

# COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA FISCAL

**SUMARIO:** I. *Planteamiento del problema.* II. *Vínculos entre los sistemas fiscales que coexisten en un régimen federal.* 1. *Relación entre la imposición federal y la de las entidades federativas.* A. *Separación de fuentes impositivas.* B. *Utilización conjunta de las fuentes de imposición.* a. *Régimen en ausencia de coordinación.* b. *Régimen sujeto a coordinación.* a'. *Imposición uniforme.* b'. *Imposición vinculada.* c'. *Imposición única.* a''. *Tasas adicionales.* b''. *Participación en los impuestos.* 2. *Relaciones entre las disposiciones fiscales de las entidades federativas.* 3. *Relaciones fiscales entre las entidades y sus subdivisiones.* III. *Vinculación entre los sistemas fiscales que coexisten en México.* 1. *Relaciones entre el sistema fiscal federal y los de las entidades federativas.* 2. *Relaciones tributarias de las entidades entre sí.* A. *Competencia interestatal.* 3. *Relaciones fiscales de los Estados con sus municipios.* IV. *Colaboración intergubernamental.* 1. *Asistencia administrativa.* 2. *Asistencia financiera.* A. *Subsidios.* 1. *Asistencia administrativa.* 2. *Asistencia financiera.* A. *Subsidios.* B. *Perecuación.* V. *Colaboración intergubernamental en México.* 1. *Asistencia administrativa.* 2. *Asistencia financiera.* A. *Subsidios.* B. *Perecuación.* 3. *Requisitos para participar en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.* VIII. *Cuadros.*

## I. Planteamiento del Problema

La distribución de las fuentes de ingreso es un punto focal en la organización de cualquier estructura hacendaria, y las deficiencias u omisiones en su regulación originan un grave desorden en las relaciones entre las entidades que constituyen una organización política.

En el estado federal, dada su complejidad, es en donde se plantea con mayor fuerza el problema de las relaciones financieras entre las distintas entidades políticas que lo forman, cada una con fines y problemas propios; pero todas entrelazadas por vínculos económicos, políticos y jurídicos.

El problema estriba en poder sostener un proceso que concilie las facultades y responsabilidades de cada una de las entidades políticas, de modo que permita dar cohesión a sus objetivos y eficacia a la actividad federal por encima de los intereses particulares de cada una de ellas.

Las diferentes soluciones que en cada momento se dan a esta cuestión siguen un proceso evolutivo dentro del desarrollo de la convivencia de la comunidad nacional, y pueden desembocar en una tendencia hacia una total homogeneidad del sistema impositivo, como garantía de equidad en la carga tributaria y en los servicios prestados por el gobierno.

## **II. Vínculos Entre los Sistemas Fiscales que Coexisten en un Régimen Federal**

Dentro de los poderes que deben distribuirse entre la federación y las entidades miembros en una organización federal, está la facultad atribuida a cada uno de ellos de establecer sus propios impuestos para allegarse los ingresos necesarios para financiar los gastos que exigen las actividades de las que es responsable. Esto lleva a que se establezcan gravámenes a distintos niveles, y si no se coordinan debidamente, la coexistencia de varios niveles de imposición dentro de la misma comunidad política puede hacer surgir superposiciones de impuestos que se traducen en obstáculos para el funcionamiento de la actividad económica.

De la existencia de esos niveles de imposición derivan tres tipos de vinculación: relaciones entre la imposición federal y la de cada una de las entidades que integran la federación; relaciones entre las disposiciones fiscales de cada una de las distintas entidades miembros entre sí; y relaciones fiscales de éstas con sus subdivisiones políticas.

### **1. Relaciones entre la imposición federal y la de las entidades federativas**

Según las disposiciones que establezca el legislador con respecto a las facultades tributarias de la federación y las de sus miembros, pueden producirse diversas situaciones:

1. Separación de fuentes impositivas,
2. utilización de las mismas fuentes conjuntamente,
  - A. sin coordinación,
  - B. de forma coordinada, estableciendo:
    - a) impuestos independientes con regulación uniforme o concorde,
    - b) impuestos vinculados entre sí a través:
      - a') del crédito
      - b') de la deducción;
    - c) imposición única, basada en:
      - a'') cuotas adicionales
      - b'') participación en los impuestos.

### **A. Separación de fuentes impositivas**

Si se establece el sistema de separación de fuentes de ingresos tributarios, se distribuyen a cada uno de los niveles de gobierno formas impositivas diferentes, de manera que la asignada a uno no pueda ser utilizada por el otro. Esto tiene el inconveniente de que como cada tipo de gravamen produce efectos concretos y se relaciona con la consecución de determinados fines, privar a cualquiera de las entidades de combinar los diversos impuestos, entraña impedirle estructurar un sistema fiscal eficiente.

### **B. Utilización conjunta de las fuentes de imposición**

Si se establece la utilización conjunta de las mismas fuentes impositivas por los dos niveles de gobierno, ambos pueden aplicar los mismos gravámenes, bien en forma coordinada o bien estableciendo y regulando cada uno de ellos sus tributos con absoluta independencia, prescindiendo del hecho de que el mismo impuesto se exige también por el otro nivel.

#### **a. Régimen en ausencia de coordinación**

El ejercicio independiente y sin coordinación del poder tributario ocasiona una inadecuada estructuración de los sistemas impositivos, que al imbricarse pueden elevar la presión fiscal sobre los niveles aconsejables y afectar la actividad económica.

#### **b. Régimen sujeto a coordinación**

**a'. Imposición uniforme.** Existe regulación armonizada o concorde, cuando para evitar la disparidad entre los ordenamientos de las distintas entidades, aun conservando cada nivel su propio impuesto, se regulan sus principales elementos —sujeto, objeto, base, exenciones— de manera si no uniforme, sí muy semejante. Así ambos niveles pueden utilizar los mismos datos y hasta puede uno de ellos hacer simultáneamente las dos recaudaciones.

**b'. Imposición vinculada.** Existen impuestos vinculados cuando la actividad fiscal del nivel impositivo inferior es reconocida por el nivel impositivo superior, sea al permitir sustraer de su propio impuesto el impuesto previamente cubierto en el nivel impositivo inferior —en su totalidad o siguiendo alguna de las modalidades que limitan la cantidad acreditable—, sea al considerar los impuestos del nivel inferior como un gasto deducible y permitir restar el impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior, de la utilidad bruta determinada para efectos del cálculo del impuesto del nivel impositivo superior.

**c'. Imposición única.** Existe imposición única cuando se da la utilización compartida por ambos niveles de una misma figura tribu-

taria, a través de fijar tasas adicionales o de establecer la participación en los impuestos.

a". **Tasas adicionales.** En el primer caso, las entidades del nivel impositivo inferior fijan cuotas adicionales que se añaden a la establecida para el pago del impuesto del nivel impositivo superior. Al cobro de las tasas puede proceder cualquiera de las dos autoridades, si lo hace la del nivel impositivo superior actúa como mera recaudadora de la del nivel impositivo inferior; pero pueden ser recaudadas por éste, o éste recaudar su propia cuota sin injerencia del otro nivel. Este sistema reduce el costo de administración y simplifica el cumplimiento por parte del contribuyente.

b". **Participación en los impuestos.** En el segundo caso, el nivel impositivo superior distribuye entre las entidades del nivel impositivo inferior, un porcentaje de lo recaudado en cada una de ellas por concepto de algunos impuestos determinados o de la totalidad de los gravámenes. Este método hace más eficiente el sistema fiscal desde el punto de vista de la administración y del cumplimiento, evita la competencia entre las entidades del nivel impositivo inferior y facilita la implantación de medidas de carácter general. Requiere un control centralizado, ya que es el nivel impositivo superior el que estructura el impuesto, si bien la administración de hecho puede dejarse al nivel impositivo inferior.

## **2. Relaciones entre las disposiciones fiscales de las distintas entidades federativas**

El hecho de que cada entidad federativa posea su propio poder tributario y pueda estructurar un sistema fiscal propio, distinto del federal e independiente del de las demás entidades, origina que una misma materia gravable pueda quedar sometida a dos o más jurisdicciones y se produzcan superposiciones de impuestos.

A semejanza de lo que ocurre en el orden internacional, puede producirse doble o múltiple imposición interestatal, con tanta mayor facilidad dada la mayor movilidad que tienen los factores económicos dentro de las fronteras nacionales.

Un peligro que se corre como consecuencia de la autonomía tributaria de las entidades federativas es el de la competencia fiscal entre ellas. Con la finalidad de estimular el establecimiento de empresas dentro de su jurisdicción, pueden verse movidas a reducir sus impuestos.

Otro inconveniente de la independencia tributaria de las entidades miembros, es el peligro de que para proteger a los productores

radicados en sus jurisdicciones, legislen en forma tal que perjudique al comercio de entidad a entidad.

Para que exista un verdadero sistema fiscal nacional, es necesario encontrar la fórmula que permita aunar a la autonomía interna de las entidades, reglas para impedir la superposición de impuestos del mismo tipo exigidos por más de una entidad sobre el mismo objeto o sujeto. En el caso de que se determine la jurisdicción fiscal atendiendo al criterio de residencia, puede evitarse la doble imposición eximiendo de impuestos en el territorio del domicilio, aquellas materias por las que ya se cubrió impuesto en el territorio en el que esté situada la fuente del ingreso; o bien concediendo el crédito contra el impuesto que se cause en el sitio mencionado en primer lugar, por el gravamen pagado en el sitio mencionado con posterioridad. En el caso de que se realicen actividades económicas en más de una entidad, y se haya optado por el criterio de la fuente del ingreso, debe encontrarse la pauta que permita distribuir los ingresos entre las varias entidades en que se desarrolle el proceso de explotación, producción y venta, recurriendo a los resultados que arroje la contabilidad llevada en cada sitio, o estableciendo algún método para su reparto proporcional.

