

FINANZAS ESTATALES

Tal como entró en vigor, la Constitución vigente, estableció la posibilidad de que tanto la Federación como los estados establecieran impuestos sobre las mismas fuentes, con la única excepción de los aranceles sobre el comercio exterior que se reservaron a la Federación,¹ dándose así lugar, al problema de concurrencia de facultades impositivas.

Para evitar 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 privativos de la Federación, no se hizo en dicho texto ninguna distribución de fuentes exclusivas de los estados, que así vieron disminuido su campo de imposición, ya que además de las fuentes de recaudación reservadas originalmente a la Federación² sucesivamente se le han concedido en forma exclusiva los impuestos sobre aprovechamiento y explotación de recursos propiedad de la nación; instituciones de crédito y sociedades de seguros y sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; así como sobre los impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.³ Sobre la recaudación por concepto de impuestos especiales, la Federación debe conceder una participación a los estados.

En la Tercera Convención Nacional Fiscal, reunida en 1947, se desechó la idea de la atribución exclusiva de fuentes de tributación, y se recomendó la celebración de convenios entre la Federación y los estados para garantizar la uniformidad y coherencia del sistema impositivo. Esta finalidad no se ha logrado; pero de esa convención surgió la Ley de Ingresos Mercantiles en la que se estableció un sistema de coordinación entre la Federación y los estados en el

¹ Texto original de la Constitución de 1917, artículo 73, fracción IX. "Derechos del pueblo Mexicano", *México a través de sus Constituciones*. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967. Tomo II, p. 757.
la cantidad que sirve de base para otorgarla.

² En 1933 el impuesto sobre energía eléctrica, en 1949 el impuesto sobre producción y consumo de cerveza; en 1942 el resto de los impuestos señalados en el texto. *Ibid.* Tomo VI, p. 642.

³ Texto actual de la Constitución, artículo 73, fracción XXIX.

campo de la imposición a las ventas, concediendo a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho de establecer una cuota local adicional a la Federal —aquella de 1.2%, ésta de 1.8%, lo que hacía un impuesto total de 3%—. Al iniciarse el sexenio transcurrido entre 1971 y 1976 sólo se habían coordinado quince estados, los de más bajo rendimiento en la recaudación, ya que el 74% de ella —sin contar la obtenida en el Distrito Federal— derivaba de los estados no coordinados.⁴

En estos dos últimos párrafos se ha hecho alusión a dos instrumentos para aliviar la múltiple imposición, a las tasas adicionales en el último de ellos, y a la participación en el impuesto en el que le antecede. La estructura y funcionamiento de cada uno de estos procedimientos es diferente. La participación consiste en la distribución hecha por el nivel impositivo superior a las distintas áreas del nivel impositivo inferior —la Federación a los estados, éstos a los municipios—, de un cierto porcentaje en los ingresos percibidos por un impuesto determinado de acuerdo con lo recaudado en cada una de dichas áreas. Requiere un control centralizado, ya que es el nivel impositivo superior el que generalmente realiza la estructuración del impuesto, en cuya administración y recaudación puede o no intervenir el nivel inferior de imposición, que obtiene una porción del rendimiento del gravamen de la que puede disponer libremente, sin haber corrido el riesgo ni la responsabilidad de aplicar un impuesto ni haber incurrido en ningún gasto para obtenerlo.

Da más eficiencia al sistema fiscal, ya que la eliminación de los trámites en el nivel inferior de imposición significa un ahorro tanto para la administración del impuesto como para el cumplimiento de la obligación fiscal por parte de los contribuyentes. Por otra parte, evita la competencia entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior a base de disminuciones y exenciones de impuestos para atraer a las industrias, o bien recurriendo a gravámenes más elevados para desanimar la introducción de artículos procedentes de otras jurisdicciones.

La tasa adicional consiste en la fijación de una tasa fiscal por parte del nivel impositivo inferior, en relación con la existente para el pago del impuesto del nivel impositivo superior. Si el nivel inferior de imposición libremente se ciñe a la estructura impositiva del nivel superior y establece este sistema unilateralmente, puede aplicar su tasa local con independencia del nivel impositivo superior; pero si implanta este procedimiento en coordinación con éste, la tasa adicional debe quedar sujeta a un límite máximo señalado de común acuerdo o determinado por el nivel impositivo superior; en este último caso implica una mella a la soberanía del nivel inferior de imposición. Como en el caso de la participación, se reducen los costos y se simplifican los trámites tanto para las autoridades como para los contribuyentes, y en tanto la tasa adicional es re-

⁴ García Camberos, Gilberto. "Evaluación de los resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Difusión Fiscal*, agosto de 1975, México, D. F., p. 68.

caudada por el propio nivel impositivo inferior y no es una aportación entregada a éste por el nivel impositivo superior —por lo que no existe el riesgo de que le sea retenida— representa un menor grado de centralización.

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 autoridades estatales y federales—. En estas reuniones se han analizado conjuntamente los problemas nacionales en materia de tributación, y sin que impliquen medidas coercitivas se han propuesto, tanto respecto a las leyes como a los sistemas administrativos, modificaciones que los representantes de cada entidad someten a sus respectivos gobiernos.

