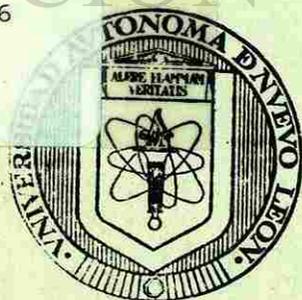


# Análisis de Impuestos Locales

PARTE 1: IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE  
INMUEBLES

RODOLFO A. MONTOYA



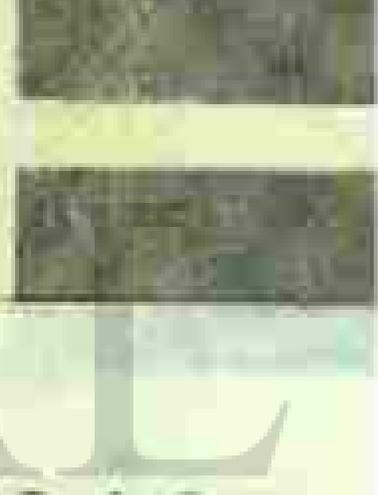
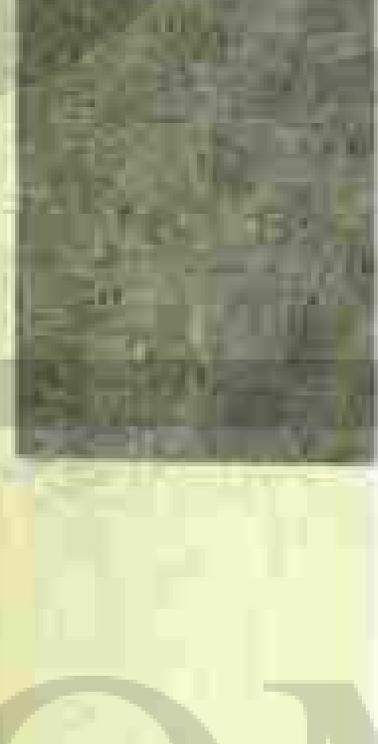
CENTRO DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS

1982

J2466  
M66  
982

TD

R



J2466

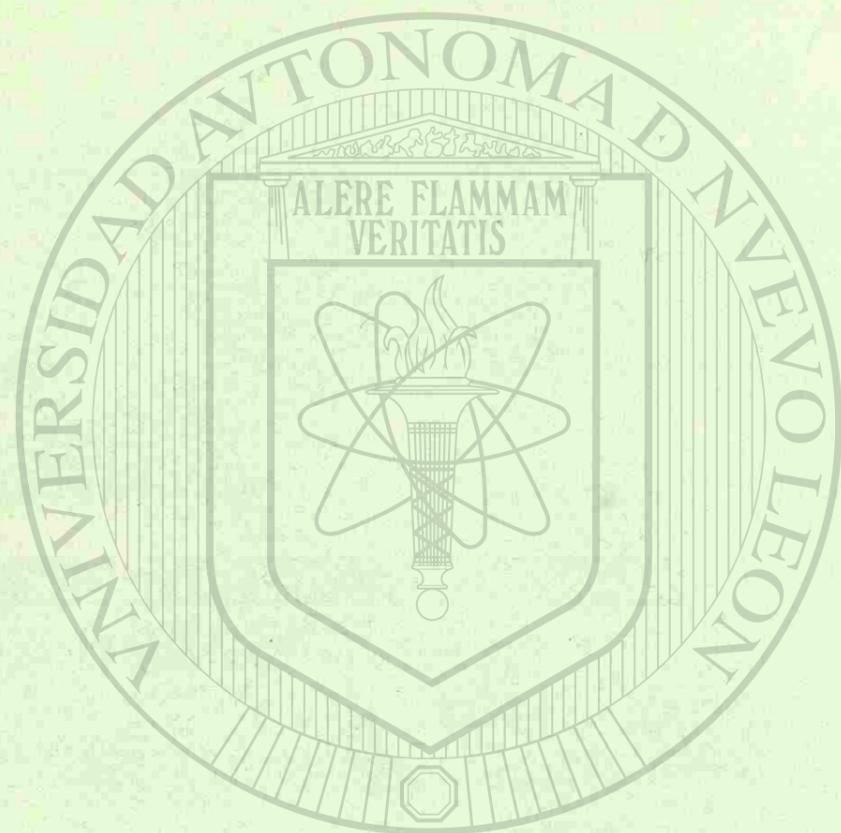
M66

982

ASIRI



1020123204



# Análisis de Impuestos Locales

PARTE I: IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES

RODOLFO A. MONTOYA Y ETTA

# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

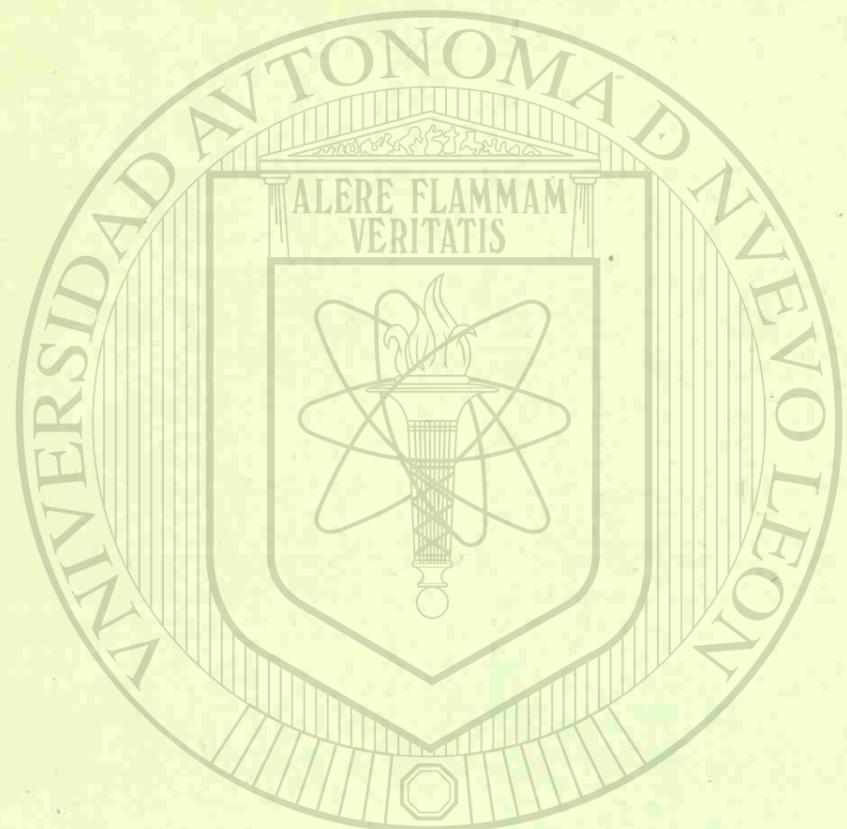


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

*Handwritten signature*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

# Análisis de Impuestos Locales

## PARTE 1: IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES

Uno de los objetivos del Centro de Investigaciones Económicas de la U.A.N.L., ha sido el análisis de las Finanzas Públicas en el Estado de Nuevo León, para estudiar los problemas que enfrenta esta comunidad.



En esta ocasión se presenta el trabajo titulado "Análisis de Impuestos Locales Parte I: Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", en el cual el Lic. Rodolfo Montoya Retta aborda la problemática que...

**RODOLFO A. MONTOYA RETTA**

En el marco de la actual situación económica del país, lo que hace imperativo realizar una revisión al sistema tributario actual. Este trabajo de investigación fue realizado en el marco de un convenio de colaboración entre la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Gobierno del Estado de Nuevo León. Los datos estadísticos del Estado de Nuevo León, el acceso que nos permitieron...

La información mencionada, así como su colaboración a todas las actividades de la Universidad Autónoma de Nuevo León, se agradece. Este libro no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, sin el consentimiento escrito de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Reservados todos los derechos de la primera obra. Este libro no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, sin el consentimiento escrito de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Reservados todos los derechos de la primera obra. Este libro no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, sin el consentimiento escrito de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Reservados todos los derechos de la primera obra.



**FACULTAD DE ECONOMIA**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS**

DICIEMBRE DE 1982.

20-11-82

243595

# Análisis de Impuestos Locales

HJ 2466  
• M66  
1982



Primera edición, 1982.

(c) 1982 por Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Las opiniones, juicios o ideas que pueda contener el presente trabajo, no reflejan de ninguna forma el criterio del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, siendo de exclusiva responsabilidad de su autor. Sin embargo, El mencionado organismo se reserva todos los derechos de la primera obra. Este libro no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, en ninguna forma, o mediante sistema alguno, sin permiso por escrito del Editor. Toda violación será denunciada a las autoridades competentes.

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

26-VIII-05  
M 2110

## P R E S E N T A C I O N

Uno de los objetivos del Centro de Investigaciones Económicas de la U.A.N.L., ha sido el análisis de las Finanzas Públicas en el Estado de Nuevo León, para estudiar los problemas que afectan a nuestra comunidad.

En esta ocasión se presenta el trabajo titulado "Análisis de Impuestos Locales Parte I: Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", en el cual el Lic. Rodolfo Montoya Retta aborda la problemática que viven las haciendas públicas municipales, haciendo un énfasis especial en el marco de la actual situación económica del país, lo que hace imperativo realizar una revisión al sistema tributario actual.

Agradecemos a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Gobierno del Estado de Nuevo León y a la Dirección General de Estadística del Estado de Nuevo León, el acceso que nos permitieron a la información mencionada; asimismo, su colaboración a todas las personas que hicieron posible la realización del estudio.

EL DIRECTOR

MANUEL SILOS MARTINEZ

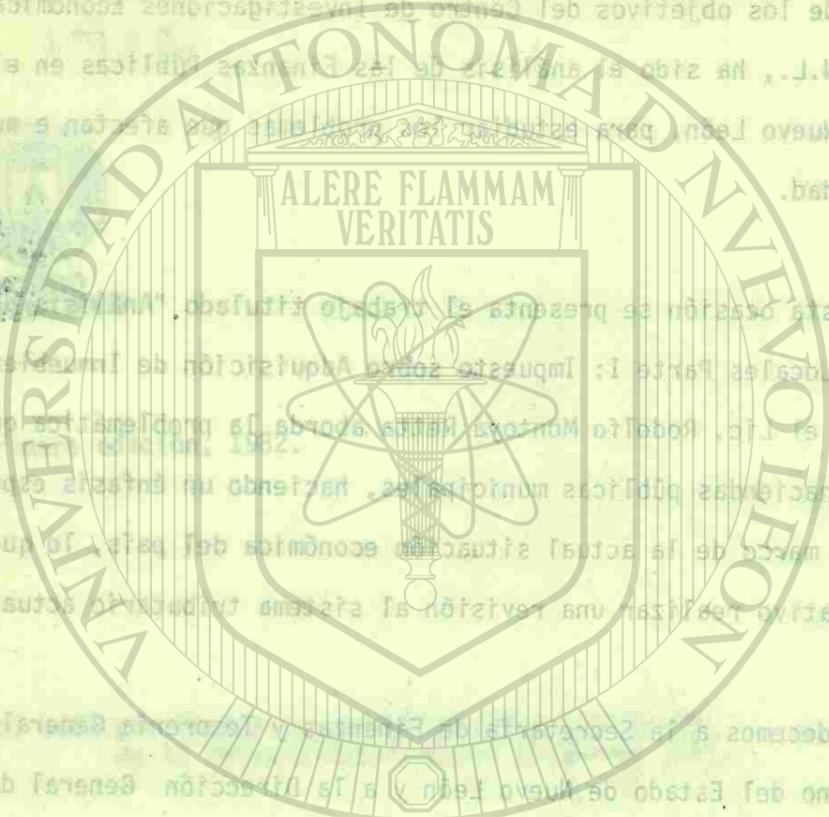
DICIEMBRE DE 1982.

I N D I C E

CUADROS

Pág.

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. MARCO TEORICO.	7
A. Estructura Impositiva en Sociedades de Bajos Ingresos.	8
B. Finanzas Públicas del Gobierno Municipal.	10
1. Fuentes de Ingresos Municipales.	11
2. Sistemas de Administración Municipal.	13
C. Experiencias de Finanzas Públicas en América Latina.	14
D. El Gobierno de las grandes Ciudades y Areas Metropolitanas.	15
CAPITULO II. LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY.	20
A. Estructura de los Ingresos Fiscales y Principales Fuentes de Captación.	22
B. Situación Financiera de los Municipios y Apoyo Gubernamental.	25
CAPITULO III. IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES.	36
A. Definición del Impuesto.	36
B. Su Contribución al soporte Financiero de los Municipios.	39
C. Reformas al impuesto.	46
D. Posibles Repercusiones.	52
E. Comentarios al Sistema Actual.	53
CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES AL SISTEMA ISAI.	58
BIBLIOGRAFIA.	65



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

MANUEL SILOS MARTINEZ

EL DIRECTOR

INDICE DE CUADROS

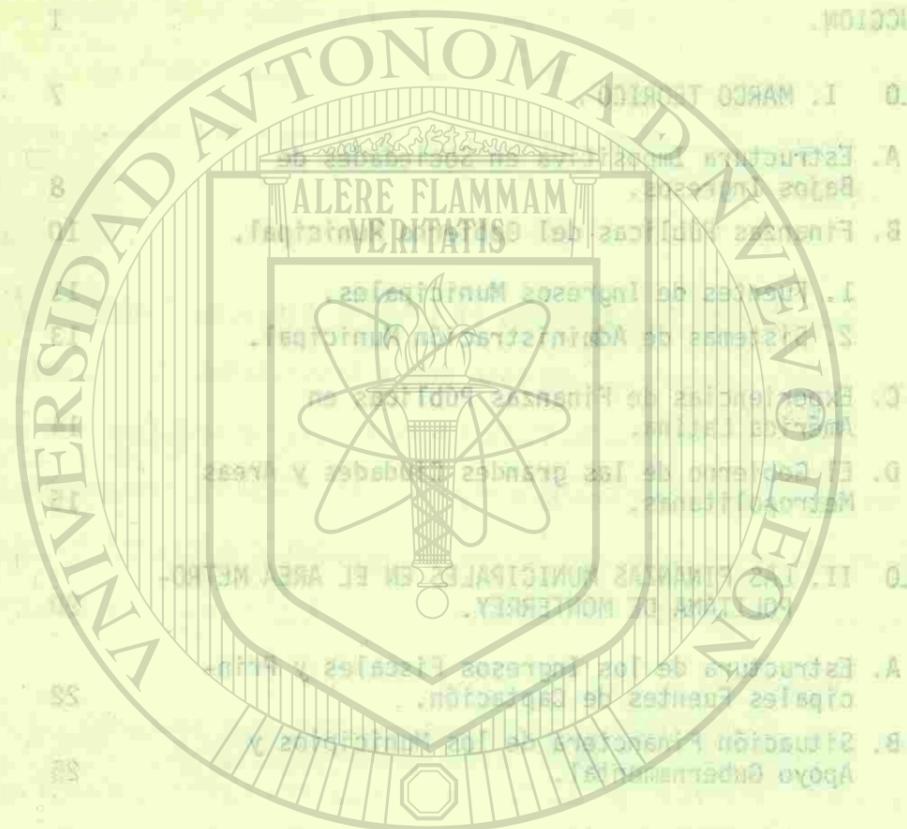
INTRODUCCION.