Asimismo es ineludible llegar a un entendimiento con las entidades, a efecto de que cesen en su competencia para establecer estímulos fiscales, y debe impedirse la legislación proteccionista que obstaculiza el comercio entre las distintas jurisdicciones.

### **3. Relaciones fiscales entre las entidades y sus subdivisiones**

Por lo que toca a las relaciones entre las distintas entidades y sus subdivisiones políticas, pueden darse dificultades similares a las que existen entre la federación y sus partes integrantes o entre éstas —actividades que se desarrollen en más de una circunscripción, labor realizada en una jurisdicción en tanto que la residencia está establecida en otra—. Si corresponde a la legislatura de la entidad determinar las reglas a las que han de someterse sus demarcaciones, es más fácil resolver tales conflictos. La entidad tiene la obligación de asignar a cada uno de sus distritos, los recursos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, bien sea señalándole impuestos propios, cuotas adicionales a los impuestos de la entidad, o concediéndole participación sobre los impuestos recaudados en su circunscripción.

## **III. Vinculación Entre los Sistemas Fiscales que Coexisten en México**

## 1. Relaciones entre el sistema fiscal federal y los de las entidades federativas

Las relaciones entre la legislación fiscal federal y las leyes impositivas de los estados que integran la federación, ha pasado de la utilización conjunta de las mismas fuentes de ingresos, a impuestos vinculados a través de la deducción y posteriormente a un proceso paulatino de unificación impositiva a través de cuotas adicionales y principalmente de la participación.

El que la República esté compuesta "de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior",<sup>1</sup> significa en el campo tributario que cada estado debe obtener de sus propios habitantes el financiamiento económico base de su soberanía política interior, y por lo tanto puede imponer los gravámenes que sus necesidades requieran, excepto los exclusivos de la Federación.

Tienen potestad para legislar en materia tributaria, el Congreso de la Unión que tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la Federación<sup>2</sup> y para solventar los gastos públicos del Distrito Federal; y las legislaturas locales, a quienes corresponde dictar las disposiciones relativas para liquidar los gastos públicos del estado respectivo, así como para formar las haciendas públicas de los municipios que lo integran.<sup>3</sup>

En nuestro derecho no existe una delimitación de fuentes de ingreso, aunque existen sí, áreas reservadas exclusivamente a la Federación. Esto implica una prohibición para que los estados graven esas materias, pero la Federación puede gravar cualquiera sin ninguna limitación. El que estas fuentes sean privativas de la Federación no implica que sólo a ellas pueda recurrir, sino que a éstas no tienen acceso los estados.

En su texto original, la Constitución vigente estableció la posibilidad de que tanto la Federación como los estados establecieran impuestos sobre las mismas fuentes, al señalar como impuestos privativos de la Federación únicamente los aranceles sobre el comercio exterior.<sup>4</sup>

Pero además de las fuentes de recaudación reservadas originalmente a la Federación, sucesivamente se le concedieron en forma ex-

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 73 fracciones VI y VII.

<sup>3</sup> *Ibidem*, artículo 115 fracción II.

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original de los artículos 73 fracción IX y 131. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, tomo II.

clusiva los impuestos sobre aprovechamiento y explotación de recursos propiedad de la nación; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; y sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación —1942—; así como los impuestos especiales sobre energía eléctrica —1934—; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos, y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal —1942—; y producción y consumo de cerveza . . . . . —1949—. <sup>5</sup> En el propio texto constitucional se cosigna que sobre los impuestos especiales, los estados deben contar con una participación, iniciando así el proceso de unificación impositiva.

Aunque la Constitución establece entre las obligaciones de los mexicanos "...contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del estado y municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", <sup>6</sup> los estados han gravado no sólo a sus residentes sino a quienes obtengan o tengan derecho a obtener en su territorio ingresos sujetos a gravamen. Esto sujeta a los causantes no sólo a los impuestos del sitio de residencia sino a los del lugar de la fuente del ingreso, suponiendo que vivan en un estado y desarrollen una actividad en el otro.

La concurrencia de facultades impositivas, si bien se ajusta a la Constitución, no es la solución deseable, sino que constituye un problema por resolver. La múltiple imposición que origina puede producir que impuestos que aisladamente considerados son proporcionales y equitativos, acumulados a otros gravámenes resulten desproporcionados e inequitativos.

Para encarar este problema, la Secretaría de Hacienda convocó a tres convenciones nacionales fiscales. En las dos primeras, celebradas en 1925 y 1932, se recomendó la creación de fuentes de imposición privativas de la Federación y de los estados, y si bien a resultas de dichas convenciones algunos impuestos se consignaron en la Constitución como especiales de la Federación, <sup>7</sup> no se hizo en dicho texto ninguna distribución de fuentes exclusivas para los estados, que así vieron disminuido su campo de imposición.

En la Tercera Convención Nacional Fiscal, reunida en 1947, se desechó la idea de la atribución de fuentes exclusivas de tributación, y se recomendó la celebración de convenios entre la Federación y los

<sup>5</sup> *Ibidem*, tomo VI, pp. 761, 762 y 763. Texto actual, artículo 73 fracción XXIX.

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31 fracción IV.

<sup>7</sup> Véase arriba el texto a que se refieren las notas 4 y 5.

estados para garantizar la uniformidad y coherencia del sistema impositivo.

En esa convención se originó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en la que se estableció un sistema de coordinación entre la Federación y los estados en el campo de la imposición a las ventas, concediendo a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho a estalecer una cuota adicional a la federal —aquella hasta del 1.2%, ésta de 1.8%, lo que hacía un impuesto total del 3%—.

Al mismo tiempo se inició el proceso de conceder participaciones sobre impuestos que recaían sobre materias no reservadas a la Federación; pero que por medio de convenios celebrados entre la Federación y los Estados, estos aceptaban abstenerse de gravar a cambio de recibir una participación en sus rendimientos.

El criterio general adoptado para el otorgamiento de las participaciones está basado —según la materia del impuesto— en la vinculación del ingreso con la localización de la explotación, producción, venta o consumo del artículo objeto del gravamen. En las mismas leyes que establecen los tributos se señala la participación que corresponde a los estados, y en ocasiones la que toca a los municipios, aunque a veces se deja a las legislaturas locales determinar el monto de ésta.

Siendo autónomos los estados en su régimen interno, la Federación legalmente no puede intervenir para asegurar un equitativo sistema de participación de estas entidades a sus municipios; pero como se da el caso de que se nieguen a los municipios partidas ya presupuestadas, o aún de que carezcan de presupuesto,<sup>8</sup> de hecho la Federación ha pasado sobre la soberanía de los estados y ha retenido a éstos parte de su participación que ha entregado directamente a sus municipios.

En el régimen del presidente Echeverría se optó por celebrar no una cuarta convención nacional fiscal, sino reuniones de tesoreros de los estados y funcionarios de Hacienda —nueve en menos de cuatro años, después de cinco lustros sin comunicación colectiva entre las autoridades estatales y federales—. En estas reuniones se analizaron conjuntamente los problemas nacionales en materia de tributación, y sin que implicaran medidas coercitivas, se propusieron —tanto respecto a las leyes como a los sistemas administrativos— modificacio-

<sup>8</sup> Comentarios de representantes municipales en la Reunión Constitutiva del Servicio Nacional de Apoyo a los Ayuntamientos. *Excelsior*, 5 y 15 de junio de 1975.



nes que los representantes de cada entidad sometieron a sus respectivos gobiernos.

De aquí surgió una nueva política de relación fiscal entre la Federación y los estados, que rápidamente se vigorizó y sentó las bases de un nuevo estadio de coordinación fiscal.

Como consecuencia de dicha política se generalizó la coordinación de todos los estados en el impuesto sobre ingresos mercantiles, que permanecía estancada desde 1957, año en el que se coordinó el último de los quince estados que habían aceptado el sistema. En la Reunión de Tesoreros de los Estados no Coordinados y la Secretaría de Hacienda, celebrada en julio de 1972, se señaló como obstáculo principal para la coordinación de los estados renuentes a aceptarla, que los gravámenes estatales y municipales a la industria y al comercio, sumados a los impuestos adicionales sobre éstos, proporcionaban recursos económicos que excedían a los que resultarían de aplicar la tasa adicional prevista por la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Al implantarse en 1971 la tasa del 10% sobre "artículos de lujo" —diversificada en 1974 en tasas de 5%, 10%, 15% y 30%—, y al elevarse en 1973 la tasa federal de 1.8% a 4%, aplicables ambas en todo el territorio nacional, independientemente de que los estados estuvieran o no coordinados, y al concederse a los estados coordinados una participación del 45% de lo recaudado en sus jurisdicciones —la cuota adicional aplicable hasta esa fecha representaba el 40% del impuesto total—, por una parte se eliminó el obstáculo que representaba el que la parte que correspondería al estado en la recaudación federal fuera inferior a la que podía recabar por sí mismo, y por otra parte se hizo demasiado gravosa la situación para los contribuyentes de los estados no coordinados, que debían pagar el impuesto federal además de los de su propio estado, situación que hizo insostenible la posición de los estados reacios a coordinarse, y desde 1973 los estados renuentes aceptaron coordinarse para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Por abarcar la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles la totalidad del territorio nacional y por la amplitud de la base sobre la cual recae, la participación que sobre él corresponde es la más cuantiosa que reciben los estados; pero recuérdese la existencia de participaciones por disposición constitucional sobre la recaudación obtenida de la aplicación de los impuestos especiales que en forma exclusiva el mencionado ordenamiento reserva a la Federación, y de participaciones opcionales a cambio de derogar los impuestos locales sobre aguas envasadas y refrescos; alfombras, tapetes y tapices;

artículos eléctricos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras; objetos de vidrio y cristal; automóviles y camiones ensamblados; cemento; llantas y cámaras de hule; reventa de aceites, grasas y lubricantes; alcoholes; tenencia de automóviles e impuestos sobre la renta aplicable a causantes menores y a sujetos con bases especiales de tributación.<sup>9</sup>

