embargo, no lo es del todo suficiente. La recaudación por IBI nos demuestra que es más eficiente y significativa en Valencia que en Morelia por lo que se comprende que la captación de ingresos a través de los recursos fiscales municipales se lleva de manera más eficiente en el municipio de Valencia y lo refleja en el porcentaje que representa sobre la captación de ingresos propios.

La estructura de los ingresos municipales de España y de México comparten características en cuanto al cobro de impuestos, derechos, tasas y transferencias. Estos componentes se establecen a partir de la organización territorial del país y de ahí se desprende la descentralización de las funciones del gobierno, además de adoptar el modelo de federalismo fiscal al igual que México. España a pesar de no estar consolidado como un gobierno federal se distinguen así por la forma en que se consolida la descentralización de su gobierno, el reconocimiento constitucional y la delegación de potestades a cada órgano de gobierno, en especial a los gobiernos locales.

Como se puede observar, el IBI y el Predial, son los impuestos locales que funcionan como la herramienta principal de captación de ingresos propios para los ayuntamientos, sin embargo, estos no resultan ser los más eficientes para lograr una recaudación autónoma por lo cual es necesario recurrir a las transferencias de los demás órdenes de gobierno. Para el caso de Valencia no en gran medida como lo requiere el municipio de Morelia ya que el IBI representa una recaudación mayor de ingresos a como lo hace el Predial en Morelia, esto se debe, de acuerdo a lo que se identifica en el estudio, a que en España, el IBI tiene una clasificación más clara del tipo de bienes que son gravados, es decir, bienes de naturaleza rústica y naturaleza urbana de aquí que se pueda aplicar una tasa distinta a cada uno de ellos. Para el

caso de Morelia, la división del tipo de bienes resulta no ser tan específica como lo es en Valencia, por lo tanto, la mayoría de las veces se aplica la misma tasa a todos los inmuebles registrados.

La diferencia entre la clasificación de los bienes y los tipos de construcción tanto en Valencia como en Morelia, se rigen por las características descritas en el Catastro Inmobiliario; para España el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y para México la Ley de Catastro por estado; en este sentido Morelia se rige por el la Ley de Catastro del Estado de Michoacán de Ocampo. Ambos organismos catastrales están regidos por un órgano encargado de valorar los procesos que involucren los bienes inmuebles. Estos mismos son quienes acordaran los valores a través de procesos técnicos y estudios socio económicos de la propiedad de los bienes inmuebles con la finalidad de garantizar la exactitud de los gravámenes; cabe señalar que, para el caso de España, los bienes inmuebles tienen una clasificación más específica sobre el tipo de bien y sus características que la clasificación que se hace en Michoacán.

En cuanto a la asignación de tasas para la base imponible del impuesto, España y Michoacán tienen parámetros similares en donde se deben acatar las autorizaciones del Estado para el caso de Valencia y del Congreso del Estado para el caso de Michoacán., así como lo establecen la Ley de Ingresos de Morelia ([del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2004](#)) en el artículo 21 en conjunto con la Ley de Catastro del Estado de Michoacán de Ocampo ([México, 2007](#)) y el Texto Refundido de la Ley de Catastro en los artículos del 24 al 30. A pesar de que el impuesto es potestad de los municipios, cabe destacar que los municipios deben acatar las disposiciones de los gobiernos superiores con la finalidad de poder ajustar sus tasas a lo que se dicta en las mencionadas leyes.

Para la valuación catastral, en el Texto Refundido de la Ley del Catastro ([del Estado, 2004b](#)), a partir del artículo 23 se expone cómo debe realizarse y que parte de ello depende de los valores que establezca el municipio, a diferencia, en Michoacán, en donde se establece que el valor con la aprobación del gobierno Estatal, siempre y cuando este último lo apruebe, así como la revaluación de los inmuebles.

La revaluación de los catastros resulta ser, también, una herramienta que pudiera ser útil para hacer más eficiente la recaudación, para España, es el Estado quien actualiza los valores catastrales a través de coeficientes que él mismo propone y que además varía dependiendo las características del municipio al igual que en Michoacán en donde el Estado define las tasas, pero propone una actualización anual que tienen ver directamente con el IPC. Estos métodos de los que se disponen en las leyes pueden resultar importantes para la recaudación del impuesto sobre los bienes inmuebles ya que puede generar un incremento al valor de la propiedad lo cual provoca un aumento en la cantidad que el propietario deberá pagar por el inmueble. En cuanto a las bases de las tasas mediante las cuales se calcula el impuesto, también tienen la posibilidad de ser modificadas con forme a lo que se establece en las leyes antes mencionadas, sin embargo, la mayoría de las veces éstas no se actualizan y se mantiene el cobro anual constante.

Como se observa, la gestión de impuesto predial en España y México resulta ser muy similar en cuanto a la manera de recaudarse, las leyes en donde se asientan las bases para acordar el pago de este impuesto, los procesos para la valuación de los inmuebles, en general la forma de gestión es parecida; también la manera en que el impuesto se hace presente sobre los ingresos totales de los presupuestos de cada municipio, el cual demostró ser el más importante sobre la canasta de impuestos locales pero con una recaudación limitada que no permite a los municipios ejercer su autonomía.