CUADROS

CUADROS

Pág.

1	INGRESOS FISCALES EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1974-1980.	28
2	INGRESOS FISCALES Y PERCAPITA EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO DE 1982.	29
3	INGRESOS FISCALES POR PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO DE 1982.	30
4	INGRESOS IMPOSITIVOS DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO 1982.	31
5	ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS DIFERENTES FUENTES DE INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1979.	32
6	POBLACION Y PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1950-1980.	33
7	TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1950-1980.	34
8	DENSIDAD DE POBLACION EN EL AREA METROPOLITANA, 1950-1980.	34
9	INGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DE I.S.A.I. Y SU PARTICIPACION RELATIVA DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS EN EL AREA METROPOLITANA, ENERO-MAYO 1982.	41
10	INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1980.	43
11	SUPERFICIE OCUPADA POR FOMERREY EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY.	45
12	SUPERFICIE OCUPADA POR VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL U OTRAS EXENTAS DEL I.S.A.I. EN CIUDAD GUADALUPE, 1982.	47
13	CIUDAD GUADALUPE: RECAUDACION MENSUAL DEL I.S.A.I. EN 1982.	48
14	TASAS Y RANGOS DEL I.S.A.I. EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1974-1982.	50



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



OBJETO DE TRABAJO.

Este estudio surge de la preocupación existente entre gente inmersa en el campo de la Hacienda Pública y contempla con inquietud anticipada, la crisis de rendimientos en pesos fiscales y en términos de cantidad y calidad de servicios que los municipios proveen a la comunidad.

La contradicción que hacíamos mención en párrafos anteriores, se palpa en la realidad del sistema impositivo en el Estado de Nuevo León. Esto obviamente genera injusticia en la distribución de servicios a los ciudadanos de una metrópoli que crece a ritmo acelerado como el Area Metropolitana de Monterrey, con más de dos millones de habitantes.

En concreto y después de haber mencionado la importante preocupación del problema, se desea mediante este estudio presentar una tesis, la más viable posible, hacia un sistema fiscal en el estado, con herramientas más efectivas en los objetivos que persigue nuestro aparato gubernamental.

Cada administración que transcurre presenta en esencia casi los mismos objetivos de política económica en beneficio de la sociedad neolonesa. Por varios sexenios de Gobierno Estatal hemos escuchado que se trabajará por la descentralización industrial para que Monterrey y su Area Metropolitana no se involucren con las deseconomías de aglomeración; que se va a poner atención al sector agropecuario, el

más rezagado de la entidad; que se va a poner un orden en los mecanismos de distribución, comercialización y abasto de los bienes y servicios de primera necesidad en el estado; que se regularizará el sistema de tenencia territorial urbana para evitar los desordenados asentamientos humanos.

Aunque podemos mencionar más objetivos que cada administración trata de llevar con efectividad, señalamos los más importantes y frecuentes. Sin embargo, en cada sexenio los problemas son cada vez más críticos y su solución se ve añejada y lejana.

No tratamos de argumentar que el sistema fiscal puede por sí solo hacer efectivos dichos objetivos. Se requiere implementar medidas de carácter legal, persuasivo y económico en coordinación con el sector productivo.

Pero un sistema fiscal obsoleto y contrario a la voluntad de un gobierno de estrechar más la justicia económica, va a producir tanto en forma directa como indirecta, efectos en contra del bienestar común deseado. Los efectos en forma directa quizá se vean como de muy poco significado ante el sistema fiscal federal por el propio carácter de los impuestos locales, pero los efectos indirectos de un sistema arcaico de imposición, pueden llegar a tener efectos multiplicadores a través de la multiplicidad de intereses que surgen a la luz de aprovechar tal sistema fiscal en un importante beneficio privado, a costa de deteriorar aún más la inequitativa distribución del -

ingreso y de la tenencia de los recursos de la economía.

Los efectos indirectos de un sistema fiscal impropio con el federalismo y con la práctica redistributiva y estabilizadora de la economía, también se deja sentir su presencia en las diferentes capacidades económicas de los Gobiernos Municipales, (así como entre el Gobierno Federal y los Estatales). El sistema incurre también en desequilibrios económicos y financieros entre los municipios.

Nuestra preocupación tan general, la vamos a concretar a través de etapas. Primero veremos el tratamiento de algunas imposiciones locales tan tradicionales y tan importantes como el Impuesto sobre Traslación de Dominio (ahora sobre Adquisición de Inmuebles) y el Impuesto Territorial. Este último incluye dos tipos de imposiciones que son el Impuesto Predial y el Impuesto sobre la Mejoría específica de la Propiedad y Aumento de Valor. El análisis de estos tres tipos de impuestos tiene implicaciones muy interesantes en lo que se refiere a sistemas de tenencia territorial urbana que se generan; la inequidad de los gravámenes fiscales de acuerdo al uso de la propiedad (es decir, si paga lo mismo de impuestos un metro cuadrado para uso personal que para uso productivo o especulativo); concentración de la tenencia de la tierra; gravámenes inequitativos en los diferentes montos de transacciones de bienes inmuebles; intermediación transaccional y financiera en propiedades y fincas que van en detrimento de las economías de las haciendas públicas de menor capacidad económica y administrativa; y por último, al fomento de la especulación urbana provocando

CAPITULO I

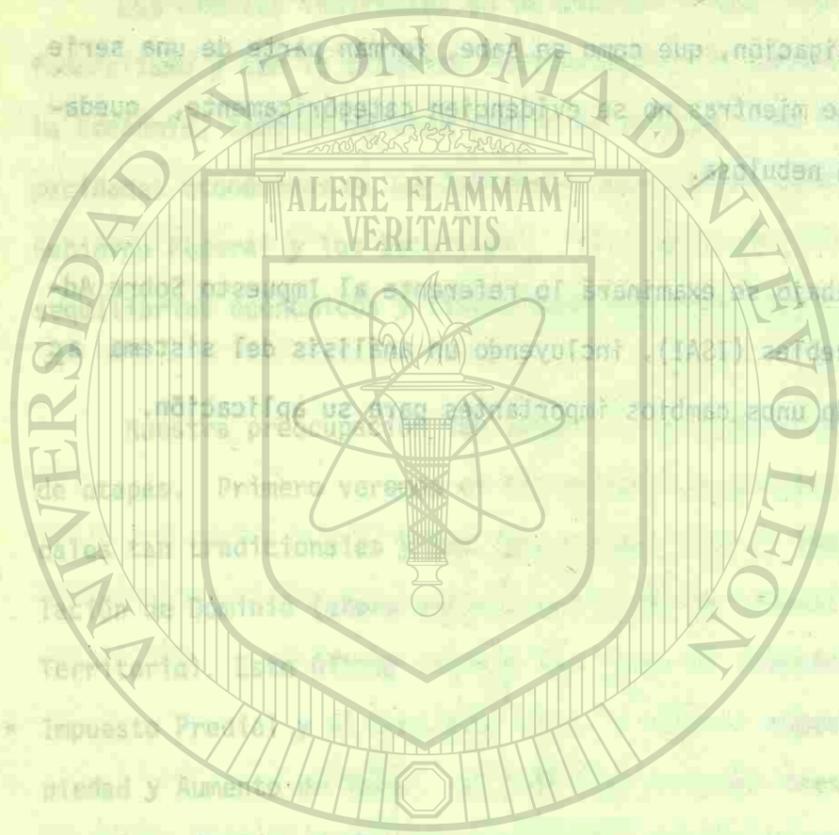
serias distorsiones a un aparato productivo fuerte y estable.

Todas ellas constituyen de cierta forma las hipótesis centrales de nuestra investigación, que como se sabe, forman parte de una serie de inquietudes que mientras no se evidencien categóricamente, quedarían en situación nebulosa.

En este trabajo se examinará lo referente al Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), incluyendo un análisis del sistema actual y proponiendo unos cambios importantes para su aplicación.

En ambos casos, los efectos del desarrollo económico sobre la estructura fiscal son más bien una función de cambio institucional y la naturaleza es -aunque en menor medida- una cuestión puramente económica tal y como ocurriría con relación al cambio del gasto público.

El problema de adaptación de estas ideas a una estructura económica tan desigual como los municipios del Área Metropolitana de Monterrey, surge cuando se elaboran las estructuras impositivas -o leyes de ingresos- como si el "status" de desarrollo fuese igual en todos los municipios. Quizá se piense en una estructura impositiva moderna y ambiciosa, pero la situación de los municipios con menor capacidad económica y discriminando la situación real de los municipios más rezagados. Esto es el primer escollo que enfrenta una ley de ingresos que mide a un mismo nivel cada municipio en ella involucrado.



## CAPITULO I MARCO TEORICO

En general los acontecimientos económicos influyen sobre el desarrollo de una estructura impositiva de dos formas: a medida que la estructura de la economía cambia con el desarrollo económico, la naturaleza y procedimientos de las bases impositivas cambian también; y segundo, los objetivos económicos de la política fiscal varían con las distintas etapas del desarrollo económico, como cambian también los criterios económicos por los que se ha de juzgar una buena estructura impositiva.

En ambos casos, los efectos del desarrollo económico sobre la estructura fiscal son más bien una función de cambio institucional y su naturaleza es -aunque en menor medida- una cuestión puramente económica tal y como ocurriría con relación al cambio del gasto público.

El problema de adaptación de estas ideas a una estructura económica tan desigual como los municipios del Area Metropolitana de Monterrey, surge cuando se elaboran las estructuras impositivas -o leyes de ingresos- como si el "status" de desarrollo fuese igual en todos los municipios. Quizá se piense en una estructura impositiva moderna considerando la situación de municipios con mayor capacidad económica y discriminando la situación real de los municipios más rezagados. Este es el primer escollo que enfrenta una ley de ingresos que mide a un mismo nivel cada municipio en ella involucrado.

#### A. ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN SOCIEDADES DE BAJOS INGRESOS.

La situación precaria o de bajos ingresos, establece serias limitaciones sobre la estructura del sistema fiscal. El predominio de actividades primarias o secundarias muy incipientes y la dificultad de gravarlas a través del Impuesto sobre la Renta, convierte en virtualmente importantes los Impuestos sobre la Tierra.

Se hacen entonces presunciones para determinar las bases de los impuestos e incluso la práctica de impuestos en especie. Fuera de actividades primarias, la organización de primitivos establecimientos de fabricación de pequeña escala, limita la base efectiva de los impuestos de consumo a la fabricación de ciertos bienes principales que son obtenidos en los establecimientos mayores.

No obstante estas limitaciones, es posible diseñar un sistema de impuestos teóricamente entrelazados (como Impuestos sobre la Renta, Gastos y Propiedades) que induzca al contribuyente a cumplir sus obligaciones fiscales.<sup>1/</sup>

Si suponemos conocida la renta y una declaración más baja a efectos del Impuesto sobre el Gasto eleva las responsabilidades para el Impuesto sobre el Patrimonio y viceversa, o sea que, dada la verdadera base para dos de cualquiera de los tres impuestos, puede ser determinada la verdadera base para el tercero.

<sup>1/</sup> Higgins, B. y Kaldor, N. en "Readings on Taxation in Developing Countries".

Sin embargo, tales sistemas de autocontrol incluyen impuestos muy complejos y la misma falta de capacidad administrativa que hace esenciales los controles, hacen también irreales dichos esquemas tributarios.

No obstante la existencia de un Impuesto sobre el Patrimonio reforzaría la administración de un Impuesto sobre la Renta, con respecto a los ingresos generados por el capital de un país. Con un Impuesto sobre la Renta ineficaz, difícilmente administraría mejor un Impuesto al Patrimonio.

Este es especialmente el caso, porque el cumplimiento del contribuyente es sólo la mitad del problema junto con el cumplimiento de la administración tributaria que tiende a ser deficiente y aún más cuanto más complejo es el sistema fiscal. Es aconsejable por lo tanto, no exigir demasiado de la pericia administrativa y reducir al mínimo las oportunidades de negociación y colusión.

En fin, es esencial un sistema que imponga multas por realizar declaraciones más bajas y enjuicie los delitos, en vez de aceptarlos como una característica normal e inevitable del contexto social. ®

Es importante mencionar que en la etapa incipiente del desarrollo económico se preconizan los conceptos de equidad y de incidencia, por los efectos que provocan a corto plazo. Estos conceptos los podemos encontrar en los principios en que debe basarse una política

tributaria.<sup>2/</sup>

- a) El principio de la convivencia económica que significa que el impuesto debe establecerse considerando sus efectos sobre los incentivos a trabajar, invertir, ahorrar y crear actividades que sean necesarias para el desarrollo económico.
- b) El principio de la suficiencia expresa que todos los ingresos corrientes basten para cubrir la totalidad de los gastos gubernamentales y se tienda a un equilibrio presupuestal.
- c) El principio de progresividad tiene relación con la redistribución del ingreso y expresa que los impuestos en conjunto deben ser función de la capacidad económica de los ciudadanos.

