

EL MUNICIPIO: SU SITUACIÓN ECONÓMICA THE TOWNSHIP: THEIR ECONOMIC SITUATION

Emilio Margáin Manautou¹

Sumario: Introducción. II. Principales Fuentes de Ingresos Municipales. III. El problema de los municipios pobres. IV. Sugerencias

Resumen

Este documento se refiere a los diversos ingresos que pueden obtener los Municipios en México, a la problemática que enfrentan los mas pobres para satisfacer sus presupuestos anuales, sus posibles causas y sugerencias para lograr una mejor distribución de los recursos que generan los municipios no importantes pero que benefician económicamente al que es la capital del Estado u otros que tienen riqueza propia, y con ello esquivar el impacto de la disminución del gasto público federal anunciada por la SHCP para 2017, en términos similares al 2016.

Abstract

This document refers to the different incomes that the municipalities in Mexico can get, the problem faced the more poor in order to meet their annual budgets, their possible causes and tips to achieve a better distribution of resources generated from the less important municipalities but that favor economically the capital of the State or to others who have own wealth, and with this avoid the impact of the reduction of the federal public expenditure announced by the SHCP for 2017, in similar terms at 2016.

Introducción

Conforme a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente la Federación y los Estados están autorizados a establecer contribuciones, siendo los segundos los que aprueban a través de su legislatura local las que pueden recaudar los Municipios para satisfacer sus presupuestos anuales, sean impuestos, derechos y contribuciones especiales. Los conceptos de ingresos no

¹ Distinguido Catedrático Emérito de Derecho Fiscal y Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México y de otras Universidades Públicas y Privadas del País y del extranjero. Doctor Honoris causa por CENIJUR Centro de Investigación Jurídica Puebla ;Reconocido Profesional de los Foros Jurídicos Nacionales y Locales en el ámbito Administrativo y Fiscal. Autor de mas de 20 obras actualizadas cada año en la materia, como, *"De lo Contencioso Administrativo"*, *"Introducción al Estudio del Derecho Tributario"*, *"Introducción al Estudio del Derecho Administrativo"*, Distinguido Miembro Invitado de la Academia de Derecho Administrativo a partir de la entrada en vigor(1991) de la Ley 4 que regula orgánicamente la vida académica de la Universidad de Sonora.

reputados contribuciones, como son los considerados como productos y aprovechamientos, no requieren la existencia de ley alguna.

Hoy, lamentablemente, buen número de municipios acuden a créditos internos para obtener los recursos necesarios para cubrir el gasto a cargo, así como para realizar inversiones que se estimen necesarias para sus habitantes o cubrir erogaciones inesperadas imputables a la naturaleza.

Los ingresos reputados como Productos son aquellos provenientes de la enajenación de bienes que no son útiles o que por el paso del tiempo se han deteriorado, no estando en condiciones para prestar servicio alguno o por el arrendamiento de bienes, etc. Los ingresos considerados Aprovechamientos son los que derivan por conceptos como las multas municipales, indemnizaciones a bienes de su propiedad que terceros los dañaron pero que continúan prestando servicios. Rubro éste que comprende todo ingreso no considerado como una contribución o un producto, conocido como el cajón sin fondo de los ingresos federales y locales.

Los municipios, por consiguiente, sus principales ingresos provienen por concepto de contribuciones, que son:

- a) Impuesto predial;
- b) Participaciones en contribuciones federales, con base en la Ley de Coordinación Fiscal;
- c) Participaciones en contribuciones estatales;
- d) Otras participaciones que les otorga el gobierno federal;
- e) Por derechos con motivo de la prestación de servicios municipales;
- f) Por contribuciones especiales provenientes de la ejecución de obras que benefician económicamente a propietarios de inmuebles ubicados dentro del área geográfica que se señala en la ley municipal, por urbanización de calles, aceras, introducción del drenaje, desalojo de aguas provenientes de empresas industriales, etc., que hoy parecen no percibirse por alguno de dichos conceptos;
- f) Créditos con cargo a participaciones.