---

## Capítulo 6

# Conclusiones y recomendaciones.

### 6.1. Conclusiones

Las funciones del sector público en la economía del Estado y de los ayuntamientos, como estructuras políticas e institucionales, siempre ha sido un tema central de debate e investigación. Es por esto que hacer una investigación sobre las haciendas locales y su financiamiento a través de los impuestos que corresponde a los municipios tanto en España como en México nos ha llevado a un recorrido inicial de las funciones del sector público en donde se toman en cuenta las estructuras de gobierno para la asignación de dichas funciones para posteriormente hacer el análisis en la aplicación real de la teoría a las prácticas políticas y fiscales de cada país estudiado.

Este estudio resultó novedoso en cuanto a la comparación de los esquemas de recaudación fiscal municipal en dos países que a simple vista son diferentes en cuanto a división territorial y gobierno, sin embargo, al realizar un repaso de la teoría a lo largo de esta investigación se observa cómo y en qué sentido es que convergen las estructuras de estos dos países desde lo macro hasta lo micro, enfocados a escala de lo micro haciendo énfasis en las estructuras hacendarias locales que pertenecen a la desagregación territorial más pequeña, es decir los municipios y administrativamente, los ayuntamientos.

Para dar respuesta a la pregunta central de esta investigación fue necesario abor-

dar la conceptualización del sector público como una estructura que abarca el ámbito social, político y económico y que cuenta con capacidades definidas bajo el régimen de gobierno que se adopta y el marco institucional bajo el que se rige, además de considerar al sistema económico, quien se encarga del crecimiento y desarrollo de la economía a través del esquema tributario sobre el cual está regido, todo esto en conjunto nos permite conocer el comportamiento del sector público.

El sector público además de conformarse con los elementos mencionados, también se caracteriza por llevar a cabo tareas específicas que son asignadas a cada uno de sus órdenes de gobierno según sea el régimen de gobierno que se haya adoptado, sin embargo, el sector público a través de su sistema tributario permite que se lleven a cabo las funciones fiscales.

Estas funciones del sector público, asignación, distribución y estabilización, se derivan de reconocer que la descentralización resulta ser el sistema político y económico que mejor distribuye las funciones del sector público ya que permite que las autoridades locales tengan un acercamiento más cercano a las necesidades y preferencias de los habitantes de la localidad. Las tres teorías que soportan la idea de la descentralización las resumimos de la siguiente manera:

- Musgrave afirma que la descentralización permite que las funciones económicas que realiza el sector público se distribuyan de manera tal que las actividades fiscales puedan ajustarse a la población, es por eso que este mismo autor quien considera que de las tres funciones, la que debe pertenecer a los gobiernos locales es la función de asignación. Esta función tiene que ver con la asignación de los recursos públicos ya que permite que el gobierno local, al tener un mayor acercamiento con su población pueda tener un control y manejo de los recursos con base en la demanda y así es el local quien decide cómo emplear sus recursos y permite identificar qué bienes y servicios debe producir para satisfacer las necesidades de sus habitantes.
- De Tiebout se destaca su teoría de “votar con los pies” la cual, en conjunto con la función de asignación concuerdan que la descentralización permite que los habitantes de las localidades sean quienes determinen los impuestos a pagar,

los bienes y servicios a producir con la facilidad de movilidad, en donde los habitantes pueden elegir la jurisdicción que mejor se adecúe a sus preferencias; al ser esto posible los gobiernos locales tienen un mayor acercamiento a las necesidades reales de la población y así serán capaces de administrar sus ingresos y egresos con la finalidad de satisfacer esas necesidades.

- Citando a Oates en el “teorema de descentralización” apuesta por las capacidades de los gobiernos locales en cuanto a la provisión de los bienes públicos con base en las preferencias de los habitantes; además de apostar por un sistema de federal que se deriva del análisis de las ventajas y desventajas de la centralización y descentralización que permita una toma de decisiones más eficiente, así como el desempeñar las funciones correspondientes del sector público local.

Habiendo hecho el repaso teórico del sector público y sus funciones a través de Ayala Espino, Musgrave, Tiebout y Oates, se define que la descentralización permite que los sistemas locales de gobierno sean quienes representen una mayor eficiencia en cuanto a la función de asignación y considerando las ventajas que también se destacan de la centralización, el sistema federal se define como el sistema que tomando las ventajas de ambos logra hacer eficientes las tres funciones, asignación, distribución y estabilización ya que se genera una inter relación entre los diferentes niveles de gobierno que se desprenden del adoptar el federalismo como sistema de gobierno.

Es por eso que el federalismo fiscal se consolida como el modelo que se adapta a eficientemente a que los gobiernos locales lleven a cabo las tres funciones fiscales además de generar una relación hacendaria que se genera a través de asumir un sistema federal de gobierno; el federalismo fiscal, además promete una coordinación con los demás órdenes de gobierno en cuanto a la organización fiscal. Esta coordinación se ve reflejada en la organización de los niveles de gobierno en donde cada uno de ellos representa su grado de autonomía en cuanto a toma de decisiones políticas y administrativas, ambas estudiadas de manera conjunta debido a la desconcentración y descentralización de los gobiernos locales.