La finalidad de estas reuniones es facilitar el trabajo conjunto de la Federación y los estados para construir un sistema fiscal nacional que sea un instrumento para compartir la riqueza, promover el desarrollo y lograr un mejor equilibrio en la distribución de los ingresos tributarios entre cada nivel de imposición —Federación, estados y municipios— a fin de que cada uno de ellos puede realizar las atribuciones que le son propias. Para alcanzar estos objetivos es necesario corregir y armonizar los sistemas de tributación de cada entidad a efecto de que produzcan los ingresos que cada una de ellas requiere para financiar sus gastos públicos, propugnando al mismo tiempo por suprimir procedimientos alcabalatorios y otras deficiencias que obstaculizan el desarrollo. Para auxiliar en esta tarea se fundó el INDETEC: ⁵ Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Un problema permanente es encontrar el mejor medio de que los estados cuenten con recursos para satisfacer sus necesidades financieras. Aunque las finanzas de cada uno de los estados presentan problemas particulares porque los recursos naturales, el costo de los servicios y la densidad demográfica difieren en cada caso, todos tienen uno en común, la enorme brecha entre los relativamente escasos recursos financieros que tienen —con posibilidades de expansión prácticamente nulas— y la acelerada demanda de satisfactores que exigen el desarrollo del país y la explosión demográfica.

La coordinación fiscal integral tiende a un fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales —para lograr un sistema tributario orgánicamente más estructurado en sus diferentes niveles y acorde con las exigencias del país— que permita lograr una más equitativa distribución del ingreso fiscal que acorte las grandes diferencias tradicionales entre los medios financieros de la Federación y de los estados, producto de una acentuada concentración económica y de un desarrollo desequilibrado.

El régimen transcurrido entre 1971 y 1976 ha sentado las bases para una labor compartida entre la Federación y los estados con la meta de alcanzar un

⁵ Creado en la III Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrada en Mazatlán del 3 al 6 de abril de 1973.

desarrollo económico en el que participen tanto la Federación como las entidades federativas elevando el rendimiento tributario regional, para lo cual se han tomado medidas consistentes por una parte en eliminar la nociva competencia interestatal en materia de estímulos fiscales y obtener la coordinación fiscal total, y por la otra en un incremento a la participación estatal en los impuestos federales.

Para lograr la coordinación interestatal, es imprescindible que cese la disparidad de tasas fiscales y de criterios legales en las distintas leyes estatales porque esa situación da por resultado la existencia de situaciones más favorables a los contribuyentes de algunos estados así como a la existencia de precios diferentes en cada entidad para productos similares, lo que propicia la actividad de los contribuyentes a caza de lagunas en las leyes y la introducción de productos de un estado a otro como una manera de obtener márgenes de utilidad más amplios, ocasionando perjuicios a las haciendas locales. Con el auxilio de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados ⁶ se pretende lograr la uniformidad en los criterios fundamentales de todas las legislaciones.

Debido a que los estados venían manteniendo una absurda competencia 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 competencia para estimular a la industria 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.

Aún concediendo que fueran los impuestos los que obstaculizaran el desarrollo de los estados, los estímulos concedidos en esas condiciones son 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 estén

⁶ Constituida en la misma fecha que el INDETEC, funge como consejero directivo de éste. Se integra con representantes de los fiscos federal y locales. Para efectos de esta organización del territorio mexicano se divide en ocho zonas. NOROESTE —Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa— NORTE CENTRO —Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas— NORESTE —Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo y Tlaxcala— OCCIDENTE —Nayarit, Jalisco, Colima y Aguascalientes—, CENTRO —San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Michoacán—, METROPOLITANA —Distrito Federal, México, Morelos y Guerrero—, SURESTE —Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas—, PENINSULAR —Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo—. Las entidades federativas están representadas por los titulares de las tesorerías respectivas. Como sólo nueve miembros integran la comisión, en forma rotativa se elige un representante dentro de cada uno de los grupos ya mencionados. Dichos representantes duran en su encargo dos años, pero cada año se renueva la mitad de ellos. La Comisión es presidida por el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados*. Tomo correspondiente al Informe, SHCP. México, 1973, p. 189 y 190.

situadas sus empresas, y siendo aquellos más elevados que los estatales y estos deducibles para efectos del impuesto federal, el sacrificio de las haciendas locales se traduce 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 ingreso en la hacienda local es el fisco federal.