Sus erogaciones.- Las erogaciones de los municipios se clasifican en dos grandes conceptos:

- a) Gasto corriente, y
- b) Gasto de inversión.

El gasto corriente es el que se destina al pago de sueldos y honorarios, tiempo extra, aguinaldo anual, vacaciones del personal de base, etc., que es el más elevado.

El gasto de inversión es aquél que se invierte en prestación de servicios, obras o necesidades sociales que presta a la colectividad el municipio, así como el que destina para prestación de las actividades municipales como atender ciertas fechas.

El problema que se presenta es que el personal que auxilia al nuevo presidente municipal durante su campaña electoral y espera que se vea compensado con la creación de una plaza que generalmente se cubre bajo el rubro de honorarios, así como aceptar recomendados y así va creciendo el gasto corriente no así el de inversión con ingresos a cubrirse en años ajenos a cuando se realizaron afectando a percepciones de futuras administraciones municipales, hasta que llega un presidente municipal que hereda una deuda impagable o bien que se dedica a pagar deudas heredadas sin realizar nuevas actividades o nuevas obras a construir, lo cual originará que los habitantes de ese municipio expresen al salir que nada hizo al desempeñar el cargo de presidente municipal.

Otro problema que se presenta cada tres años, período en que se ejerce el cargo de presidente municipal, es de que faltando poco tiempo o para concluir el período se enajenan bienes útiles de elevado valor por el presidente municipal saliente, con perjuicio del Presidente municipal entrante al tener que adquirir el municipio nuevos bienes similares cuyo precio se ha incrementado; practica ésta que debe de prohibirse por legislación que apruebe el Congreso del Estado.

Principales fuentes de ingresos municipales.- Las principales fuentes de ingresos municipales provienen:

- a) Del impuesto predial, que fue entregado a los municipios por reformas al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previéndose que al estar establecido el padrón de los propietarios de

inmuebles por los Estados pudieran éstos participar en la recaudación del impuesto con motivo de la administración de dicho padrón, que inicialmente era de ellos.

Sin embargo, al entregar parte de la recaudación por el manejo del padrón y la administración de este impuesto a los Estados, con excepciones, existe la duda de que los municipios reciban la cantidad que correctamente les corresponda, dado que el señor Gobernador del Estado influye, generalmente, en la designación de los Presidentes municipales y éstos, por lo tanto, aceptan que el Estado maneje el padrón de los contribuyentes del impuesto predial y no tengan la seguridad de que lo que perciben por tal impuesto sea la cantidad correcta.

Al surgir la administración del señor Luis H. Álvarez como presidente municipal de la ciudad de Chihuahua, se negó a que el Estado manejara el padrón y, al negarse inicialmente el Estado a entregárselo empezó a crearlo la Tesorería municipal lo que hizo que el señor gobernador del Estado se lo proporcionara y pudiese dicho municipio beneficiarse del total rendimiento de ese impuesto.

b) La autorización de fraccionamientos o desarrollos sociales, subdivisión y alineamiento de predios y de nuevas construcciones, lo cual favorece a los municipios de cierta importancia económica, salvo que posean una zona con alta posibilidad de convertirse en turística.

c) Los derechos que se perciben por servicios que los municipios prestan a solicitud de particulares no comprendiendo todos como los de recogimiento de basura, limpieza de calles, aceras, alumbrado público aun cuando algunos si con el auxilio de la Comisión Federal de Electricidad, de panteones, siendo el de mayor rendimiento el de servicios de suministro de agua potable, el de limpieza de atarjeas, etc.

d) El de servicios generales divisibles, que son aquellos que beneficiando a toda la colectividad favorecen de manera especial a propietarios de inmuebles que están dentro del área geográfica en que producen mejoras económicas, como es la apertura de nuevas calles, pavimentar o asfaltar las calles, aceras, introducción de drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de los residuos, etc.