No proceder con una lógica bien definida pudiera encontrar contradicciones entre dichos principios, por ejemplo, se ha polemizado entre el principio de la progresividad de un impuesto que involucra los conceptos de equidad e incidencia y el incentivo hacia la inversión productiva que acumule capital necesario para el desarrollo. Puede haber pugna entre el principio de la convivencia económica y el principio de progresividad.

#### B. FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Las principales características de las finanzas municipales en

<sup>2/</sup> Navarrete, Ifigenia M. de. La Función de los Impuestos en una Democracia. Diario Ovaciones, 12 de julio de 1964. Tomado del artículo de Roberto Anguiano "Reformas Tributarias en América Latina". Economía Política, Núm. 4, 1967.

países en desarrollo son: 1) La proporción sumamente pequeña de los ingresos fiscales que llega a ser insuficiente para los propósitos del gasto proyectado; 2) Una fuerte participación de los ingresos fiscales proveniente de ayudas en garantía, o de subsidios o préstamos del gobierno nacional; 3) La falta de fuertes imposiciones locales y de un sistema de recaudación (muchos impuestos locales están siendo recaudados por oficinas estatales y/o federales; y 4) Un control amplio de los Gobiernos Nacionales sobre cada fase de las finanzas locales que incluye: presupuestos, auditorías, gastos, asignación de garantías, compras, exención fiscal y de recaudación.

#### 1. Fuentes de Ingresos Municipales

Los ingresos fiscales de los Gobiernos Municipales en general son de varios tipos:

- 1. Porcentajes adicionales de impuestos gravados por los Gobiernos Estatales o Federales.
- 2. Impuestos locales sobre la Propiedad de la Tierra, Construcciones y parcelas agrícolas. Estos tienen que ver con los impuestos sobre Adquisición de Inmuebles, Predial, Mejoramiento específico de la Propiedad, Derechos sobre la construcción y demás relacionados.
- 3. Impuestos Personales. Son aquellos relacionados con la ocupación de las personas que no son sujetas de Impuestos sobre Propiedad o sobre la Renta.

4. Cuotas, Licencias e Impuestos. Son aplicados a negocios como restaurantes, comercios y espectáculos, con fines de control sobre la sanidad y la seguridad pública.

5. Ganancia de Utilidad y Servicios Públicos. En muchos países los servicios públicos tales como: agua, electricidad, gas y transportación pública son administradores a nivel municipal, obteniendo ingresos (en teoría) que serían capaces de pagar los gastos de capital y de operación de las utilidades. Algunas veces, dichas utilidades bien podrían asegurar los gastos y compromisos de los gobiernos locales. En México, los Gobiernos locales o Municipales lejos de recibir de los organismos del sector público, tienen que pagar el suministro de servicios.

6. Ayudas del Gobierno Nacional (o Federal). Son las fuentes más relevantes de los ingresos municipales. Las razones:

a) el Gobierno Federal absorbe las mejores fuentes de ingresos fiscales como el ISR y sobre Utilidades de las Empresas.

b) El Gobierno Federal proporciona al gobierno local servicios adicionales sin transferir más ingresos. c) El Gobierno Federal trata de igualar los servicios gubernamentales entre áreas ricas y pobres.

d) El Gobierno Federal trata de estimular unidades locales en la empresa de nuevos proyectos o servicios nacionales y transfiere recursos para ello.

7. Ingresos de Empresas Comerciales. En algunos países, los gobiernos locales tienen el poder de establecer empresas comer-

ciales municipales y así recibir ingresos propios.

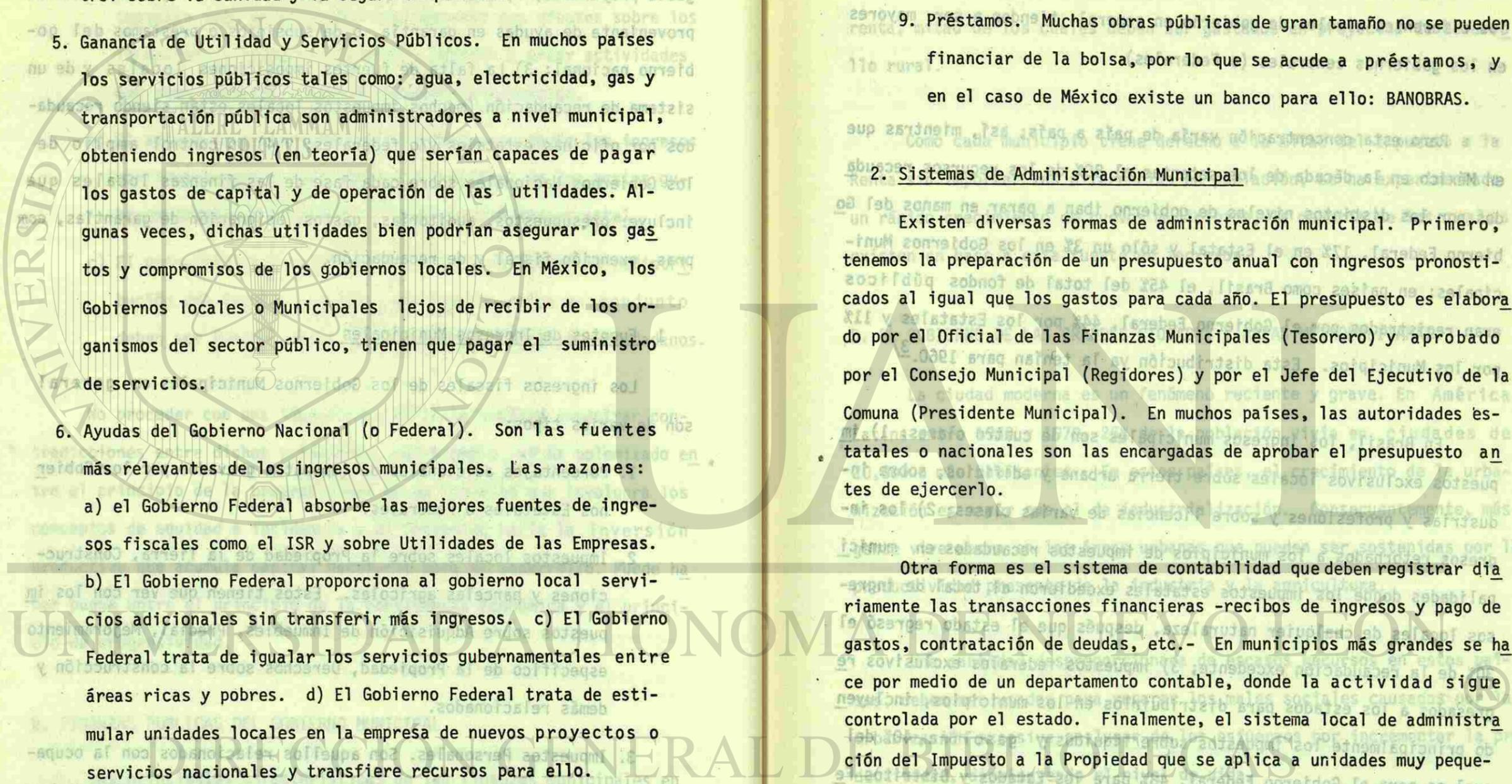
8. Contribuciones voluntarias y regalías.

9. Préstamos. Muchas obras públicas de gran tamaño no se pueden financiar de la bolsa, por lo que se acude a préstamos, y en el caso de México existe un banco para ello: BANOBRAS.

## 2. Sistemas de Administración Municipal

Existen diversas formas de administración municipal. Primero, tenemos la preparación de un presupuesto anual con ingresos pronosticados al igual que los gastos para cada año. El presupuesto es elaborado por el Oficial de las Finanzas Municipales (Tesorero) y aprobado por el Consejo Municipal (Regidores) y por el Jefe del Ejecutivo de la Comuna (Presidente Municipal). En muchos países, las autoridades estatales o nacionales son las encargadas de aprobar el presupuesto antes de ejercerlo.

Otra forma es el sistema de contabilidad que deben registrar diariamente las transacciones financieras -recibos de ingresos y pago de gastos, contratación de deudas, etc.- En municipios más grandes se hace por medio de un departamento contable, donde la actividad sigue controlada por el estado. Finalmente, el sistema local de administración del Impuesto a la Propiedad que se aplica a unidades muy pequeñas de Gobierno Municipal.



*Journal, March, 1962, pp. 93-104.*  
*Joseph, Joseph, "Tax Pattern in Latin America", National Tax*

C. EXPERIENCIAS DE FINANZAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA.

La forma en que están concentrados los recursos financieros en los diferentes niveles de gobierno en general, tienden a ser mayores en los gobiernos centrales (o Federales).

Pero esta concentración varía de país a país; así, mientras que en México en la década de los setentas el 80% de los recursos recaudados por los distintos niveles de gobierno iban a parar en manos del Gobierno Federal, 17% en el Estatal y sólo un 3% en los Gobiernos Municipales; en países como Brasil, el 45% del total de fondos públicos eran registrados por el Gobierno Federal, 44% por los Estatales y 11% por los Municipios. Esta distribución ya la tenían para 1960.<sup>3/</sup>

En Brasil, los ingresos municipales son de cuatro clases: 1) impuestos exclusivos locales sobre tierra urbana y edificios, sobre industrias y profesiones y sobre licencias de varias clases; 2) los ingresos retornados a los municipios de impuestos recaudados en municipalidades donde los impuestos estatales excedieron al total de ingresos locales de cualquier naturaleza, después que el estado regresó el 30% de la recaudación excedente; 3) impuestos federales exclusivos regresados a los estados para distribuirlos en los municipios, incluyendo principalmente los impuestos sobre líquidos y gasolina, 40% del cual es para el Gobierno Federal, 48% para los Estados y Distritos Federales y 12% para las municipalidades, siendo destinados totalmente

<sup>3/</sup> Crockett, Joseph, "Tax Pattern in Latin America", National Tax Journal, March, 1962, pp. 93-104.

a carreteras; 4) impuestos federales exclusivos son distribuidos directamente a las localidades incluyendo 1/6 del impuesto al consumo de electricidad y 10% de los ingresos del impuesto a los ingresos o renta, mitad de los cuales deben ser gastados en proyectos de desarrollo rural.

Como cada municipio tiene derecho a la mitad del Impuesto a la Renta sin importar las diferencias en población, se ha experimentado un rápido crecimiento de nuevos municipios, la mayoría de los cuales existen en base a esta fuente de ingresos.

D. EL GOBIERNO DE LAS GRANDES CIUDADES Y AREAS METROPOLITANAS.

La ciudad moderna es un fenómeno reciente y grave. En América Latina entre 1960 y 1970, 26% de la población vivía en ciudades de 20,000 o más habitantes. En estos países, el crecimiento de la urbanización es mayor que el de industrialización. Consecuentemente, más gente vive ahora en las áreas urbanas que pueden ser sostenidas por la productividad presente de la industria y la agricultura.

Una cantidad desproporcionada de escasos recursos en estos países, deben ser usados para reparar los males sociales causados por la urbanización excesiva en lugar de los esfuerzos por incrementar la productividad, disminuyendo el nivel de vida.

Area Metropolitana se define como una ciudad central o un

conglomerado de ciudades subordinada por áreas urbanizadas fuera de los límites de la ciudad y no unificadas bajo una unidad gubernamental. La población de las áreas metropolitanas del mundo actual se desaprovechan más rápido que sus gobiernos. Es obvio, y en la mayoría de los casos son obsoletos a la realidad. El área metropolitana no ha sido vista como una unidad simple en el gobierno, aunque en asuntos económicos y sociales ha sido aceptada.

Los incrementos recientes en población urbana que desborda la derrama de los presupuestos municipales, han hecho que se alteren en forma drástica la estructura de los Gobiernos Municipales. En muchos países, las áreas metropolitanas son gobernadas por numerosas unidades locales:

- a) La ciudad central
- b) Pueblos y villas circundantes
- c) Providencias
- d) Distritos
- e) Subdistritos.

En todos los casos, la ciudad central es pequeña y débil financieramente para proveer los servicios urbanos modernos, y la ciudad central es incapaz de servir a los habitantes a través de sus presupuestos aún cuando éstos partan del complejo urbano.

Como resultado de esta limitación local los gobiernos centrales algunas veces llenan con servicios directos de varias clases, añan-

diendo así confusión a la incierta escena administrativa.