Derivado de esta forma de organización se abordó el análisis de la hacienda municipal de Valencia y Morelia respectivamente, en donde se estudió de manera par-

ricular la parte de los ingresos con la finalidad cumplir con el objetivo general de esta investigación de conocer la autonomía financiera de los municipios antes mencionados a través de sus esquemas de ingreso y particularmente bajo el enfoque de los impuestos locales. Para llegar a conocer el resultado, fue necesario identificar los elementos que integran los ingresos, en donde para ambos casos se identificaron impuestos, transferencias, derechos y tasas.

A través de los resultados obtenidos se dieron respuesta a las hipótesis planteadas para la presente investigación, en donde se revisaron los esquemas de ingresos de ambos municipios y el resultado fue que a pesar de que las haciendas locales están construidas bajo el esquema de descentralización y autonomía no resultan suficientes los instrumentos de recaudación local propia para la financiación de las actividades y funciones del sector público local y es por eso que se recurre a las transferencias provenientes de niveles de gobierno como las Comunidades Autónomas y el Estado en Valencia, y el gobierno federal y estatal en Morelia.

En el caso de Morelia, se observó que la necesidad de recurrir a las transferencias del gobierno federal y estatal a través de sus diversos fondos es mucho mayor a la dependencia que tienen Valencia de las transferencias. Según los resultados obtenidos, los ingresos por transferencias y aportaciones representan el 60 por ciento en el total de Morelia, es decir, el doble de lo que representa estas mismas en los ingresos de Valencia. Una de las causas de esto se debe a la baja recaudación de ingresos a través de los impuestos en Morelia, a pesar de que el impuesto municipal que más capta ingresos es el Impuesto Predial, resulta insuficiente para el financiamiento de las funciones del sector público municipal de Morelia.

En el municipio de Valencia, el ingreso a través de los impuestos demostró un porcentaje mayor al que recauda Morelia en este mismo sentido. Los impuestos conforman una tercera parte de los ingresos propios, los cuales incluyen el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto al Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana y el impuesto como el Impuesto sobre la Renta de Personas

Físicas, el cual pertenece al Estado pero el municipio recibe un porcentaje dada la recaudación de este, conforman casi el mismo porcentaje de ingresos del que generan las transferencias corrientes.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles, demostró ser el impuesto local que más recauda ingresos para el municipio y por lo tanto su relevancia sobre los ingresos por impuestos directos es notable. Estos resultados mostraron que sí hay una autonomía en cuando al cobro de los impuestos, y la captación de ingresos propios, a pesar de ello la autonomía fiscal se ve limitada en cuanto al porcentaje total de los ingresos; por lo tanto sí hay autonomía pero no en un grado tal que el municipio no recurra a las transferencias corrientes ya que se observó que las transferencias corrientes tienen el mismo porcentaje de representación sobre los ingresos que suma de los ingresos por impuestos y los ingresos por IBI. Cabe señalar que el IBI demostró ser el impuesto local sobre el que recae directamente la actividad recaudatoria del municipio ya que el resultado de la suma de los demás ingresos locales, las tasas y otros ingresos no compensan la necesidad de ingresos monetarios del municipio.

Una vez hecho el estudio del impuesto sobre la propiedad de Valencia y Morelia y habiendo hecho el análisis comparativo de ambos ingresos a través de este impuesto, se comprobó la segunda hipótesis en donde se afirma que el impuesto sobre la propiedad es el impuesto más importante ya que dentro del análisis de ingresos por impuestos locales tuvo una gran representación sobre estos. A pesar de ser el más importante para la recaudación municipal, volvemos a la hipótesis anterior en donde a pesar de su relevancia sobre los impuestos propios, no demuestra una suficiencia para que los municipios estudiados no demuestran su autonomía en cuanto a la recaudación por ingresos propios.

Es importante recordar que los impuestos sobre los bienes inmuebles están cimentados sobre distintas leyes, mismas que coinciden tanto en Valencia como en Morelia, entre ellas la ley catastral en donde se encuentran establecidas las tasas, mediciones y especificaciones sobre las cuales se llevará a cabo la determinación del cálculo del valor de los inmuebles, de ahí que se desprende la forma en que se deben registrar los

inmuebles para ser clasificados y puedan ser valuados, así como también se establece la manera en que pueden ser actualizados. Con esto último se comprendió la importancia del valor catastral registrado por las viviendas para la recaudación del IBI y del Impuesto Predial ya que si hay inmuebles que no están registrados o actualizados dado el cambio de uso influyen repercuten directamente en la recaudación de estos impuestos.

La importancia de que los municipios cuenten con finanzas sanas y una recaudación de ingresos suficiente y eficiente se traduce siempre en mejoras para la población, sobre todo en el entendido de que los gobiernos municipales son los que están más apegados a la realidad y las necesidades de sus ciudadanos, esto es lo que los traduce, por una parte, en un elemento esencial para el crecimiento económico y el desarrollo local. Estos últimos van de la mano con la finalidad de satisfacer las necesidades de desarrollo social, salud, educación, vivienda, dotación de servicios municipales para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Los gobiernos locales se ocupan y preocupan por el desarrollo local con la finalidad de incentivar el bienestar de su población, así como del crecimiento y desarrollo económico con un enfoque territorial, entendiendo al territorio como un área de interacción de diversos sectores como lo es el público, el privado y la sociedad, es por eso que el sector público local es uno de los principales agentes que debe salvaguardar y garantizar el desarrollo. El hecho de que el gobierno local se preocupe por llevar a cabo una recaudación justa de ingresos propios, se traduce en generar un desarrollo económico local que sea el medio para que las personas alcancen el bienestar y se garantice la calidad de vida.