Muy recientemente el conjunto de participaciones en impuestos federales recibido por cada entidad de la República ha venido representando en cada una de ellas el mayor ingreso percibido<sup>10</sup> y ha contribuido a fortalecer de manera importante la hacienda pública local. La cifra de las participaciones recibidas por los estados se ha elevado considerablemente en los últimos años. No obstante, la recaudación federal se elevó más rápidamente y como consecuencia la proporción de participación de los estados comparada con el total de la recaudación federal ha venido disminuyendo paulatinamente. En 1974 las participaciones representaron el 13.5% de los impuestos federales totales, en 1976 disminuyeron al 13.2% y en 1978 llegaron a ser del 12.03%.<sup>11</sup>

Las participaciones se han otorgado sobre impuestos diferentes y con criterios distintos, según las diversas épocas en que se dictaron las leyes que las conceden. Por lo mismo las participaciones son de monto muy desigual y se distribuyen entre las entidades productoras y consumidoras a través de procedimientos y proporciones que varían de impuesto a impuesto,<sup>12</sup> lo que complica innecesariamente las tareas administrativas de las autoridades fiscales y dificulta a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos. Existen además impuestos federales en los que el monto de la recaudación corresponde exclusivamente a la federación sin que proceda la participación a los estados.

Por otra parte, al desarrollarse la capacidad técnica y administrativa de los estados, se han multiplicado los impuestos locales, entre los que hay gravámenes que si bien son diferentes a los que el estado se comprometió por convenio a no establecer, inciden sobre la misma fuente económica sobre la que recae el impuesto federal en el que participan.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Ver cuadro I.

<sup>10</sup> Ver cuadro II.

<sup>11</sup> Conferencia del Lic. Roberto Hoyo d'Adonna, Director General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales. 7 de marzo de 1979, u. 14.

<sup>12</sup> Ver cuadro III.

<sup>13</sup> Ver cuadro IV.

Todo esto ha contribuido a que el procedimiento de participación como solución a los problemas fiscales intergubernamentales se haya debilitado y a que exista un mosaico de situaciones conflictivas en todo el ámbito nacional que afectan las relaciones de los contribuyentes con los fiscos federal y estatales y las relaciones entre la federación y las entidades federativas.

Por esto, en las mencionadas reuniones de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda, surgió la convicción de que era preciso corregir y revitalizar el régimen de participaciones con el objeto de disminuir el número de conflictos entre contribuyentes y autoridades fiscales y de establecer armonía y orden en el sistema tributario nacional, y que para lograrlo era necesario elaborar una nueva ley de coordinación fiscal que regulara el derecho de los estados a participar en los ingresos por recaudación de la Federación, y que creara y organizara a las autoridades en materia de coordinación.

Como respuesta a esta inquietud se formuló la Ley de Coordinación Fiscal, publicada el 27 de diciembre de 1978 y que entrará en vigor el 1o. de enero de 1980. Esta ley establece la coordinación fiscal integral para alcanzar un sistema tributario orgánicamente más estructurado en sus diferentes niveles, y acorde con las exigencias del país, que tienda al fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales, permita lograr una más equitativa distribución del ingreso fiscal, y acorte las grandes diferencias entre los recursos financieros de la Federación y los estados.

De acuerdo con el nuevo sistema de participaciones, estas serán en total del 13.37% de la recaudación federal, lo que implica un aumento respecto a la participación anterior, y una garantía de que no continuará disminuyendo la relación entre las participaciones de las entidades federativas y la recaudación federal.

A diferencia del sistema tradicional, en vez de concederse participaciones en algunos impuestos de la Federación y reservarse ésta otros, en el nuevo sistema se prevén participaciones globales calculadas sobre el total de los ingresos de la Federación por concepto de impuestos, de tal manera que todos los impuestos federales, incluso los de importación, exportación, sobre la renta y otros considerados exclusivos de la Federación, queden sujetos a participación.

Al establecerse las participaciones con una sola tasa uniforme y al distribuirse siguiendo un solo procedimiento, los estados en conjunto correrán la misma suerte que la Federación y verán incrementados sus recursos en la misma proporción en la que aumente la recaudación total de impuestos federales.

La participación se establece a través del Fondo General de Par-

ticipaciones que se constituirá e incrementará con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Adicionalmente, este fondo se incrementará con cargo a la Federación, con una suma equivalente a los gravámenes locales y municipales que las entidades convengan en abandonar al adherirse al nuevo sistema de participaciones.

Con el nuevo sistema se trata de que ninguna entidad resulte perjudicada por la innovación y de que todas reciban un aumento en sus participaciones totales. Simultáneamente se pretendió que el esfuerzo administrativo que pueda realizar cada entidad se traduzca en un incremento de sus recursos.

La cantidad que a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones se determinará siguiendo estos pasos:

1. Se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el año anterior a aquel para que se efectúe el cálculo, el monto de la participación que en el Fondo General de Participaciones haya correspondido a la entidad en ese mismo año.

2. Se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en el año para el que se haga el cálculo, el monto de la recaudación federal obtenida en la entidad.

3. Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos de esas divisiones.

4. Se sumarán los resultados que se obtengan de todas las entidades, calculados de acuerdo con el punto anterior, y se determinará el porcentaje que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total. Este porcentaje será la proporción con la que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el cual se efectúe el cálculo.

O sea:

$$P_i = \frac{\frac{S'_i}{R'_i} \cdot \frac{R_i}{R_t}}{\sum_{x=1}^{x=k} \frac{S'_x}{R'_x} \cdot \frac{R_x}{R_t}}$$

$$S_i = P_i \cdot F$$

Donde:

Suponiendo que en todo el país existen  $k$  entidades y que se han enumerado de antemano adscribiéndole a cada entidad un índice numérico que empieza por 1 y termina por  $k$ :

$S_i$  representa la cantidad que a una determinada entidad  $i$  le corresponde del Fondo General de Participaciones en un año determinado  $n$ ;

$S'_i$  representa la cantidad que a la entidad  $i$  le corresponde del Fondo General de Participaciones en el año anterior a  $n$ ;

$R_i$  representa la recaudación federal de la entidad  $i$  en el año  $n$ ;

$R_t$  representa la recaudación federal en todo el país percibida en el año  $n$ ;

$P_i$  representa la proporción que a la entidad  $i$  le corresponde del Fondo General de Participaciones en el año  $n$ ;

$F$  representa el Fondo General de Participaciones en el año  $n$ .

En definitiva, se trata de entregar a cada entidad una proporción equivalente a la que sus participaciones y los impuestos que deba abandonar representen en la recaudación federal total. Esta proporción se irá ajustando anualmente, de acuerdo con el incremento futuro de la recaudación federal en el estado.

Se entenderá por recaudación federal, exclusivamente, la que se obtenga de impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. Para desarrollar este principio es preciso determinar en detalle respecto de cada impuesto federal, cuándo y cómo se identificaba por su origen con cada entidad. Esto exige una amplia labor de reglamentación que habrá de desarrollarse a través de convenios mediante la colaboración entre las entidades federativas y la federación.

## 2. Relaciones tributarias de las entidades entre sí

Procedimientos alcabalatorios. En la propia Constitución se dispone, como limitación a los estados, la prohibición de estalecer procedimientos alcabalatorios.<sup>14</sup> Por lo tanto los estados no pueden en ningún caso, gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía.

Ampliando la disposición anterior, la Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1953 —que será abrogada al entrar en vigor la nueva ley en enero de 1980— exige como requisito a los estados coordinados, que se abstengan de:

—establecer o mantener en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro,

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73 fracción IX, 117 fracciones IV a VII y 118 fracción I.

—gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio

—prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él, de mercancías de producción local, de otra entidad o extranjeras;

—gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos cuyo cobro se efectúe por aduanas o garitas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía;

—expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar a la local o entre productos semejantes de distinta procedencia;

—establecer o mantener en funcionamiento garitas y oficinas de inspección de bultos, en las que se exija para la entrada o salida de mercancías, la presentación de documentos que acrediten el pago de impuestos locales o municipales o la presentación de guías de tránsito aun cuando estas medidas se encuentren establecidas en las leyes locales.

#### **A. Competencia interestatal**

Por lo que toca a la competencia a través de estímulos fiscales, los estados venían manteniendo una absurda rivalidad, concediendo a la industria incentivos consistentes en la reducción, exención o devolución de impuestos —como si fuera la existencia de gravámenes y no otras circunstancias como la ausencia de obras de infraestructura y recursos naturales y lo restringido de los mercados lo que impidiera el desarrollo industrial—. La mal entendida lucha para estimular a la industria, dado que todos los estados concedían los mismos incentivos, llegó al grado de anular sus supuestos efectos, pues lo que en todo caso podía modificar la motivación de los empresarios era la reducción que un estado era capaz de otorgar en exceso de la franquicia concedida en otra entidad.