En vez de obtener una unidad administrativa funcional en esas áreas, los límites municipales de la ciudad central serían alargados a incluir por completo el área metropolitana o alguna forma de federación de las unidades locales involucradas. Un ejemplo de este proceso se experimenta en áreas urbanas de Arabia Saudita.<sup>4/</sup>

Lo importante a remarcar es el objetivo de alcanzar un desarrollo comunitario. Este se define como "el proceso por el cual los esfuerzos del pueblo están entrelazados con la autoridad gubernamental para que se provean las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades e integrar estas unidades a la vida nacional y capacitarlas a contribuir al bienestar del país".<sup>5/</sup>

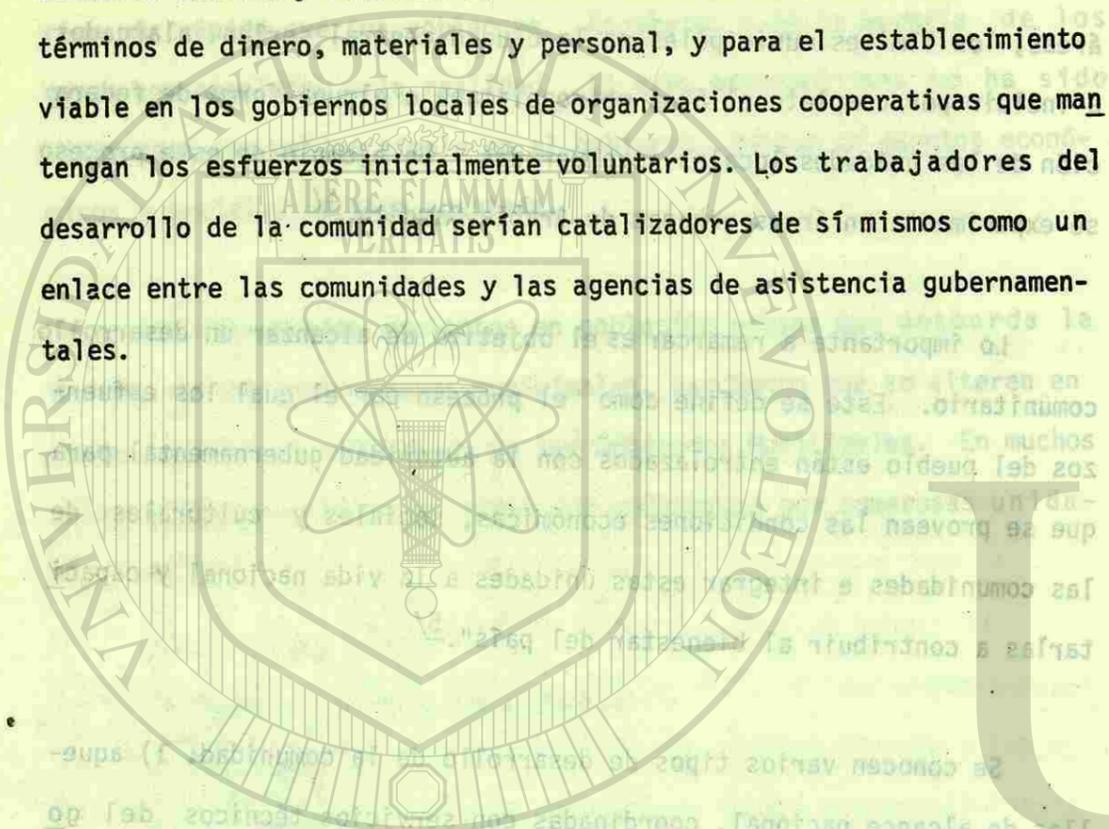
Se conocen varios tipos de desarrollo de la comunidad: 1) aquellas de alcance nacional, coordinadas con servicios técnicos del gobierno, que son administradas por agencias del gobierno; 2) aquellas de alcance nacional que hacen énfasis sobre organizaciones comunitarias sin ningún cambio en la maquinaria gubernamental; y 3) aquellas multifuncionales y limitadas en alcance geográfico.

En muchos países los gobiernos centrales (Federales) han emprendido la iniciativa en el desarrollo de la comunidad a través de

4/ Luther Gulick James K. Pollock, Government Reorganization in the United Arab Republic. El Cairo, junio de 1962.

5/ United Nations Technical Assistance Programme, Public Administrative Aspects of Community Development Programmes. New York, 1959.

ministerios apropiados o agencias especiales. Ellos son responsables de ofrecer entrenamiento a los trabajadores de la comunidad, dando asesoría técnica y asistencia, abasteciendo de asistencia material en términos de dinero, materiales y personal, y para el establecimiento viable en los gobiernos locales de organizaciones cooperativas que mantengan los esfuerzos inicialmente voluntarios. Los trabajadores del desarrollo de la comunidad serían catalizadores de sí mismos como un enlace entre las comunidades y las agencias de asistencia gubernamentales.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Aspects of Community Development Programmes. New York, 1953.  
United Nations Technical Assistance Programme, Public Administration  
United Arab Republic, El Cairo, Junio de 1952.  
Luther Gulick James, "Government Reorganization in the  
United Arab Republic, El Cairo, Junio de 1952.

## CAPITULO II

### LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY

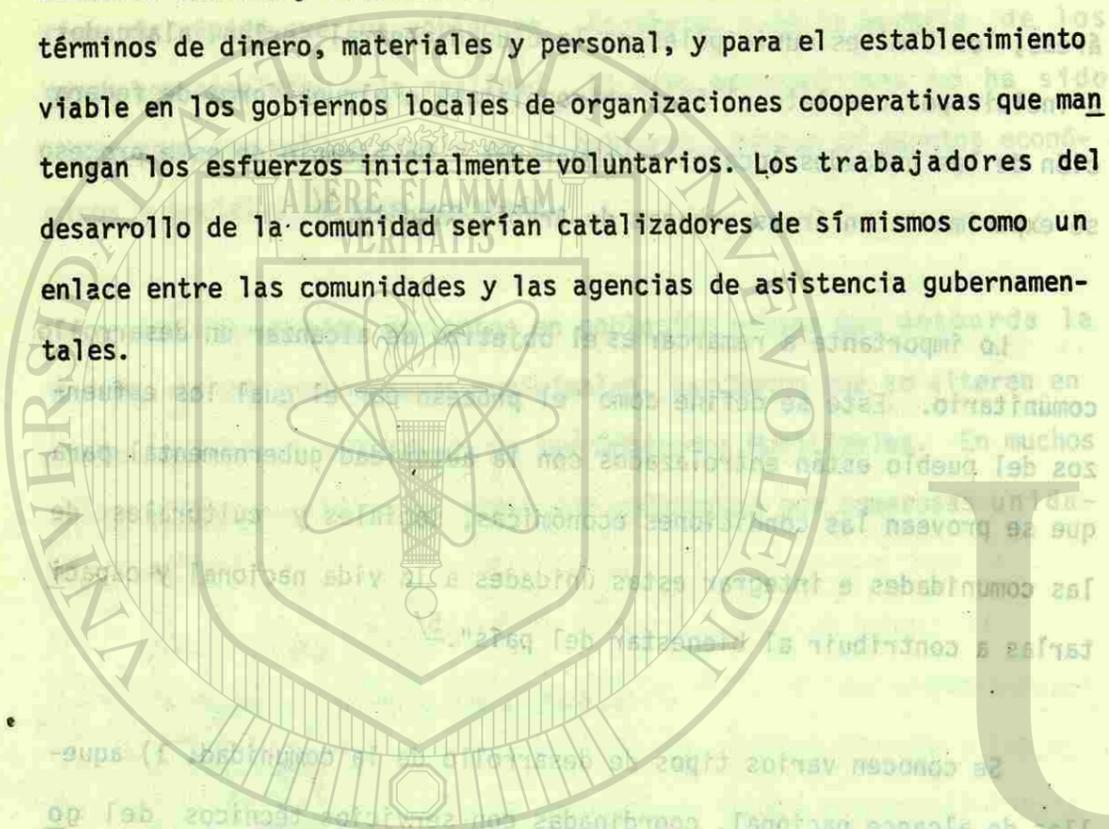
Las variaciones en dotación de recursos en general crean inevitablemente disparidades regionales dentro de un país. Estas disparidades pueden ser tan grandes y sus costos socioeconómicos tan altos (como el hecho de dedicar un mayor gasto a infraestructura social por ejemplo: salud, educación, bienestar, servicios primarios) que los gobiernos mal pueden desentenderse de tales diferencias.

Para resolver el problema de las disparidades, las autoridades políticas tienen a su disposición variados instrumentos que componen un programa de acción, llamado planificación nacional o regional de la economía y que incluye medidas como incentivos o desincentivos fiscales, control de la localización de la actividades económicas y provisión de infraestructura básica y de subvenciones.

La elección de los instrumentos adecuados depende principalmente, del sistema económico del país, la etapa de su desarrollo (sea subdesarrollado, o nuevo país industrializado en vías de desarrollo, o de desarrollo intermedio, etc.), la estructura institucional (si en ella tiene cabida la planificación de la economía o alguna otra estrategia para controlar el crecimiento) y el alcance y duración de las disparidades regionales (si es un problema crónico convertido en estructural, o es debido a cierto ciclo en la economía).

En un país en vías de desarrollo como México, los planes globales

ministerios apropiados o agencias especiales. Ellos son responsables de ofrecer entrenamiento a los trabajadores de la comunidad, dando asesoría técnica y asistencia, abasteciendo de asistencia material en términos de dinero, materiales y personal, y para el establecimiento viable en los gobiernos locales de organizaciones cooperativas que mantengan los esfuerzos inicialmente voluntarios. Los trabajadores del desarrollo de la comunidad serían catalizadores de sí mismos como un enlace entre las comunidades y las agencias de asistencia gubernamentales.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO II

### LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY

Las variaciones en dotación de recursos en general crean inevitablemente disparidades regionales dentro de un país. Estas disparidades pueden ser tan grandes y sus costos socioeconómicos tan altos (como el hecho de dedicar un mayor gasto a infraestructura social por ejemplo: salud, educación, bienestar, servicios primarios) que los gobiernos mal pueden desentenderse de tales diferencias.

Para resolver el problema de las disparidades, las autoridades políticas tienen a su disposición variados instrumentos que componen un programa de acción, llamado planificación nacional o regional de la economía y que incluye medidas como incentivos o desincentivos fiscales, control de la localización de la actividades económicas y provisión de infraestructura básica y de subvenciones.

La elección de los instrumentos adecuados depende principalmente, del sistema económico del país, la etapa de su desarrollo (sea subdesarrollado, o nuevo país industrializado en vías de desarrollo, o de desarrollo intermedio, etc.), la estructura institucional (si en ella tiene cabida la planificación de la economía o alguna otra estrategia para controlar el crecimiento) y el alcance y duración de las disparidades regionales (si es un problema crónico convertido en estructural, o es debido a cierto ciclo en la economía).

En un país en vías de desarrollo como México, los planes globales

de desarrollo nacional y regional son un anexo muy importante en la formulación de políticas de desarrollo regional (como la discriminación de las tres zonas del PNDI<sup>6/</sup>, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en coordinación con los Planes Estatales) comprendidos los incentivos fiscales y regionales.

Desde la década de los sesentas se han venido tomando diferentes medidas en nuestro país y su culminación más importante la tenemos en el Plan Global de Desarrollo elaborado hacia 1979, para ponerse en práctica en el período 1980-1982 (segunda mitad del régimen 1976-1982 del Gobierno Federal).

Las circunstancias económicas del presente año (1982), han impedido más no invalidado, los lineamientos de dicho plan de desarrollo y por lo que la disminución de las disparidades regionales no se ha manifestado.

Además ya se venían arrastrando desde la década de los setentas (implantación del modelo de "desarrollo compartido" en sustitución del modelo de "desarrollo estabilizador") problemas como: carencias sociales emanadas de un desarrollo concentrador del ingreso y de la riqueza que provocaron en forma estructural serios desequilibrios sociales, ello obviamente repercutía en no lograr un freno al alto crecimiento demográfico, éste a su vez implicaba (y en forma paralela al modelo de "desarrollo compartido") un excesivo gasto público que a su vez

<sup>6/</sup> Siglas del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

atraía a la corrupción y desorden administrativo, resultando por consiguiente en desequilibrios sectoriales y regionales.

La concentración de recursos en el gasto público federal ha repercutido tanto en las finanzas estatales y municipales, pues no obstante que se han inyectado recursos (durante esa década) a los estados y municipios bajo el sistema del Convenio Unico de Coordinación (CUC) entre los diferentes niveles de gobierno, basándose en las premisas de debilidad financiera y económica de los gobiernos locales (principalmente los municipales), no han sido suficientes pues han soslayado una revisión de los sistemas fiscales en cada estado y debiera analizarse también cada caso, de manera que el gasto público que se destine al apoyo de las finanzas municipales sea adecuado con los sistemas tributarios locales. Esto significa que al evitar la doble o múltiple tributación, se deja a los gobiernos locales en una posición más débil desde el ángulo financiero, haciendo cada vez más dependientes a los gobiernos locales del Gobierno Federal (¿o central?).

En más de las veces, debiera introducirse el análisis costo-beneficio en la formulación de la política fiscal, para evaluar la bondad de ciertos rubros del gasto y así incrementar el rendimiento de los ingresos fiscales, en términos sociales, sólo así se pudiese evitar una serie de infiltraciones inadecuadas de los egresos.

#### A. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES Y PRINCIPALES FUENTES DE CAPTACION.

Los ingresos fiscales de los municipios en el Estado de Nuevo

León se rigen por una Ley de Ingresos, la cual se decreta en forma anual.<sup>7/</sup>

Las fuentes de ingresos se derivan de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos. Una fuente muy importante de los ingresos municipales son las participaciones en impuestos federales y estatales bajo el régimen de adhesión del Estado de Nuevo León al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.<sup>8/</sup>

Estos sistemas de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno, han dado por resultado suprimir algunas imposiciones de carácter local, reduciéndose sólo a los Impuestos sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), antes conocido como Impuesto sobre Traslación de Dominio (ITD) y los Impuestos sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.

Indiscutiblemente las reformas administrativas en el marco de los sistemas de coordinación fiscal, han logrado que los ingresos provenientes de participaciones de impuestos federales y estatales, representen una parte muy relevante de los ingresos fiscales totales en los municipios del Area Metropolitana de Monterrey (A.M.M.). En forma conjunta, estos municipios vieron incrementado por este concepto, el

7/ Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios. Gobierno del Estado de Nuevo León, Sría. de Finanzas y Tesorería General.

8/ Dichos convenios están en vigor desde octubre de 1979 y fueron signados por el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Sría. de Hacienda y Crédito Público en Mazatlán, Sin.

66% de sus ingresos totales, tan sólo en el período enero-mayo de 1982 (Cuadro 2).

Mientras que la recaudación municipal en materia de impuestos locales, en el mismo período representó un 9.9% de los ingresos totales de los municipios del Area Metropolitana de Monterrey. (Comparando datos del Cuadro 4 y del Cuadro 2).

En resumen, el renglón impositivo (local o de participación federal) ha sido la principal fuente de ingresos. En el Cuadro 1 donde se describen los ingresos fiscales de los municipios del Area Metropolitana para el período 1974-1980, se nota dicho fenómeno, destacando los años 1977 y 1980 con una mayor participación relativa de los impuestos (74.1 y 77.2% respectivamente) de los ingresos totales.