Los problemas que padecen algunos municipios son que en ocasiones las contribuciones que perciben por impuestos o derechos el costo de recaudación resultan

elevados lo cual no es bueno. Al acudir hace un buen número de años a la tesorería del municipio de Chihuahua, lo primero que pregunté fue cuál era la cuota mínima a pagar por concepto del impuesto predial, cuál era el costo de recaudar esa cuota mínima y qué por ciento de los contribuyentes eran de esa cuota.

A los treinta o cuarenta minutos se me contestó: la cuota mínima a pagar es de trescientos pesos por bimestre, que el costo de expedir el recibo era de ciento cincuenta pesos y constituían un elevado número de contribuyentes, a lo que expresé: que mejor era reducir el pago al cincuenta por ciento y recaudarlo en el mes de febrero –se estaba en el inicio del mes de enero- o bien declarar exentos a esos contribuyentes, previo examen de no tener contribuyentes importantes disfrazado su bien inmueble de bajo valor económico y destinar los ciento cincuenta pesos de costo a vigilar al resto de los contribuyentes o a otros conceptos de recaudación.

El señor Tesorero, el C.P. Humberto Abbud Abbud, optó por la primera recomendación y al volver al municipio en el mes de marzo se me informó que hubo que mejorar el acceso a las cajas por el tumulto que se les formó por esos contribuyentes y que se habían recaudado cientos de millones de pesos que se emplearon por el Presidente municipal en la compra de buen número de vehículos para el servicio de seguridad en el municipio, ya que solo se tenían seis al inicio y no en buen estado para dicho servicio.

Otro problema que tienen las Tesorerías municipales es ¿qué seguridad tienen de que la federación les entrega la cantidad que les corresponde en la recaudación federal del impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta, el impuesto especial sobre producción y servicios y en la participación para el servicio de seguridad municipal e igual con otras participaciones?, pues, por ejemplo, en la Ley de Ingresos de la Federación que se aprueba año con año por el Congreso de la Unión, aparecen con baja recaudación bajo el rubro de impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores dependientes de liquidación de pago -5,083.1, no obstante que el Servicio de Administración Tributaria alude durante el ejercicio fiscal de la percepción de miles de millones de pesos.

Créditos internos con cargo a participaciones con la banca.- No únicamente los Estados sino también algunos municipios importantes han acudido a

créditos internos para obtener ingresos para satisfacer buen número de necesidades a su cargo, bien sea a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e inclusive a la banca privada. Sobre esta clase de ingreso sé que hay preocupación de resolver y ello es debido a la queja de las nuevas autoridades fiscales de que las Tesorerías estatales y municipales las han encontrado sin ingresos y fuertes deudas con proveedores difíciles de poder satisfacer, teniendo necesidad de recurrir a la banca privada.

El problema es que el costo de las inversiones se ha incrementado y el valor del peso mexicano ha disminuido generalmente por el problema económico de la inflación, esto es, pérdida del valor de la moneda por la disminución de la exportación del petróleo crudo o crisis económica por la que pasan hasta los países desarrollados que origina baja de exportaciones de nuestra industria, pero que ha favorecido a las exportaciones de la agricultura nacional.

Las necesidades sociales a cargo de los municipios crecen cada año pues su población requiere más y mejores servicios municipales a cargo de ellos, como el de seguridad, de agua potable, mejor alumbrado, mejores calles, aceras y, por ende, crear empleos que aumenta el gasto corriente o el de inversión, servicios sociales que satisfacen organismos descentralizados oficiales que vienen a proporcionar una mejor esperanza de vida al nacer.

La disminución de las participaciones provenientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público afecta sensiblemente a los municipios y cómo superar erogaciones como el gasto corriente que absorbe más del cincuenta por ciento de los sueldos que devenga su personal y en algunos municipios hasta setenta y cinco por ciento de sus ingresos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció la semana pasada que habría una fuerte disminución del presupuesto federal del año próximo, más elevada que la del presente año, problema que podría superarse si disminuyera el de la corrupción oficial y privada.