Es importante mencionar, también, que el sector público a través de los ayuntamientos busca implementar estrategias de desarrollo local que garanticen los recursos necesarios para la el desarrollo de infraestructura, investigación e innovación que permitan el desarrollo de la comunidad para incentivar las capacidades de los municipios y así garantizar la mejora de los servicios financieros y buscar la atracción de inversiones para incentivar el desarrollo social, territorial y económico en el ámbito local.

Tomando en cuenta al gobierno local como agente para el crecimiento y el desarrollo, se concluye que la hacienda municipal es parte importante para la financiación de programas y proyectos que abonen al bienestar de la sociedad y que a su vez garanticen un crecimiento económico. Es por esto que la recaudación propia de los municipios y su autonomía resultan elementos que fortalecen a los ayuntamientos por lo que debe incentivarse la captación de ingresos y la aplicación eficiente de los instrumentos de recaudación fiscal que son potestad del municipio para lograrlo.

La presente investigación ha resultado ser satisfactoria en cuanto a los resultados obtenidos ya que después del análisis realizado en cuanto a la teoría citada y el comparativo de los datos permitió que se cumplieran con los objetivos establecidos previos al desarrollo de este trabajo, mismos que dieron margen a la elaboración de esta tesis. El tema tratado en esta investigación ayuda a resolver algunas incógnitas sobre los ingresos municipales y su comportamiento, sin embargo, se generan nuevas ideas y preguntas lo cual abre un nuevo panorama sobre las vías de este trabajo.

En relación al análisis sobre los ingresos municipales pueden aplicarse diferentes enfoques sobre los elementos que conforman los ingresos, ya sea por otros impuestos además de los bienes inmuebles que no se abordaron en esta investigación o bien, las transferencias y aportaciones también resultan un tema de interés sobre las haciendas locales.

El método de investigación también puede crear una visión diferente sobre este trabajo, ya que el análisis individual y no el comparativo pueden conducir a investigaciones más profundas sobre el impuesto sobre los inmuebles. El uso de modelos estadísticos abona a un nuevo enfoque de la relación entre los impuestos y los ingresos sobre las haciendas municipales, por lo que la implementación de nuevos instrumentos de investigación puede abonar a los resultados de esta investigación, así como crear una nueva perspectiva de estudio. El método comparativo utilizado en esta investigación puede emplearse de igual manera limitando el área de investigación y en lugar de tener un enfoque macro puede irse acotando a municipios de un mismo país.

La hacienda municipal es y será un tema que seguirá en los debates de la investigación interdisciplinaria de las ciencias sociales, económicas por mencionar algunas, sin embargo, estas pueden abordarse desde diferentes perspectivas y generar siempre nuevas preguntas, resultados y paradigmas.

## **6.2. Recomendaciones.**

Este estudio resultó novedoso dado el enfoque comparativo de los dos países, en continentes diferentes, pero bajo un esquema administrativo y político similar. México y España tienen muchas características en común en cuanto a organización territorial, política y administrativa como consecuencia de procesos históricos que han influido en ambos países.

En este sentido, al haber abordado como tema central, la recaudación fiscal municipal es un tema que ya ha sido abordado en distintas investigaciones, sin embargo, en una comparación tan específica del esquema impositivo de dos municipios de países distintos, como México y España, sugiere investigaciones más profundas en cuanto a la similitud de los esquemas de recaudación y gasto, así como estudiar desde otros enfoques ya sea cualitativo o cuantitativo la descentralización y la autonomía de las haciendas locales.

En cuanto al tema de hacienda pública, en específico del impuesto sobre el patrimonio, dada la importancia demostrada del impuesto para Morelia y Valencia se destaca lo siguiente:

- La actualización de los valores catastrales puede ser una de las acciones más simples para hacer la recaudación del impuesto sobre el patrimonio más eficiente, sin embargo, la mayoría de las veces no se lleva a cabo dado el costo de administrativo y político que puede traer consigo este proceso.
- El incremento de las tasas a los bienes inmuebles de características rústicas y urbanas permitirá, también, que los ingresos por esta partida aumenten de

manera notable. A pesar de que sus respectivas legislaturas lo permiten, la mayoría de las veces las tasas no se actualizan.

- El hecho de que en España se ajusten las tasas de acuerdo a las características del municipio, permite que el cobro por impuesto sobre bienes inmuebles recaude más ingresos. Se sugiere que para el caso de México se pudiera dar un esquema de este tipo en donde las tasas puedan ajustarse a las características y necesidades de los municipios. A continuación, se muestran las características que deben cumplir los municipios españoles para poder aumentar sus tasas:

Circunstancias por las cuales se puede incrementar la tasa	Bienes urbanos	Bienes rústicos
Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma	0.07	0.06
Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0.07	0.05
Municipios cuyos ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que estén obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril	0.06	0.06
Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80 % de la superficie total del término	0.00	0.15

- La actualización a los marcos normativos que rigen la manera de actuar de las haciendas y la forma en que se aplican estos mismos permitirán que los ayuntamientos mejoren la calidad y forma en que se llevan a cabo las funciones administrativas y fiscales que les competen.