Las demás fuentes de ingresos como los derechos (cooperación para obras públicas, servicios públicos, construcciones y urbanizaciones, inscripciones y refrendo, revisión, inspección, expedición de licencias) que constituyen una venta de servicios públicos administrativos; los productos (venta de bienes mostrencos, arrendamiento de bienes municipales, créditos a los municipios) y los aprovechamientos (multas, recargos, donativos, gastos de ejecución y diversos); son de una importancia relativa menor, en comparación con los ingresos impositivos y es aquí donde se registran por lo general fugas de ingresos, debido a la alta flexibilidad con que se pueden negociar por los compromisos políticos de la administración.

No se observa tendencia alguna a que la participación relativa de estos rubros aumente. Tampoco se observa en el Cuadro 1 liderazgo permanente entre ellos; en ocasiones el renglón de aprovechamientos es el más alto, en otras es el de derechos. Por lo general, el renglón de productos es el de menor captación de ingresos. (Cuadro 5).

#### B. SITUACION FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS Y APOYO GUBERNAMENTAL.

En la década de los setentas la zona Metropolitana de Monterrey se ha transformado en forma inusitada, a pesar de que el ritmo de crecimiento poblacional disminuyó (4.6% en la década), los asentamientos empezaron a fluir hacia los municipios fuera de la Metrópoli, creando grandes ciudades: Guadalupe con 360,000 habitantes, San Nicolás con 277,000 y Santa Catarina con 80,000 sólo por mencionar algunos ejemplos.<sup>9/</sup> Este reacomodo se ha reflejado en la tasa anual de variación promedio en el Municipio de Monterrey y que ha bajado a 2.3% entre 1970 y 1980, la más baja del área metropolitana. (Cuadros 6 y 7).

Todos estos municipios (siete en total), están conurbados con Monterrey y de continuar la misma tendencia, pronto se abrazarán varios más (V. de Juárez, Santiago, Marín, Zuazua, Villa de García, Ciénega de Flores, etc.). La administración pública realizándose en forma aislada, se convierte en compleja y continua, aún cuando hay coordinación en algunos aspectos.

<sup>9/</sup> Censos de 1980.

La administración como unidad, traería beneficios económicos a la hacienda pública por hacer comunes algunos desembolsos.

La realidad que se nos muestra es muy sombría para el futuro financiero de algunos municipios. La disparidad económica regional es la principal causa que se ha generado por las diversas estrategias de zonificación urbanística de la ciudad y su área metropolitana. Monterrey y San Pedro encabezan la élite con sus colonias residenciales y les sigue San Nicolás con una porción de ellas, pero también industrial y con actividades importantes en espectáculos. Guadalupe, Santa Catarina, Escobedo y Apodaca en general reciben los cinturones de pobreza.

Este hecho ha propiciado el tremendo despegue en población del Municipio de Guadalupe con una tasa de 8.4% de crecimiento anual y General Escobedo con una tasa de 12.9% aunque con una población de 35,000 habitantes.<sup>10/</sup>

La dinámica de crecimiento demográfico de los municipios más pobres de un lado y las restricciones de hacerse de mayores recursos vía impuestos -que son los más importantes- por su precaria estructura económica, proporciona un contraste muy notorio dentro del área.

Para apreciar esto con mayor realidad observemos el Cuadro 2 donde tenemos los ingresos fiscales de cada municipio acumulados de

<sup>10/</sup> Dados los problemas de acceso a algunas colonias de Cd. Guadalupe, se presume que los datos censales de población son subestimados.

enero a junio de 1982. En términos per cápita el Municipio de Garza García encabeza la lista con 2,246 pesos por habitante.

Uno de los criterios del Convenio de Coordinación Fiscal al cual estén adheridas las leyes fiscales de nuevo León, es el de favorecer con mayores participaciones a los municipios con mayor población (además la recaudación) y en forma curiosa, las participaciones en impuestos federales en términos per cápita, en San Pedro Garza García son las más altas con un nivel de 1,115 pesos por habitante. (Cuadro 2).

En Guadalupe, la actual administración ha hecho un esfuerzo por incrementar su recaudación por habitante, pues en 1977 ocupaba el cuarto lugar en los municipios del área y para 1982 cayó al sexto lugar, no obstante su dinámica en recaudación de los últimos dos años. A este municipio le tocó un nivel de participaciones per cápita del 361 pesos por habitante; el 75% de los ingresos brutos fiscales del municipio. En participaciones per cápita, Guadalupe ocupa el sexto lugar en el área, por lo que no es compatible con el criterio del CUC mencionado en el párrafo anterior.

Esta contradicción en torno al apoyo que otorga la Federación a los municipios, refleja una política poco eficaz para contribuir a un progreso socio-económico más armonioso y equilibrado en el Área Metropolitana de Monterrey.

CUADRO 1  
INGRESOS FISCALES EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY  
1974-1980  
(Miles de Pesos Corrientes)

Fuente de Ingresos	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ingresos Fiscales Totales	339 764	448 729	655 840	760 373	1 211 291	1 930 089	2 178 073
Impuestos	197 098	285 878	391 436	563 563	712 231	1 041 792	1 681 325
Derechos	39 964	46 134	113 476	61 110	107 077	97 546	128 727
Productos	19 379	17 371	48 701	33 393	32 858	62 918	219 063
Aprovechamientos	76 650	92 702	88 480	61 973	307 116	618 906	148 973

FUENTE: Cifras de Nuevo León, 1981. S.P.P. y Gobierno del Estado de Nuevo León. Dirección General de Estadística.

enero a junio de 1982. En términos per cápita el Municipio de Garza García encabeza la lista con 2,246 pesos por habitante.

Uno de los criterios del Convenio de Coordinación Fiscal al cual estén adheridas las leyes fiscales de nuevo León, es el de favorecer con mayores participaciones a los municipios con mayor población (además la recaudación) y en forma curiosa, las participaciones en impuestos federales en términos per cápita, en San Pedro Garza García son las más altas con un nivel de 1,115 pesos por habitante. (Cuadro 2).

En Guadalupe, la actual administración ha hecho un esfuerzo por incrementar su recaudación por habitante, pues en 1977 ocupaba el cuarto lugar en los municipios del área y para 1982 cayó al sexto lugar, no obstante su dinámica en recaudación de los últimos dos años. A este municipio le tocó un nivel de participaciones per cápita del 361 pesos por habitante; el 75% de los ingresos brutos fiscales del municipio. En participaciones per cápita, Guadalupe ocupa el sexto lugar en el área, por lo que no es compatible con el criterio del CUC mencionado en el párrafo anterior.

Esta contradicción en torno al apoyo que otorga la Federación a los municipios, refleja una política poco eficaz para contribuir a un progreso socio-económico más armonioso y equilibrado en el Área Metropolitana de Monterrey.

CUADRO 1  
INGRESOS FISCALES EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY  
1974-1980  
(Miles de Pesos Corrientes)

Fuente de Ingresos	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ingresos Fiscales Totales	339 764	448 729	655 840	760 373	1 211 291	1 930 089	2 178 073
Impuestos	197 098	285 878	391 436	563 563	712 231	1 041 792	1 681 325
Derechos	39 964	46 134	113 476	61 110	107 077	97 546	128 727
Productos	19 379	17 371	48 701	33 393	32 858	62 918	219 063
Aprovechamientos	76 650	92 702	88 480	61 973	307 116	618 906	148 973

FUENTE: Cifras de Nuevo León, 1981. S.P.P. y Gobierno del Estado de Nuevo León. Dirección General de Estadística.

CUADRO 2

INGRESOS FISCALES Y PERCAPITA DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO 1982

Municipio	Ingresos Fiscales (Miles de \$)	Población Estimada 1982	Ingreso Fiscal Percápita (\$)	Participaciones Percápita (\$)	Particip. Percápita Ingr. Fiscal Percáp. (%)
Apodaca	35 787.5	38 645	926	712	76.9
San Pedro Garza García	194 921.0	86 763	2 246	1 115	49.6
Escobedo	19 198.4	45 122	425	265	62.4
Guadalupe	202 674.0	423 020	479	361	75.4
Monterrey	839 384.4	1 132 554	741	505	68.2
San Nicolás	237 826.5	330 200	720	451	62.6
Santa Catarina	47 716.4	94 418	505	366	72.5
TOTAL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY	1 577 508.2	2 150 722	733	486	66.3

FUENTE: Cortes de Caja de las Tesorerías Municipales del Area Metropolitana de Monterrey, 1982.

CUADRO 3

INGRESOS FISCALES POR PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO DE 1982 (Miles de Pesos Corrientes)

MUNICIPIO	Participaciones Totales (Miles de \$)	Participaciones relativas a participación Ingresos Totales (%)	Fondo único de Participación Federal a Municipios (Miles de \$)	Proporción del Fondo de las Participaciones Totales (%)	Impuesto Predial (Miles de \$)	Proporción del Impuesto Predial de las Participaciones (%)
Apodaca	27 523	76.9	16 579	60.2	4 846	17.6
Garza García	96 724	49.6	32 175	33.3	32 725	33.8
Gra1. Escobedo	11 950	62.2	7 918	66.3	1 703	14.3
Guadalupe	152 647	75.3	115 231	75.5	22 205	14.5
Monterrey	572 753	68.2	—	74.6	—	11.6
San Nicolás	148 995	62.6	111 185	77.3	17 353	17.7
Santa Catarina	34 567	72.4	26 719	—	6 124	—
TOTAL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY	1 045 163	66.3	—	—	—	—



CUADRO 4

INGRESOS IMPOSITIVOS DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO DE 1982

MUNICIPIO	TOTAL DE IMPUESTOS RECAUDADOS						Acumulado Enero-Mayo
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo		
Apodaca	571 082	1 370 688	941 577	1 144 036	231 164	4 258 547	
Garza García	3 341 000	6 289 000	9 291 000	10 028 000	9 116 000	38 065 000	
Gra1. Escobedo	38 918	90 233	364 220	27 675	75 320	596 366	
Guadalupe	3 840 831	1 504 498	3 082 111	2 992 064	1 265 079	12 684 582	
Monterrey	13 809 712	10 353 651	25 846 180	14 994 072	18 636 122	83 639 737	
San Nicolás	901 848	4 702 218	2 515 916	3 111 421	2 880 950	14 112 353	
Santa Catarina	1 125 468	577 922	525 563	295 189	464 608	2 988 750	
TOTAL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY	23 628 859	24 888 210	42 322 817	32 566 257	32 634 642	156 050 785	

FUENTE: Cortes de Caja de las Tesorerías Municipales del Area Metropolitana de Monterrey, 1982.

CUADRO 5

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS DIFERENTES FUENTES DE INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1979

Municipio	Total	Saldo del año anterior	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos
Area Metropolitana de Monterrey	100.0	5.6	54.0	5.1	3.3	32.1
Apodaca	100.0	1.8	87.6	6.6	0.1	3.9
Garza García	100.0	4.1	62.2	5.4	3.6	24.7
Gra1. Escobedo	100.0	5.4	77.9	4.3	1.1	11.3
Guadalupe	100.0	33.2	51.7	7.3	2.7	5.1
Monterrey	100.0	0.8	50.9	4.8	3.5	40.0
San Nicolás de los Garza	100.0	15.9	56.8	4.3	3.0	20.0
Santa Catarina	100.0	4.0	85.9	7.3	0.3	2.5

FUENTE: Cifras de Nuevo León 1981. Secretaría de Programación y Presupuesto. Gobierno del Estado de Nuevo León. Dirección General de Estadística.

CUADRO 6

POBLACION Y PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1950-1980

MUNICIPIO:	1950 a/		1960 1/		1970 a/		1980 b/	
	Absoluto	Relativo %	Absoluto	Relativo %	Absoluto	Relativo %	Absoluto	Relativo %
Apodaca	4 915	1.3	6 259	0.9	18 564	1.5	34 200	1.8
Garza García	5 228	1.4	14 943	2.1	45 983	3.7	78 100	4.0
Escobedo	2 066	0.5	1 834	0.3	10 515	0.8	35 400	1.8
Guadalupe	12 610	3.3	38 233	5.3	159 930	12.9	359 100	18.5
Monterrey	359 282	88.8	601 085	83.9	858 107	69.1	1 082 200	55.6
San Nicolás	20 543	2.8	41 243	5.8	113 074	9.1	276 400	14.2
Santa Catarina	7 377	1.9	12 895	1.8	36 385	2.9	80 500	4.1
TOTAL A.M.M.	382 021	100.0	716 482	100.0	1 242 558	100.0	1 945 900	100.0

FUENTE: a/ Cifras de Nuevo León. Dirección de Estadística y Procesamiento de Datos. Gobierno del Estado de Nuevo León, 1979. b/ Estimativo con proyecciones de la Dirección de Estadística y Procesamiento de Datos del Gobierno del Estado de Nuevo León. Datos contenidos en la "Reunión de Evaluación de Programas Prioritarios".

CUADRO 7

TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY 1950-1980 (%)

MUNICIPIO:	PERIODOS			HISTORICA 1950-1980
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	
Apodaca	2.4	11.5	6.3	6.7
Garza García	11.1	11.9	5.4	9.4
Escobedo	(1.2) <sup>a/</sup>	19.1	12.9	9.9
Guadalupe	11.7	15.4	8.4	11.8
Monterrey	5.9	3.6	2.3	3.9
San Nicolás	14.6	10.6	9.3	11.5
Santa Catarina	5.7	10.9	8.3	8.3
TOTAL A.M.M.	6.5	5.7	4.6	5.6

a/ Cifras en paréntesis son negativas.

FUENTE: Cuadro 2.

CUADRO 8

DENSIDAD DE POBLACION (NUMERO DE HABITANTES POR KM.2) DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY 1950-1980

MUNICIPIO:	Extensión Km.2	1950	1960	1970	1980
Apodaca	183.50	26.8	34.1	101.2	186.4
Garza García	69.40	75.3	215.3	662.6	1 125.4
Escobedo	191.00	20.8	9.5	55.0	185.3
Guadalupe	151.30	83.3	252.7	1 057.0	1 273.4
Monterrey	457.30	751.8	1 331.9	1 901.4	2 397.0
San Nicolás	86.80	121.5	475.1	1 302.7	3 184.3
Santa Catarina	984.50	7.5	13.1	36.9	81.8
TOTAL A.M.M.	2 117.8	180.4	727.8	586.7	1 976.4

FUENTE: Cifras de Nuevo León. Dirección de Estadística y Procesamiento de Datos. Gobierno del Estado de Nuevo León, 1979.