El problema de los municipios pobres.- Un problema que observé de 1965 a 1970 fue, como Director General de Vigilancia de las Inversiones Federales, el siguiente: que organismos dependientes de Secretarías de Estado solicitaban

cooperación o participación económica de las autoridades locales en la construcción de escuelas o aulas, así como en la construcción de pequeños centros hospitalarios de dos o tres camas, o bien en la construcción de las aceras o banquetas o mejoramiento del servicio de alumbrado público, etc. pero deseaban que participaran en igualdad económica dichos entes, resultando que los más pobres ofrecían cincuenta centavos por cada peso que aportara la Federación, lo que dio lugar a que los entes locales de los Estados del norte del país y otros como los Estados y municipios de Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Veracruz, por ejemplo, que son entre los ricos del país, aportaran un peso por cada peso que aportara la federación, esto es, en las entidades locales consideradas ricas tenían sus habitantes acceso a más servicios públicos que los habitantes de las entidades pobres.

Una consecuencia de lo anterior es que hay más asistencia en las escuelas públicas de los jóvenes en edad escolar de los entes ricos que en las de los entes pobres y por lo tanto, mejor preparación para superarse en la vida.

En el periódico REFORMA del 6 de marzo pasado, con grandes títulos se leyó: NIEGAN A MUNICIPIOS DINERO POR POBRES, apareciendo un cuadro que consigna: "Ejemplo de Estados cuyos municipios están entre los que menos recursos para obra pública pudieron aprovechar (millones de pesos)", señalando:

Estado	Monto aprobado	Utilizado	Desaprovechamiento
Aguascalientes	958	172	82%
Nayarit	714	143	80%
Sonora	1,614	358	78%
Querétaro	821	201	76%
Sinaloa	1,296	314	76%
Jalisco	2,649	650	76%

Y las seis entidades son importantes o ricas económicamente pero tienen más municipios pobres que ricos porque el comercio de la capital de esos Estados absorbe buena parte de la economía de los restantes municipios, pues el de Sonora tiene tres municipios importantes y una zona turística, el de Sinaloa tiene tres municipios

importantes: dos que exportan lo que cosechan y uno turístico; Jalisco tiene tres municipios importantes: los tres con buen turismo nacional y extranjero, y el de Aguascalientes y Querétaro se convertirán en importantes zonas industriales, éste último con buen turismo nacional. Nayarit posee una zona agrícola –productor de la hoja del tabaco- y a paso importante se convertirá en zona turística pues ya se habla de la Riviera Nayarit.

El comercio de Tampico llegó a dominar el comercio de Cd. Mante, Cd. Victoria, ambos del Estado de Tamaulipas, de C. Valles y Tamazunchale y parte de la Cd. de San Luis Potosí, Río Verde, todos éstos del Estado de San Luis Potosí; el comercio de Torreón, en el pasado se beneficiaba al colindar con los municipios de Lerdo y de Gómez Palacios del Estado de Durango; el comercio de Mérida del Estado de Yucatán controlaba todo el comercio que era pequeño del resto de la entidad, y así podemos ir señalando la influencia económica del comercio importante de un municipio sobre el resto de su mismo Estado, y bien podemos sostener que el comercio de la ciudad fronteriza del sur que colinda con Guatemala, se beneficia de la economía de los municipios de Guatemala y El Salvador, países centroamericanos.

SUGERENCIAS.- ¿Cómo lograr una mejor distribución de los recursos que generan los municipios no importantes pero que favorecen económicamente al que es la capital del Estado u otros que tienen riqueza propia?

En primer lugar que la hacienda estatal, atendiendo a la aportación económica que cada municipio de baja riqueza económica o pobre que contribuye a la economía del municipio o municipios importantes tenga el Estado, se les otorgue una participación que se fije por éste a cargo de aquellos municipios considerados ricos que deberá restarse de las participaciones que del Estado reciban de la recaudación de impuestos estatales.