Si bien estas recomendaciones pudieran abonar para hacer del Predial y del IBI un impuesto más eficiente, se considera que es tarea del Estado y el gobierno federal hacer las reformas necesarias que apuesten por una descentralización fiscal, política

y administrativa que respeten la autonomía de los municipios y así poder conducir a los ayuntamientos a incentivar la recaudación de ingresos propios a través de instrumentos más eficientes mismos que permitan incrementar la capacidad de recaudación que compete a los gobiernos locales.



## A.2. Ingresos por impuestos Michoacán y Morelia

MORELIA											
PREDIAL											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
	70,657,689	85,706,992	95,916,330	108,265,476	147,830,207	170,635,395	191,893,932	210,313,648	217,673,748		
INGRESOS TOTALES POR IMPUESTOS MORELIA											
	110,992,078	137,269,854	153,339,188	169,043,087	212,958,126	212,958,126	231,896,846	253,165,201	284,959,725		
	0.636601191	0.63165356	0.625517399	0.640460831	0.694174999	0.801262662	0.827496947	0.830736796	0.763875485		
INGRESOS TOTALES POR IMPUESTO PREDIAL MICHOACAN											
	201,179,373	233,596,069	245,368,339	282,363,073	382,743,779	457,930,252	481,880,982	529,760,606	552,168,474		
	311,778,874	333,596,069	245,368,339	428,538,305	480,597,397	545,755,943	576,071,468	623,762,742	672,856,030		
INGRESOS TOTALES POR IMPUESTOS MICHOACÁN											
	0.351217364	0.371183438	0.390907525	0.383426469	0.38623804	0.372623111	0.398218521	0.396997522	0.394216183		
	70,657,689	85,706,992	95,916,330	108,265,476	147,830,207	170,635,395	191,893,932	210,313,648	217,673,748		
	201,179,373	233,596,069	245,368,339	282,363,073	382,743,779	457,930,252	481,880,982	529,760,606	552,168,474		

### A.3. Comparativo de los ingresos por impuestos e ingresos por impuesto predial en Morelia, Michoacán.

		INGRESOS POR IMPUESTOS YS PREDIAL								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
IMPUESTOS	110,992,078.0	131,269,854.0	153,339,188.0	169,043,087.0	194,852,884.0	212,958,126.0	231,896,846.0	253,165,201.0	284,959,725.0	193,608,554.3
PREDIAL	70,657,689.0	86,706,992.0	95,916,330.0	108,265,476.0	147,830,207.0	170,635,395.0	191,893,932.0	210,313,648.0	217,673,748.0	144432601.9

### A.4. Ingresos del municipio de Valencia, España.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
INGRESOS POR IMPUESTOS DIREC	201,387,320.00	253,216,000.00	260,463,260.00	272,543,140.00	279,063,370.00	284,694,020.00	285,127,100.00	288,971,270.00	288,457,658.36	268,213,682.04
INGRESOS POR IMPUESTOS INDIR	14,306,050	30,629,050.00	31,586,230.00	33,196,360.00	34,695,140	33,197,760.00	29,141,540.00	31,380,343.52	24,615,251.35	29,194,191.65
TASAS, PRECIOS PUB Y OTROS INC	59,007,510.00	67,025,485.75	72,519,095.74	72,878,920.00	87,830,080.00	95,033,870.00	91,900,130.00	82,267,910.00	80,220,080.00	78,742,564.61
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	262,842,825.00	241,029,553.78	254,082,957.52	275,946,255.14	308,859,788.04	321,816,519.51	279,992,613.30	285,517,873.31	262,341,856.72	276,936,693.59
INGRESOS PATRIMONIALES	22,587,170.00	11,777,730.00	1,191,710.00	1,977,110.00	4,256,670.00	5,351,290.00	2,350,190.00	2,053,110.00	2,210,320.00	5,972,811.11
ENAJENACION DE INVERSIONES	5,974,800.00	3,468,000.00	4,510,000.00	4,512,400	4,512,400.00	3,603,800.00	1,605,400.00	5,324,000.00	5,072,963.22	4,287,084.80
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	4,164,251.93	2,173,864.12	2,318,679.44	1,315,337.80	2,203,220.11	5,336,014.09	502,787.62	895,574.92	3,093.55	2,101,424.84
ACTIVOS FINANCIEROS	300,000.00	300,000.00	300,000.00	300,000	300,000.00	300,000.00	300,000.00	300,000.00	300,000.00	300,000.00
PASIVOS FINANCIEROS	597,889,926.93	53,350,000.00	56,500,000.00	50,804,000	50,129,300.00	50,000,000.00	78,275,984.75	0.00	52,624,181.70	109,963,710.38