### CAPITULO III

#### IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES

##### A. DEFINICION DEL IMPUESTO.

El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) se aplica a la operación de compra-venta de un bien inmueble. Este gravamen llamado hasta antes de 1982 Impuesto sobre Traslación de Dominio, equivale de un modo indirecto a un régimen de ganancias de capital ya que afecta a las propiedades con plusvalía creciente en el acto de transferencia del patrimonio, aunque si hubiera un impuesto efectivo sobre dicho régimen, se gravaría año con año al generarse el incremento en el valor de las propiedades y no únicamente al realizarse la transacción.

De acuerdo a la Ley se dice que están obligados al pago del Impuesto sobre la Adquisición de Inmueble, las personas físicas o morales que adquieren inmuebles que consisten en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicadas en el territorio del estado, así como los derechos relacionados con los mismos, a que este impuesto se refiere.

Para los efectos fiscales, el Impuesto sobre Traslación de Dominio (Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles), se calculará tomándose el valor más alto entre el declarado en la operación y el indicado en el certificado de valor actual real que al efecto, expida la Tesorería General del Estado.

El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) se calculará aplicando la tasa del 10% al valor del inmueble después de reducirlo en seis veces el salario mínimo general, elevado al año, de la zona económica donde está ubicado el inmueble.

El impuesto no es de aplicación general, pues existen algunas consideraciones como el caso de los hoteles, instituciones de educación y de beneficencia entre otras. En forma pormenorizada los casos que no pagarán este impuesto son los siguientes:

- a) En las adquisiciones hechas por instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia; y por instituciones públicas de enseñanza y establecimientos de enseñanza propiedad de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley Federal de Educación, por los bienes destinados exclusivamente a sus fines educativos.
- b) En las adquisiciones que se realicen al constituir o disolver la sociedad conyugal, así como en el acto en que se cambien las capitulaciones matrimoniales.
- c) En las adquisiciones que haga la Federación, el Estado o los Municipios.
- d) En las adquisiciones realizadas por partidos y asociaciones políticas, para su uso propio.
- e) En las adquisiciones que hagan las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, previa autorización del Ayuntamiento

respectivo.

- f) En las adquisiciones que realicen los trabajadores al servicio de la Federación, Estado o Municipio, independientemente que estén o no sindicalizados, siempre y cuando el inmueble objeto del impuesto vaya a destinarse o se destine a vivienda y no posean otro bien raíz en el Estado. En los casos de trabajadores casados bajo el régimen de sociedad conyugal, la exención también operará al 100%.
- g) En las adquisiciones hechas por entes y organismos creados para solucionar el problema de la vivienda y de la tenencia legal de la tierra, tales como el plan estatal denominado Tierra Propia y el fideicomiso denominado Fomento Metropolitano de Monterrey, así como las personas que resulten directamente beneficiadas con sus programas.
- h) En las adquisiciones realizadas por o con personas que lleven a cabo programas concretos, con finalidades y características iguales o similares a las que persigue el Plan Tierra Propia y el fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey, previa opinión emitida por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación.
- i) En las adquisiciones ad-perpetuam y sentencias judiciales que impliquen reconocimiento de posesión de inmueble, cuyo destino sea el señalado en las Fracciones VII y VIII. (Ley de Ingresos).
- j) En las adquisiciones, derechos o renta a perpetuidad de los

lotes en panteones municipales.

- k) En las adquisiciones realizadas a través de fideicomisos en que funjan como fideicomisarios, instituciones públicas o para-públicas destinadas a la solución del problema de la vivienda en la entidad, tales como INFONAVIT, INDECO, FOVISSTE, etc.
- l) En las adquisiciones de construcciones realizadas por promotores de viviendas de interés social, siempre y cuando entre la fecha de la terminación de la construcción y la contratación con el adquiriente de la vivienda no medie más del término de un año. Esta exención no ampara al suelo de las construcciones.
- m) En las adquisiciones que se realicen por causa de muerte.
- n) En las donaciones que se hagan entre ascendientes y descendientes en línea recta.

Los rubros de exenciones se han incrementado en los últimos años.

#### B. SU CONTRIBUCION AL SOPORTE FINANCIERO DE LOS MUNICIPIOS.

Dentro de los impuestos municipales, el ISAI -o Traslación de Dominio- se ha caracterizado como el más fuerte en comparación con las demás fuentes de ingresos fiscales.

En 1982 (enero-mayo) el ISAI participó en 88.4% del total de impuestos locales recaudados en promedio en el Area Metropolitana de

Monterrey. El ISAI obtuvo mayor resonancia en los Municipios de Garza García (99.6%), Santa Catarina (97.7%) y Apodaca (97.6%). En el Municipio de Monterrey fue donde este impuesto tuvo menor significación al participar con un 79.7%; esto es debido a la diversa gama de fuentes de ingresos que obviamente existe en este municipios. (Cuadro 9).

El acumulado de enero a mayo del ISAI en el área Metropolitana fue del orden de 137 millones, de los cuales 66.6 se recaudaron en Monterrey (el 48.2%); 38 en Garza García (un 27.5%); 13.6 en San Nicolás (9.9) y 12.2 millones a Guadalupe (8.8%). (Ver Cuadro 9).

Estas cifras no son proporcionales si apelamos de nuevo al Cuadro 2, donde el Municipio de Monterrey es el de mayor recaudación total (840 millones de pesos), en segundo lugar está San Nicolás con 237.8 millones y así sucesivamente.

En esta diferencia influye sin duda el diferencial del valor de la tierra de una parte y las consideraciones fiscales a los grupos sociales privilegiados y de más bajos ingresos, dando por resultado un cúmulo de exenciones que dejan a algunos municipios, los más pobres, con un soporte financiero -el más importante- muy debilitado.

La recaudación del ISAI no es tan importante como las participaciones en impuestos federales y estatales. En 1980, del total de impuestos, el ISAI participó con un 16% en promedio en el Area Metro-

CUADRO 9  
INGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES (ISAI) Y SU PARTICIPACION RELATIVA DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO DE 1982 a/

MUNICIPIO	IMPUESTOS SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES RECAUDADOS											
	Enero	Particip. relativa %	Febrero	Particip. Relativa %	Marzo	Particip. Relativa %	Abril	Particip. Relativa %	Mayo	Particip. Relativa %	Acumulado Enero-Mayo	Particip. Relativa %
Apodaca	567 432	99.4	1 369 288	99.9	857 011	91.0	1 155 477	99.3	225 264	97.4	4 154 472	97.6
Garza García	3 331 000	99.7	6 189 000	98.4	9 291 000	100.0	9 988 000	99.6	9 116 000	100.0	37 915 000	99.6
Gra. Escobedo	37 608	96.6	69 373	76.9	331 415	91.0	600	2.2	50 435	67.0	489 431	82.1
Guadalupe	3 734 684	97.2	1 453 223	96.6	2 858 361	92.7	2 965 864	99.1	1 230 477	97.3	12 242 611	96.5
Monterrey	10 168 953	73.6	7 300 744	70.5	22 016 184	85.2	12 050 987	80.4	15 083 903	80.9	66 620 771	79.7
San Nicolás	873 453	96.9	4 618 459	98.2	2 394 866	95.2	2 950 321	94.8	2 800 540	97.2	13 637 639	96.6
Santa Catarina	1 105 472	98.2	562 148	97.3	507 468	96.6	287 934	97.5	457 695	98.5	2 920 717	97.7
TOTAL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY	19 818 602	83.9	21 562 235	86.6	38 256 305	90.4	29 379 183	90.2	28 964 316	88.8	137 980 641	88.4

a/ Participación relativa respecto a los ingresos impositivos de cada municipio.  
FUENTE: Cortes de Caja de las Tesorerías Municipales del Area Metropolitana de Monterrey, 1982.

litana de Monterrey y en relación con el total de ingresos fiscales del área metropolitana con un 12% (Cuadro 10).

Analizando estos datos por municipio, obtenemos que sólo en Garza García, el ISAI llegó a representar más de la mitad de los ingresos por participación federal. En los demás municipios, ni hicieron "sombra" los ingresos por ISAI con respecto a las participaciones en impuestos federales. En Garza García -donde se concentra la mayor parte de la clase alta y por ende, terrenos de mayor valor- el ISAI representó el 27.3% de los ingresos impositivos y el 24.2% de sus ingresos fiscales totales. Las mismas relaciones pero para los otros municipios son: en Apodaca, 13.9% y 12.4% respectivamente; en Escobedo, 3.4 y 3.0%; en Guadalupe, 14.7% y 6.7%; en Monterrey, 15.1% y 12.3%; en San Nicolás de los Garza, 12.4 y 11.0%; y por último, en Santa Catarina, 11.6% y 10.5%. (Datos tomados del Cuadro 10).

La distribución de áreas exentas del ISAI son en gran medida, la causa de este fenómeno de disparidad en los ingresos entre los municipios. Los FOMERREY, INFONAVIT, vivienda de interés social en general y edificaciones de instituciones públicas, están concentradas en municipios con infraestructura económica más débil y esto hace que sus terrenos sean de menor valor.

Como una muestra de lo anterior, tenemos los datos de las áreas ocupadas por FOMERREY en el Area Metropolitana de Monterrey, donde el Municipio de Apodaca ocupa más área de este fideicomiso de tierra para

CUADRO 10  
INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1980  
(Miles de Pesos Corrientes)

INGRESOS FISCALES	MUNICIPIO	Apodaca	San Pedro Garza García	Gra. Escobedo	Guadalupe	Monterrey	San Nicolás	Santa Catarina	TOTAL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY
A. IMPUESTOS		32 430.4	164 135	16 601.3	178 515.6	990 539.0	242 572.0	56 535.3	1 681 328.6
	1. Impuestos sobre Traslación de Dominio	4 510.3	44 738	560.3	26 313.0	149 311.9	29 970.0	6 556.1	261 959.6
	2. Participaciones	27 527.4	82 396	15 894.7	132 816.4	841 227.1	201 133.7	49 221.9	1 350 117.2
	3. Otros Impuestos	393.1	37 001	146.3	19 386.2	-	11 468.3	757.3	69 152.2
B. DERECHOS		616.7	12 724	1 197.0	27 618.7	64 890.7	18 940.7	3 820.1	128 727.9
C. PRODUCTOS		846.7	4 188	580.5	173 314.3	35 696.8	4 335.1	102.0	219 063.4
D. APROVECHAMIENTOS		2 511.7	3 556	524.7	14 707.5	118 778.0	7 129.4	1 766.5	148 973.8
TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES		36 405.5	184 603	18 903.5	394 155.8	1 211 211.2	272 977.2	62 223.9	2 178 093.7

los marginados con 3.6 millones de metros cuadrados y le secunda Guadalupe con 1.25 millones, luego San Nicolás con 902 mil M<sup>2</sup> y así sucesivamente. (Cuadro 11).

En Apodaca, dicha ocupación representa el 2% de su área territorial, en Guadalupe es de 0.8% y Monterrey es el 0.2%. En Garza García no se obtuvo información, aunque lo que alberga de FOMERREY es mínimo.

En vivienda de interés social, en el caso de Guadalupe, el 70% de su área ocupada está asignada a viviendas exentas de ISAI y sólo un 11.5% de zona residencial paga ISAI al momento de compra-venta (Cuadro 12). Esto ha repercutido que en dicho municipio un 90% aproximadamente de las operaciones de ISAI sean exentas de tal gravamen y que de las recaudaciones totales de ISAI, un 58% del monto total no se registren por causa de exención fiscal. (Cuadro 13).

La inflación acelerada de los últimos años ha afectado los precios relativos de los inmuebles causando con ello una redistribución de la riqueza en favor de los propietarios de bienes raíces. Esto implica que, por una parte, la plusvalía es de esperarse se incremente con mayor rapidez que el aumento promedio de precios (o índice de precios al consumidor) y con ello se agudiza la disparidad en la distribución de la riqueza y por qué no decirlo, de la distribución por el lado de los recursos; y por otra parte, las tasas impositivas no son tan progresivas principalmente a niveles muy altos de transacción -como se verá más adelante- y aunque los ingresos municipales se incre-

CUADRO 11

SUPERFICIE OCUPADA POR FOMERREY EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY (M<sup>2</sup>)

Municipio	Area Ocupada (M <sup>2</sup> )	Superficie Territorial (M <sup>2</sup> )	Proporción de la Superficie ocupada por Fomerrey del Total (%)
Apodaca	3 659 208	183 500 000	2.0
Escobedo	266 616	191 000 000	0.1
Garza García	—	69 400 000	—
Guadalupe	1 252 298	151 300 000	0.8
Monterrey	832 692	451 300 000	0.2
San Nicolás	902 244	86 800 000	0.1
Santa Catarina	405 351	984 500 000	0.0004
AREA METROPOLITANA DE MONTERREY	7 318 409	2 117 800 000	0.0035

FUENTE: Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY).

menten por la fuerte inflación. Este incremento proporcionalmente proviene de la fuerte progresividad que existe en el ISAI a niveles medios de operación (propiedades cuyo valor es accesible a las clases medias) y este flujo se puede ver frenado, pues entre más afecte la inflación, la distribución del ingreso, la clase socioeconómica media, más tenderá a incorporarse al régimen de vivienda de interés social, uniéndose a los grupos exentos del ISAI y del Impuesto Predial, desamparando así las áreas municipales.

Esto tiende a contrastar las disparidades entre los municipios del Area Metropolitana de Monterrey, pues en gran parte de sus ingresos fiscales propios dependen de los gravámenes mencionados. Así los municipios que ostentan mayor firmeza financiera son Garza García y en segundo término Monterrey, ya que el valor de las propiedades enclavadas en dichos municipios hace posible cierta solidez financiera. En cambio municipios como Escobedo y Guadalupe, son los de menor solidez y tienden a depender más de las participaciones federales.