Aun concediendo que fueran los impuestos los que obstaculizaran el desarrollo de los estados, los estímulos concedidos en esas condiciones eran inútiles, sobre todo si se considera que los empresarios están sometidos a impuestos federales aparte de los que le son aplicados por los estados en los que están situadas sus empresas, y siendo estos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, el sacrificio de las haciendas locales se traducía en bases impositivas mayores para el gravamen federal, nulificando el beneficio para el contribuyente, de lo que resulta que el único agraciado con la reducción

de ingresos en la hacienda local era el fisco federal.

Uno de los logros de la política de coordinación iniciada durante el régimen del presidente Echeverría, fue obtener el compromiso por parte de los estados, de no conceder franquicias fiscales con fines de fomento industrial, a fin de que la Federación pudiera aplicar sin interferencias la política nacional de protección a la industria.

### **3. Relaciones fiscales de los Estados con sus municipios**

Respecto a las relaciones impositivas de cada entidad con sus subdivisiones políticas, son las legislaturas estatales las que establecen los recursos con que contarán sus municipios para formar sus haciendas públicas. Al efecto, o bien establecen impuestos que corresponde administrar a los municipios, o siguiendo un sistema unificado de imposición, fijan para tales jurisdicciones cuotas adicionales al propio impuesto estatal, o les conceden una participación sobre éste.

## **IV. Colaboración Intergubernamental**

Paralela a la coordinación tributaria que se ha estudiado, existe una colaboración entre los distintos niveles de gobierno, que se manifiesta en el auxilio que se prestan a través de:

- A. Asistencia administrativa,
- B. Asistencia financiera, canalizada por medio de:
  - a) subsidios,
  - b) perecuación.

### **1. Asistencia administrativa**

Un aspecto muy importante de la colaboración fiscal entre los niveles de gobierno, es la cooperación que se prestan respecto a sus funciones administrativas.

### **2. Asistencia financiera**

#### **A. Subsidios**

Un problema permanente es encontrar el mejor medio de canalizar ingresos del nivel impositivo superior a las entidades del nivel impositivo inferior en las cuales no sólo las necesidades financieras, sino también la capacidad de generar recursos son diferentes. Como por medio de la participación se distribuyen los rendimientos fiscales en razón directa con el grado de desarrollo económico, las entidades más ricas son las más favorecidas. Una forma de dar un cierto sentido de redistribución de riqueza a los ingresos federales entregados a los estados, es a través de subsidios.

Consisten éstos en la entrega directa de dinero al nivel impositivo inferior por parte del nivel impositivo superior. Con su otorgamiento

se intenta asegurar que las autoridades del nivel impositivo inferior puedan prestar por sí mismas los servicios mínimos necesarios en sus respectivas jurisdicciones. Como los ingresos que el nivel impositivo superior reparte de acuerdo con las necesidades del nivel impositivo inferior fueron recaudados por medio de un sistema tributario que obtiene mayores rendimientos en las áreas que gozan de una mejor situación económica, a través de ellos se logra una cierta nivelación —aunque imperfecta— en las áreas del nivel impositivo inferior, por la redistribución de ingresos que implica el procedimiento. En tanto que el monto del subsidio depende de la voluntad del nivel impositivo superior y que su entrega puede estar condicionada a la realización de una cierta obra o a la prestación de un determinado servicio, su aplicación está controlada por dicho nivel superior, lo que entraña una tendencia a la centralización.

Dado que las necesidades y la capacidad de las distintas áreas para obtener por sí mismas los recursos para satisfacerlas, rara vez coinciden, la cantidad de subsidios varía mucho de una a otra circunscripción. La existencia de fuertes subsidios es una prueba de la falta de adecuación financiera del nivel impositivo inferior.

Como las dificultades financieras de ciertas áreas, en parte son originadas por limitaciones al acceso a los impuestos que producen mayores rendimientos, que son generalmente los aplicados por el nivel impositivo superior —lo que coloca una barrera insalvable a sus esfuerzos por resolver sus problemas por sí mismas—, es de justicia que el nivel impositivo superior absorba parte de las dificultades financieras que contribuye a crear.

#### **B. Perecuación<sup>15</sup>**

Un régimen financiero nacional sano, requiere de un sistema hacendario que reduzca las disparidades fiscales intergubernamentales y aumente los recursos de las entidades para hacer frente a sus propias y diversas necesidades presupuestales.

Atendiendo a una razón de equidad —que todos los habitantes del país reciban el mismo trato— y dado que existen regiones que a causa de su menor desarrollo económico adolecen de una capacidad restringida para obtener ingresos que les permitan autofinanciar los servicios que deben prestar, se hace necesario que se cree un instrumento para reparar las disparidades en la capacidad financiera de las distintas zonas, atendiendo a que todas ellas estén en condiciones de prestar un nivel de servicios aceptable, dado el nivel nacional, sin

<sup>15</sup> Sustantivo derivado del verbo latino *peraequare*, que significa igualar en grado extremo.



que se vean obligadas a imponer un grado de presión fiscal excesivo en relación con la que exista en otras regiones.

La solución de fondo al problema debe buscarse a largo plazo con una política de desarrollo regional que corrija las causas de la desigualdad económica entre las distintas zonas; pero en tanto se aplica y procede con ella, a corto plazo deben establecerse otras medidas que tiendan a atenuar esas diferencias, como las transferencias intergubernamentales que pueden efectuarse de una entidad a otra, o del nivel superior de gobierno —federal o central— a las distintas jurisdicciones del nivel inferior.

Las transferencias mencionadas son necesarias para subsanar la desigualdad económica derivada de las diferencias en la capacidad fiscal de cada una de las distintas circunscripciones, y para corregir los desequilibrios entre las funciones que cada nivel de gobierno debe desempeñar y los ingresos con los que para el efecto cuenta cada uno de ellos.

La perecuación financiera se relaciona con las necesidades y posibilidades de las distintas unidades políticas, y aunque en última instancia beneficie a los individuos, las transferencias de fondos se relacionan con el desequilibrio entre las entidades y no entre sus pobladores.

Con la perecuación, en principio no se trata tan sólo de dar ayuda fiscal a los gobiernos del nivel económico inferior fiscalmente presionados, sino de reconocerles un cierto grado de autonomía, dándoles más poder y disminuyendo la tendencia a concentrarlo en el nivel superior de gobierno. La división de fondos entre éste y los gobiernos del nivel inferior, implica también la redistribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno, trasladando parte de ellas al nivel inferior.

Por medio de la perecuación se cumple un objetivo que se refiere a cambios deseables en las relaciones entre los dos niveles de gobierno, y también un objetivo que se conecta más específicamente con la situación de cada una de las entidades del nivel económico inferior. Por una parte se proporciona ayuda financiera a las entidades más necesitadas y se redistribuyen las responsabilidades y los medios para hacer frente a ellas, dando una mayor autonomía a las entidades, a las que se hace partícipes de recursos más elásticos al crecimiento económico; y por la otra se obtiene una redistribución más justa de recursos entre las distintas áreas geográficas y económicas y se tiende a una reforma y a una racionalización de las estructuras locales para mejorar el control de las finanzas de cada entidad.

Atendiendo al gobierno que efectúa las transferencias, se trata de

perecuación vertical si el que las hace es el nivel superior de gobierno a las distintas entidades que lo integran. Se denomina perecuación horizontal si se realiza de unas entidades a otras. En cada caso se tiende a distintos objetivos, mediante la primera se compensa el desequilibrio que se produce entre el nivel superior de gobierno y las distintas jurisdicciones del nivel inferior, como consecuencia de que producen más rendimientos los impuestos aplicados por aquél. Las transferencias entre entidades se producen de aquellas que por su situación económica tienen mayor capacidad para obtener ingresos, a aquellas que por sus escasas fuentes de actividad económica están menos desarrolladas.

Si bien no hay dificultad para aceptar la necesidad de que existan transferencias intergubernamentales, en cuanto se inicia el diseño del instrumento con el que se ha de determinar el importe de tales subvenciones surgen los problemas. La primera dificultad estriba en definir el concepto para precisar el significado de gobiernos "más necesitados", lo que implica hacer una comparación entre gobiernos con población y servicios dispares. En el concepto "necesidad" van aunados dos factores: la habilidad de la entidad para autofinanciar sus servicios, y el volumen de público usuario de los mismos. Para medir el primero puede emplearse el ingreso **per capita**, y para considerar el segundo atenderse al volumen de población, que indica la responsabilidad potencial de prestar servicios.

Es de presumirse que las comunidades con mayor población y menor ingreso **per capita** sean las más necesitadas, por consiguiente debe haber una relación positiva entre los fondos cedidos por el nivel económico superior y el volumen de población en cada una de las entidades del nivel económico inferior, y una relación inversa entre la transferencia de fondos y la habilidad para financiar los servicios, medida que por el ingreso **per capita**.

Sea que la transferencia de fondos se base en las diferencias de capacidad fiscal, o en las diferentes necesidades fiscales de cada región —relación entre gastos reales e ingresos disponibles—, será necesario sujetar esas diferencias a patrones que permitan hacer comparaciones interregionales a modo de llegar a determinar las necesidades de nivelación de ingresos —relación entre ingresos disponibles y gastos necesarios, atendiendo a un nivel promedio o a un estándar de prestación de servicios.

Para estructurar la fórmula mediante la cual han de redistribuirse los ingresos a las distintas entidades, es necesario relacionar entre sí la necesidad, la habilidad para autofinanciarse y la responsabilidad funcional o esfuerzo fiscal. El empleo de este último factor es peligro-

so, porque dado que su rendimiento queda en manos de los gobiernos del nivel económico inferior, puede constituir un incentivo para manipular los impuestos no según las necesidades y capacidades, sino según resulte conveniente para obtener más ayuda del nivel económico superior.