### A.5. Ingresos por impuestos municipales Valencia, España.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
IRPF	1,000.00	17,128,000.00	15,641,260.00	16,523,020.00	19,191,950.00	23,759,120.00	20,055,100.00	18,617,770.00	17,710,658.36	16514208.71
IBI	130,090,320.00	155,877,000.00	161,406,000.00	173,208,120.00	173,197,920.00	172,296,900.00	181,998,000.00	184,700,500.00	185,891,000.00	168740640
IVTM	35,011,000.00	36,970,000.00	38,490,000.00	39,740,000.00	43,211,500.00	43,376,000.00	41,552,000.00	40,773,000.00	39,946,000.00	39896611.11
IIVTNU	20,860,000.00	24,847,000.00	225,922,000.00	24,072,000.00	24,072,000.00	20,000,000.00	16,260,000.00	19,700,000.00	20,500,000.00	44025888.89
IAE	12,425,000.00	18,394,000.00	18,900,000.00	19,000,000.00	19,390,000.00	25,262,000.00	25,262,000.00	25,180,000.00	24,410,000.00	20913666.67

### A.6. Total de ingresos por impuestos locales de Valencia, España por periodo de estudio.

IRPF	16514208.71
IBI	168740640
IVTM	39896611.11
IIVTNU	44025888.89
IAE	20913666.67
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	276936693.6
INGRESOS PATRIMONIALES	5,972,811.11
INGRESOS POR IMPUESTOS INDIRECTOS	29,194,191.65
TASAS, PRECIOS PUB Y OTROS INGRESOS	78,742,564.61

### A.7. Ingresos por IBI por clasificación de bienes inmuebles.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IBI: naturaleza Rústica	90,320.00	102,000.00	106,000.00	108,120.00	97,920.00	96,900.00	98,000.00	100,500.00	100,000.00
IBI: naturaleza Urbana	130,000,000.00	155,775,000.00	161,000,000	173,100,000.00	173,197,920.00	172,200,000.00	177,800,000.00	180,500,000.00	181,632,000.00
IBI características especiales	0	0	0	0	0	0	4,100,000.00	4,100,000.00	4,159,000.00
<b>TOTAL IBI</b>	<b>130,090,320.00</b>	<b>155,877,000.00</b>	<b>161,106,000.00</b>	<b>173,208,120.00</b>	<b>173,295,840.00</b>	<b>172,296,900.00</b>	<b>181,998,000.00</b>	<b>184,700,500.00</b>	<b>185,891,000.00</b>

---

## Bibliografía

Álvaro Antonio Rodríguez Alonso. *El Sector Público*. UCES. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, 2019.

Martín García Avilés. ¿qué reforma el artículo 31 de la constitución política de los estados unidos mexicanos? *Gaceta Parlamentaria No. 3289-VII*, págs. 25 – 27, 2011.

Antonio Vázquez Barquero. La política del desarrollo económico local. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, págs. 21 – 46, 2001.

Otilio Reyes Blanco. Teoría del bienestar y el óptimo de pareto como problemas microeconómicos. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 2(3):217 – 234, 2014.

Dolores Beatriz Chahoy Bonifaz. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994.

Enrique Cabrero. La ola descentralizadora: un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. *INDETEC*, págs. 219 – 227, 1999.

Enrique Cabrero. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII:753 – 784, 2004.

Francisco Cabrillo. La hacienda pública de Musgrave. Periódico Expansión, 15 de Julio 2015.

- José María Cantos Cantos, Agustín García Rico, y María Gabriela Lagos Rodríguez. La descentralización de las funciones y competencias de gasto entre el estado y las comunidades autónomas. *V Encuentro de Economía Pública: la realidad de la solidaridad en la financiación autonómica*, págs. 1 – 29, 1998.
- Martha Ceciclia Jaramillo Cardona. La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en baja califoria. *Región y Sociedad*, 22(49), 2010.
- Gerardo Ángeles Castro. Federalismo fiscal y su efeto en el crecimiento y la distribución de ingresos. evidencia para méxico. *Gestión y política pública.*, 28(1), 2019.
- Coneval. Consejo nacional de la evaluación de la politica de desarrollo social. 2020. URL [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley\\_coordinacion\\_fiscal.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley_coordinacion_fiscal.aspx).
- Luis Cramés y María Cadaval. Crisis y reformas: ¿una oportunidad para el federalismo fiscal en europa? *DEPECO. Universidad de La Plata, Argentina.*, págs. 1 – 26, 2017.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ramo 33. aportaciones federales para entidades federativas y municipios. *Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006*, págs. 5 – 10, 2006.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Gobierno de méxico. 2020. URL [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf).
- Gobierno de España. Constitución política de la monarquía española. 1812. URL <http://www.cepc.gob.es/docs/constituciones-espa/1812.pdf?sfvrsn=2>.
- Gobierno de España. Constitución política de la monarquía española. 1978. URL <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>.

- Gobierno de España. Ley 7/1985, abril 2, reguladora de las bases de régimen local. 1985. URL [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/17-1985.t2.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t2.html).
- Gobierno de España. Participación y tributos del estado. 2020. URL <https://www.hacienda.gob.es/gl-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Participacion%20Tributos%20del%20Estado.aspx>.
- Ministerio de Hacienda. Portal institucional del ministerio de hacienda. 2020. URL <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/tributospropiosautonomicos.aspx>.
- Secretaría de Hacienda Crédito Público. Introducción y conceptos básicos. 2020. URL <http://hacienda.gob.mx>.
- José María Serna de la Garza. Las convenciones fiscales y el federalismo en México. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, (55):23, 2016.
- Alfonso Utrilla de la Hoz. Federalismo fiscal en España. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico.*, págs. 1 – 22, 2010.
- Ayuntamiento de Valencia. Resumen ingresos presupuestos. 2020. URL <http://www.valencia.es/ayuntamiento/catalogo.nsf/IndiceAnuario?readForm&lang=1&capitulo=11&tema=1&bdOrigen=ayuntamiento/estadistica.nsf&idApoyo=58FB3C7A3D56E414C1257DD40057EB6C>.
- Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo, Pablo M Chauca Malásquez, y Rodrigo Gómez Monge. Centralización y descentralización de las actividades fiscales: Reflexiones para México. *INCEPTUM Revista de Investigación en Ciencias de la Administración*, 4(7):215 – 232, 2014.
- Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo y Rodrigo Gómez Monge. Desequilibrio fiscal vertical, dependencia de transferencias (participaciones y aportaciones) federales y financiamiento público. el caso del estado de Michoacán (1980-2015). *INCEPTUM*, 13(23), 2017.

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Boe a 2004. 2004a. URL <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales. 2004b. URL <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Orden eha/3565/3008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. 2008. URL <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-19916>.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Ley de ingresos del municipio de morelia, michoacán. 2004. URL <http://www.morelia.gob.mx/wp-content/uploads>.
- María del Rosario Cárdenas Elizalde, Fernando Alberto Cortés Cáceres, Agustín Escobar Latapí, Salomón Nahmad Sittón, John Roberto Scott Andretta, y Graciela María Teruel Belismelis. *Estudios sobre el Proceso de Descentralización en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017.
- Roberto Ríos Elizondo. *El presupuesto de egresos*. UNAM-FCE, 1972.
- José Ayala Espino. *Instituciones y economía*. Fondo de Cultura Económica, 1990.
- José Ayala Espino. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía, UNAM, 1999.
- Francisco Javier López Fernández. El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España. *Revista IUS.*, 7(32):34 – 41, 2013.
- Manuel Díaz Flores. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio.*, 3(11):387 – 407, 2002.
- Mónica Unda Gutiérrez. Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(3):601 – 637, 2018.

Victor Cazcarro Hernández. *La financiación local en los municipios de la provincia de Zaragoza*. Diputación de Zaragoza, 2013.

IMPLAN. Plan municipal de desarrollo de morelia 2015. 2016. URL [https://implanmorelia.org/virtual/wp-content/uploads/2016/02/PLAN\\_MUNICIPAL\\_DE\\_DESARROLLO\\_MORELIA-2015\\_WEB.pdf](https://implanmorelia.org/virtual/wp-content/uploads/2016/02/PLAN_MUNICIPAL_DE_DESARROLLO_MORELIA-2015_WEB.pdf).

INAFED. Las finanzas municipales: Cómo se integran y cómo incrementarlas. *Guía para el Buen Gobierno Municipal*, págs. 6 – 7, 2004.

INAFED. La planeación del desarrollo municipal. *Guía Técnica*, págs. 1 – 34, 2018.

INAFED. Aportaciones federales ramo 33. 2020a. URL [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Aportaciones\\_Federales\\_Ramo\\_33\\_](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Aportaciones_Federales_Ramo_33_).

INAFED. Instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal. 2020b. URL <https://www.gob.mx/inafed/articulos/24-de-enero-de-1917-se-aprueba-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el>

Bussines School INEAF. Organización del sistema tributario español. 2020. URL <https://www.ineaf.es/divulgativo/sistema-tributario/organizacion-del-sistema-tributario-espanol>.

Michel Jorrat. Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto de valor agregado y el impuesto a la renta. *Serie Macroeconomía del Desarrollo.*, (113):145 – 168, 2011.

Noticias Jurídicas. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. 2006. URL [https://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/16-1998.t2.html#a8](https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/16-1998.t2.html#a8).

Benjami Retchkiman Kirk. Adam smith, el estado y las finanzas gubernamentales. *Problemas del Desarrollo. UNAM*, 28:94 – 117, 1977.

Juan José Palacios Lara. ¿descentralización en medio de la crisis? *Estudios demográficos y urbanos*, págs. 265 – 280, 1989.

- Lepoldo Escobar Latapí. Ley de coordinación fiscal ¿es la que necesitamos? *Veritas. Colegio de Contadores Públicos de Méico.*, págs. 1 – 7, 2012.
- Pilar Velilla Lucini. El proceso de descentralización deñ gasto público en españa: Comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos. *Centro de Estudios sobre Economía Pública*, págs. 1 – 64, 1993.
- Fernando R. Marín. La economía de los ingresos tributarios. un manual de estimaciones tributarias. *Serie Manuales. Cepal*, págs. 12 – 28, 2009.
- Gustavo Merino. Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. *Gaceta de Economía. Número Especial. Centro de Economía Aplicada. ITAM*, págs. 149 – 156, 2001.
- JUSTIA México. Ley de hacienda municipal del estado de michoacán. 2007. URL <https://docs.mexico.justia.com/estatales/michoacan/ley-de-hacienda-municipal-del-estado-de-michoacan.pdf>.
- JUSTIA México. Ley de coordinación fiscal. 2009. URL <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-de-coordinacion-fiscal/gdoc/>.
- JUSTIA México. Constitución política de los estados unidos mexicanos. 2020. URL <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/gdoc/>.
- Paul Meyer. *Adminisrtrative Organisation*. Anold Busch, 1957.
- Antonio Cubel Montesinos. Enrique fuentes quintana. *AEHE. Asociación Española de Historia Económica*, págs. 1 – 5, 2017.
- Gustavo López Montiel. La centralización como base de política pública. 2019. URL <https://www.forbes.com.mx/la-centralizacion-como-base-de-politica-publica/>.
- Carmen Romelia Flores Morales. Análisis de la constitucionalidad del impuesto predial en el municipio de chihuahua. *XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, págs. 3 – 18, 2014.
- Richard Musgrave. *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, 1959.

- Richard Musgrave. *Hacienda Pública. Teoría y Aplicada*. McGraw Hill, 1992.
- Richard Musgrave y Mitchell Polinsky. La particiación de los diversos niveles de gobiernos en los ingresos públicos. un punto de vista crítico. *Hacienda Pública Española No. 35*, 1975.
- Wallace E. Oates. *Fiscal Federalism*. Princeton University, 1972.
- Nicolás Pineda Pablos. La descentralizacion fiscal en méxico. *Foro Internacional. El Colegio de México.*, págs. 252 – 268, 1994.
- Ana María Cuevas Padilla. *Transferencias gubernamentales como instrumento de política presupuestria en materia de infraestructura social básica*. Universidad de Xalapa, 2015.
- Patricio Pérez y David Cantarero Prieto. Descentralización y tamalo del sector público regional: el caso español. En *XVI Encuentro de Economía Pública*. 2009.
- Antonio Ruiz Porras y Nancy García Vázquez. El federalismo y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criteris económicos y políticos. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 21(69 - 86), 2014.
- Nicolás Mandujano Ramos. Federalismo y descentralización fiscal en méxico. *Dimensión económica, Instiuto de Investigaciones Económicas, UNAM.*, 2(5):4 – 21, 2011.
- Enrique Orduña Rebollo. Ministerio de hacienda y función pública. 2020. URL <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1057284>.
- Milton Samuel Camelo Rincón. La teoría de los bienes públicos locales: Estado actual y consideraciones. *Magister en Ciencias Económicas*, págs. 5 – 12, 2010.
- Victoriano Angel Suárez Rincón. La ineficiencia de la ley de haciendas locales: hacia un nuevo modelo de financiación. *Auditoría Pública*, (57):111 – 118, 2012.
- Guadalupe Rivera. Las funciones económicas del estado y los sistemas de presupuesto. *Ministerio de Hacienda. Dierección General del Presupuesto*, págs. 1 – 25, 2013.

- Concepción Barrero Rodríguez. Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramuniles. *Revista de Estudios Locales.*, (81):47 – 52, 2005.
- José Miguel Martín Rodríguez. Las participaciones de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas. *Repositorios de Derecho Local*, (24):102 – 105, 2011.
- Rogelio Hernández Rodríguez. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México, 2008.
- Jorge Enrique Patiño Rojas. La idea de una sociedad bien gobernada en adam smith. *Derecho y Realidad*, 12:315 – 328, 2008.
- Ximena Valentina Echenique Romero y Jaime Osmín Hernández. Una prospectiva regional del ramo 28 frente administración federal. *Economía Informa.*, (415):118 – 120, 2019.
- Juan C. Gómez Sabaini. El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región. *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, págs. 33 – 64, 2017.
- Lucía Paola Trujillo Salazar. Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, 17(2), 2008.
- Hortencia Rodríguez Sánchez. La perspectiva de las finanzas públicas y la administración. *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, págs. 2 – 36, 2017.
- Mónica Sánchez y Antonio Vietra. Evaluación de la integración funcional de la zona metropolitana de morelia. *INCEPTUM*, 7(12):365 – 391, 2012.
- Rosario Labaila Sancho. La hacienda local y ordenanzas fiscales. *Diputación de Zaragoza*, págs. 259 – 277, 2019.
- Angelica Tacuba Santos. Las funciones del presupuesto público en la economía. revisando los fundamentos y las experiencias. *Estado y Desarrollo*, págs. 111 – 130, 2016.

- Jorge Ospina Sardi. La función del estado en la redistribución del ingreso. *Coyuntura Económica*, págs. 124 – 137, 1975.
- Aaron Schneider. Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, (38):32 – 56, 2003.
- Daniel Treisman. *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press, 2007.
- Lorenzo Antonio Portilla Vásquez. *Guía de Fiscalización Superios Municipal*. ORFIS. Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz., 2013.
- Luis Aguilar Villanueva. *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*. El Colegio de México, 1996.
- Ronald Watts. Modelos de reparto federal de poderes. *Revista internacional de ciencias sociales*, (167):17 – 32, 2001.
- Barry Weingast. *El papel económico de las instituciones políticas*. Universidad de Stanford, 1994.
- José Yáñez. Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas. *Estudios Públicos*, págs. 333 – 355, 2016.