C. REFORMAS AL IMPUESTO.

El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles -antes Traslación de Dominio- ha tenido algunas modificaciones en los últimos diez años, tratando de adaptarse al proceso inflacionario.

Hasta 1974, la tasa impositiva era de 5% sobre el valor real del inmueble al momento de la operación de compra-venta, no importando el monto. En 1978, se hace una escala de tipo progresivo en la tasa. Dos

CUADRO 12

SUPERFICIE OCUPADA POR VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL U OTRAS EXENTAS DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES Y PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE, N.L. 1982

	Area Ocupada en M <sup>2</sup>	Participación Relativa
ZONA URBANA	24 682 404.92	100.0
1. Casco urbano de la ciudad (Cabecera, Paraíso, Esmeralda, Revolución, Benito Juárez)	2 144 012.00	8.7
2. Colonias de Interés Social	7 333 076.27	29.7
3. Colonias Populares (Sector La Silla)	6 389 345.53	25.9
4. Colonias Populares (Sector entre ríos)	2 137 419.34	8.7
5. Colonias Populares (Sector Norte)	1 162 929.37	4.7
6. Zona Residencial	2 829 622.41	11.5
7. Zona Industrial	2 686 000.00	10.9

FUENTE: Tesorería Municipal de Guadalupe, N.L.

CUADRO 13

CIUDAD GUADALUPE: RECAUDACION MENSUAL DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES EN 1978

Mes	Núm. de Operaciones Totales	Núm. de Operaciones Exentas		Recaudación Recibida (\$)		Recaudación no Recibida por Exención (\$)		Recaudación Total (\$)
		Núm.	%	\$	%	\$	%	
Febrero	129	120	93	447 471.60	42	608 130.70	58	1 055 502.30
Marzo	215	183	85	2 281 913.90	66	1 164 311.80	34	3 446 225.30
Abril	183	160	87	3 419 972.50	79	922 419.90	21	4 342 392.40
Mayo	284	258	91	1 465 488.20	51	1 430 263.20	49	2 895 751.40

FUENTE: Tesorería Municipal de Ciudad Guadalupe, Nuevo León.

por ciento a operaciones que lleguen hasta 50 mil pesos a precios corrientes, tres por ciento a operaciones entre 50 mil y 100 mil pesos, 4 por ciento entre 100 mil y 250 mil pesos y 5 por ciento a operaciones de 250 mil pesos y más. (Cuadro 14).

De 1978 en adelante hasta 1981, las tasas del ISAI (ITD) fueron las mismas (progresividad entre 2 y 5%), pero los que variaban eran los límites de los intervalos de los montos de operación, tal como se observa en el Cuadro 14. Llegando así el año 1981 donde las operaciones mayores de 750 mil pesos se gravaban con la tasa más alta.

Paralelamente, la lista de sujetos de exención fiscal se iba incrementando hasta llegar a lo que consignamos en el punto anterior y de ello nos ocuparemos más tarde.

La tasa impositiva del ISAI se alteró en la Ley de Ingresos de 1982, elevándose a 10 por ciento a cualquier monto de operación, teniendo como único deducible, el salario mínimo vigente en la zona económica elevado al año y multiplicado seis veces. Por ejemplo, a principios de 1982 era de \$245 diarios, o sea alrededor de 7,448 pesos al mes y elevado al año: 89,376 pesos (sin incluir prestaciones). Esta cifra multiplicada seis veces: \$536,256.00. Entonces, las operaciones para Monterrey menores a 536,256 pesos en 1982 están exentas de ISAI (o sea que es absurdo que se exente la vivienda popular que si es "verdaderamente popular" no debe sobrepasar los 500 mil pesos en 1982, con lo cual el actual sistema del ISAI queda automáticamente fuera de con-

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Hasta 1974, la tasa impositiva era de 5% sobre el valor real del inmueble al momento de la operación de compra-venta, no importando el monto. En 1978, se hace una escala de tipo progresivo en la tasa. Dos

FUENTE: Leyes de Ingresos para el Estado y Municipios. Gobierno del Estado de Nuevo León. Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

CUADRO 14

TASAS Y RANGOS DEL IMPUESTO SOBRE TRASLACION DE DOMINIO (IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES) EN LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY. 1974-1982

Año	Monto de Operación	Tasa (%)	Base Imponible
1974		5	Sobre el valor del inmueble
1978	Menos de \$ 50 000	2	" " "
	de \$ 50 000 a 100 000	3	" " "
	de \$ 100 000 a 250 000	4	" " "
	Mayor de \$ 250 000	5	" " "
1979	Menor de \$ 50 000	2	" " "
	de \$ 50 000 a 100 000	3	" " "
	de \$ 100 000 a 250 000	4	" " "
	Mayor de \$ 250 000	5	" " "
1980	Menos de \$ 100 000	2	" " "
	de \$ 100 000 a 250 000	3	" " "
	de \$ 250 000 a 500 000	4	" " "
	Mayor de \$ 500 000	5	" " "
1981	Menos de \$ 200 000	2	" " "
	de \$ 200 000 a 500 000	3	" " "
	de \$ 500 000 a 750 000	4	" " "
	Mayor de \$ 750 000	5	" " "
1982		10	Al valor inmueble después de reducirlo 6 veces el salario Mínimo elevado al año de la zona económica. Salario Mínimo en Monterrey Anual: \$129,575 6 veces el Salario Mínimo Anual: \$777,550

FUENTE: Leyes de Ingresos para el Estado y Municipios. Gobierno del Estado de Nuevo León. Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

1020123204

tribución).

Haciendo una simulación de precios de compra de algunos inmuebles, notamos lo siguiente:

CUADRO 15  
APLICACION DEL ISAI DE ACUERDO AL DEDUCIBLE  
CON DATOS HIPOTETICOS

Precio del Inmueble (\$)	Deducible Aplicado (\$)	Impuesto a pagar (\$)	Tasa real Impositiva (\$)
536,256	0	0	0
750,000	213,744	21,374	2.8
1.000,000	463,744	46,374	4.6
1.500,000	963,744	96,374	6.4
2.000,000	1.364,744	146,374	7.3
3,000.000	2.463,744	246,374	8.2
15,000.000	14.463,744	1.446,374	9.6
30,000.000	29,463,744	2.946,374	9.8

FUENTE: Estimaciones propias.

Entre mayor sea el monto de la transacción, casi llegará a pagarse el 10% del ISAI. Se observa un ritmo mayor de progresividad a niveles más bajos de valor, muy normal en las clases medias. Por ejemplo, un terreno que costó 750 mil pesos, paga realmente un ISAI de 2.8%; otro inmueble que cueste el doble (1.5 millones), paga efectivamente 6.4% (2.3 veces lo que pagó el primero). Un inmueble que ahora cuesta 3 millones de pesos, paga una tasa de 8.2% (1.28 veces que lo que pagó de impuesto el inmueble que costó la mitad de 3 millones). Se observa entonces cómo en unos saltos de precios de inmuebles

muy normales en adquisiciones que hace la "clase media", se pierde la progresividad, hasta convertirse el ISAI en proporcional una vez hecha la deducción.

En síntesis, la tasa del ISAI es proporcional en general aunque va anexada de un sistema de deducción de acuerdo al nivel de salario mínimo (no necesariamente al movimiento inflacionario) con objeto de estimular la vivienda de tipo popular. Dicho sistema le otorga al ISAI cierta progresividad a niveles bajos en la adquisición de inmuebles, donde se pagan tasas de 2, 4, 6% hasta aproximarse a diez por ciento entre mayor sean los montos de operación. En el extremo de valores altos en los bienes inmuebles, como casi es proporcional el sistema, no desestimula la actividad especulativa con los terrenos para obtener fuertes ganancias de capital, a falta de un régimen que regule las ganancias de capital, en materia de bienes inmuebles, como sería uno que gravara sobre los incrementos en el valor de dichos bienes aún cuando sean objeto de compra-venta, sea dicho un impuesto patrimonial.

El Impuesto Predial sería el adecuado si su aplicación se ajustara más a la realidad.

#### D. POSIBLES REPERCUSIONES.

El sistema ISAI fomenta por sí solo la adquisición de bienes inmuebles en el sector popular, auxiliado por los fondos crediticios existentes para ellos y otros incentivos fiscales tales como exenciones de Impuesto Predial del timbre y, derechos y aprovechamientos.

FUENTE: Leyes de Ingresos para el Estado y el Municipio de Monterrey, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado.

Este impuesto no es del todo equitativo en el sentido de que es altamente progresivo en los valores de inmuebles que pueden adquirir las clases medias y proporcional para las clases altas. Las clases bajas no lo pagan cuando llegan a adquirir algún bien.

Es discriminatorio ya que un sector de la clase media, los trabajadores al servicio del estado y grupos de la población de la clase media y alta que logran filtrarse en el sistema de viviendas de interés social, se benefician con la exención del ISAI. Este hecho, de inicitivamente quebranta el sentido de equidad y de igual probabilidad de exención para la población sujeta del ISAI.

El ISAI al ser trasladable al comprador, tiende a encarecer el costo de su propiedad al momento de su transacción, además el vendedor ha gozado de una plusvalía de la propiedad por las obras públicas aledañas a la localización de la propiedad y por el crecimiento del Area Metropolitana de Monterrey.

El sistema del ISAI no va acorde a los precios del mercado de las propiedades urbanas y en forma especial de los predios baldíos. En el sistema actual, el ISAI se ajusta a los cambios en la tasa de salarios, transfiriendo así recursos de las débiles finanzas municipales a la riqueza de los propietarios de bienes raíces.

#### E. COMENTARIOS AL SISTEMA ACTUAL.

Revisando las consideraciones que causan exención fiscal en el

sistema ISAI, podemos detallar algunos hechos importantes.

a) En el caso de hoteles es un aliciente para la actividad turística siempre y cuando ello refleje tarifas atractivas en todos los servicios hoteleros y compitan con los de otras ciudades. Pero si las tarifas son tan altas como en otra ciudad del país, donde los hoteles no estén exentos de ISAI o alguna imposición equivalente, no se justifica esta disposición y mucho menos cuando no cumplen con su actividad turística propia.

b) Los actuales sistemas de valuación predial no son homogéneos y en general, para efectos fiscales, no van acorde con la realidad del proceso inflacionario (principalmente el actual) lo cual hace rezagar en forma considerable la base en función de la cual se aplica el gravamen y deprime el poder real de los ingresos fiscales por ese concepto. (Ver Cuadro 16).

CUADRO 16

DEFLACION DE LOS INGRESOS DEL ISAI EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, ENERO-MAYO 1982

M e s	ISAI (Nominal)	Indice de Precios	ISAI (Real)
Enero	19.665,305	100.0	19.665,305
Mayo	15.179,337	117.2	12.951,652

FUENTE: Los precios se calcularon al Indice de Precios al Consumidor del CIE.

c) En base a lo anterior, es impostergable que se realice una recatastración predial en el estado, ya que no se captan ingresos del movimiento especulativo urbano (que es más intenso en épocas inflacionarias) haciendo que de un modo indirecto, los gobiernos locales estén dejando de recaudar lo correspondiente al intenso movimiento especulativo, por estar subvaluados los predios, principalmente urbanos.

d) Las exenciones a los prestadores de servicios públicos (burocratas y maestros) representan una conquista sindical muy importante en el fomento de la vivienda para ese grupo social. Tal consideración ha sido extensiva a grupos sociales de más bajos ingresos con el fin de no extraer de su pequeño patrimonio, recursos que mermen su precaria economía. Sin embargo, esto puede ser manejado desde un criterio más político que socioeconómico, en el sentido de que otros grupos de presión traten de penetrar a esta canongía que tiene un valor social muy importante. También este sistema ocasiona filtraciones de personas con una magnitud de ingreso tal que están en posibilidad de pagar una tributación, cayendo el sistema en discriminación social.

e) La exención es extensiva al programa de vivienda de interés social -(difícil de estimar o ponderar en el actual momento de crisis económica), donde no existe -según observación directa- un modo adecuado de regular los grupos sociales beneficiados. Esto provoca sin duda, una serie de filtraciones de personas con altos ingresos, o con más propiedades que se

ven favorecidas aumentando su patrimonio inmueble. Ello va en detrimento de familias que por sus nulas posibilidades a las condiciones de negociación impuestas, permanecen al margen de dicha disposición. La medida en sí es adecuada para la solución de la escasez de vivienda. Falta control por parte del estado, para que la medida sea de beneficio comunitario y no tienda a concentrar la riqueza.

f) El Gobierno del Estado eximió del pago del tributo a las instituciones de educación privada, con el propósito de otorgarles cierto apoyo en virtud de que complementan la noble tarea de la educación. Sin embargo, en fechas recientes y con la actual crisis económica. Se han observado ciertas irregularidades en el alza de cuotas escolares, que en más de las veces sobrepasan los aumentos promedio de precios. Se deben vigilar tales acontecimientos, ya que si el Gobierno Federal no considera deducible del Impuesto sobre la Renta los pagos de cuotas de los usuarios de escuelas privadas, es más grave

so que el municipio esté sufragando dicha actividad económica. En lo sucesivo y como el ISAI es un Impuesto a la compra venta de Inmueble, se debe evitar que dichas instituciones especulen, o si lo hacen no debe generalizarse la exención.

## CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES AL SISTEMA ISAI

El ISAI es una de las fuentes de ingresos propios más importantes de las alcaldías en el Area Metropolitana de Monterrey. Después de las participaciones federales es el renglón más significativo, estando casi a la par con las participaciones del tributo estatal: El Impuesto Predial.

La captación del ISAI para el Municipio de Monterrey ha evolucionado a precios corrientes apenas por encima del proceso inflacionario, entre 1975 y 1981 (28 y 23% respectivamente). Aún así dada una cobertura impositiva restringida por las consideraciones de exención fiscal, la recaudación no ha sido suficiente para satisfacer las demandas del gasto público municipal, el cual tiene que recurrir a una línea limitada de crédito y depender más económicamente de las participaciones federales, las cuales en un gran porcentaje se concentran en el Distrito Federal y en el Estado de México.