Uno de los logros de la nueva política de coordinación es el compromiso de parte de los estados —aún no aplicado plenamente— de no conceder franquicias fiscales con fines de fomento industrial, a fin de que la Federación pueda aplicar sin interferencias la política nacional de protección a la industria. Existe la propuesta de que los subsidios, franquicias y exenciones que la Federación conceda a las industrias beneficiadas se consideren como subsidio a los estados en los que estén situadas.⁷

Otro de los logros de la política que se comenta, ha sido obtener la coordinación de todos los estados respecto a la imposición a las ventas, que como se dijo con anterioridad, permanecía estancada desde 1957, año en el que se coordinó el último de los quince estados que habían aceptado ese sistema. En la Reunión de Tesoreros de los Estados no Coordinados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 estos, proporcionaban recursos económicos que excedían a los que resultarían de aplicar la tasa adicional prevista por la Ley de Ingresos Mercantiles.⁸

Existe también el explicable rechazo a un sistema que acrecienta la centralización y la dependencia del poder federal y el temor de que ocurra respecto a este impuesto —del que los estados derivan la mayor parte de sus recursos— lo que ha ocurrido con otras fuentes de recaudación, pues empleando distintos argumentos y en detrimento de las facultades de los estados, la Federación ha ido absorbiendo cada vez más atribuciones, elevando a precepto constitucional las normas que establecen como privativas de la Federación las fuentes de ingresos que ha ido restando a los estados. Atendiendo a esta tendencia se teme que la centralización respecto a la imposición a las ventas aliente una reforma constitucional que la establezca como fuente de recursos privativa de la Federación.

Al implantarse en 1971 la tasa de 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 conce-

⁷ Iñiguez Castillo, Salvador. “Exenciones, Franquicias y Subsidios” *Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados*. Tomo correspondiente a las ponencias, SHCP, México, 1973, p. 187.

⁸ *Ibid.* Tomo correspondiente al Informe, p. 123.

derse 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 que la parte que correspondía al estado en la recaudación federal fuera inferior a la que podía recaudar por sí mismo, y por otra parte 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, por lo que se hizo insostenible la posición de los estados reacios a coordinarse, y a pesar de la mencionada desconfianza hacia la centralización, desde 1973 todos aceptaron coordinarse para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles —si bien se ha solicitado volver al sistema de tasas adicionales locales, fijando estas en 1.8%, que sumadas a un impuesto federal de 2.2% darían la tasa de 4% que se aplica actualmente, y corresponden al porcentaje que se concede por vía de participación—. ⁹

Durante el tiempo que los estados mantuvieron sus propios gravámenes unos vincularon la imposición con el ingreso siguiendo el criterio del domicilio del contribuyente, otros emplearon el criterio de la fuente del ingreso y la mayoría adoptaron un criterio mixto, lo que llevó a la múltiple imposición. Al coordinarse, todos los estados tuvieron que sujetarse al criterio del domicilio. Para la Federación es irrelevante donde se recaude el impuesto, con tal que se cobre; pero para los estados es de vital interés establecer un criterio equitativo respecto a la entidad a la que corresponde hacerlo, por lo que se plantea el problema de distribuir la participación entre los estados productores y los consumidores.

El crecimiento económico de México se caracteriza por un desarrollo industrial limitado a unas cuantas entidades. Por razones obvias, en estos estados —productores de la mayoría de las manufacturas que se consumen en la República— se encuentran localizadas las oficinas matrices de las industrias que las fabrican y en ellas se facturan las ventas de los productores que se envían a otras entidades.

El texto legal en vigor ¹⁰ en el momento de aceptarse la coordinación consideraba percibido el ingreso en el lugar en donde el contribuyente tuviera establecido su negocio, industria o comercio. Cuando existían sucursales, despachos, bodegas, o dependencias que operaban en entidades federativas distintas a aquellas en la que estaba ubicada la matriz, estaban obligadas a manifestar sus ingresos en el lugar en que estuvieran ubicadas cada una de ellas y a efectuar el pago del impuesto en la oficina recaudadora de esa jurisdicción. En este

⁹ Navarra Ayala, Jorge. "Participación en el Rendimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en Función del Domicilio del Causante o de la Fuente de Riqueza." *Op. cit.* Tomo correspondiente a las ponencias, p. 208.

¹⁰ Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, artículos 11 y 12, según el texto en vigor hasta 1975.

caso la matriz debía declarar y pagar el impuesto exclusivamente respecto a los ingresos que percibiera directamente, es decir, sin mediación de ninguna de las sucursales, despachos, bodegas o dependencias obligadas a pagar el gravamen.

Las sucursales, despachos, bodegas o dependencias que percibían ingresos cubrían el impuesto causado sobre esos ingresos en la oficina en la que estuvieran empadronados; pero si no percibían ingresos se limitaban a presentar una declaración por una sola vez en la oficina en la que se hubieran empadronado, manifestando que no los obtenían.

Conforme a esas reglas, cada entidad recaudaba el impuesto que pagaran los sujetos cuya casa matriz, sucursal, despacho, bodega o dependencia *con ingresos* estuviera establecida dentro de su territorio, independientemente de que la enajenación de los bienes, su arrendamiento o la prestación de servicios se verificara real o jurídicamente en el ámbito espacial de otro estado, o de que en otra entidad se realizaran las operaciones por conducto de comisionistas o mediadores.

Este criterio hizo proliferar el número de sucursales y bodegas registrados como *sin ingresos*, y que los causantes recurrieran a la comisión mercantil, aduciendo que el comisionista era un simple intermediario que levantaba pedidos de mercancías sujetos a la aprobación del comitente, y que por consiguiente era en el domicilio de este último donde se perfeccionaba el contrato, se percibían los ingresos y debía enterarse el gravamen. El resultado era que la entidad en la que operaba el comisionista no percibía participación alguna del impuesto a cargo del comitente, a pesar de que por la traslación del impuesto quien realmente pagaba el gravamen era el comprador residente en su territorio. De este modo se transferían recursos de los estados menos desarrollados a los más industrializados.