Para establecer la fórmula de distribución atendiendo a la diferente capacidad fiscal, o bien se elije un tipo ideal de ella o se opta por el promedio nacional o el de un número determinado de regiones, por ejemplo.<sup>16</sup>

$$\frac{q_2}{q_3} h_x \left( \frac{q_4 + q_5}{2} - q_x \right)$$

Donde:

$q_2$  representa los ingresos locales totales;

$q_3$  representa el ingreso **per capita** nacional;

$q_4, q_5$  representa el ingreso **per capita** de las dos entidades más ricas;

$q_x$  representa el ingreso **per capita** de la entidad  $x$ ;

$h_x$  representa la población de la entidad  $x$ .

Si se atiende a la necesidad fiscal, como en este caso las transferencias tienen por objeto compensar las diferencias en el costo de la prestación de servicios, a la vez que se toman en consideración las variaciones de los rendimientos tributarios, se aprecian las diferencias en el costo de la prestación de servicios en las distintas regiones, o las diferencias surgidas por necesidades excepcionales en una región.

Una fórmula así requiere seleccionar las fuentes de ingresos —escogiendo sólo algunos gravámenes o considerando la estructura impositiva en su totalidad—; valorar la posible riqueza impositiva de cada entidad —evaluando la base a la que se aplicarían los gravámenes elegidos o la estructura fiscal total—; y escoger un nivel promedio de imposición —el promedio nacional, el de una zona, el de las entidades más ricas

Por otra parte, al considerar el renglón de gastos se plantea una serie de interrogantes relativos a la selección de los servicios con los que ha de relacionarse la aportación niveladora —todos los servicios,

<sup>16</sup> Adaptada de la fórmula Graham, citada por Luis Díaz-Monasterio-Gurén, Félix de y Arco Ruete, Luis del, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una hacienda federal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, p. 96.

los de las regiones más pobres, los de interés nacional—; la determinación del nivel de prestación de servicios —el nivel medio nacional, el de las regiones más ricas, el de las entidades que pueden financiarlo con la imposición más baja—; la estimación del costo del servicio —con base en el costo promedio nacional **per capita**, de acuerdo con el costo promedio regional **per capita**, o en relación con las características de distintas entidades—.

La siguiente fórmula pondera los distintos elementos que a nivel local pueden reflejar diferencias en la distribución de riqueza, en la capacidad fiscal e incluso en la necesidad fiscal:<sup>11</sup>

$$\frac{q_1}{p_1} \quad \frac{r_1}{p_2} \quad d$$

$p_1$  representa el producto interno bruto local

$p_2$  representa el producto interno bruto nacional

$p_3$  representa el producto interno bruto local **per capita**

$q_1$  representa los ingresos fiscales locales

$r_1$  representa los gastos públicos locales

$d$  representa la densidad de población

Los fondos nacionales deben dirigirse hacia las jurisdicciones fiscalmente más presionadas, a las menos capaces de autofinanciarse, a las de menor ingreso promedio. Al proporcionarse a las entidades del nivel impositivo inferior un alivio a sus cargas financieras cuentan con más fondos —producto de su propia recaudación y de la perecuación— para financiar sus programas particulares. Esto les permite liberarse de la necesidad de elevar sus propios impuestos —o incurrir en deudas adicionales— para poder cumplir con sus atribuciones.

Los recursos incrementados por la perecuación pueden canalizarse a nuevos gastos, iniciando programas que de otro modo tendrían que omitirse; o pueden emplearse para mejorar los servicios que ya se presten y que a falta de fondos tendrían que reducirse o aun dejar de prestarse. El hecho de que a través del programa de perecuación se proporcione la mayor ayuda a las jurisdicciones que experimentan una mayor presión económica, refleja el interés nacional de usar mayores recursos fiscales del nivel económico superior, para reducir las disparidades en materia fiscal de las entidades del nivel económico inferior.

<sup>11</sup> Adaptada de la fórmula Wittman, citada por Heller, W. W., *Nuevas dimensiones de la economía política*, incluida en *ibidem*, p. 95.

## V. Colaboración Intergubernamental en México

### 1. Asistencia administrativa

Por lo que toca a la asistencia administrativa en este país, existe desde que se estableció la coordinación fiscal para efectos de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Las modalidades que a este respecto se encontraban establecidas en los convenios eran variables. La administración del impuesto podía tenerla la Federación o el estado. En este caso dicha entidad hacía la recaudación y, o bien enteraba a la Federación el total de ella —incluyendo multas y recargos— y la Federación le entregaba la porción correspondiente, o bien sólo enteraba a la Federación la parte que correspondía a ésta.

En algunos casos la Federación garantizaba una percepción mínima igual al impuesto que el estado dejaba de recaudar por sí mismo; si había excedente quedaba a beneficio del estado. Los anticipos pagados por la Federación podían ser la doceava parte de la cantidad garantizada, o una cantidad igual a la percibida en el mismo mes en el año anterior.

En los casos en los que el estado administraba el impuesto, la Federación le reintegraba el 60% de los gastos, sin exceder del 4% de la recaudación. En ocasiones proporcionaba además la papelería necesaria.

Uno de los objetivos de la reforma administrativa ha sido superar el excesivo centralismo en el trámite y resolución de los problemas y adoptar sistemas que acerquen a las autoridades que deben tomar decisiones al lugar en el que surgen las dificultades. A este objetivo coadyuva la celebración de convenios de coordinación en materia fiscal con las entidades de la república, lo que ha permitido evitar la superposición de gravámenes y aprovechar la capacidad administrativa desarrollada por las entidades.

En 1978 se procedió a celebrar convenios uniformes de coordinación fiscal para asegurar la homogeneidad de los sistemas en todo el país, y establecer igual trato para los contribuyentes por parte de las diversas autoridades. Conforme a ellos, la administración de los impuestos federales por las entidades se realizó siguiendo directrices uniformes respecto al sentido y alcance de las leyes tributarias y a la adopción de lineamientos técnicos que garantizaron la eficiencia con la que dichas autoridades ejercitaron sus atribuciones.

Materia de dichos convenios fueron el impuesto sobre la renta por los conceptos de ingreso global de las empresas de los causantes menores y de las empresas personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas

—las comerciales en los giros de introducción o comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos—; el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles. Y únicamente para efectos de recaudación —no de participación— en los impuestos sobre productos del trabajo y sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben retener y enterar, y en el último caso cubrir, los mencionados causantes.

La secretaría se reservó entre otras atribuciones la de emitir instructivos, circulares y resoluciones de carácter general para la aplicación del convenio; así como bases especiales de tributación, en este caso con intervención de la entidad.

En dichos convenios cada entidad aceptó no otorgar subsidios ni otras franquicias con cargo a la participación en los impuestos federales a que se refería el pacto, y la Federación acordó no otorgar subsidios u otras franquicias sobre las participaciones del estado.

La colaboración de los Estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, probó el amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa alcanzado por las entidades federativas. Esa colaboración hizo posible, en los últimos años, obtener un importante aumento tanto en la recaudación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, como en la recaudación de los otros impuestos federales ya mencionados.

Por esta razón, la nueva Ley de Coordinación Fiscal institucionaliza los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.

Conforme a dicha ley, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de los estados que se hayan adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades.

En cada convenio se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones a las mismas. Asimismo se fijarán los gastos de administración que recibirán las entidades por las actividades que realicen.

Las autoridades de las entidades que hayan aceptado tales convenios, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que ellos se refieren, como autoridades federales.

La Secretaría de Hacienda conserva la facultad de establecer los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales, así como las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

Los ingresos federales recaudados por la entidad, serán concentrados directamente en dicha Secretaría, rindiendo cuenta pormenorizada de lo recaudado. La Secretaría, también directamente, hará a las entidades el pago de las cantidades que les correspondan en los fondos de participación ya analizados, poniendo a su disposición la información correspondiente.

## **2. Asistencia Financiera**

### **A. Subsidios**

Por lo que respecta a los subsidios, la situación es muy variable. De acuerdo con el Resumen General de Ingresos de los Estados de 1975, once entidades no percibieron ingresos por este concepto. En cuanto al monto de estas percepciones en los estados que sí las obtuvieron, en contados casos es muy alto —hasta representar el 53% y el 61% de los ingresos en Baja California Sur y Quintana Roo respectivamente—; pero en la mayoría de los estados su monto se mantiene dentro de límites reducidos.<sup>18</sup>

### **B. Perecuación<sup>19</sup>**

Uno de los objetivos de la política nacional es lograr el desarrollo armónico de las entidades federativas y la satisfacción de las necesidades sociales y económicas de la nación como un todo, para lo que se hace imprescindible coordinar la actividad de la Federación y la de sus partes integrantes.

Siguiendo el sistema de participación no se resuelve la desigualdad financiera entre la Federación y las entidades que la integran —ni entre éstas entre sí— porque las entidades más fuertes económicamente —las que generan el mayor volumen de actividades objeto de los impuestos federales sujetos a participación— son las que resultan más beneficiadas por el sistema.

Para coadyugar al fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados económicamente más débiles, en el año de 1978 se creó con cargo al presupuesto de egresos de la Federación un fondo constituido por la cantidad de mil millones de pesos que se denominó Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

<sup>18</sup> Ver cuadro II.

<sup>19</sup> El nombre indica una meta y no una realidad consumada.

Para la distribución de este fondo se partió del total de los impuestos recaudados por la federación; pero se tomaron en cuenta también las necesidades de las entidades partícipes. El 50% de él se repartió por igual entre las entidades, y el 50% restante atendiendo a las necesidades de cada una de ellas —especialmente respecto a educación— y al número de habitantes.