Agudiza el problema los siguientes ejemplos: el comercio de los Estados de Aguascalientes, Jalisco, Nayarit, Querétaro, absorben buena parte de la economía de

los municipios pobres al fijar o tener mejores precios, ya que parte de los habitantes de éstos y sus comerciantes adquieren lo que necesitan en el comercio de los municipios importantes. Hay estados que tienen municipios que absorben el comercio de municipios vecinos pero que son de otra entidad o entidades, como el comercio de Tampico cuya influencia alcanza a diversos municipios de Veracruz y de San Luis Potosí; el comercio de Guadalajara, capital del Estado de Jalisco controla el comercio de casi todos los municipios de la entidad y entidades vecinos, y por ello el comercio de Tampico y de Guadalajara está excedido para ambas ciudades al surtir a los municipios cercanos. ¿Cómo lograr que los municipios de bajo comercio perciban buena parte de la economía que producen sus habitantes? El comercio del Municipio de Torreón del Estado de Coahuila controla la economía del comercio de Lerdo y Gómez Palacios, ambos del vecino Estado de Durango –el primero es habitacional y el segundo industrial-. ¿Cómo resolver estos casos?

En segundo lugar ofrecer los municipios pobres al Estado en garantía de préstamos o anticipo de participaciones estatales con los cuales pueden ellos liquidar en doce meses la suma solicitada, pues no es lo mismo efectuar una inversión municipal importante con el importe de la participación mensual que se recibe cada mes que con el monto total de doce meses en una sola entrega. Esos préstamos o anticipos no deberán exceder para su pago de doce mensualidades que correspondan al período de doce meses de la autoridad municipal que lo solicite y no excederse del período de tres años para no afectar a las nuevas autoridades municipales

No es lo mismo erogar cada mes diez mil o veinte mil pesos que ciento veinte mil o doscientos cuarenta mil pesos para satisfacer o mejorar una necesidad social, por la pérdida del valor de la moneda por el solo transcurso del tiempo, que efectuar la erogación en uno, dos o tres meses. Se está hablando de municipios pobres.

Hay municipios pobres que la federación les ofrece participar en inversiones municipales pero tienen que aportar diez, veinte o cincuenta mil pesos y tienen que rechazar tal participación al carecer de dinero y los municipios ricos no rechazan tal ayuda, esto es, hay municipios pobres que no pueden aceptar participaciones federales al no poder aportar lo que se les pide o aportar cantidad alguna, casos en los cuales el Estado debe acudir en auxilio de ellos.

Posible razón de la exigencia de la Hacienda Federal.- Ante el panorama que observa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada vez, con sus excepciones, cuando hay cambio de autoridades municipales y de que las nuevas manifiestan no tener recursos económicos para satisfacer lo más urgente: pago de salarios, aguinaldos, etc., y aparición de fuertes compromisos o deudas a cubrirse de inmediato y enajenación de los vehículos que utilizaban los funcionarios municipales salientes, por lo que hay que adquirir nuevos, y obras pagadas y no ejecutadas o semi ejecutadas, qué caso tiene el otorgarles mayores participaciones, si lo mismo se repite cada tres años y no solo en los municipios ricos o importantes, sino también en algunos pobres.

El señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, acaba de expresar que para el ejercicio fiscal de 2017 la disminución del gasto público federal se verá reducido en una mayor cantidad a la señalada para el presente ejercicio fiscal de 2016. Si ello se cumple no únicamente la Federación verá disminuido su gasto público sino también afectará ello a los Estados, al Distrito Federal y municipios en su Hacienda Pública, no obstante que las necesidades a satisfacerse de la población del país crecen cada año.

Pienso que la federación y los estados norteros y centrales del país podrían sortear el problema económico que se vaticina padecerá México el año próximo, el cual conseguiría atenuarse y quizás superarse si el problema humano que nos aqueja disminuyera sensiblemente. Es triste decirle a un alto funcionario que hay obra pagada pero no efectuada o que hay fuerte desviación de la inversión que se está efectuando o que el realizado en una obra no concuerda con el costo de ella o que no es posible localizar lo adquirido.

Concluyo expresando que México es un país privilegiado en bienes y recursos naturales con extensos litorales pero no puede ser un país desarrollado, sino a lo sumo un país emergente.