Al establecer ese sistema —sin tomar en cuenta que la verdadera fuente generadora del ingreso se encuentra donde se extraen las materias primas o donde está ubicada la fábrica— se omitió considerar los casos en los que el ingreso se originaba en entidades más débiles económicamente, y que aunque la facturación que amparaba la enajenación de bienes en ellas extraídos, procesados y terminados se efectuaba en una entidad distinta —la cual se beneficiaba por el solo hecho de que en ella estuviera situado el domicilio del causante— dicha facturación representaba el valor de los bienes originados en el estado más pobre.

Conforme al sistema que se viene exponiendo, los estados importadores de artículos manufacturados no podían recaudar impuesto de los causantes que tenían su domicilio en otro estado, no obstante que las operaciones objeto del gravamen se verificaran en su ámbito espacial, lo cual era inequitativo para los estados menos desarrollados, ya que no recibían beneficio fiscal alguno por los productos que se consumían en su territorio provenientes de entidades produc-

toras, siendo que el impuesto incidía en los causantes consumidores a través del precio de venta.

De acuerdo con el criterio de que la fuente del ingreso se determina en función del domicilio del contribuyente, se impedía la participación al estado donde estaba la fuente económica del ingreso. Porque las matrices están ubicadas en el Distrito Federal, Sinaloa y Baja California Norte, aunque de aguas del entonces Territorio de Baja California se extraían productos cuyo valor anual en 1972 era aproximadamente de setenta millones de pesos —y dicha entidad debe destinar parte de su presupuesto a establecer y mantener los servicios que las industrias pesqueras demandan—, el territorio no percibía beneficio económico alguno, ni aún sobre los productos consumidos en su jurisdicción, porque también estos se facturaban fuera de su territorio.¹¹

En Tlaxcala —el estado más pobre de la República— se encuentran instaladas ochenta y dos fábricas con ingresos gravables anuales estimados en ese mismo año, aproximadamente en setenta y cuatro millones de pesos. Las de más importancia tienen sus matrices en el Distrito Federal —la entidad más rica de la República— Por razones de su escasa extensión territorial y poca capacidad económica el consumo en Tlaxcala es mínimo, y la mayor parte de la producción es vendida fuera del estado, y en ambos casos es facturada en el Distrito Federal, por lo que Tlaxcala no percibía participación ni aún como consumidor.¹²

Para eliminar esta falta de equidad se propuso la reforma de los preceptos que rigen esta situación derogando el texto que se refiere a las dependencias sin ingresos gravables. Así mismo se propuso que el ingreso se considerara percibido en el lugar en donde el contribuyente estableciera su negocio, industria, comercio, sucursal, bodega, despacho o dependencia, presumiendo, sin que se admitiera prueba en contrario que tales establecimientos, percibían los ingresos provenientes de la prestación de servicios o de la enajenación de los productos que por su conducto se hicieran llegar a terceros. Por lo que respecta a los ingresos de los comitentes, se propuso que se consideraran percibidos en los lugares donde operara el comisionista, mismo que debería retener el impuesto y enterarlo en la oficina recaudadora del lugar donde se enajenaran las mercancías.¹³

¹¹ Santa Ana González, Jorge. "Postura del Gobierno del Territorio de Baja California, Frente al Problema de la Participación en el Rendimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles". *Ibid.* Tomo correspondiente a las ponencias, SHCP, México, 1973, p. 219.

¹² Dorantes Alvarez, J. Faustino. "Tlaxcala, Entidad Productora frente a las entidades en Relación con el Impuesto sobre ingresos mercantiles." *Ibid.* Tomo correspondiente a las ponencias, p. 223.

¹³ Navarro Ayala, Jorge. "Participación en el rendimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en función del domicilio del causante o de la fuente de la riqueza." *Op. cit.* Tomo correspondiente a las ponencias, pp. 204 a 206.

La reforma del texto legal se hizo,¹⁴ aunque no en los términos propuestos. No desaparece de la Ley la mención a los establecimientos sin ingresos; pero de acuerdo con la modificación, cuando los contribuyentes tengan diversos establecimientos cada uno de ellos deberá presentar en la oficina receptora que corresponda, las declaraciones de sus ingresos para efectos del pago del impuesto, conforme a reglas que toman en cuenta la combinación de cuatro circunstancias: qué establecimiento levanta el pedido, cuál expide la factura, en cuál se efectúa la entrega material de la mercancía y cuál cobra el precio de la mercancía o servicio.

Se considera percibido el ingreso en el establecimiento que reúne tres de esos supuestos. Si en ninguno concurren en ese número se considera que el ingreso se percibe en el establecimiento en el que se efectúe la entrega material de la mercancía junto con cualquiera de otros dos hechos. La mera entrega de la mercancía se vincula con la generación del ingreso sólo en caso de que en ningún establecimiento se reúnan dos de los supuesto mencionados; pero si se da la concurrencia de dos hechos en un establecimiento y en otro se realiza sólo la entrega de la mercancía, el ingreso se considera percibido en aquel. Cuando la enajenación de bienes se haga a través de comisionistas que en su establecimiento hagan la entrega de la mercancía, el ingreso del comitente se considera percibido en dicho establecimiento, que para ese efecto se estima como una dependencia del comitente. El comisionista responde solidariamente del pago del impuesto a cargo del comitente.

Tratándose de prestación de servicios se siguen las reglas señaladas en el párrafo anterior, sólo que en este caso los hechos cuya combinación determina la participación del ingreso son la recepción del pedido, la prestación del servicio, la expedición del comprobante y el cobro del importe, excepto en los casos en los que el servicio prestado sea el de hospedaje —pues entonces el ingreso se entiende percibido en el lugar donde esté ubicado el inmueble en el que se preste dicho servicio— y cuando el servicio prestado sea la construcción de inmuebles, situación en que se considera establecimiento receptor del ingreso el que esté situado en el lugar donde se construyan dichos bienes.

Por lo que respecta al arrendamiento, si tiene por objeto bienes inmuebles se considera establecimiento receptor del ingreso el que esté ubicado en el lugar donde se encuentre el bien objeto del contrato; si el objeto del contrato son bienes muebles, se siguen las mismas reglas mencionadas el hablar de la enajenación de bienes.

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 a los estados es la más cuantiosa; pero no es la única que reciben. Por disposición constitucional reciben partici-

¹⁴ Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, artículos 11 y 12, según el texto en vigor desde 1976.

pación sobre la recaudación obtenida de la aplicación de los impuestos especiales que en forma exclusiva el mencionado ordenamiento reserva a la Federación —a los que ya se hizo referencia al principio de este trabajo—.

Si optan por derogar sus propios gravámenes la perciben también sobre lo recaudado en sus respectivas jurisdicciones por concepto de impuestos sobre aguas envasadas y refrescos; alfombras, tapetes y tapices; artículos eléctricos; discos, cintas, aspiradoras y pulidoras; vidrio y cristal; automóviles y camiones ensamblados; cemento; llantas y cámaras de hule; reventa de aceites, grasas y lubricantes; alcoholes; tenencia de automóviles e Impuesto sobre la Renta aplicable a empresas causantes menores.¹⁵

Como puede verse en el Cuadro I, en el sexenio al que se viene haciendo referencia, se han ampliado las participaciones tanto en su número —impuesto sobre la renta, tenencia de automóviles, alcoholes, ingresos mercantiles, venta de gasolina, alfombras, discos— como en su cuantía —explotación forestal, sal, tabacos labrados, aceites lubricantes, aguas envasadas— aumentándolas aún en exceso al incremento en la recaudación federal. En 1970 las participaciones representaron el 30% de la suma de los presupuestos de las entidades, y en 1974 el 43%. Con respecto al aumento que representan en relación con las percibidas en 1970, en 1971 el incremento fue de 18% y de 289% en 1974, o sea, que en este último año las participaciones fueron cuatro veces la suma percibida en 1970.¹⁶

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 de ésta corresponde a los municipios, aunque a veces se deja a las legislaturas locales determinar su monto.

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,¹⁷ de hecho la Federación pasa sobre la soberanía de los estados y retiene a estos parte de su participación que entrega directamente a sus municipios.

El procedimiento de entregar las participaciones de acuerdo a lo recaudado en cada estado, produce un sistema de distribución que intensifica la desigualdad entre los estados, ya que beneficia a las entidades de mayor desarrollo

¹⁵ Ver Cuadro I.

¹⁶ García Camberos, Gilberto, "Evaluación de los resultados de las reuniones Nacionales de Tesoreros de las entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Difusión Fiscal*, agosto de 1975, México, D. F., p. 72.

¹⁷ Comentarios de representantes municipales en la Reunión Constitutiva del Servicio Nacional de Apoyo a los Ayuntamientos. Excélsior, 5 y 15 de junio de 1975.

económico porque en ellas el rendimiento fiscal es más elevado. En los once estados de más bajo desarrollo la recaudación obtenida por la Federación representa el 2% de la recaudación total, y las participaciones el 10% de las concedidas; mientras que en el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y Veracruz se recaudó el 81% del total de los impuestos y se concedió el 40% de las participaciones.¹⁸

Un problema permanente es encontrar el mejor medio de canalizar ingresos federales a estados en los 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, los estados más ricos son los más favorecidos. Si se quiere dar un sentido de redistribución de riqueza a los ingresos federales entregados a los estados tienen que recurrirse a subsidios.

Consisten estos 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 mayor rendimiento en las áreas que gozan de una mejor situación económica, a través de ellos se logra una cierta nivelación 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.

Si se compara el monto de los recursos obtenidos por cada estado a lo largo de un periodo de varios años, es indudable que se encontrará que aumentan a medida que el ingreso nacional crece; pero a menos que ese incremento supere la elevación ocurrida en la demanda de servicios que tienen que proporcionar —lo cual no sucede— el aumento de sus medios económicos no representa una mejor situación económica. La necesidad de aportaciones de la Federación a los estados pone de manifiesto que estas entidades no pueden financiarse con sus propios recursos, y su otorgamiento, si bien disminuye los problemas económicos de aquellas, acrecienta la centralización financiera.

De acuerdo con las cifras y porcentajes que aparecen en el cuadro II, los estados que para su financiamiento dependen en mayor proporción de los impuestos son Michoacán, 40%; Tamaulipas, 44%; Guerrero, 45%; San Luis

¹⁸ Salas Gutiérrez, Carlos. "Coordinación en materia de Impuestos Especiales", *Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados*. Tomo correspondiente a las ponencias, SHCP. México, 1973, p. 92.

CUADRO I

Cuadro que muestra los incrementos ocurridos en el sexenio comprendido entre 1971 y 1976, en los porcentajes sobre la recaudación federal que como participación reciben los estados; y en los porcentajes que sobre la participación estatal perciben los municipios.*

IMPUESTOS	Régimen en vigor en 1970		Régimen en vigor en 1976		Incremento experimentado en la participación	
	Participación estatal	Participación municipal	Participación estatal	Participación municipal	Nivel Estatal	Nivel Municipal
PARTICIPACIONES CONSTITUCIONALES						
AGUAMIEL Y PRODUCTOS DE SU FERMENTACIÓN	45.6%	15.1%	45.6%	15.1%		
BENZOL	35%	**	35%	**		
EXPLOTACIÓN FORESTAL	20%	25%	50%	40%	150%	60%
CAZA	50%	30%	50%	30%		
CERILLOS Y FÓSFOROS						
Producción	15%	**	15%	34%		***
Consumo	25%	**	25%	34%		***
CERVEZA	50%	13.64%	47.14%	17.42%	-5.72% ¹	27.71%
ENERGÍA ELÉCTRICA	40%	**	40%	**		
CHICLE	50%	30%	50%	30%		
MINERÍA						
Concesiones de explotación minera	*	75%	*	75%		
Carbón mineral	10%	**				
Minerales no metálicos	50%	**	50%	**		

Minerales metálicos	variable ²	**	variable ²	**		
PESCA	50%	30%	50%	40%		33%
PETRÓLEO						
Producción	9%	11.11%	9%	11.11%		
Consumo			9%	11.11%		
SAL	20%	50%	50%	40%	150%	—20% ³
TABACOS						
Producción	2%	*	2%	*		
Consumo	12%	8.3%	13%	38.5%	8%	364%
EXPLOTACIÓN DE TERRENOS NACIONALES	50%	50%	50%	50%		
VENTA TERRENOS NACIONALES	25%	50%	25%	50%		
GASOLINA						
Venta			10%	20%	N	N
Consumo ⁴	54%	*	54%	*		
PARTICIPACIONES OPTATIVAS						
ACEITES LUBRICANTES	10%	*	20%	40%	100%	N
AGUAS ENVASADAS ⁵						
Producción	0.6%	**	1.2%	10%	100%	***
Consumo	0.9%	**	1.8%	10%	100%	***
ALCOHOL			variable ⁶	*		
ALFOMBRAS ⁷						
Venta de primera mano			10%	10%		
Consumo			30%	10%		

CUADRO I (continuación)

Impuestos	Régimen en vigor en 1970		Régimen en vigor en 1976		Incremento experimentado en la participación	
	Participación estatal	Participación municipal	Participación estatal	Participación municipal	Nivel Estatal	Nivel Municipal
DISCOS ⁷						
Venta de primera mano			10%	10%		
Consumo			30%	10%		
TENENCIA DE AUTOMÓVILES			30%	33%	N	*
AUTOS ENSAMBLADOS	20%	*	20%	40%		N
CEMENTO						
Producción	20%	*	20%	10%		
Consumo	20%	*	20%	10%		
INGRESOS MERCANTILES	40% ⁸	15%	45%	20%	12.5%	33%
LLANTAS Y CÁMARAS DE HULE						
Producción	20%	*	20%	*		
Consumo	20%	*	20%	*		
RENTA ⁹			45%	20%	N	N
VIDRIO Y CRISTAL	40%	*	40%	*		
DESPEPITE DE ALGODÓN ¹⁰	40%	15%	40%	15%		

* La Ley Federal no establece participación.

FUENTE: Leyes respectivas.

* En los textos legales la participación se fija generalmente como un porcentaje del impuesto federal —o estatal, en su caso—; pero

en ocasiones consiste en cuotas fijas sobre el precio del producto gravado. La participación municipal se fija unas veces como un porcentaje del impuesto federal y otras veces como un porcentaje de la participación que corresponde al estado. Para poder hacer el estudio comparativo, en los casos en que la participación se señala como una cuota fija se ha convertido ésta en un porcentaje de la cuota federal; así mismo, dentro de la participación estatal se incluye la que corresponde al municipio, y ésta se considera siempre en relación con la participación correspondiente al estado.

** La participación es determinada por cada legislatura local.

*** Por diferir el porcentaje señalado en cada ley estatal no puede cuantificarse la modificación ocurrida.

N Participación otorgada a partir del sexenio 1971-1976.

- 1 La disminución en el porcentaje de participación se compensa con el incremento de la cantidad que sirve de base para otorgarla.
- 2 No es propiamente una participación, sino un impuesto adicional aplicado lo mismo que el impuesto federal, sobre el precio oficial de cada producto.
- 3 La disminución en el porcentaje de participación otorgado al municipio se compensa con el aumento en la participación estatal que sirve de base a la municipal.
- 4 Trata en realidad de un impuesto adicional.
- 5 El porcentaje se determina no sobre el rendimiento del impuesto federal, sino sobre el precio de fábrica o de venta al público.
- 6 Varía de acuerdo con la calidad y tipo del producto.
- 7 Entre 1971 y 1972 estaba incluido en la cuota especial de la Ley de Ingresos Mercantiles.
- 8 Hasta 1973 se trataba no de una participación sino de una cuota adicional. El porcentaje que aparece en el cuadro está establecido de acuerdo con la relación existente entre la cuota correspondiente al estado y la suma de las cuotas federal y local.
- 9 Limitado al recaudado de las empresas causantes menores y de causantes que tributen bajo bases especiales de tributación en los giros agrícolas, ganadero o de pesca.
- 10 Se trata realmente de una cuota adicional.

CUADRO II

Cuadro que muestra la procedencia de los recursos de las entidades federativas para el ejercicio de 1973, así como el porcentaje que cada una de las fuentes de ingresos representa del total de ingresos

Entidades	Total de ingresos	Fuente de los ingresos Estatales (miles de pesos)					Porcentaje que cada una de las fuentes de ingresos representa del total de ingresos				
		(1) Impuestos	Participaciones	Subsidios	Endeudamiento	(2) Otros	Impuestos	Participaciones	Subsidios	Endeudamiento	Otros
Aguascalientes	68 282	34 392	13 118	—	—	20 772	50.00	19.12	—	—	30.88
B. California N.	557 053	138 227	97 215	—	—	321 611	24.78	17.41	—	—	57.81
B. C. Sur	97 022	13 935	28 967	28 229	12 516	13 375	14.43	29.90	28.87	13.40	13.40
Campeche	75 513	48 926	10 233	4 997	—	11 357	65.33	13.33	6.67	—	14.67
Coahuila	408 916	57 127	191 168	14 197	81 789	64 635	13.94	46.70	3.42	20.05	15.89
Colima	77 283	36 713	10 543	12 882	—	17 145	48.05	12.99	16.88	—	22.08
Chiapas	332 157	122 994	56 503	16 099	5 082	131 479	37.05	17.17	4.82	1.51	39.46
Chihuahua	651 711	345 065	89 953	6 000	147 500	63 193	52.91	13.87	0.92	22.70	9.66
D. F.	24 869 839	4 201 071	357 660	—	6 896 531	13 414 571	16.89	1.44	—	27.73	53.94
Durango	308 781	52 926	41 937	—	59 130	174 788	17.15	13.59	—	—	56.64
Guanajuato	979 832	124 472	120 457	—	—	734 903	12.76	12.24	—	—	75.00
Guerrero	349 402	158 894	42 986	2 540	4 731	140 541	45.42	12.29	0.86	1.13	40.00
Hidalgo	104 964	19 606	42 998	—	—	42 360	19.05	40.95	—	—	40.00
Jalisco	1 817 206	343 441	511 072	517 186	111 415	334 092	18.93	28.13	28.43	6.16	18.39
México	2 802 328	667 676	1 043 268	—	—	1 091 384	23.84	37.22	—	—	38.94
Michoacán	497 930	200 276	60 003	13 611	76 149	147 931	40.16	12.05	2.81	15.26	29.72
Morelos	232 122	118 382	15 451	—	40 278	58 011	50.86	6.90	—	17.24	25.03
Nayarit	98 867	51 544	23 145	397	692	23 089	52.53	23.23	0.40	0.70	23.23
Nuevo León	2 109 598	1 189 642	159 207	—	251 835	508 914	56.40	7.54	—	11.94	24.12
Oaxaca	153 928	57 306	33 063	—	13 837	49 722	37.01	21.43	—	9.09	32.47
Puebla	514 486	322 871	59 992	—	80 192	51 431	62.72	11.65	—	15.53	10.10
Querétaro	52 637	12 427	24 058	—	—	16 152	24.53	45.28	—	—	30.19
Quintana Roo	70 723	9 028	4 030	42 878	1 900	12 887	12.68	5.63	60.56	2.82	18.31
S. L. Potosí	211 268	97 200	21 319	—	6	92 743	45.97	9.95	—	0.03	44.08
Sinaloa	725 450	375 563	63 262	21 793	—	264 832	51.79	8.68	3.03	—	36.50
Sonora	670 703	224 280	190 109	—	8 967	247 347	33.43	28.36	—	1.31	36.87
Tabasco	227 096	86 239	27 331	20 300	—	93 226	37.90	12.33	8.82	—	40.98
Tamaulipas	391 660	172 839	73 205	1 728	—	143 888	44.13	18.62	0.51	—	36.74
Tlaxcala	92 507	8 387	12 197	59	9 000	62 864	9.68	12.90	0.06	9.68	67.74
Veracruz	692 405	220 243	112 580	4 782	68.974	285 826	31.75	16.31	0.72	9.96	41.27
Yucatán	207 070	77 519	24 071	30 000	12 252	63 428	37.20	11.59	14.49	5.80	30.92
Zacatecas	165 626	36 398	17 773	52 989	12 737	45 729	21.69	10.84	31.93	7.83	27.71

FUENTE: Resumen General de Ingresos Estatales 1973. Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística, Departamento de Estudios Económicos, Oficina de Finanzas.

- (1) El concepto Impuestos incluye gravámenes directos —sobre propiedad raíz, ingresos personales, capitales, tenencia o uso de vehículos— gravámenes indirectos —sobre agricultura, ganadería, minería, industria y comercio— e impuestos adicionales sobre impuestos y derechos.
- (2) El concepto Endeudamiento incluye anticipos a cuenta de participaciones —préstamos del gobierno federal, de instituciones bancarias privadas y oficiales, de instituciones oficiales y de particulares.
- (3) El concepto Otros incluye derechos —registros, certificaciones, derechos, licencias, permisos, inspecciones, tránsito—, productos, enajenación y explotación de bienes del estado, aprovechamientos —aprovechamientos, recuperaciones donativos, multas—, y en cada uno de esos rubros el renglón "diversos".

Potosí, 46%; Colima, 48%; Aguascalientes, 50%; Morelos, 51%; Sinaloa, 52%; Nayarit y Chihuahua, 53%; Nuevo León, 56%; Puebla, 63%; y Campeche, 65%.

Los estados que presentan los más altos porcentajes por concepto de participaciones son Baja California Sur, 30%; México, 37%; Hidalgo, 41%; Querétaro, 45% y Coahuila, 47%.

Las entidades en las que el porcentaje de endeudamiento es más alto son Coahuila, Chihuahua, y el Distrito Federal, con 20%, 23% y 28% respectivamente. Las fuentes de esos ingresos son las instituciones bancarias privadas en el segundo. El Distrito Federal los obtiene en orden decreciente de particulares, de la banca oficial y de la banca privada.

Las entidades en las que los subsidios representan los mayores porcentajes respecto al ingreso total son Jalisco, Baja California Sur, Zacatecas y Quintana Roo, en las cuales los porcentajes son en ese orden, de 28%, 29%, 32% y 60%.

Aguascalientes, Baja California Norte, Guanajuato, Hidalgo, México y Querétaro no perciben ingresos por subsidios ni por endeudamiento. Otros estados —Campeche, Colima, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas— no perciben préstamos, y otras entidades los reciben en porcentajes mínimos: San Luis Potosí, .003%; Nayarit, .70%, Sonora 1.34%, Guerrero, 1.43%, Chiapas 1.51%, Quintana Roo 2.82%. No perciben subsidios el Distrito Federal, Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sonora; y los reciben en escasa proporción Tlaxcala, .06%, Nayarit .40%, Tamaulipas .51%, Veracruz .72%, Guerrero .86%, Chihuahua .92%, Michoacán 2.81% y Sinaloa 3.03%.

Los estados que no dependen para su financiamiento de impuestos ni participaciones; pero que tampoco se apoyan en subsidios o empréstitos, dependen en mayor proporción de los conceptos englobados en el cuadro II en el rubro "otros". Esto significa que la mayor parte de sus ingresos proviene de las contraprestaciones por pago a la prestación de servicios públicos —registros, certificaciones, licencias—, de ingresos por actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público —explotación y venta de bienes patrimoniales del estado— o de recargos, multas y donativos —pero en todo caso se trata de ingresos relacionados con fuentes de riqueza situadas en la jurisdicción del estado o con actividades en ella desarrolladas—. Están en este caso Sonora y Tamaulipas, 37%; México, 39%; Chiapas, Guerrero e Hidalgo, 40%; Veracruz y Tabasco, 41%; San Luis Potosí, 44%; el Distrito Federal, 54%; Durango, 57%; Baja California Norte, 58% y Guanajuato 75%.

Mientras más dependan de impuestos para su financiamiento, más sana es la economía de los estados; las participaciones ponen de manifiesto una cierta dependencia de la Federación, pero en última instancia se refiere a fuentes de riqueza propias de los estados, que excepto en las materias reservadas por la Constitución a la Federación, podrían gravar por su propia cuenta. También

se relacionan con fuentes de riqueza situadas en el estado o con actividades económicas en él desarrolladas los ingresos que se engloban en el rubro "otros". En tanto mayor es la proporción de ingresos que obtienen las entidades por concepto de subsidios, mayor es la dependencia con respecto a la Federación, ya que su otorgamiento queda a voluntad de ésta, la que inclusive puede señalar su destino. Si los préstamos no provienen de la Federación, no implican una dependencia con respecto a ésta; pero en sí, el endeudamiento no es una fuente de recursos deseable, ya que significa que tanto el capital como los intereses deben cubrirse con los rendimientos de otras fuentes de financiamiento, lo que representa una carga adicional para los contribuyentes y habitantes del estado.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