Teniendo como antecedente ese fondo, a partir de 1980 se crea un fondo que tiende a favorecer a las entidades de menor desarrollo, en las que la cantidad entregada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente efectuado por la Federación en educación primaria y secundaria, calculada por habitante es menor.

Este Fondo Financiero Complementario de Participaciones se forma con el 0.37% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos y se distribuirá —según se convenga con el conjunto de las entidades— en forma inversamente proporcional a como se distribuya el Fondo General de Participaciones, tendiendo a favorecer a las entidades de mayor población que reciban menores participaciones en el Fondo General.

La fórmula conforme a la cual se hará la distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones posiblemente sea la misma con la que se hizo el reparto del Fondo constituido en 1978 al que ya se hizo mención, o una derivación de la misma. Para distribuir dicho Fondo se siguieron estos pasos:

1. Se determinó la “erogación por habitante” dividiendo entre el número de habitantes de cada entidad federativa, la suma de las erogaciones realizadas en ella por concepto de participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria.

2. Se determinó el “factor” dividiendo la unidad entre la “erogación por habitante”.

3. Se determinó una primera proporción que fue la que el “factor” de cada entidad federativa representó en la suma de los “factores” de todas las entidades.

4. Se calculó adicionalmente una segunda proporción en la siguiente forma:

- A. Se multiplicó el factor de cada entidad federativa por el número de sus habitantes.

- B. Se determinó la proporción que el producto obtenido en cada entidad conforme al punto que antecede, representó en el total de los mismos productos de todas las entidades federativas.



5. Se calculó el promedio aritmético de ambas proporciones, que fue la proporción en la que cada entidad federativa participó en el Fondo.

O sea:

Suponiendo que el número de entidades es =  $h$ ,

$E_i$  representa las erogaciones en la entidad federativa  $i$  por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente federal en educación primaria y secundaria.

$h_i$  representa el número de habitantes en la entidad  $i$ ,

$P_i$  representa la parte proporcional con que la entidad federativa  $i$  participará en el Fondo,

Entonces:

A.  $\frac{E_i}{h_i}$  es lo que se denomina "erogación por habitante"

B.  $\frac{h_i}{E_i}$  es lo que se denomina el "factor"

$$C. P_1 = \frac{\frac{h_i}{E_i}}{\sum_{x=1}^{x=h} \frac{h_x}{E_x}}$$

$$D. P_2 = \frac{\frac{h_i^2}{E_i}}{\sum_{x=1}^{x=h} \frac{h_x^2}{E_x}}$$

$$E. P_i = \frac{P_1 + P_2}{2}$$

A través del fondo complementario que procura una mejor distribución de recursos entre las entidades federativas, se inicia el pro-

ceso para contrarrestar el defecto tradicional del sistema de participaciones, de favorecer en mayor medida a los estados más desarrollados y consecuentemente con mayor capacidad para generar impuestos.

### **3. Requisitos para participar en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones**

Para participar en los fondos que se han descrito, los estados deberán adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al efecto procederán a celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda. Tales convenios implican para el estado la obligación de derogar, dejar en suspenso o no establecer, impuestos reservados a la Federación en la Constitución, los que sean de carácter alcabalariorio, así como los que contraríen disposiciones fiscales que limiten o restrinjan el ejercicio de los poderes impositivos de los estados a cambio de que éstos reciban participaciones en la recaudación federal.

Estas limitaciones no constituyen una novedad. En los dos primeros casos se encuentran establecidas en la propia Constitución, y respecto a la última situación mencionada están ya contenidas en las distintas leyes federales que otorgan participaciones a los estados que opten por no gravar la misma materia, que han sido ya aceptadas por la totalidad de los estados.

Se incluyen nuevas limitaciones en la Ley del Impuesto al Valor Agregado —que entrará en vigor en 1980—, que establece que los estados que se adhieran al mencionado sistema se privarán de mantener impuestos locales o municipales sobre:

—los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos;

—la enajenación de bienes o prestaciones de servicios, cuando unos u otros se exporten;

—los bienes que integran el activo de las empresas;

—el capital de las empresas;

—los intereses pagados a instituciones de crédito o a bancos del extranjero.

Asimismo deberán abstenerse de aplicar impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones que les correspondan en los gravámenes federales.

Los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden dejar de hacerlo. En este caso, sin más limitación que la prevista por la Constitución en el sentido de no esta-

blecer impuestos en las áreas reservadas a la Federación por el mismo ordenamiento, ni aquellos que impliquen procedimientos alcabalariorios, podrán establecer los impuestos estatales o municipales que juzguen conveniente. Los estados que opten por esta alternativa, recibirán únicamente las participaciones establecidas en las leyes que se refieren a impuestos especiales de la Federación.

## VI. Conclusión

La existencia de un verdadero sistema impositivo nacional se evidencia en la equidad y suficiencia en la distribución de los recursos, es decir, en que los ingresos que se asignen a cada uno de los niveles de gobierno —en el caso de las entidades considerando tanto los derivados de sus fuentes propias y de la participación, como los derivados de los subsidios y de la perecuación— basten para garantizar la existencia de los medios necesarios para financiar los gastos que en la organización de la Federación queden a su cargo; y en que los residentes en distintas entidades, con niveles similares de ingresos, consumo y riqueza, soporten la misma carga tributaria y cuenten con el mismo nivel de servicios públicos.

El sistema fiscal es un instrumento para recabar fondos para subvenir a las necesidades públicas, de forma que se respete la exigencia de la equidad tributaria y se colabore a la consecución de los objetivos de la política económica y social. Por lo tanto, se estructura no en abstracto, sino en función de las necesidades, los medios y los objetivos concretos que se dan de momento en momento según lo plantea la realidad nacional.

Al iniciarse un nuevo estadio en la coordinación fiscal —más acorde con las necesidades del país y las exigencias de la coyuntura— se sientan las bases para un ulterior desarrollo mediante el cual, procediendo a los ajustes que las necesidades de los estados requieran y los medios de la Federación permitan, haga factible alcanzar —a medida que este instrumento se perfeccione— lo que la perecuación implica: una nivelación financiera integral.

## VII. BIBLIOGRAFIA

- BELL, Lewis C., "Local Fiscal Problems of Revenue Sharing", *National Tax Association, Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre, 1977, Louisville, Kentucky.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. "Particularidades del régimen tributario en nuestro sistema federal", *El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, "Finanzas Estatales", *Anuario Jurídico*, III-IV/1976-1977, México, 1978.
- HOYO D'ADDONA. Roberto, Conferencia de 7 de marzo de 1979. Luis Díaz-Monasterio-Gurén, Félix de, y Arco Ruete, Luis del, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una hacienda federal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1978.
- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, 1967, tomos II y VI.
- STRAUSS, Robert P., "General Revenue Sharing: How Well is it Working?" *National Tax Association, Proceedings of the Sixty Seventh Annual Conference*, Saint Louis Missouri, 1974.

CUADRO I  
CUADRO QUE MUESTRA LOS IMPUESTOS EN LOS QUE PARTICIPA  
CADA ENTIDAD

| Entidades           | Participación por disposición Constitucional |   |   |   |   |   |   |   |   |    | Participación Opcional           |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | S CA |    |    |    |    |
|---------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|------|----|----|----|----|
|                     | A B C A B                                    |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |      |    |    |    |    |
|                     | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | A                                | B | C | D | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |      | 11 | 12 | 13 | 14 |
| Aguascalientes      | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Baja California     |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Baja California Sur |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Campeche            |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Coahuila            |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Colima              |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Chiapas             |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Chihuahua           |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Distrito Federal    | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Durango             | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Guajuato            | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Guerrero            | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Hidalgo             |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Jalisco             |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| México              | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Michoacán           | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Morelos             | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Nayarit             |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Nuevo León          | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Oaxaca              |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Puebla              | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Querétaro           | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Quintana Roo        |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| San Luis Potosí     | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Sinaloa             |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Sonora              |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Tabasco             |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Tamaulipas          |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Tlaxcala            |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Veracruz            | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Yucatán             | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |
| Zacatecas           | X  | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X                                | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X  | X    | X  | X  | X  | X  |

FUENTE: Datos de la Dirección de Coordinación Fiscal.  
 La reciben directamente los municipios.  
 S Subsidios.  
 CA Cuota adicional.  
 Elaboración de la autora.

## Nota explicativa del Cuadro I

## Participación por disposición constitucional

1. **Aguamiel y productos de su fermentación (producción y consumo)**
2. **Benzol, Toluol, Xilol y Nafatas de Alquitrán de hulla (consumo)**
3. **Explotación de Terrenos o Bosques Nacionales**
4. **Explotación de Caza.**
5. **Cerillos y Fósforos, (producción y consumo)**
6. **6A. Cerveza, consumo ordinario y adicional al consumo**
- 6B. **Cerveza, producción ordinario y adicional a la producción**
- 6C. **6% sobre el valor de la cerveza**
7. **Energía eléctrica, producción, introducción y consumo**
8. **Explotación forestal**
9. **9A. Gasolina importada (consumo)**
- 9B. **Gasolina nacional (consumo)**
- 9C. **Gasolina (Venta)**
10. **10A. Minerales, metales, compuestos metálicos y minerales no metálicos, producción**
- 10B. **Concesiones mineras**
11. **Pesca, explotación**
12. **Petróleo y sus derivados, producción nacional, importación y consumo**
13. **Sal, producción y exportación**
14. **Tabacos labrados, producción y consumo**
15. **Terrenos nacionales, venta o arrendamiento.**

## Participación opcional

1. **1A. Aguardiente, producción**
- 1B. **Envasamiento de bebidas alcohólicas, consumo**
- 1C. **Alcohol potable, consumo**
- 1D. **Alcohol desnaturalizado, cabeza y colas envasadas en recipientes menores. Consumo**
2. **Aguas envasadas y refrescos, compraventa de primera mano y consumo**
3. **Alfombras, tapetes y tapices, compraventa de primera mano y consumo**
4. **Artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras, compraventa de primera mano.**
5. **Automóviles y camiones ensamblados, venta de primera mano**
6. **Cemento, producción y consumo**
7. **Aceites grasas y lubricantes, primera reventa**
8. **Llantas y cámaras de hule, producción y consumo**
9. **Automóviles, uso o tenencia.**
10. **Artículos de vidrio o cristal, compraventa de primera mano**
11. **Recargos y multas del impuesto sobre productos del trabajo**
12. **Recargos y multas del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal**
13. **Ingresos mercantiles**
14. **Ingreso global de las empresas (causantes menores y sujetos a bases especiales de tributación)**

Cuota adicional  
Despepite de algodón

Subsidios  
Herencia y legados

CUADRO II

CUADRO QUE MUESTRA LOS PORCENTAJES QUE EN 1975 REPRESENTARON LOS IMPUESTOS, PARTICIPACIONES Y SUBSIDIOS EN LOS INGRESOS DE CADA ENTIDAD MONTOS EN MILES DE PESOS

| Entidades         | Ingresos   | A<br>Impuestos | B<br>Participaciones, Subsidios | Porcentajes que los tm.<br>puestos, participaciones y<br>subsidios representan de<br>los ingresos |
|-------------------|------------|----------------|---------------------------------|---|
| Aguascalientes    | 151 326    | 39 187         | 36 682                          | 25.89   |
| Baja California   | 1 029 088  | 270 971        | 440 928                         | 26.33   |
| B. California Sur | 179 050    | 20 066         | 26 203                          | 11.39   |
| Campeche          | 136 906    | 30 342         | 24 612                          | 22.16   |
| Coahuila          | 961 107    | 424 107        | 140 541                         | 44.12   |
| Colima            | 120 376    | 56 267         | 19 337                          | 46.74   |
| Chiapas           | 529 252    | 121 555        | 158 423                         | 22.96   |
| Chihuahua         | 570 693    | 554 167        | 171 359                         | 57.08   |
| Distrito Federal  | 32 926 663 | 6 628 351      | 743 886                         | 20.12   |
| Durango           | 430 234    | 89 466         | 63 851                          | 20.56   |
| Guanaajuato       | 1 459 095  | 177 551        | 371 841                         | 14.84   |
| Guerrero          | 566 622    | 217 110        | 97 614                          | 20.56   |
| Hidalgo           | 211 842    | 36 665         | 63 237                          | 12.17   |
| Jalisco           | 3 408 870  | 388 449        | 990 034                         | 38.32   |
| México            | 5 305 609  | 1 120 264      | 330 744                         | 17.31   |
| Michoacán         | 792 531    | 304 318        | 121 901                         | 11.39   |
| Morelos           | 320 479    | 173 362        | 49 347                          | 29.04   |
| Nayarit           | 176 576    | 61 322         | 80 364                          | 21.11   |
| Nuevo León        | 3 528 531  | 1 062 809      | 1 421 441                       | 38.40   |
| Oaxaca            | 501 624    | 79 386         | 70 005                          | 15.23   |
| Puebla            | 833 611    | 152 041        | 113 163                         | 54.09   |
| Querétaro         | 79 874     | 13 475         | 13 697                          | 15.40   |
| Quintana Roo      | 176 769    | 23 747         | 11 293                          | 34.73   |
| San Luis Potosí   | 460 415    | 67 269         | 106 679                         | 30.12   |
| Sinaloa           | 1 021 170  | 571 305        | 129 101                         | 45.51   |
| Sonora            | 929 856    | 266 397        | 167 063                         | 40.28   |
| Tabasco           | 464 724    | 138 143        | 216 655                         | 13.43   |
| Tamaulipas        | 678 437    | 265 779        | 171 924                         | 6.38  |
| Tlaxcala          | 219 550    | 11 168         | 17 925                          | 14.61   |
| Veracruz          | 1 422 586  | 251 669        | 366 941                         | 23.17   |
| Yucatán           | 402 804    | 197 967        | 66 420                          | 39.17   |
| Zacatecas         | 204 771    | 55 213         | 39 133                          | 25.24   |
|                   |            |                |                                 | 8.16  |
|                   |            |                |                                 | 11.00   |
|                   |            |                |                                 | 0.36  |
|                   |            |                |                                 | 16.24   |
|                   |            |                |                                 | 19.11   |
|                   |            |                |                                 | 19.82   |

FUENTE: Resumen General de Ingresos de los Estados de 1975. Oficina de Finanzas, Departamento de Estudios Económicos.

Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Elaboración de la Autora.

## CUADRO III

## IMPUESTOS SUJETOS A PARTICIPACIÓN

## 1. Impuestos sujetos a participación por disposición constitucional.

| Impuesto   | Entidades (*) | Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción. | Cuota Fija sobre producción o consumo                  | Observaciones   |
|--|---------------|---|--|---|
| Aguamiel y productos de su fermentación          | E             |   | \$0.01 a)  | a) Para ayuda económica del Valle del Mezquital.<br>b) Para el Patronato del Ma-guey. |
| Producción                                       | E<br>M        |   | \$0.045 L<br>\$0.01 L                                  | c) Para aumentar la partici-pación de los Estados, ex-cepto Hidalgo.                  |
| Consumo  | E<br>M        |   | \$0.011 L<br>\$0.014 L b)<br>\$0.001 L<br>\$0.006 L c) |   |
| Benzol, Toluol, Xilol, Nafta, Alquitrán de Hulla |               |   |  |   |
| Producción                                       | E             |   | \$0.035 L  |   |
| Explotación de bosques y terrenos nacionales     |               |   |  |   |



|                          |   |               |   |
|--------------------------|---|---------------|---|
| Explotación              | E | 50%           | * sobre la participación recibida por el Estado   |
|                          | M | 50%*          |   |
| Caza                     |   |               |   |
| Explotación              | E | 50%           | * sobre la participación recibida por el Estado   |
|                          |   | 15%*          |   |
| Cerillos y Fósforos      |   |               |   |
| Producción               | E | 15%           | * sobre la participación recibida por el Estado   |
|                          | M | 34%*          |   |
| Consumo                  | E | 25%           |   |
|                          | M | 34%*          |   |
| Cerveza                  |   |               |   |
| Producción               | E | \$0.019 L     | El artículo 2 transitorio de la ley de Ingresos de la Federación para 1978 prevé que paulatinamente durante tres años a partir de 1979 desaparezca la cuota vigente de \$1.75 L con la cual se grava la producción y consumo de cerveza en sustitución de la anterior. El artículo dice: Durante los años de calendario que se indican a la base del impuesto sobre producción y consumo de cerveza se la aplicará en vez de las cuotas establecidas en el artículo : |
| Adicional por producción |   | \$0.13 L      |   |
| Ad valorem               |   | 2.8% ad val.  |   |
|                          |   | \$0.10 L      |   |
| Consumo                  | E | \$0.54 L      |   |
| Adicional por consumo    |   | 36.6% ad val. |   |
| Ad valorem               |   |               |   |

## CUADRO III

| Impuesto  | Entidades (*) | Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción. | Cuota Fija sobre producción o consumo | Observaciones  |
|---|---------------|---|---------------------------------------|--|
| <b>M</b>  |               |   |                                       |  |
| Consumo adicional   |               |   | \$0.019 L                             | Tasa de impuesto sobre el valor de la cerveza producida.                                     |
| Consumo   |               |   | \$0.012 L                             |  |
|   |               |   | 7.9 ad val.                           |  |
|   |               |   | 79                                    | \$1.30 12%   |
|   |               |   | 80                                    | \$0.85 18%   |
|   |               |   | 81                                    | \$0.40 24%   |
|   |               |   | 82                                    | \$0.00 31%   |
| Las participaciones a que se refieren el artículo 4 se ajustarán en los años antes citados en la misma proporción en que varíe la cuota fija. |               |   |                                       |  |
| El Distrito Federal percibe además de la participación como entidad la correspondiente a los municipios.                                      |               |   |                                       |  |
| Energía Eléctrica   |               |   |                                       | * La participación municipal la determinan las legislaturas locales en proporción a los KWH. |
| Producción e introducción   | E M           | 10% *   |                                       |  |

|                      |        |            |   |
|----------------------|--------|------------|---|
| Consumo              | E<br>M | 30%<br>*   | <p>Cuando para la realización de las obras se utilicen tierras agrícolas que constituyan fuentes de riqueza para las entidades afectadas, corresponderá el 70% de la participación a las entidades en las que esté situada la planta. El resto se distribuirá a las demás entidades en proporción al número de hectáreas inutilizadas. Cuando más del 50% de la energía sea consumida en entidades distintas de las afectadas, entre éstas se distribuirá el 30% de la participación sobre consumo y el 70% restante entre las afectadas en proporción a las hectáreas inutilizadas. Las entidades beneficiadas con el excedente de las participaciones por producción y consumo, deberán destinar el 25% de lo percibido a los municipios en cuyo territorio se encuentren ubicadas las obras.</p> |
| Explotación Forestal | E<br>M | 30%<br>20% |   |
| Explotación          | E<br>M |            |   |

## CUADRO III.

| Impuesto   | Entidades (*) | Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción.                          | Cuota Fija sobre producción o consumo | Observaciones   |
|--|---------------|--|---------------------------------------|---|
| Chicle   |               |  |                                       |   |
| Explotación  | E<br>M        | 35%<br>15%   |                                       |   |
| Minería  |               |  |                                       |   |
| Concesiones de explotación minera  | M             | 100%   |                                       | ( <sup>1</sup> ) oro, plata y azufre<br>( <sup>2</sup> ) hierro, carbón y manganeso<br>( <sup>3</sup> ) otros   |
| Producción de minerales metálicos, compuestos metálicos y minerales no metálicos | E<br>M        | 3.5% ( <sup>1</sup> )<br>1.0% ( <sup>2</sup> )<br>2.5% ( <sup>3</sup> )<br>* |                                       | * Las legislaturas estatales fijan la participación municipal.  |
| Pesca y buceo  | E<br>M        | 50%<br>40%*  |                                       | * sobre la participación recibida por el Estado.  |
| Petróleo y sus derivados   |               |  |                                       |   |
| Producción e importación   | E<br>M        | 9%<br>1%<br>9%<br>1%*  |                                       | * La participación a los municipios donde se consuman los productos importados se liquidará conforme a la distribución que señale la legislación local, o en su defecto, en proporción al número de habitantes de cada municipio. |
| Consumo  | M             | 1%*  |                                       |   |

|                       |   |      |           |  |
|-----------------------|---|------|-----------|--|
| Sal                   |   |      |           |  |
| Producción            | E | 50%  |           |  |
|                       | M | 40%  |           |  |
| Exportación           | E | 50%  |           | * sobre la participación percibida por el Estado |
|                       |   | 50%* |           |  |
| Tabacos labrados      |   |      |           |  |
| Producción            | E | 2%   |           |  |
|                       | M |      |           |  |
| Consumo               | E | 13%  |           |  |
|                       | M | 5%   |           |  |
| Terrenos Nacionales   |   |      |           |  |
| Venta o arrendamiento | E | 25%  |           |  |
|                       | M | 50%* |           | * sobre la participación percibida por el Estado |
| Gasolina              |   |      |           |  |
| Venta                 | E | 10%  |           |  |
|                       | M | 20%* |           |  |
| Consumo               | E |      | \$0.035 L |  |

2. Impuestos sujetos a participación opcional

|                                |   |      |  |   |
|--------------------------------|---|------|--|---|
| Acetites, grasas y lubricantes |   |      |  |   |
|                                | E | 20%  |  |   |
|                                | M | 40%  |  |   |
| Primera reventa                |   |      |  |   |
|                                | E | 20%  |  |   |
|                                | M | 40%  |  |   |
| Aguas envasadas y refrescos    |   |      |  |   |
| compraventa de primera mano    | E | 1.2% |  |   |
|                                | M | 10%* |  | La participación se concede sobre el precio de fabricación o de venta y no sobre el rendimiento del impuesto. |

## CUADRO III.

| <i>Impuesto</i>                     | <i>Entidades (*)</i> | <i>Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción.</i> | <i>Cuota Fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i>                              |
|-------------------------------------|----------------------|--|--|---|
| Consumo                             | E                    | 1.8%   |  | * sobre la participación percibida por el Estado. |
|                                     | M                    | 10%*   |  |   |
| Alcohol                             |                      |  |  |   |
| Producción de aguardiente           | E                    |  | \$ 1.20 L                                    | (1) Sobre el consumo de cada entidad.             |
| Envasamiento de bebidas alcohólicas | E                    | 38% (1)  |  |   |
| Envasamiento de cabezas y colas     | E                    |  |  |   |
| Alcohol potable                     | E                    |  | \$ 0.15 L                                    |   |
| Alcohol desnaturalizado             | E                    |  | \$ 0.60 L                                    |   |
| Alfombras, Tapetes y Tapices        |                      |  |  |   |
| Compraventa de primera mano         | E                    | 10%  |  | * sobre la participación percibida por el Estado. |
|                                     | M                    | 10%*   |  |   |

|   |        |             |  |
|---|--------|-------------|--|
| Consumo   | E<br>M | 30%<br>10%* |  |
| Artículos eléctricos, cintas, aspiradoras y pulidoras |        |             |  |
| Compraventa de primera mano                           | E<br>M | 10%<br>10%* | * sobre la participación recibida por el estado.                                     |
| Consumo   | E<br>M | 30%<br>10%* |  |
| Automóviles y camiones ensambliados                   |        |             | Existe además una participación de 20% para el Comité Nacional de Caminos Vecinales. |
| Venta de primera mano                                 | E<br>M | 20%<br>40%* | * sobre la participación recibida por el estado.                                     |
| Cemento Producción                                    | E<br>M | 20%<br>10%* | * sobre la participación percibida por el estado.                                    |
| Consumo   | E<br>M | 20%<br>10%* |  |
| Ingresos Mercantiles                                  | E<br>M | 45%<br>20%* | * sobre la participación recibida por el estado.                                     |

## CUADRO III

| <i>Impuesto</i>  | <i>Entidades (*)</i> | <i>Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción.</i> | <i>Cuota Fija sobre producción o consumo</i> | <i>Observaciones</i>  |
|--|----------------------|--|--|---|
| Llantas y cámaras de hule  |                      |  |  | Del ingreso líquido percibido tanto por la Federación como por los estados, se destina un 20% para caminos vecinales. |
| Producción   | E                    | 20%  |  |   |
| Consumo  | E                    | 20%  |  |   |
| Renta, Ingreso global gravable de las empresas causantes menores | E                    | 45%  |  | * sobre la participación recibida por el estado.  |
| de los sujetos a bases especiales de tributación.                | M                    | 20%*   |  |   |
| Tenencia o uso de automóviles                                    | E                    | 20%  |  | * sobre la participación recibida por el estado.  |
|  | M                    | 10%  |  |   |
| Artículos de vidrio o cristal                                    |                      |  |  |   |
| Compraventa de primera mano                                      | E                    | 40%  |  |   |
| Recargos y multas sobre el impuesto sobre productos del trabajo. | E                    | 45%  |  |   |



Recargos y multas sobre el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.

E 45%

### 3. Cuota adicional

despepite de algodón

No es participación sino una cuota adicional al impuesto federal que es del 18 al millar.

Producción

E 12 al millar  
M 15%\*

\* sobre la cuota estatal.

### 4. Subsidio

Herencias y Legados

Subsidio equivalente a lo que percibía en 1961 cada estado por concepto de impuestos locales sobre herencias y legados.

(\*) El Distrito Federal percibe las mismas participaciones concedidas a los Estados. Cuando la participación a los municipios no se calcula sobre la participación concedida al Estado, sino que se paga aparte de ésta, el Distrito Federal además de la participación correspondiente como entidad recibe la correspondiente a los municipios.

E.—Estados

M.—Municipios

FUENTE: Leyes respectivas.



## Notas explicativas del Cuadro IV

Impuestos en vigor en las entidades federativas en 1978.

1. Actos y operaciones contractuales
2. 2A. Agricultura, compraventa de primera mano  
2B. Agricultura, producción
3. 3A. Aguardiente, producción o compraventa de primera mano  
3B. Alcohol, producción o compraventa de primera mano  
3C. Alcohol, compraventa de segunda y posteriores manos  
3D. Bebidas Alcohólicas, producción o compraventa de primera mano  
3E. Bebidas alcohólicas, ventas de segundas y posteriores manos. Expendios.  
3F. Bebidas alcohólicas al copeo
4. Expendios de pulque
5. Aguas envasadas y refrescos
6. 6A. Algodón, despepite  
6B. Algodón, compraventa
7. Anuncios
8. Apicultura, producción  
8B. Apicultura, compraventa
7. Anuncios
8. Apicultura, producción  
8B. Apicultura, compraventa
9. 9A. Avicultura, compraventa  
9B. Avicultura, producción
10. 10A. Azúcar, adquisición  
10B. Azúcar, panela y mieles incristalizables, producción o compraventa.
11. 11A. Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles  
11B. Arrendamiento y subarrendamiento de muebles  
11C. Capitales invertidos con garantía de inmuebles  
11D. Capitales, productos  
11E. Constitución de hipotecas  
11F. Incremento al valor y mejoría específica de la propiedad
12. 12A. Comercio e Industria (Ingresos mercantiles)  
12B. Comercio e industria, impuestos locales autorizados  
12C. Comercio e industria (conceptos diversos)
13. Contribuciones especiales
14. Contribuciones para obras públicas
15. Chatarra, desperdicios de metales y similares
16. Despachos, sucursales o representantes en general
17. Desperdicios de papel, cartón y cartoncillo
18. Diversiones y espectáculos públicos
19. Donaciones
20. Empresas portadoras de personas y cosas
21. 21A. Ganadería, compraventa  
21B. Ganadería, cría  
21C. Ganadería, esquilmos  
21D. Ganadería, sacrificio
22. Gasolina y demás derivados del petróleo

23. Herencias y legados
24. Ingresos y erogaciones turísticas (hospedaje)
25. Instrumentos públicos
26. Juegos y apuestas permitidas
27. 27A. Leche, pasteurización  
27B. Leche, producción o venta
28. 28A. Mármoles, Cantera, Arena y otros, enajenación  
28B. Mármoles, Cantera, Arena y otros, explotación
29. Nóminas
30. 30A. Predial, urbano y rústico  
30B. Predial, ejidal  
30C. Plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos  
30D. Fraccionamientos
31. Remate de bienes y adjudicaciones
32. Rifas, sorteos y loterías
33. Tasas adicionales en general
34. Tasas adicionales para el fomento de la educación
35. 35A. profesiones y actividades lucrativas  
35B. Remuneración al trabajo personal  
35C. Funciones notariales
36. Traslación de dominio
37. 37A. Vehículos de motor, que no consumen gasolina  
37B. Vehículos de motor, compraventa entre particulares.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