El Gobierno del estado ha ampliado las exenciones fiscales en materia de ISAI, con el fin de no restar incentivo a la obtención de viviendas a los grupos sociales más económicamente débiles, pero también ha sido motivo de "conquistas sociales" de grupos políticos, lo cual establece un precedente que no es razonable desde el punto de vista socioeconómico. La falta de control por parte de las autoridades permite que otros grupos sociales se beneficien de tal estímulo.

ven favorecidas aumentando su patrimonio inmueble. Ello va en detrimento de familias que por sus nulas posibilidades a las condiciones de negociación impuestas, permanecen al margen de dicha disposición. La medida en sí es adecuada para la solución de la escasez de vivienda. Falta control por parte del estado, para que la medida sea de beneficio comunitario y no tienda a concentrar la riqueza.

f) El Gobierno del Estado eximió del pago del tributo a las instituciones de educación privada, con el propósito de otorgarles cierto apoyo en virtud de que complementan la noble tarea de la educación. Sin embargo, en fechas recientes y con la actual crisis económica. Se han observado ciertas irregularidades en el alza de cuotas escolares, que en más de las veces sobrepasan los aumentos promedio de precios. Se deben vigilar tales acontecimientos, ya que si el Gobierno Federal no considera deducible del Impuesto sobre la Renta los pagos de cuotas de los usuarios de escuelas privadas, es más grave

so que el municipio esté sufragando dicha actividad económica. En lo sucesivo y como el ISAI es un Impuesto a la compra venta de Inmueble, se debe evitar que dichas instituciones especulen, o si lo hacen no debe generalizarse la exención.

## CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES AL SISTEMA ISAI

El ISAI es una de las fuentes de ingresos propios más importantes de las alcaldías en el Area Metropolitana de Monterrey. Después de las participaciones federales es el renglón más significativo, estando casi a la par con las participaciones del tributo estatal: El Impuesto Predial.

La captación del ISAI para el Municipio de Monterrey ha evolucionado a precios corrientes apenas por encima del proceso inflacionario, entre 1975 y 1981 (28 y 23% respectivamente). Aún así dada una cobertura impositiva restringida por las consideraciones de exención fiscal, la recaudación no ha sido suficiente para satisfacer las demandas del gasto público municipal, el cual tiene que recurrir a una línea limitada de crédito y depender más económicamente de las participaciones federales, las cuales en un gran porcentaje se concentran en el Distrito Federal y en el Estado de México.

El Gobierno del estado ha ampliado las exenciones fiscales en materia de ISAI, con el fin de no restar incentivo a la obtención de viviendas a los grupos sociales más económicamente débiles, pero también ha sido motivo de "conquistas sociales" de grupos políticos, lo cual establece un precedente que no es razonable desde el punto de vista socioeconómico. La falta de control por parte de las autoridades permite que otros grupos sociales se beneficien de tal estímulo.

Como el asentamiento de los grupos sociales exentos de ISAI es irregular y concentrado en determinados municipios del Area Metropolitana de Monterrey, se crean las disparidades entre los municipios de acuerdo a los ingresos fiscales per cápita que reciben. Es así como los municipios con propiedades de mayor cuantía reciben más por concepto de ISAI y son los que tienen menos problemas para servir a comunidades precarias de bienestar económico, en comparación con los demás municipios (Guadalupe, Escobedo y Apodaca) que albergan más grupos sociales precarios, los cuales representan mayores problemas que resolver y además son exentas del impuesto en cuestión.

Las exenciones a hoteles y a institutos de educación particulares, cuando estos son establecidos o ampliados en su patrimonio inmueble, constituyen una transferencia de las áreas municipales a dichas empresas, que como negocio que son, existe la posibilidad de que especulen con propiedades para obtener ingresos propios aprovechando la exención. Además de que ello representa un ahorro en el activo fijo, que representa un 10% que pudo haber servido a otros menesteres.

Sintetizando, el municipio subsidia de un modo directo o indirecto tanto a los grupos marginados y de recursos bajos, como en cierta forma a los de altos recursos. Aunque es difícil estimar cuánto ha sido el monto de los ingresos que los municipios han dejado de recibir. Este ha de ser importante toda vez que las recaudaciones por ese concepto no van acorde con el auge en el mercado de bienes raíces en esta etapa inflacionaria -auge por cierto peligroso por ser una

frugalidad paradójica- salvo en el caso de los bienes raíces de mayor valor -en grupos no exentos- por lo que el municipio de Garza García se ha beneficiado enormemente. Ha habido auge en fraccionamientos de vivienda de interés social en los grupos de ingresos medios, los cuales no reportan ISAI; además estas zonas están enclavadas en municipios como: San Nicolás, Guadalupe y ahora inicia el auge en General Escobedo, N.L. Esta situación ocasiona hondas disparidades entre los municipios y situaciones que hacen más difícil la zozobra financiera municipal.

En tal virtud se proponen las siguientes modificaciones al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, tomando en cuenta la crisis económica actual, en donde se precisa de mayor austeridad del gasto público a todo nivel y de una estricta vigilancia de los ingresos fiscales, sin desestimular el aparato productivo y contribuyendo en la medida de lo posible a un bienestar comunitario más compartido:

a) Dada la actual situación no es posible alterar la tasa impositiva del ISAI. Sin embargo en lo sucesivo, si las condiciones no afectan, se puede implantar un sistema impositivo más progresivo, ya que el proporcional afecta a las clase media y baja.

b) Revisión de las exenciones fiscales del ISAI a los trabajadores y empleados del gobierno en lo sucesivo, ya que además de discriminatorio, ello reduce las posibilidades de recaudación y aumenta las presiones de grupos de poder político con un

precedente de esta naturaleza. Con la actual crisis, la población tiene que estar consciente que algunas consideraciones tienen que cambiar, tal es el caso de las cuotas en la UANL, en donde se dio marcha atrás a una conquista de mantener dichas cuotas constantes. Se hicieron ajustes y se mantuvo la tranquilidad.

c) Revisión de las exenciones del ISAI al programa de viviendas de interés social por razones ya discutidas, con objeto de implantar un sistema de exención parcial que se incorporará en la medida en que sean personas solventes y con estudios que lo justifiquen.

d) Las exenciones a los programas FOMERREY, INFONAVIT, Tierra Propia y similares, deberán ser reconsideradas para evitar el paternalismo estatal y el "modus vivendi" de algunos acaparadores de terrenos en zonas marginadas, que los políticos conocen cabalmente.

e) Eliminación de la exención a hoteles que no vayan a cumplir debidamente con la función turística que les corresponda y en cuanto a ampliaciones de las existentes, realizar correctivos a las exenciones de acuerdo a la rentabilidad de los negocios hoteleros.

f) Revisión de las exenciones a institutos de educación privados, cuando ellos funcionan cabalmente como empresas privadas y no proporcionan beneficio comunitario.

Estas modificaciones fortalecerían las haciendas municipales en el Area Metropolitana de Monterrey, pues estos gravámenes son los recursos más importantes a nivel de impuestos locales y los ayuntamientos no serían tan dependientes en las participaciones del Gobierno Federal.

Crockett, Joseph. "Tax Pattern in Latin America", "National Tax Journal", March, 1962.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1978", Monterrey, N.L.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1979", Monterrey, N.L.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1980", Monterrey, N.L.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1981", Monterrey, N.L.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1982", Monterrey, N.L.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "Leyes de Ingresos y Egresos del Estado de Nuevo León y de Ingresos de sus Municipios para 1974", Monterrey, N.L., diciembre de 1973.

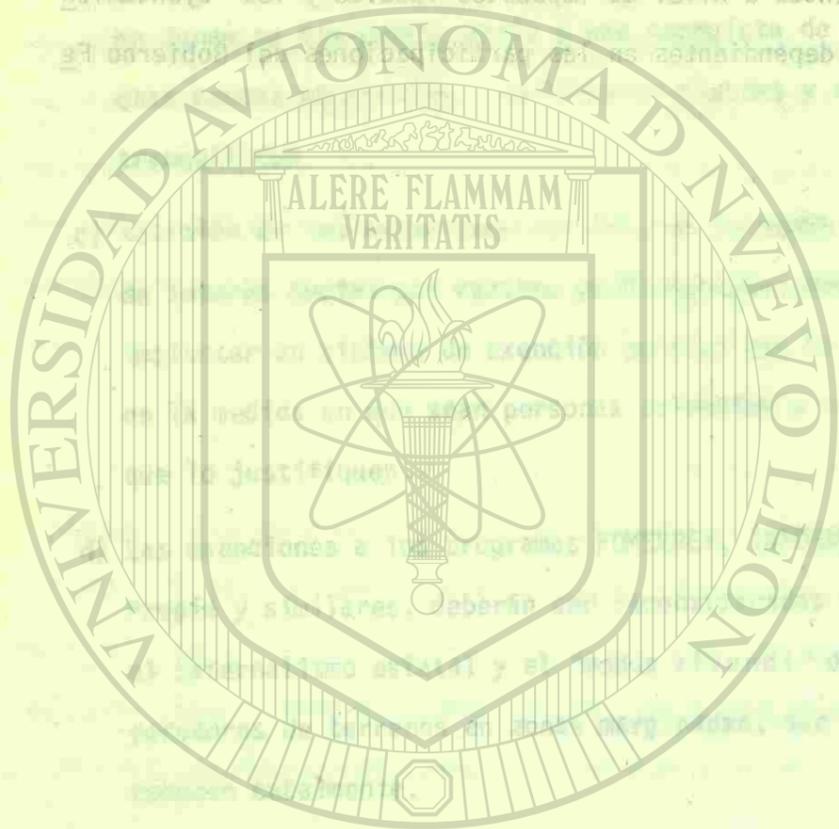
Gobierno del Estado de Nuevo León. "II Informe de Gobierno", Monterrey, N.L., julio de 1980.

Gobierno del Estado de Nuevo León. "II Informe de Gobierno, 1981", Monterrey, N.L., julio de 1981.

Hutchins, John. "Government Organization in the Developing Countries", Oxford, Basil Blackwell, 1968.

Higgins and Kaldor. "Readings on Taxation in Developing Countries", Oxford, Basil Blackwell and Mott, 1958.

Misgraves, Richard A. and Misgraves, Peggy B. "Public Finance in Theory and Practice", 2nd. Edition, Mc. Graw-Hill Book Company, Printed in U.S.A., 1976.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BANCOS Y CREDITOS

## BIBLIOGRAFIA

- Alderfer, Harold F. "Local Government in Developing Countries", Mc Graw-Hill Book Co., New York, 1964.
- Buchanan, J.M. "Fiscal Institutions and Efficiency in Colective Outlay", American Economic Review, Papers and Proceedings, 54, 1964.
- Crockett, Joseph. "Tax Pattern in Latin America", "National Tax Journal", March, 1962.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1978". Monterrey, N.L.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1979". Monterrey, N.L.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1980". Monterrey, N.L.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1981". Monterrey, N.L.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios, 1982". Monterrey, N.L.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. "Leyes de Ingresos y Egresos del Estado de Nuevo León y de Ingresos de sus Municipios para 1974". Monterrey, N.L., diciembre de 1973.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, "I Informe de Gobierno 1980", Monterrey, N.L., julio de 1980.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, "II Informe de Gobierno 1981", Monterrey, N.L., julio de 1981.
- Gulick, Luther y Pollok, James. "Government Reorganization in the United Arab Republic", El Cairo, 1962.
- Higgins and Kaldor. "Readings on Taxation in Developing Countries", Oxford, Basil Balckwell and Mott, 1958.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. "Public Finance in Theory and Practice", 2nd. Edition, Mc. Graw-Hill Book Company, Printed in U.S.A., 1976.

Musgrave, Richard A. "Sistemas Fiscales". Ed. Aguilar, Madrid, 1973.

Navarrete, Ifigenia M. de. "La Función de los Impuestos en una Democracia", fomado de "Reformas Tributarias en América Latina" de Roberto Anguiano. "Economía Política", Núm. 4, México, D.F., 1967.

Nurkse, R. "Problems of Capital Formation of Underdeveloped Countries", Oxford, Basil Blackwell and Mott, 1958.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estadísticas de Finanzas Públicas, Gobierno Federal, Cifras Mensuales, 1938-1980", México, D.F., octubre de 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y Gobierno del Estado de Nuevo León, "Cifras de Nuevo León 1981", Monterrey, N.L. 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), "Información sobre los Ingresos Gubernamentales 1970-1980", México, D.F., 1982.

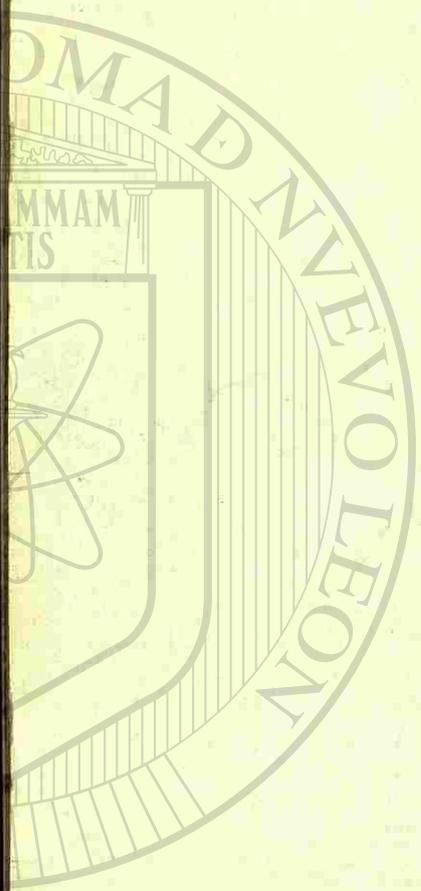
United Nations Technical Asistance Programme. "Public Administrative Aspects of Community Development Programmes", New York, 1952.

Se terminó de imprimir en diciembre de 1982, en el Departamento de Impresos de la Facultad de Economía, de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Loma Redonda No. 1515 Pte., Col. Loma Larga, Monterrey, N.L., México. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

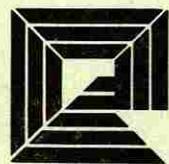




U A N L

SIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO

CCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA



FACULTAD DE ECONOMÍA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS