

Segunda Parte

CAPÍTULO II

PROBLEMAS DERIVADOS DE LA MÚLTIPLE IMPOSICIÓN EN MÉXICO

Impuesto sobre los que existe participación por disposición constitucional	142
Impuestos sujetos a participación opcional	147
Impuesto adicional	149
Cuotas adicionales	150
Situación fiscal de los municipios	152

Capítulo II

PROBLEMAS DERIVADOS DE LA MÚLTIPLE IMPOSICIÓN EN MÉXICO

Facultades exclusivas de la Federación. Esfuerzos realizados para resolver el problema de la múltiple imposición. Resultados de las dos primeras Convenciones Nacionales Fiscales. Objeto de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Conclusiones de la misma. Impuestos sobre productos derivados del trabajo. Impuestos sobre productos derivados del capital. Impuestos sobre herencias, legados y donaciones. Arbitrios municipales. Impuestos a la agricultura. Impuestos a la ganadería. Impuestos sobre propiedad rústica y urbana. Impuestos a la industria y al comercio. Impuestos especiales. Plan nacional de Arbitrios. Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios. Comisión Nacional de Arbitrios. Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Panorama fiscal actual del país. Impuestos sobre los que existe participación por disposición constitucional. Impuestos sujetos a participación opcional. Impuesto adicional. Cuotas adicionales. Subsidio en sustitución del impuesto sobre herencias y legados. Situación Fiscal de los municipios. Consideraciones finales.

Parte de los problemas financieros que afrontan los gobiernos de los Estados se debe a la competencia que el gobierno federal les hace en el terreno fiscal. Los municipios se encuentran en una situación aún peor, pues tienen que enfrentarse al poder superior de la Federación y del Estado.

Facultades exclusivas de la Federación. Nuestra Constitución reserva al poder federal los principales instrumentos de política económica:

- Faculta al Congreso para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación,⁵⁷ mientras prohíbe a los Estados emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como contratar directamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de emitirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.⁵⁸
- Concede al Congreso de la Unión el poder para establecer casas

⁵⁷ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 73, fracción VIII.

⁵⁸ *Ibid.*, art. 117, fracción VIII.

- de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener y determinar el valor de la moneda extranjera,⁶⁰ en tanto prohíbe a los Estados acuñar moneda y emitir papel moneda.⁶⁰
- Autoriza al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior,⁶¹ y prohíbe a los Estados gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera, gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o de producciones semejantes de distinta procedencia.⁶²
 - Confiere en exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el presupuesto federal anual de gastos,⁶³ y da poder al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.⁶⁴

La facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto implica que la Federación puede gravar cualquier fuente de ingresos, además de las que la Constitución le reserva en forma exclusiva y que las entidades federativas no pueden gravar: ⁶⁵

- comercio exterior;
- aprovechamiento o explotación de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta a los componentes de los terrenos, tales como minerales, piedras preciosas, salinas, combustibles, minerales y petróleo;
- comercio y explotación de las aguas de los mares territoriales, de las lagunas o esteros que comuniquen con el mar, las de los lagos interiores ligados a corrientes constantes, ríos, lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- energía eléctrica;
- producción y consumo de cerveza.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 73, fracción XVIII.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 117, fracción III.

⁶¹ *Ibid.*, art. 73, fracción XXIX.

⁶² *Ibid.*, art. 117, fracciones V y VIII.

⁶³ *Ibid.*, art. 73, fracción IV.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 75, fracción VII.

⁶⁵ *Ibid.*, art. 73, fracción XXIX.

- gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- cerillos y fósforos;
- aguamiel y productos de su fermentación;
- explotación forestal;
- producción y consumo de cerveza.

En los últimos siete casos la misma Constitución dispone que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que las leyes determinen; pero se excluye totalmente a los Estados del control y administración de estas fuentes de riqueza.

Las medidas anteriores, que ciertamente reducen mucho la libertad de actuación de los Estados libres y soberanos que de acuerdo con la Constitución integran la Federación, tienden a asegurar que la política del país no se vea obstaculizada ni por las políticas internas que pudiera seguir cada Estado en particular si tuviera potestad para aplicar políticas económicas independientes, ni por la influencia en la política general del país a través de la concurrencia con los Estados en las principales áreas de la política económica.

Esfuerzos realizados para resolver el problema de la múltiple imposición. Aunque dentro del campo previsto por la Constitución los Estados están en libertad para formular su política fiscal, hay una gran desigualdad entre el monto total de la recaudación y los ingresos de los Estados y los ingresos de los Estados entre sí.

Reconociendo el papel que desempeña la estructura política del país y la coexistencia de tres niveles distintos de imposición que lleva ineludiblemente a la múltiple imposición y a la generación de conflictos fiscales entre las distintas entidades que integran la Federación y ésta, se han reunido en nuestro país tres convenciones fiscales para considerar los problemas impositivos del país y planear su adecuada solución.

Resultados de las dos primeras Convenciones Nacionales Fiscales. Respecto a los resultados de las dos primeras convenciones, efectuadas en 1925 y 1933, en el texto de la convocatoria de la tercera, celebrada en 1947, se lee, respecto de la primera, que “La extensión misma de los problemas que la reunión debió abordar, la falta de antecedentes que permitiera sentar bases firmes de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los Estados, y en cierto sentido la ausencia de estudios e investigaciones previos que orientaran las decisiones de la asamblea, dieron lugar a que las resoluciones de ésta sólo tuvieran el carácter de recomendaciones generales, que sin embargo fueron de gran valor por cuanto implicaron el reconocimiento unánime por parte de

los gobiernos de los Estados de la existencia de los defectos que el Ejecutivo Federal señaló en la convocatoria; la urgencia de corregirlos y la posibilidad de lograr esa finalidad mediante la celebración continuada de las autoridades hacendarias locales y federales.”⁶⁶

Por lo que hace a la Segunda Convención, expresa que “. . . las discusiones tuvieron una mayor entidad que las deliberaciones de la Primera Convención. No en balde se había despertado —con la celebración de la Primera— el interés por el estudio de la situación tributaria del país: se había reconocido por las propias autoridades fiscales los graves defectos del régimen imperante y se había anunciado su corrección como una necesidad inaplazable; por eso las conclusiones de la Asamblea de 1933 tuvieron ya el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles de los que en esos momentos tenían frente a sí los erarios locales y el erario federal: 1º la escasa productividad de los impuestos existentes —no obstante su multiplicidad— para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la Nación y de las localidades, y 2º la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso que, como se había reconocido en 1925, constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.”

“... Desgraciadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir el ejercicio presidencial y por esa causa no pudieron dictarse desde luego medidas de carácter legislativo que condujeron a la realización de esas conclusiones.”⁶⁷

Objeto de la Tercera Convención Nacional Fiscal. La Tercera Convención Fiscal se convocó con las siguientes finalidades:

“a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.

“b) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país —Federación, Estados y municipios— deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.

⁶⁶ *Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal.* Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1953, p. 2.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

“c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.”⁶⁸

Cada una de las delegaciones de las entidades participantes estuvo integrada por un representante del gobierno del Estado, por un representante común de los municipios del mismo Estado, y por un asesor experto en materia fiscal.

Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Las conclusiones aprobadas por la Tercera Convención Fiscal fueron las siguientes:

Impuestos sobre productos derivados del trabajo. Respecto a sueldos y salarios se acordó que:

“I. Los ingresos derivados de las remuneraciones serán gravados por una sola vez.

“II. Los Estados abolirán los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo. En el impuesto que se establezca de acuerdo con la conclusión primera, participarán, a cambio de los impuestos locales y municipales, la Federación, los Estados y los Municipios, en la proporción que de común acuerdo aprueben los organismos legislativos correspondientes.”⁶⁹

Impuestos sobre productos derivados del capital. Y por lo que toca a productos de la inversión de capitales se convino en que:

“I. Los productos de la inversión de capitales deben ser gravados una sola vez.

“II. Los Estados abolirán los impuestos locales y municipales sobre productos de la inversión de capitales; a cambio de ello, en el impuesto que se establezca de acuerdo con la conclusión anterior, participarán la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito y Territorios Federales en la proporción que fijen los organismos legislativos correspondientes.”⁷⁰

Afortunadamente ninguna de estas conclusiones se ha llevado a la práctica. Ciertamente es que del impuesto sobre la renta deriva la Federación su mayor recaudación; pero sería absurdo que no siendo privativa de ella esta fuente de impuestos, de acuerdo con la Constitución, los Estados consintieran en verse privados de ella. Por el contrario, cada vez se extiende más entre los Estados la aplicación de gravámenes sobre el trabajo y el capital y es de esperarse que a medida que pase el tiempo sus resultados sean cada vez más satisfactorios, pues así como de ellos obtiene una gran recaudación la Federación —especialmente del im-

⁶⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 24.

puesto sobre salarios—, también existe para los Estados la posibilidad de encontrar en ellos una efectiva fuente de ingresos. El cerrarse esta posibilidad a cambio de una participación en el impuesto federal recaudado en sus respectivas jurisdicciones, no compensaría el aumento de su dependencia hacia la Federación. Así lo han visto las entidades, y en consecuencia han optado por aplicar gravámenes en la materia por sí mismas.

Impuesto sobre herencias, legados y donaciones. Por lo que toca al impuesto sobre herencias, legados y donaciones, se concluyó que:

“I. Debe establecerse una legislación uniforme en materia de impuesto a sucesiones y donaciones en toda la República.

“II. Se recomienda como modelo para la legislación local la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito y Territorios Federales, de 7 de septiembre de 1940, siempre y cuando se le hagan las modificaciones y adaptaciones del caso.

.....

“6a. Con las adaptaciones del caso, adóptese en toda la República la Ley del impuesto sobre Donaciones para el Distrito y Territorios Federales, de 25 de abril de 1934.”⁷¹

A partir del 19 de enero de 1962 se derogaron en el Distrito y Territorios Federales la ley vigente para el cobro del impuesto sobre herencias y legados.

La Secretaría de Hacienda otorga subsidios en sustitución de los impuestos locales sobre herencias y legados a los Estados que deroguen sus leyes en la materia, con el objeto de compensarlos por la recaudación que dejan de percibir por ese motivo. Al suprimirse en los Estados los impuestos locales mencionados, quedan también automáticamente suspendida la ley federal que regula el cobro en dichos Estados de los impuestos señalados por la misma.

En las declaratorias expedidas por la Secretaría de Hacienda a efecto de que se suspenda el cobro del impuesto de que se trata en los Estados que aceptan derogar sus propias legislaciones, se establece que si el Estado expide disposiciones que en forma directa o indirecta restauren el cobro de algún impuesto local que grave las herencias o legados, se reanudará el cobro del impuesto federal de acuerdo con las leyes relativas.

A partir del 19 de enero de 1950 queda abrogada automáticamente la Ley Federal del Impuesto sobre Donaciones en el momento en que comience a regir en las entidades la ley del impuesto sobre donaciones

⁷¹ *Ibid.*, pp. 22 y 23.

que se expida sobre la base de conceder a la Federación el 40% del rendimiento total en ese gravamen.⁷³

Entre los aprovechamientos de la Federación que señala la Ley de Ingresos, se encuentran las participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación, y sobre las de donaciones, también así expedidas.⁷³

Esta situación es fruto de la Segunda Convención Nacional Fiscal, que aprobó que la legislación que gravara herencias, legados y donaciones, debería ser uniforme y materia exclusiva de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales.

Arbitrios municipales. Por lo que se refiere a arbitrios municipales, se acordó que:

“I. Para asegurar la libertad del Municipio —consagrada por la Constitución como base de la organización política de la República— es conveniente dotar a los ayuntamientos de una hacienda pública propia que les permita prestar adecuadamente los servicios públicos que les corresponden.

“II. La Hacienda Pública Municipal debe formarse esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; e integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales.

“III. Dentro del concepto enunciado en la conclusión que antecede debe considerarse:

“a) Como actividad de carácter local las diversiones y los espectáculos públicos de cualquier género; los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señale la legislación local respectiva, los mercados y el comercio ambulante al menudeo.

“b) Como derechos por servicios públicos municipales los de aguas potables, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, registro, panteones y los de cooperación por obras municipales de urbanización; así como los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal.

“IV. Las participaciones a los municipios en impuestos federales, cuando se trata de las mismas fuentes de riqueza serán uniformes por lo que hace a su porcentaje en toda la República y proporcionales en cada caso al monto de los ingresos distribuibles. Iguales características tendrán las participaciones en impuestos locales para los municipios de cada Entidad Federativa.

“La Asamblea recomienda que la participación de los municipios en el impuesto predial urbano sea mayor que el predial rústico.”⁷⁴

Aunque se respetan las áreas impositivas señaladas anteriormente para los municipios, y en algunos casos gravan otras materias, como ingresos

⁷³ Ley que abroga condicionalmente la ley del impuesto sobre donaciones de 25 de agosto de 1926.

⁷⁸ Ley de ingresos para la Federación para el ejercicio fiscal de 1971, art. 1º, fracción XVIII, 5 y 6.

⁷⁴ Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal..., p. 25.

provenientes del ejercicio de profesiones liberales, del capital —limitándose a intereses de capitales fabriles e industriales— y elaboración de alcoholes, generalmente los municipios carecen de los recursos necesarios para realizar sus fines; sin que pueda hacerse una aseveración que sea válida para todos los municipios, cosa imposible, dado su número —2 352 hasta 1960— y lo variable de su situación, ya que mientras hay municipios con presupuestos anuales de \$658 y \$777 —los de Hidalgo y José María Morelos, en Tlaxcala— el municipio de Acapulco tiene un presupuesto anual de \$17.000,000, que representa el 58% del presupuesto del Estado de Tlaxcala.

Impuesto a la agricultura. En lo referente a impuestos sobre la agricultura, se convino que:

“PRIMERA. Los impuestos a los productos agrícolas sean considerados transitorios y complementarios del impuesto predial, para irse suprimiendo conforme vaya avanzando la catastración.

“SEGUNDA. La administración y recaudación de los impuestos a los productos agrícolas deben ser del dominio y competencia de los Estados o Territorios.

“TERCERA. Deben uniformarse los gravámenes a productos de la agricultura a través de impuestos a la producción preferentemente evitando la duplicidad del gravamen sobre el mismo producto.

“CUARTA. Tiéndase a exceptuar de toda imposición la producción agrícola de artículos de primera necesidad destinados al consumo interior.

“QUINTA. Para la aplicación de este impuesto debe hacerse una selección de los diferentes productos agrícolas, agrupándolos por su naturaleza e importancia económica nacional.

“SEXTA. Deben derogarse los impuestos de otra naturaleza que con diferentes denominaciones graven la agricultura o la producción, recomendando la Asamblea que la Federación vaya reduciendo paulatinamente la imposición sobre la renta en la cédula primera y la agricultura.

“SÉPTIMA. Sobre el rendimiento de estos impuestos deberán tener participación los municipios.”⁷⁵

Impuestos a la ganadería. En lo que toca a impuestos a la ganadería, se acordó que:

“PRIMERA. Debe considerarse el impuesto a la ganadería como transitorio y complementario del impuesto predial, para irse suprimiendo de acuerdo con el perfeccionamiento catastral que vayan logrando las entidades federativas.

“SEGUNDA. Debe considerarse la administración y recaudación del impuesto a la ganadería, por las razones expuestas, del dominio y competencia de los Estados y Territorios con participación a los municipios en sus rendimientos.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 27.

“TERCERA. Debe gravarse a la ganadería con un solo impuesto bajo la forma del impuesto a la compraventa, con tasas que no sean onerosas, dadas las circunstancias actuales porque atraviesa esta industria.

“CUARTA. Debe establecerse un solo impuesto de producción sobre los productos ganaderos derivados de los animales vivos, tales como lana, pelo, cerda, leche, etcétera.

“QUINTA. El registro de fierros y marcas de sangre y los servicios de rastro, deben constituir solamente derechos municipales y no duplicatorios del impuesto a la ganadería.

“SEXTA. Se recomienda sean derogadas las legislaciones distintas a la anterior sugestión, a fin de uniformar el panorama de la industria ganadera en toda la República, recomendando la Asamblea que la Federación vaya reduciendo paulatinamente la imposición sobre la renta en la cédula primera sobre la ganadería.”⁷⁶

En lo que se refiere a los impuestos sobre propiedad rústica y urbana, se convino en que:

“PRIMERA. El objeto del impuesto, tratándose de los predios urbanos, debe ser, por una parte la tierra, y por otra, las mejoras y construcciones que en ella se realicen.

“SEGUNDA. La base del impuesto predial urbano debe ser exclusivamente el valor, tanto de la tierra como de las mejoras y construcciones.

“TERCERA. En todo caso, la regla básica a que deberá atenderse al practicar avalúos de predios urbanos, es la de que los valores que éstos señalen se acerquen, en lo posible, al valor comercial, tanto de la tierra como de las mejoras y construcciones, teniendo en cuenta todos los factores que puedan influir en ese valor.

“CUARTA. Como meta por alcanzar a medida que vaya siendo posible la realización de la reforma fiscal en toda la República, debe establecerse que la valuación ha de fundarse en catastros técnicos, centralizados en las oficinas catastrales de cada entidad local.

“QUINTA. Mientras el porcentaje a que se refiere el punto anterior no sea realizable, los Estados que no cuenten con catastros técnicos deberán proceder conforme a las bases siguientes:

“a) Los procedimientos de valuación estarán al cuidado de una Oficina Central Catastral, dependiente del Estado. Los avalúos se practicarán por juntas valuadoras municipales; que se integrarán con representantes de los propietarios y con representantes de las autoridades estatales y municipales.

“b) Para realizar los avalúos, las juntas valuadoras municipales se sujetarán a los instructivos que, con carácter general, se aprueben para todo el Estado.

“c) Las leyes locales establecerán que sólo el organismo correspondiente tendrá facultades para modificar los avalúos aprobados por las juntas valuadoras municipales.

“SEXTA. El impuesto predial sobre la propiedad rústica tendrá como único objetivo el valor comercial de la tierra.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 28.

“SÉPTIMA. Para estimular las inversiones que contribuyan a aumentar la productividad de la tierra, las leyes locales, exceptuarán del pago del impuesto predial rústico, por un plazo de cinco años, las construcciones y mejoras y los incrementos del valor comercial de la tierra resultantes de ellas.

“OCTAVA. La propiedad inmueble debe ser fuente de imposición local. En consecuencia, la Federación debe quedar fuera de concurso, por lo que debe recomendársele que derogue sus impuestos sobre aparcería y arrendamiento de la Ley General del Timbre y la contribución federal sobre el impuesto predial. Sin embargo, la Federación sí podrá establecer derechos de cooperación para la realización de obras públicas que ella ejecute.

“NOVENA. La recaudación del impuesto predial corresponde a los Estados, quienes otorgarán a los Municipios una participación en el rendimiento del impuesto que aquéllos recauden.

“DÉCIMA. Es conveniente derogar el impuesto de plusvalía.

“DECIMOPRIMERA. No es conveniente crear impuestos sobre incremento no ganado de valor.

“DECIMOSEGUNDA. Deben subsistir las contribuciones especiales de cooperación con motivo de la realización de obras públicas de urbanización; pero la cantidad que se derrame entre los causantes no excederá del cincuenta por ciento del costo total de las obras.”⁷⁷

En la actualidad la Federación se abstiene de gravar la propiedad raíz, y a partir de 1949 desapareció la contribución federal, que era una cuota adicional de la Federación que se cobraba sobre los ingresos de los fiscos locales y municipales.

La Ley del Timbre no incluye el contrato de aparcería.

Impuestos a la industria y al comercio. Por lo que hace a los impuestos a la industria y al comercio, se convino en:

“I. Unifórmese en la República la imposición sobre el comercio y la industria.

“II. Como primer paso inmediato para lograrlo, recomiéndese a las autoridades federales:

“A) Que supriman los impuestos especiales al comercio que actualmente tienen establecidos, inclusive el de expendios de bebidas alcohólicas.

“B) Que establezcan cuanto antes un impuesto sobre ingresos en función de las ventas comerciales, derogando a partir de la fecha en que principie a surtir sus efectos el que se sugiere, los federales sobre compraventa y sobre actos, documentos y contratos de carácter mercantil. El gravamen que se recomienda debe tener los siguientes rasgos fundamentales:

“a) será de carácter proporcional;

“b) no establecerá tasas diferenciales en razón de la clase de productos materia de la venta, pero se recomienda que la industria sea gravada con tasas menores que el comercio;

“c) las tasas serán lo más reducidas posibles;

“d) para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante éstos presentarán declaraciones periódicas;

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 29 y 30.

“e) la legislación federal dará intervención a las autoridades locales y a los causantes en la verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones de dichos causantes;

“f) no quedarán afectos al pago de este gravamen los ingresos que se obtengan por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial;

“g) estarán en vigor el impuesto sobre ventas de carácter federal, hasta que se establezca en todo el país un impuesto sobre ingresos en función de ventas comerciales, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso d) de la conclusión IV;

“C) Que las autoridades federales establezcan, teniendo en cuenta los riesgos contenidos en el punto anterior, un impuesto local para el Distrito y Territorios Federales, debiendo derogar a partir de la fecha en que principie a surtir sus efectos este gravamen, los que en estas entidades se recauden por concepto de giros mercantiles e industriales, así como el especial sobre artículos de lujo, y de ser posible, el de compraventa de alcohol.

“III. Recomiéndese a los Estados que desde luego den los pasos necesarios para la fusión en uno solo, de los impuestos estatales y municipales sobre el comercio y la industria, sobre las siguientes bases:

“A) Se gravarán los ingresos por ventas.

“B) El impuesto será proporcional.

“C) Las tasas serán menores para la industria que para el comercio.

“IV. Recomendación de carácter general:

“A) Que el organismo al que se asigne por esta Tercera Convención Nacional Fiscal la función de llevar a la práctica las resoluciones de la misma, realice los trabajos y estudios necesarios a la brevedad posible, para la implantación o establecimiento de una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales, que sustituirá a los que los Estados y municipios tienen en la actualidad, sobre ventas, operaciones mercantiles, patentes, actividades mercantiles e industriales, etcétera. El gravamen tendrá los rasgos fundamentales a que se refiere el punto B de la conclusión II y además:

“a) el rendimiento del impuesto a que este punto se refiere (gravamen general sobre ingresos en función de ventas comerciales e industriales) se repartirá entre los Estados y los municipios.

“b) la recaudación y administración del impuesto de que se trata corresponderá a las autoridades fiscales de los Estados;

“c) estará en vigor hasta que se implante el impuesto sobre ventas en función del consumo;

“d) cuando alguno o algunos de los Estados establezcan sus impuestos al comercio y a la industria en función de las ventas comerciales, sujetándolo a las bases anteriores, se aplicará tan sólo la legislación local en la que se reconocerá a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33%.

“B) Que el repetido organismo al que recomienda esta convención la realización de las decisiones por ella tomadas, efectúe cuanto antes los estudios necesarios para determinar la posibilidad de implantar en la República el

impuesto sobre ventas al consumo. Igual recomendación se hace a cada uno de los Estados y los municipios.

“C) El organismo a que el párrafo anterior se refiere, formulará, llegado el caso, un anteproyecto de legislación sobre ventas en función del consumo, a efecto de que éste se someta a una nueva asamblea de autoridades fiscales de la Federación y de los Estados, en la que será oída una representación de los causantes.

“D) En caso de implantarse el impuesto sobre ventas al consumo, dejará de regir el gravamen sobre ingresos en función de ventas comerciales.”⁷⁸

En 1948 se reformó la Ley del Timbre cuyo ámbito quedó reducido a los actos, documentos y contratos civiles, y entró en vigor la Ley de Ingresos Mercantiles que cumple los principios formulados por la Tercera Convención Nacional Fiscal.

Impuestos especiales. Por lo que respecta a impuestos especiales, se llegó a las siguientes conclusiones:

“1a. Los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y la industria, así como los que gravan la generación de energía eléctrica y el consumo de gasolina, benzol y otros productos ligeros del petróleo, tendrán el carácter de impuestos en participación.

“Los impuestos especiales que gravan a los ferrocarriles deben ser privativos de la Federación, sin que las Entidades Federativas y Municipios tengan derecho a participación.

“Las leyes que rijan esa clase de tributos especificarán el derecho de los Estados a intervenir en la determinación de sus participaciones y de las bases de la legislación.

“2a. En todos los impuestos federales especiales, sobre todo los que gravan la explotación de los recursos naturales, debe otorgarse una participación razonable a las Entidades Federativas y Municipios.

“Deben hacerse los estudios procedentes para efectuar una equitativa distribución de las participaciones que correspondan a las entidades Federativas y Municipios en las recaudaciones de los impuestos especiales, procurando el aumento de las participaciones de los Estados y Municipios en donde existan explotaciones exhaustivas.

“Esas participaciones deben considerarse como la compensación legítima que les corresponde a las Entidades Federativas y Municipios por la abstención legal de imponer gravámenes sobre estas fuentes.

“Para establecer el procedimiento que, en lo futuro, simplifique y facilite el pago de las participaciones, deberá oírse la opinión de las entidades interesadas.

“3a. Los ingresos en participación derivados de los impuestos especiales federales se distribuirán en tres porciones fijas: una para la Federación, otra para las Entidades Federativas y Municipios y una más con las que se constituirá un fondo de reserva, para ayudar a cualquier Entidad Federativa que sufra un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las Entidades que lo necesitan; pero, por ningún motivo se disminuirá el tanto por ciento fijo que les corresponda.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 32-34.

“Cuando el fondo de reserva de que habla la conclusión anterior sea insuficiente para lograr su finalidad, se estudiará la conveniencia de crear otros impuestos de naturaleza análoga a los especiales existentes, previa consulta con las Entidades Federativas interesadas, o bien el aumento de las tasas de éstos, principalmente de los que se refieren a artículos considerados como nocivos, o ambas cosas.

.....
“5a. Se recomienda a la Federación aumentar las participaciones que actualmente se conceden a las entidades en los impuestos especiales, de modo que ellas disfruten de un aumento adicional en su ingreso equivalente al 25% del aumento que registren los ingresos netos totales de la Federación.

“6a. Es recomendable la supresión de los impuestos especiales al comercio, pero como excepción se aconseja la creación de un impuesto especial a la adquisición de determinados artículos de lujo, cuando se establezca el impuesto sobre ventas al consumo.

“Por razones contrarias, y como compensación a la creación de ese impuesto, se recomienda la supresión de los que gravan los artículos de primera necesidad a medida que los ingresos provenientes de aquel gravamen y demás que corresponden a las Entidades Federativas vayan compensando los que se obtienen, en la actualidad, de los tributos que recaen sobre los mencionados artículos de primera necesidad.

“Deben suprimirse los impuestos que gravan al consumo o uso de las aguas de propiedad nacional, por las repercusiones que esos tributos puedan tener en la elevación de los precios de los artículos de consumo necesario y de la energía eléctrica.

.....
“8a. Es recomendable la supresión de los gravámenes sobre empresas de transportes, pero, en el caso de que por necesidades presupuestales no sea posible prescindir de tales arbitrios, debe establecer un tratamiento uniforme para cada una de las diversas clases de transporte.

“9a. Es aconsejable la supresión del 10% adicional federal y de los demás de igual carácter que existan en las Entidades Federativas, para evitar la superposición impositiva y de la diversidad de los sistemas de pago de cada gravamen.

“10a. Es conveniente la supresión de los impuestos con fines extrafiscales a medida que desaparezcan las causas que hayan motivado la creación de cada uno de ellos.”⁷⁹

Acerca del Plan Nacional de Arbitrios:

“I. La Tercera Convención Nacional Fiscal considera que la consolidación de la unidad económica nacional indispensable para que la nación pueda realizar sus fines esenciales sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

“II. La Tercera Convención Nacional Fiscal reconoce que uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación de la unidad económica de la nación es la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, porque no ha permitido lograr ni un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes ni la suficiencia de recursos fiscales para atender todos los

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 35-36.

servicios públicos que el país reclama, ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades político-económicas que coexisten en el país. Para obtenerla se recomienda la adopción de un sistema nacional de impuestos, que, dentro de nuestras leyes constitucionales y de las limitaciones de nuestro desarrollo económico, grave al contribuyente con justicia y equidad; permita atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres entidades (Federación, Estado y Municipios) y haga posible proyectar y llevar a cabo un plan general de fomento de la producción y elevación del nivel de vida de nuestra población.

“III. Para alcanzar los objetivos enunciados en las conclusiones anteriores, la Tercera Convención Nacional Fiscal recomienda la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios, que tenga en cuenta:

“a) El hecho de que la Federación, los Estados y los Municipios son entidades políticas con necesidades propias, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra organización constitucional y que tienen funciones específicas, pero que las tres tienen como fuente común de arbitrios el patrimonio propio de los contribuyentes en la parte que es afectable por las leyes fiscales del país; y la consideración que de ese hecho deriva, de que sólo mediante una distribución técnica de facultades que coordinen la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto entre ellas, de los impuestos en unos casos y de sus productos en otros, pueden obtener los tres, recursos adecuados a los servicios públicos que cada una tiene encomendados.

“b) La necesidad de que las haciendas públicas de las tres entidades, Federación, Estados y Municipios se constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que le sean propias (ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades (ingresos en participación).

“c) La conveniencia de que la imposición sobre fuentes privativas de los Estados y de los Municipios, se someta a bases de uniformidad y coordinación en beneficio conjunto de tales entidades y de la economía nacional sin que ello implique en ningún caso la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.

“d) El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación de la Federación de los Estados y de los Municipios, o de dos de estas categorías de entidades públicas y de que es conveniente que en esos casos se establezca un solo impuesto que sea administrado y recaudado por una sola de estas entidades y cuyo rendimiento sea distribuíble, conforme a bases generales, entre las entidades públicas correspondientes.

“e) La evidencia de que en la actualidad los recursos de los Estados y de los Municipios, particularmente los de los últimos son proporcionalmente más insuficientes que los de la Federación para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponde; y consecuentemente:

“f) La necesidad y conveniencia de que los Estados y Municipios incrementen sus ingresos totales; de que no sufran quebrantos económicos cuando sustituyan impuestos establecidos por ellos, por participaciones en impuestos federales; de que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación y de que adicionalmente los Estados y Municipios participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos

federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores distribuibles a través del aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos, a contar del ejercicio fiscal de 1949.

“g) La necesidad de que la Federación aumente en forma gradual a partir del ejercicio fiscal de 1949 y hasta alcanzar la proporción de dos a uno, sus aportaciones para obras de caminos, escuelas, salubridad e irrigación en co-operación con los Estados, para acelerar el adelanto económico de éstos.

“IV. Por su carácter y naturaleza el Plan Nacional de Arbitrios debe ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios y con la mira de dotar a éstos de una hacienda pública propia que sirva de respaldo económico a su autonomía política.

“V. Por la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la nación y a los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios derivados del costo de prestación de los servicios públicos a cada uno encomendados, el Plan Nacional de Arbitrios será revisable cada tres años o cada vez que sea necesario con la intervención de las mismas entidades que deben colaborar en su establecimiento.

“VI. Como base para establecer un primer Plan Nacional de Arbitrios se recomienda:

“A) Reconocer como ingresos privativos de la Federación, los impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales.

“El carácter privativo del impuesto sobre la renta no deberá oponerse a la concesión a los Estatutos de una participación en el rendimiento del impuesto cedular sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

“Se recomienda a la Federación que estudie la posibilidad de conceder a los Estados una participación en el impuesto sobre la renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación entre los Estados.

“B) Reconocer como ingresos privativos de las entidades locales (Estados y Municipios) en los que la Federación no deberá tener participación, ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales sobre los impuestos locales, los derivados de la tributación sobre la propiedad raíz rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre la ganadería; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas y los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios.

“Para cumplir con esta recomendación la Federación deberá derogar a la brevedad posible la contribución federal, el impuesto sobre compraventa en cuanto grava las operaciones de bienes inmuebles y su impuesto especial sobre expendios de bebidas alcohólicas.

“C) Atribuir privativamente a los Municipios en concordancia con la conclusión anterior los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados, degüello, comercio ambulante y menudeo; los derechos por

servicios públicos municipales y los que se causen por las licencias, autorización, registro y permisos que expida o autorice la autoridad municipal.

“D) Establecer como ingresos de legislación concurrente, pero uniforme, de la Federación, los Estados y los Municipios:

“a) Los impuestos generales al comercio y a la industria de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por la asamblea.

“b) Los impuestos especiales sobre la industria y el comercio existentes en los Estados, Distrito Federal y Territorios, sobre hilados y tejidos, elaboración y compraventa de azúcar; elaboración y compraventa de alcohol y bebidas alcohólicas; cerveza, elaboración y compraventa de aguas envasadas, que se coordinarán con los impuestos similares que tenga la Federación en vigor, si hubiera coexistencia.

“E) Establecer como ingresos que la Federación y los Estados y los Municipios deben compartir (concepto de participación) los siguientes:

“a) El impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles que establecerá la Federación conforme a la conclusión del dictamen sobre impuestos generales al comercio y a la industria.

“En los Estados que establezcan sus impuestos al comercio y a la industria, en función de las ventas comerciales, se aplicará tan sólo la legislación local, reconociendo a la Federación una participación equivalente a los ingresos del impuesto federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33%.

“b) Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria, en los que la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente, conforme a lo establecido en la fracción f) de la proposición III, las participaciones que actualmente concede a los Estados y Municipios.

“c) Los impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones, que serán establecidos y administrados por los Estados sobre bases uniformes y en los que la Federación tendrá una participación decreciente.

“F) Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que correspondan a cada entidad en los impuestos que la otra recaude.

“G) Reconocer a las entidades que tengan derecho a participar en el rendimiento de un impuesto la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva.

“VII. Para la concesión de participaciones a los Estados y a los Municipios en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria se observarán las reglas siguientes:

“a) Tendrán derecho a participar en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los Estados y Municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta es la base del impuesto.

“En la distribución los Municipios tendrán derecho a una participación no menor del 25% de la participación que corresponda a los Estados, independientemente de la de éstos.

“b) Los rendimientos derivados de los impuestos especiales a la industria, serán distribuidos en dos porciones, una destinada a la Federación y otra

a las Entidades Locales; esta última porción será a su vez distribuida entre los Estados, en relación con la producción y con los consumos reales o estimados de cada entidad según la naturaleza del artículo gravado.

“VIII. La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

“La Federación garantizará a los Estados y Municipios que los ingresos que obtienen de determinada fuente, será el mínimo de los que obtendrán con cualquier cambio de legislación fiscal que hiciere, con objeto de adoptar los principios o bases tributarias recomendadas por las Convenciones Nacionales Fiscales.

“IX. Siempre que en el futuro se encomiende o reconozca a la Federación la facultad de imponer sobre determinada materia, la propia Federación estará obligada a asegurar a todos los Estados la obtención como mínimo, de los ingresos que hayan recaudado de los impuestos que sobre la misma materia hayan tenido establecidos. Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación directa, que sea suficiente para todos los Estados, la Federación otorgará una sobretasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.

“X. La Federación estará igualmente obligada a colaborar con los Gobiernos de los Estados, para la realización de los programas de desarrollo económico de las fuentes de riqueza de regiones que sean susceptibles de ello.

“XI. Se recomienda a la Federación que a partir del año de 1948, reduzca la cuota de la contribución federal al 5%, en toda la República o bien que conceda un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese tributo a los Estados, dentro de cuya jurisdicción se cause el mencionado tributo a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad en la cuota, la Federación deberá derogar la contribución federal, totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales, a la propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio.

“XII. Se recomienda la celebración de arreglos o concordatos entre la Federación y los Estados, para ir logrando la uniformidad que se recomienda en la imposición al comercio y a la industria, como base para lograr, inicialmente, el establecimiento en toda la República de un solo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales, y más adelante, cuando sea posible, la implantación del impuesto sobre ventas al consumo recomendado.

“XIII. Encomiéndase al organismo al que se le encargue la ejecución de las resoluciones de esta asamblea, que lleve a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, para que estos estudios puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de economía pública, entre la Federación, los Estados y los Municipios.

“XIV. Los diversos conceptos de impuestos comprendidos dentro del Plan Nacional de Arbitrios, se sujetarán a las bases generales y especiales aprobadas por la asamblea al tratar los demás temas que le fueron sometidos, a los que también se sujetará la ejecución del presente plan.”⁸⁰

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 38-43.

Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios. Para llevar a la práctica los acuerdos de la asamblea:

“I. Deberá instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios aprobado por la Tercera Convención Nacional Fiscal.

“II. La Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios estará integrada:

“A) Por tres representantes federales que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los cuales uno de ellos fungirá como Presidente en ausencia del Secretario de Hacienda.

“B) Por cinco representantes de las Entidades Federativas correspondientes a las Zonas Fiscales en que está dividida actualmente la República, nombrados a mayoría absoluta de votos por las delegaciones de las Entidades que integran cada zona y cuyos nombramientos se someterán a la ratificación de los respectivos Gobiernos Locales, los que podrán remover libremente a dichos representantes.

“C) Por dos representantes de los Municipios de la República que a mayoría absoluta de votos designe la asamblea.

“D) Por dos representantes de los causantes, que tendrán sólo voz informativa.

“Por cada representante propietario se nombrará un suplente.

“III. Las zonas fiscales a que alude el inciso B) de la conclusión que antecede serán las siguientes:

“A) *Zona del Norte.* Territorios de la Baja California, y Estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa y Durango.

“B) *Zona Central del Norte.* Estados de Zacatecas, Jalisco y Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Michoacán.

“C) *Zona del Golfo.* Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo.

“D) *Zona del Pacífico.* Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Colima y Nayarit.

“E) *Zona Central.* Estados de Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla y México.

“IV. El Secretario de Hacienda y Crédito Público presidirá, *ex officio*, la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

“V. Las facultades de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios serán las siguientes:

“A) Cuidar, en los términos del Plan Nacional de Arbitrios aprobado, de la observancia de los acuerdos tomados por la Tercera Convención Nacional Fiscal y las subsecuentes.

“B) Llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, que puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, El Distrito Federal, los Territorios y los Municipios.

“C) Estudiar los arbitrios de la República, que entre otros propósitos de política fiscal o nacional, perseguirán fundamentalmente los siguientes objetivos:

“a) Redistribuir la carga fiscal de un modo más equitativo y eficiente, li-

berando dentro de lo posible, los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo, e incidiendo fundamentalmente en los aspectos en los cuales, los individuos obtienen y disfrutan ingreso neto.

“b) Coordinar la acción impositiva de los poderes federales y locales con la finalidad de no estorbar la realización de un plan general de momento a la producción y a la elevación del nivel de vida.

“c) Precisar el importe de los subsidios que debe corresponder a las regiones económicamente atrasadas con la finalidad de impulsar su desarrollo propio y las fuentes de ingreso que se deben aplicar para ello.

“d) Estimar y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos especiales en vigor o en proyecto, y estimar y delimitar, dentro del mayor grado de aproximación posible, los porcentos que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de ingresos, han de corresponder a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

“e) Determinar las técnicas relativas a la imposición y administración de los impuestos sobre la renta que afectaren a todos los individuos residentes en el país, por los ingresos que deriven de la renta nacional y a todas las sociedades de capital por cuanto se objetive en ellas una utilidad neta anual.

“f) Elaborar un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que corresponda a cada entidad en los impuestos que otra recaude.

“g) Determinar la forma en que las entidades participarán en el impuesto sobre la renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación.

“h) Precisar la forma y las bases para que las entidades participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales, obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores.

“i) Precisar los déficit que los Estados y los Municipios resientan, con motivo de las supresiones y modificaciones en las bases de imposición recomendadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal, o con motivo de la generalización de un impuesto y la forma práctica de suplir ese déficit, mediante el otorgamiento de sobre-tasa en las participaciones federales que compensen el déficit.

“j) Servir de conducto a las entidades para las modificaciones que éstas soliciten en las bases de legislación federal y en la fijación de las participaciones.

“k) Someter a la consideración de los Gobiernos de las Entidades los proyectos de leyes fiscales uniformes, aconsejados por la Tercera Convención Nacional Fiscal, con las estimaciones respectivas, para que dichas entidades puedan apreciar el alcance y efecto de las reformas y con los estudios respectivos sobre cuotas y procedimientos de control.

“l) Realizar los trabajos y estudios necesarios para la implantación de una legislación general en la República sobre ingresos en función de ventas comerciales que sustituyan a las que los Estados y Municipios tienen en la actualidad sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades industriales y mercantiles, etcétera, así como las cuotas que deberán aplicarse en el caso en que la Federación suprimiera sus impuestos respectivos sin que los ingresos de los Estados, por este motivo sufran merma.

“m) Efectuar los estudios necesarios, para determinar la posibilidad de implantar en la República un impuesto sobre ventas al consumo, formulando el anteproyecto de legislación respectivo.

“n) Estudiar y determinar las participaciones que deban corresponder a

las Entidades con las estimaciones respectivas, para que éstas supriman sus impuestos sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales.

“o) Estudiar y determinar las leyes del impuesto sobre la propiedad rústica que permitan a las entidades suprimir sus impuestos a los productos agrícolas y a la ganadería.

“p) Practicar los estudios, estimaciones y elaboración de proyectos de leyes para que los Estados y Municipios puedan suprimir sus impuestos sobre elaboración o compraventa de alcoholes y bebidas alcohólicas; elaboración o compraventa de aguas envasadas y la elaboración o compraventa de azúcar.

“q) Servir de organismo de coordinación fiscal, sirviendo de consultor técnico obligatorio a los Gobiernos Federal y de las Entidades en la expedición de las leyes fiscales.

“r) En general, practicar todos los estudios e investigaciones para el objeto de su institución, y para llevar a la práctica no sólo las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, sino las que sean consecuencia o complemento de ellas, llevando el debido control de todas las leyes fiscales del país y de los ingresos que con motivo de ellas se perciban por las entidades.”⁸¹

Comisión nacional de Arbitrios. A partir de 1953, se organizó la Comisión Nacional de Arbitrios, que es el organismo que en la actualidad tiene a su cargo lo concerniente a los problemas a que da lugar nuestro régimen federal en el aspecto fiscal y sus posibles soluciones.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, “19 Son restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado:

“I. La expedición por los Estados de leyes o decretos que:

“a) establezcan o mantengan en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro;

“b) graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

“c) Prohíban o graven directamente o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra entidad o extranjeras;

“d) Graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros; con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas o garitas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

“e) expidan o mantengan en vigor disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar a la local o entre productos semejantes de distinta procedencia; y

“II. El establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales

⁸¹ *Ibid.*, pp. 44-47.

o municipales, o la presentación de guías de tránsito aun cuando estas medidas se encuentren establecidas en las leyes locales.

“2º Se crea la Comisión Nacional de Arbitrios que tendrá a su cargo las siguientes actividades:

“I. Proponer medidas encaminadas a coordinar la actividad impositiva de los gobiernos Federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios.

“II. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República;

“III. Servir de conducto a las entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones;

“IV. Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que correspondan a las Entidades Federales y los Municipios.

“V. Ejercer las funciones que le confiere la presente ley cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las entidades;

“VI. Las demás que legalmente les sean encomendadas.”

La Comisión Nacional de Arbitrios está precidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y está integrada por un representante federal designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que funge como presidente de la Comisión, por un representante de la Secretaría de Gobernación, por un representante de la Secretaría de Industria y Comercio, por un representante de cada una de las cinco zonas fiscales y tres representantes de los causantes que sólo tendrán voz informativa.

Los representantes de los Estados son nombrados y removidos por mayoría de votos por los gobiernos locales que integran cada zona. Los de los causantes por las confederaciones nacionales que señale la Secretaría, teniendo en cuenta las actividades de sus asociados.

Los Municipios presentarán sus puntos de vista por escrito o se harán oír por un representante cuando la Comisión trate algún asunto en el que tengan interés.

Por cada representante propietario se nombrará un suplente.

La Comisión (se refiere a 1954) realizará un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada uno de los Estados. Cuando encuentre que en algún Estado rigen disposiciones o se siguen procedimientos prohibidos por el artículo 1º, el Gobierno Federal pedirá a la entidad que designe comisionados que trabajen con la Comisión y estudien la situación.

Hecho el estudio la Comisión propondrá un programa para la supresión o sustitución de los procedimientos contrarios a la Constitución, que podrá incluir una o varias de estas recomendaciones:

I. Creación de nuevos arbitrios locales;

II. Auxilio técnico para la mejoría de las leyes fiscales o de los sistemas de recaudación;

III. Aumento de una o varias participaciones en impuestos federales;

IV. Otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, para el establecimiento o mejoría de servicios públicos o para la ejecución de obras de fomento económico;

V. Afectación en beneficio del Estado respectivo de todo o parte de los rendimientos de empresas propiedad del Gobierno Federal que estén ubicadas dentro del territorio de aquél;

VI. Otorgamiento de un subsidio temporal por el Gobierno Federal mientras se obtienen resultados de las medidas anteriores.

Aprobado el programa por el Ejecutivo Federal, se somete al gobierno del Estado proponiendo que lo adopte en un plazo que no exceda de dos meses. Si no hace las modificaciones, la Secretaría de Hacienda considerará la expedición de un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse, entre las que podrá figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tenga derecho el Estado que mantiene disposiciones contrarias a la ley.

La entidad afectada podrá acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procesos impugnados y la anulación del acuerdo dictado.

Panorama fiscal actual del país. A pesar de los innegables logros alcanzados, continúa existiendo una gran desigualdad en la distribución del ingreso entre la Federación y las entidades federales, y es que esa desigualdad no se debe únicamente a la incontestable preponderancia de la Federación en el campo de los gastos públicos, la imposición y los empréstitos, que simplemente agrava la ya existente situación de desigualdad.

Ciertamente hay grandes diferencias entre los ingresos de los Estados y los de la Federación, y entre los ingresos de los Estados entre sí. Varían los ingresos de acuerdo con los recursos explotables y explotados dentro de cada jurisdicción, y con el grado de desarrollo económico alcanzado, ya que ambos aspectos influyen en la determinación de la capacidad fiscal y de la capacidad para colocar empréstitos que presenta cada entidad. Por tanto los Estados tienen obstáculos prácticos que limitan el grado en el que pueden formular y seguir una política fiscal. La situación se ve agravada por las rivalidades entre los Estados y las necesidades y demandas crecientes de los municipios.

La mayor parte del ingreso del país es recaudado por el gobierno federal, como puede observarse en el cuadro XVII, y si bien es cierto que

sobre los impuestos reservados a la Federación los Estados gozan de participación, que en otros casos se recauda una cuota adicional para ellos y tratándose del impuesto sobre herencias se concede un subsidio en compensación del impuesto que el Estado deja de obtener, los recursos de los Estados son generalmente insuficientes y la dependencia de la Federación para obtenerlos restringe su soberanía.

CUADRO XVII

Cuadro comparativo del monto de los presupuestos de egresos de cada entidad en relación con el de la Federación, y en relación con la suma total de los presupuestos de egresos de las entidades, excepto el de la Federación

Entidades	Monto	Porcentajes que representan los presupuestos de las entidades respecto de la Federación	Porcentajes que representan los presupuestos de las entidades en relación con la suma de los presupuestos de ellas, excepto el de la Federación
FEDERACIÓN	79,656,232,000		
Distrito Federal	3,850,000,000	4.38%	38.5%
México	800,000,000	1.00	8.0
Nuevo León	515,136,410	.65	5.1
Jalisco	502,440,643	.63	5.0
Veracruz	398,593,359	.50	4.0
Chihuahua	375,000,000	.47	3.8
Sinaloa	346,116,841	.43	3.5
Sonora	330,178,805	.41	3.3
B. California N.	291,602,222	.37	3.0
Puebla	240,000,000	.30	2.4
Tamaulipas	230,000,000	.29	2.3
Guanajuato	226,000,000	.28	2.3
Michoacán	201,801,162	.25	2.0
Guerrero	195,000,000	.24	1.9
Durango	172,145,905	.22	1.7
Coahuila	150,600,000	.19	1.5
Yucatán	119,794,224	.15	1.2
Morelos	110,500,000	.14	1.1
Tabasco	110,494,342	.14	1.1
Chiapas	109,512,102	.14	1.1
S. L. Potosí	96,253,519	.12	1.0
Oaxaca	87,699,195	.11	0.9
Zacatecas	85,250,000	.11	0.9
Campeche	67,431,264	.085	0.7
Nayarit	59,949,927	.075	0.6
B. California S.	56,901,000	.071	0.6
Hidalgo	56,139,433	.070	0.6
Quintana Roo	45,750,000	.057	0.5
Colima	37,061,553	.047	0.4
Querétaro	35,773,995	.044	0.4
Aguascalientes	33,454,021	.042	0.3
Tlaxcala	29,658,971	.037	0.3
SUMA:	9,966,238,893	12.50	

FUENTE: *Presupuestos de egresos de las entidades. (Ejercicio fiscal de 1971).*
 Elaboración de la autora.

Como puede apreciarse en el cuadro XVIII, la mayor fuente de recaudación para la Federación la constituye el impuesto sobre la renta. A este impuesto tienen acceso los Estados, que lo aplican principalmente sobre rendimientos del trabajo y del capital y excepcionalmente sobre los de las empresas, salvo cuando indirectamente se las grava a través del Impuesto Sobre Plantas Metalúrgicas y Haciendas de Beneficio y del Impuesto sobre Erogaciones por Concepto de Nóminas.

CUADRO XVIII
 Ingresos y gastos del gobierno federal para 1971 *

Ingresos		Egresos	
Impuesto Sobre la Renta	46%	Servicios Educativos y Culturales	25%
Impuesto al Comercio y a la Industria	27%	Salubridad, Servicios Asistenciales y Seguridad Social	14%
Impuesto al Comercio Exterior	12%	Comunicaciones y Transportes	19%
Derechos, Productos y Aprovechamientos	9%	Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables	12%
Otros Impuestos	4%	Ejército, Armada y Servicios Militares	9%
Colocación de Empréstitos y Financiamientos diversos	2%	Fomento, promoción y Reglamentación Industrial y Comercial	8%
		Deuda Pública	7%
		Administración	6%

* *Mercado de Valores*, año xxxi, núm. 2, 11 de enero de 1971.

Otra importante fuente de recaudación la constituye el impuesto sobre ingresos mercantiles, al que también tienen acceso los Estados. Con el objeto de evitar la múltiple imposición, la Federación ha celebrado convenios de coordinación fiscal con los Estados que han aceptado realizarlos, de acuerdo con los cuales, a condición de que los Estados deroguen sus leyes sobre la materia, pueden establecer una cuota adicional a la de la Federación, que generalmente recaudan los Estados y ocasionalmente la Federación.

Siguen en importancia los impuestos al comercio exterior, fuente de recaudación vedada a los Estados y sobre la que no reciben participación.

Por último, la Federación obtiene ingresos por concepto de impuestos especiales a los que los Estados no tienen acceso, pero sobre los que reciben una participación.

Para facilitar la comprensión de la perspectiva general de la imposición de gravámenes en nuestro país, se incluye el cuadro XIX en el que pueden apreciarse los impuestos aplicados por la Federación, así como cuáles de ellos son exclusivos o concurrentes y sobre qué impuestos exclusivos los Estados gozan de participación.

CUADRO XIX

Impuestos aplicados por la Federación, exclusiva o concurrentemente con las entidades federativas y municipales

Tipo de Impuestos	Federación	Estados	Mpios.
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	C	C	C
IMPUESTOS RELACIONADOS CON LA EXPLOTA- CIÓN DE RECURSOS NATURALES.			
Explotación forestal	E	P	P
Minería	E	P	P
Petróleo crudo, derivados, gas natural, licuado y artificial	E	P	P
Explotación pesquera y buceo	E	P	P
Sal	E	P	P
Uso o aprovechamiento de aguas federales	E	--	--
IMPUESTOS A LAS INDUSTRIAS Y SOBRE LA PRO- DUCCIÓN Y COMERCIO, A LA TENENCIA O USO DE BIENES Y A SERVICIOS INDUSTRIALES.			
Agumiél o productos de su fermentación	E	P	P
Aguas envasadas y refrescos. Compraventa	C	P.O.	--
Alcohol y aguardientes	C	C	C
Algodón	C	C.A.	P
Automóviles y camiones ensamblados	C	P.O.	--
Tenencia o uso de automóviles	C	C	C
Azúcar	C	C	C
Benzol, xilos toluol y naftas de alquitrán de hulla	E	P	P
Cemento	C	P.O.	P.O.
Cerillos	E	P	P
Cerveza	E	P	P
Energía eléctrica	E	P	P
Estaciones de radio	E	--	--
Explotación de lechuguilla e ixtle	E	--	--
Llantas y cámaras de hute	C	P.O.	--
Petróleo y sus derivados:			
Gasolina y otros productos ligeros del petróleo	C	I.E.	--
Grasas y lubricantes	C	P.O.	--
Petroquímica	E	--	--
Tabacos labrados	E	P	P
Vehículos diésel	C	C	C
Entradas brutas de ferrocarriles	E	--	--
Portes y pasajes	E	--	--
Teléfono	E	--	--
Venta de Oro y Plata	E	--	--
Vidrio o cristal. Compraventa	C	P.O.	--
IMPUESTO FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCAN- TILES	C	C.A.	P
IMPUESTO DEL TIMBRE *	C	C	C
Impuesto de migración	E	--	--
IMPUESTOS SOBRE PRIMAS PAGADAS A INSTITU- CIONES DE SEGUROS	E	--	--
IMPUESTO PARA CAMPAÑAS SANITARIAS	C	C	C
IMPUESTOS SOBRE LA IMPORTACIÓN	E	--	--
IMPUESTOS SOBRE LA EXPORTACIÓN	E	--	--
IMPUESTOS SOBRE LOTERÍAS Y RIFAS	C	C	C
IMPUESTOS SOBRE HERENCIAS Y LEGADOS	C	C	C
IMPUESTOS SOBRE LAS EROGACIONES DE REMU- NERACIÓN A TRABAJADORES	C	C	C

E—Impuestos exclusivos de la Federación.
 P—Participación por disposición Consti-
 tucional.

I.E.—Impuesto especial.
 P.O.—Participación opcional.
 C.A.—Cuota adicional.

* Las entidades pueden gravar la materia objeto de este impuesto, pero sin utilizar tim-
 bres para su cobro.

FUENTE: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

En el cuadro xx se presentan los impuestos cobrados a nivel local por las distintas entidades de la Federación.

CUADRO XX
 Principales impuestos recaudados a nivel local *

ENTIDADES	I			II								III					IV		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	Ñ	O	P	Q	R
Aguascalientes				X	X		X		X	X		X	X		X	X	X	X	X
B. California N.				X	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
B. California S.	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
Coahuila	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
Chiapas	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
Distrito Federal	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
Guanajuato	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
Hidalgo	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
México	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
Morelos	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
Nuevo León		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
Puebla	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
Quintana Roo	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
Sinaloa	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
Tabasco	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
Tlaxcala	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
Yucatán				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

(En la página siguiente aparece la explicación de este cuadro).

* Se incluyen impuestos que ocasionalmente se recaudan a nivel municipal, como rifas, sorteos, diversiones, espectáculos, aparatos mecánicos y fonoelectromecánicos y ganadería.

- I. Impuesto sobre la Renta:
 - A. Impuestos sobre productos del capital
 - B. Impuestos sobre productos del trabajo
 - C. Impuestos sobre utilidades de las empresas. Excepto Morelos, que tratándose de utilidades de escuelas particulares las grava directamente, las demás entidades las gravan indirectamente a través de impuestos sobre Plantas y Establecimientos de Beneficio Metalúrgico y sobre Erogaciones por Concepto de Salarios
- II. Impuestos a la industria, comercio, producción y servicios
 - D. Impuesto General sobre Ventas, sea el propio de cada Estado, o la cuota adicional al Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles, más los impuestos sobre los bienes autorizados por la misma Ley
 - E. Impuestos adicionales sobre gasolina
 - F. Impuestos sobre azúcar y sus derivados
 - G. Impuestos sobre alcohol y sus derivados
 - H. Impuesto sobre aguas envasadas
 - I. Impuestos sobre productos agrícolas
 - J. Impuestos sobre producción ganadera, agrícola, avícola, y sus productos
 - K. Impuesto sobre la explotación de mármol, basalto, caliza, arena y grava destinadas a materiales de construcción y ornamentación
 - L. Impuesto sobre prestación de servicios, incluye diversiones, espectáculos, aparatos fonoelectromecánicos, alquiler de avionetas y maquinaria
- III. Impuesto sobre la riqueza
 - M. Impuesto predial
 - N. Impuesto sobre tenencia de vehículos
 - Ñ. Impuesto sobre traslación de dominio. Incluye ventas entre particulares, instrumentos públicos y operaciones contractuales
 - O. Impuestos sobre donaciones
 - P. Impuestos sobre Herencias y Legados. Excepto Guanajuato, las entidades han derogado sus leyes en esta materia y reciben un subsidio equivalente a lo recaudado por ese concepto en 1961
 - Q. Impuestos sobre rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos
- IV.
 - R. Tasas adicionales aplicadas sobre el monto de otros impuestos.

FUENTE: Leyes respectivas.
Elaboración de la autora.

En el cuadro XXI se presentan los impuestos reservados a la Federación sobre los que los Estados tienen participación por disposición Constitucional.

CUADRO XXI
 Impuestos sujetos a participación por disposición constitucional

Impuesto	Entidades	Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción	Cuota fija sobre producción o consumo	Participación para fines específicos	Porcentaje que de la recaudación federal representa la participación
<i>Aguamiel y productos de su fermentación</i>	Producción	Estados Municipios Territorios	\$0.045 L \$0.01 L	\$0.01 L para el desarrollo del Valle del	
	Consumo	Estados Municipios Territorios	\$0.011 L \$0.001 L	Mezquital; \$0.006 para aumentar la participación de los Estados, excepto Hidalgo; \$0.014 para el Fondo Especial para el Patronato del Maguey.	60.5%
<i>Benzol</i>	Consumo	Estados Municipios Territorios	\$0.035 L ** \$0.035 L		35%
	<i>Caza *</i>	Estados Municipios Territorios	35% 15% 50%		50%
<i>Cerillos y fósforos</i>	Producción	Estados Municipios Territorios	15% ** 15%		40%
	Consumo	Estados Municipios Territorios	25% ** 25%		
<i>Cerveza</i>	Producción	Estados Municipios Territorios	\$0.015 L — \$0.015 L		13.4%
	Consumo	Estados Municipios Territorios	\$0.08 L \$0.015 L \$0.08 L		

Impuesto	Entidades	Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción	Cuota fija sobre producción o consumo	Participación para fines específicos	Porcentaje que de la recaudación federal representa la participación
<i>Energía eléctrica</i>					
Producción	Estados	10%			
	Municipios	**%			
	Territorios	10%			40%
Consumo	Estados	30%			
	Municipios	**%			
	Territorios	30%			
<i>Explotación forestal</i>	Estados	15%			
	Municipios	5%			20%
	Territorios	20%			
<i>Explotación de Chicle</i>	Estados	35%			
	Municipios	15%			50%
	Territorios	50%			
<i>Concesiones de Explotación minera</i>	Estados				
	Municipios	75%			75%
	Territorios	75%			
<i>Producción de minerales metálicos</i>	Estados	Porcentajes diversos sobre el precio oficial de acuerdo con el mineral producido.			Variable
	Municipios				
	Territorios				
<i>Carbón mineral</i>	Estados		\$0.025 T		
	Municipios		**		10%
	Territorios				
<i>Productos no metálicos</i>	Estados	50%			
	Municipios	**%			50%
	Territorios	50%			
<i>Pesca</i>	Estados	35%			
	Municipios	15%			50%
	Territorios	50%			
<i>Petróleo</i>					
Producción	Estados	9%			10%
	Municipios	1%			
	Territorios				
<i>Sal</i>	Estados	10%			20%
	Municipios	10%			
	Territorios	20%			
<i>Tabacos labrados</i>					
Producción	Estados	2%			
	Municipios				
	Territorios	2%			
Consumo	Estados	12%			15%
	Municipios	1%			
	Territorios	12%			

* Por no incluirse este impuesto en la Ley de Ingresos, su aplicación está suspendida.

** La participación es fijada por las legislaturas locales.

FUENTE: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

IMPUESTOS SOBRE LOS QUE EXISTE PARTICIPACIÓN POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL

Impuestos sobre el aguamiel y productos de su fermentación. La Ley del Impuesto sobre el Aguamiel y Productos de su Fermentación grava la producción de dichos productos, sea cual sea la denominación o el proceso de elaboración.

Los sujetos del impuesto son los productores y distribuidores en ventas de primera mano.

El impuesto federal es de \$0.16 litro. La participación para fines específicos está destinada: \$0.01 para cooperar a la solución del problema económico y social del Valle del Mezquital; \$0.006 para aumentar la participación de las entidades en proporción a los litros producidos en sus territorios, con excepción del Estado de Hidalgo (en el que está situado el Valle del Mezquital), y \$0.014 litro para un fondo especial destinado a los fines que se señalan al Patronato del Maguey y con el fin de realizar estudios e investigar científicamente al maguey y sus productos, mejorar la higiene en la extracción, fermentación, conservación y obtener el aprovechamiento industrial íntegro de dicha planta y financiar a los productores y agricultores en la realización de medidas cuya implantación se recomiende.

Impuesto al benzol. La Ley del Impuesto al Benzol grava el consumo en el país de este producto; el impuesto federal es de \$0.10 litro.

Impuesto a la caza. La Ley del Impuesto sobre la Caza grava la explotación, comercio y aprovechamiento de los animales silvestres, sus productos y despojos en el territorio nacional.

El impuesto varía según la especie del animal, si es capturado vivo o si se le mata; o si el consumo a la industrialización va a ser en el interior o fuera del país.

La participación no es señalada por la ley de la materia, sino anualmente por la Ley de Egresos de la Federación.

Actualmente este impuesto no se aplica por no haberse incluido en la Ley de Ingresos.

Impuesto sobre cerillos y fósforos. La Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos grava la producción y consumo de este artículo. El impuesto se paga en timbres aplicados a las cajetillas de acuerdo con el contenido de luces. Tanto de la participación del 15% por concepto de producción, como de la de 25% por concepto de consumo, corresponderá el 66% a los Estados y el 34% restante será distribuido entre los municipios de cada Estado. El Distrito Federal recibirá el 66% en cada caso y los Territorios recibirán íntegro el 40%.

Impuesto sobre producción y consumo de cerveza. La Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza grava la producción y consumo de este artículo en el territorio nacional. Esta materia es exclusiva de la Federación desde el 19 de marzo de 1949, por la adición de la fracción xxix al artículo 73 constitucional, como resultado de la Tercera Convención Fiscal. El fin de esta inclusión es acelerar la industrialización evitando el gravamen desigual en cada entidad, desarrollar la industria cervecera, favorecer el consumo de ese producto para combatir el alcoholismo y evitar las barreras proteccionistas entre los Estados.

A partir de 1971, las entidades que revisen sus leyes fiscales y supriman en ellas las disposiciones contrarias a la Constitución, tendrán derecho a que se aumente su participación en este impuesto a \$0.25 por litro consumido en la entidad y a \$0.05 por litro consumido en cada municipio.

Impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica. La Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica de plantas situadas en el extranjero, grava dichas actividades. Los sujetos son los productores, vendedores e introductores. De la participación del 40% corresponderá una cuarta parte a las entidades en las que se genera y tres cuartas partes a las entidades en que se consume. Cuando para realizar las obras se inutilicen tierras agrícolas que constituyan fuente de riqueza para las entidades afectadas, corresponderá el 70% de la participación a las entidades en las que está situada la planta generadora, y el 30% se distribuirá entre las demás entidades en proporción al número de hectáreas inutilizadas.

En caso de que más del 50% de la energía sea consumida en entidades distintas de las afectadas con las obras, entre éstas se distribuirá el 30% de la participación por consumo, mientras que el 70% se distribuirá entre las afectadas en proporción al número de 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 cuyos territorios se encuentren ubicadas las obras.

Para que los Estados perciban su participación deberán haber acreditado ante la Secretaría de Hacienda y ante la Secretaría de Industria y Comercio tener asignada una participación a sus municipios, que cubra directamente la Secretaría de Hacienda.

Impuesto sobre explotación Forestal. La Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal grava la explotación con objeto de comerciar con los productos o industrializarlos, realizada en terrenos baldíos, o nacionales, que pertenezcan a entidades federativas, ya sean de propiedad mu-

nicipal, comunal, ejidal o privada. Los productos gravados son el carbón, leña, madera labrada, aserrada, en rollo, resinas, maderas preciosas, ixtle, lechuguilla, candelilla, guayule, raíz de zacatón, barvasco, agaves silvestres, etcétera. La explotación de chicle está sujeta a la participación especial que aparece en el cuadro.

Impuesto a la minería. La Ley del Impuesto y Fomento a la Minería establece dos impuestos, uno sobre concesiones de explotación y otro sobre producción. El primero se aplica con base en la extensión superficial, a razón de \$15.00 por pertenencia o fracción si se trata de productos metálicos y de \$8.00 si se trata de productos no metálicos. Los sujetos del impuesto son los titulares de las concesiones o sus causahabientes.

Únicamente tienen derecho a participar en este impuesto el Distrito Federal, el Territorio o los municipios en donde se encuentre ubicada la explotación.

El impuesto sobre producción, del que son sujetos quienes extraigan los minerales, se calcula aplicando al precio oficial los siguientes porcentajes; oro, 19.7 a 20.6%; plata, 12.933%; cobre, 5.36% a 6.64%; plomo, 3% a 3.86%; zinc 0.50% a 2.35%; mercurio, 3.13% a 3.34%; antimonio, 0.51% a 0.60%; estaño, 0.64% a 0.85%; grafito, 0.85% a 1.07%; hierro, 2.13%; manganeso, 0.86% a 1.28%; molebdeno, 1.02% a 1.20%; tungsteno, 1.02% a 1.20%; titanio, 1.8% a 2.13%; minerales no especificados, 1% a 1.2%; minerales no metálicos, 3%; carbón mineral, \$0.25 tonelada.

La Secretaría de Hacienda publica mensualmente los precios oficiales de cada mineral, metal o compuesto, tomando en consideración la cotización en Nueva York.

A las entidades de donde provengan los productos se les concede una participación que se calcula aplicando al precio oficial los siguientes porcentajes: oro, 2%; plata, 3.53%; cobre, 1.1%; plomo, 0.7%; zinc, 0.40%; antimonio, 0.5%; estaño, 0.5%; grafito, 1.0%; manganeso, 0.75%; mercurio, 1.0%; mineral de hierro, 1.5%; sulfuro de molebdeno, 0.8%; óxido de tungsteno, 0.8%; titanio, 1.5%. Minerales metálicos y compuestos no especificados, 0.5%; carbón mineral, \$0.025 por tonelada.

Impuesto sobre la explotación pesquera. La Ley del Impuesto sobre Explotación Pesquera grava la explotación con fines lucrativos de la pesca en general en aguas nacionales.

Las cuotas para productos comestibles e industriales varían por kilo según la especie de que se trate. El coral, las perlas y las curiosidades marinas causan un porcentaje fijo sobre su valor.

Los causantes que utilicen embarcaciones de matrícula extranjera y destinen los productos a mercados extranjeros en estado fresco, están sujetos al pago de cuotas por tonelada neta de arqueo de acuerdo con el tonelaje de la embarcación, el sitio en que se realice la pesca y los días de vigencia de su licencia.

La participación no está señalada por la ley de que se trata, sino por la Ley de Egresos.

Impuesto al petróleo. La Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados grava la producción y el consumo de dicho artículo. La participación es proporcional al valor oficial del petróleo producido dentro de la jurisdicción de cada entidad y se ministra sobre la producción nacional.

Del rendimiento de los impuestos por importación del mencionado producto participarán los Estados y municipios en donde se consuma, en la misma proporción que se concede en el caso de producción.

Impuesto sobre la sal. La Ley del Impuesto sobre la Sal grava la compraventa de primera mano de ese producto. La participación se otorga a las entidades productoras de acuerdo con lo producido en su jurisdicción.

Impuesto sobre tabacos labrados. La Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados grava la producción o importación de cigarros, puros, tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar y rapé. Las entidades en las que se cultiva el tabaco pueden gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama sin exceder de \$0.10 kilo.

Condiciones para conceder las participaciones. Las participaciones se conceden siempre y cuando las entidades se abstengan de gravar directa o indirectamente las materias objeto de la participación. Por lo tanto deben renunciar a gravar los actos de organización, la producción, introducción, distribución y venta de primera mano; los capitales invertidos, dividendos, utilidades e intereses, la emisión o expedición de títulos; el almacenamiento, traslado, transporte, transmisión o traspaso.

Las entidades pueden aplicar el impuesto predial a las empresas que desarrollen actividades sujetas a la participación pero sin utilizar tasas diferentes en razón de la clase de producción. Como única excepción, tratándose de la industria minera, los Estados pueden gravar hasta con el cinco al millar las plantas de beneficio y haciendas metalúrgicas.

En los casos en que la ley federal no señala cuál es la cuota de participación a los municipios, corresponde a la legislatura local señalarla. En tanto lo hace, la Secretaría de Hacienda retiene una parte de la participación estatal, generalmente 5%

En todos los casos corresponde a la legislatura local determinar la proporción en que deberá hacerse la distribución de la participación

CUADRO XXII

Impuestos sujetos a participación opcional, condicionada a que los Estados deroguen sus impuestos sobre el mismo objeto (excepto automóviles y camiones ensamblados)

Impuesto	Entidades	Porcentaje sobre lo recaudado en cada jurisdicción	Participación para fines específicos	Porcentaje que de la recaudación federal representa la participación	
<i>Aceites, grasas y lubricantes (reventa)</i>	Estados	10%	20% para caminos vecinales	40%	
	Municipios	—			
	Territorios	10%			
<i>Aguas envasadas:</i>	Producción	Estados	Del rendimiento líquido tanto de la Federación como de la entidad, se deduce el 20% de participación para caminos vecinales	40%	
		Municipios			0.6%*
		Territorios			0.6%
	Consumo	Estados			0.9%*
		Municipios			—
		Territorios			0.9%
<i>Automóviles y camiones ensamblados</i>	Estados	20%	20% para caminos vecinales	40%	
	Municipios	—			
	Territorios	20%			
<i>Cemento:</i>	Producción	Estados	Del rendimiento líquido tanto de la Federación como de la entidad, se deduce el 20% de participación para caminos vecinales	40%	
		Municipios			20%*
		Territorios			20%
	Consumo	Estados			20%*
		Municipios			—
		Territorios			20%
<i>Llantas y cámaras de hule</i>	Producción	Estados	Del rendimiento líquido tanto de la Federación como de la entidad, se deduce el 20% de participación para caminos vecinales	40%	
		Municipios			20%
		Territorios			20%
	Consumo	Estados			20%
		Municipios			—
		Territorios			20%
<i>Vidrio y cristal</i>	Estados	40%	20% para caminos vecinales	40%	
	Municipios	—			
	Territorios	40%			

* La participación correspondiente a los municipios la determina la legislatura local.

** El porcentaje se determina no sobre el rendimiento del impuesto federal, sino sobre el precio de fábrica o venta al público.

FUENTE: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

municipal entre sus distintos municipios y, en su defecto, se hace en función al número de habitantes que cada uno de ellos tenga según los datos del último censo; pero el pago lo hace directamente el gobierno federal, sea por medio de la Tesorería de la Federación o del Banco de México.

En el cuadro xxii se exponen los impuestos de aplicación concurrente en los que los Estados tienen participación sobre el impuesto federal siempre y cuando consientan en derogar sus propias leyes en la materia.

IMPUESTOS SUJETOS A PARTICIPACIÓN OPCIONAL

Impuesto sobre reventa de aceites, grasas y lubricantes. La Ley del impuesto sobre Reventa de Aceites, Grasas y Lubricantes grava la primera reventa de lubricantes, aceites y grasas elaborados con materias primas adquiridas directamente o por intermediarios a distribuidores de Petróleos Mexicanos, en el mismo Estado en que se adquirieron o bien que se añadan aditivos o se mezclen los productos, siempre que se usen denominaciones o marcas distintas de las que usa dicha institución; y grava también las ventas de primera mano de los siguientes productos solos, mezclados o con aditivo, sea cual fuere la marca o denominación con que se expendan:

- aceites y grasas lubricantes importados;
- aceites y grasas lubricantes elaborados con aceites usados o regenerados de cualquier procedencia.

Los sujetos del impuesto son quienes efectúen la primera reventa, o venta en su caso, de los productos gravados.

El impuesto es de \$0.05 por litro o por kilo, pagadero una sola vez, en el momento de efectuarse la operación. Queda exento del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Las entidades tendrán una participación del 10% siempre que no graven con impuestos locales o municipales las operaciones objeto de esta ley, de acuerdo con el monto total del impuesto que corresponda a las ventas efectuadas en la entidad. No existe la condición de que la entidad deba asignar participación a sus municipios.

Impuesto sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos. La Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas y Refrescos, grava la compraventa de primera mano de refrescos elaborados con jugos naturales de frutas, refrescos gasificados o sin gas elaborados con extractos o esencias de frutas o con cualquiera otra materia prima y aguas minerales gasificadas o sin gas.

Son sujetos del impuesto quienes elaboren y envasen, o sólo envasen los mencionados productos, y quienes exploten o tengan en arrendamiento las fábricas o plantas de envase.

El impuesto se causa sobre el precio de venta en proporción del 25%. La participación a las entidades se concede también sobre el precio de fabricación o de venta al público y no sobre el rendimiento del impuesto, a condición de que en sus respectivas jurisdicciones no se grave la producción, explotación, introducción o venta de primera mano de esta materia.

Impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados. La Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados grava la venta de esos bienes, y el sujeto lo constituyen las empresas ensambladoras domiciliadas en el país. La participación se concede sobre los ingresos, según facturas, percibidos en cada jurisdicción por las empresas ensambladoras.

Cuando la entidad haya decretado alguna exención local para estas industrias, la participación que le correspondería se destinará a la construcción de caminos vecinales a través del Comité Nacional de Caminos Vecinales. En este caso no se exige que el Estado derogue su legislación en la materia para conceder la participación. No es obligatorio para los Estados conceder participación a sus municipios.

Impuesto sobre producción de cemento. La Ley del Impuesto a la Producción de Cemento, grava la producción del cemento en todas sus variedades y compuestos. Son sujetos del impuesto quienes elaboren esos productos. La participación se concede en proporción al consumo del mes inmediato anterior. Las legislaturas locales fijarán la proporción que corresponda a cada municipio, misma que pagará directamente la Federación. En tanto se determina el monto de la participación de los municipios, la Secretaría de Hacienda retiene el 10% de la participación estatal. Sólo se concede participación a las entidades que se abstengan de gravar directa o indirectamente esta materia.

Impuesto sobre llantas y cámaras de hule. La Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule grava la producción de llantas y cámaras de hule, y son sujeto de ella quienes fabriquen dichos artículos. El impuesto se aplica sobre los precios de lista autorizados por la Secretaría de Industria y Comercio. La participación se calcula sobre el monto del impuesto recaudado por este concepto en el mes inmediato anterior, y se concede siempre que las entidades se abstengan de gravar la materia directa e indirectamente. El importe de la participación que hubiera podido corresponder a las entidades que no tengan derecho a ella, será deducido por el causante en sus declaraciones mensuales.

Impuesto a la compraventa de vidrio o cristal. La Ley del Impuesto a la Compraventa de Primera Mano de Vidrio o Cristal grava los ingre-

Los brutos de la venta de primera mano de artículos de vidrio o cristal que se produzcan en el país o se importen. Los sujetos son los fabricantes o importadores que efectúen la primera venta. Pueden participar en este impuesto únicamente las entidades coordinadas para efectos de ingresos mercantiles, las cuales percibirán el 40% del rendimiento del impuesto siempre que no graven la venta de primera mano. Los Estados no están obligados a conceder participación a sus municipios.

Los causantes de Estados sin derecho a la participación se beneficiarán con el porcentaje que debería recibir el Estado y sólo cubrirán el 60% correspondiente al impuesto federal.

En el cuadro XXIII aparecen los gravámenes sobre los que las entidades pueden imponer cuotas adicionales, gravamen adicional y recibir subsidio en compensación.

CUADRO XXIII

Impuesto adicional, cuotas adicionales y subsidios en compensación

Impuesto	Entidades	Cuota fija sobre producción o consumo	Porcentaje que de la recaudación federal representa la participación
Consumo de gasolina	Estados	\$.035 L	50%
	Municipios Territorios	\$.035 L	
Impuesto sobre ingresos mercantiles	Las entidades coordinadas pueden establecer una cuota adicional hasta del 12 al millar. A los municipios se les asignará una participación no menor al 15%.		
Despepite de algodón	Las entidades coordinadas en la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles, pueden coordinarse para este impuesto y establecer una cuota adicional hasta de 12 al millar. A los municipios se les asignará una participación no menor al 15%.		
Herencias y legados	Los Estados que acepten derogar sus leyes en la materia, recibirán un subsidio equivalente a lo recaudado por ese concepto en 1961.		

FUENTE: Leyes respectivas.
 Elaboración de la autora.

IMPUESTO ADICIONAL

Impuesto sobre consumo de gasolina. La Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina grava la gasolina destinada al consumo en el interior del país con un impuesto de \$0.065 por litro. Los sujetos del impuesto

son los productores e introductores de gasolina. Se concede a las entidades una participación en este impuesto, que se cobrará independientemente de la cuota que la misma fija para la Federación. La cuota adicional es de \$0.035 por litro, y se distribuye a las entidades en proporción al consumo habido en sus respectivas jurisdicciones.

El impuesto adicional está formado de dos cuotas especiales, una de \$0.02 y otra de \$0.015 por litro. La primera es de aplicación general en toda la República y sustituye a los impuestos locales y municipales sobre producción, introducción, distribución, venta, consumo, capital invertido, dividendos, intereses, utilidades, expedición o emisión de títulos. La segunda sustituye a los impuestos locales que directa o indirectamente gravan la circulación de vehículos de motor. Sólo tienen derecho a ella las entidades:

— que no gravan directa ni indirectamente con impuestos locales ni municipales la circulación de vehículos de motor.

— que por registros, licencias, placas, sellos, etcétera, en conjunto, no cobren más de \$80.00 anuales, o \$50.00 anuales si los vehículos están destinados a servicio público.

— que abroguen las disposiciones que impongan restricciones a la libre circulación.

Las entidades pueden gravar las ventas de gasolina y derivados del petróleo con el impuesto general al comercio, sin exceder del 2% de los ingresos brutos. En ningún caso podrán gravarlas dos veces o por dos o más conceptos.

Los productores depositarán en el Banco de México el importe correspondiente a la cuota adicional a disposición de las entidades.

CUOTAS ADICIONALES

Impuesto sobre despepite de algodón. La Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama faculta a la Secretaría de Hacienda para celebrar convenios de coordinación para el cobro de este impuesto con las entidades que acepten no gravar directa ni indirectamente esta materia.

Las legislaturas locales fijarán el monto de la cuota adicional sin exceder de doce al millar, concediendo a los municipios una participación no inferior al 15% de lo recaudado por ese concepto. Recibirán además el 40% de los recargos y multas en proporción a las cantidades de algodón producido dentro de sus jurisdicciones y enviado a las plantas despepitadoras. Ningún Estado ha aceptado en celebrar convenio en esta materia.

CUADRO XXIV

Entidades que reciben participaciones por disposición constitucional, participaciones opcionales, impuesto adicional, cuotas adicionales y subsidio en lugar de impuesto

Entidades	Participaciones por disposición constitucional											Participaciones opcionales						Impuesto adicional	Cuotas adicionales	Subsidio en lugar de impuesto
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	A	B	C	D	E	F	A	A	A
Aguascalientes			X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	X		X	X
Baja California N.			X	X	X	X	X	X			X	X				X			X	X
B. California S.			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
Coahuila		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
Chiapas			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
Distrito Federal	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
Guanajuato	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
Hidalgo	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
México	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
Morelos	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
Nuevo León		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
Puebla	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
Quintana Roo			X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X			X	X
S. L. Potosí	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
Sonora			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
Tamaulipas		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
Veracruz	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
Zacatecas			X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X			X	X

Participación por disposición constitucional

- A. Aguamiel
- B. Benzol
- C. Cerillos
- D. Cerveza
- E. Electricidad
- F. Expl. forestal
- G. Minería
- H. Pesca
- I. Petróleo
- J. Sal
- K. Tabaco

Participación opcional

- A. Aguas envasadas
- B. Autos ensamblados
- C. Cemento
- D. Llantas
- E. Vidrio
- F. Aceites (reventa)

Cuotas adicionales

- A. Ingresos mercantiles

Impuesto adicional

- A. Gasolina
- Subsidio por el Impuesto sobre Herencias.

FUENTE: Datos de la Comisión Nacional de Arbitrios. Elaboración de la autora.

Impuesto sobre ingresos mercantiles. La Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles faculta a la Secretaría de Hacienda para celebrar con los Estados de la República convenios de coordinación en lo que respecta a este impuesto, a condición de que los Estados no mantengan en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria, diversos de los autorizados en la misma ley y en el convenio respectivo.

Las legislaturas locales fijan el monto de la cuota adicional sin exceder del 1.2% sobre el importe de los ingresos gravables con la tasa general del 1.8%. De dicha cuota adicional deberá asignarse a los municipios una participación no inferior a 15%.

Los Estados que celebren con la Federación convenio al efecto, el Distrito y Territorios Federales, percibirán el 40% de lo que se recaude en sus respectivos territorios por la aplicación de la tasa especial del 10%.

Las entidades coordinadas percibirán además una participación del 40% sobre los recargos y multas que se originen por la aplicación de esta Ley.

Subsidio en sustitución de los Impuestos sobre Herencias y Legados.

Los Estados que acepten derogar sus leyes en materia de herencias y legados, recibirán un subsidio equivalente a lo recaudado por ese concepto en 1961. Los Estados no están obligados a dar participación a sus municipios. Guanajuato es el único Estado que no ha aceptado derogar su legislación en la materia.

Para terminar, en el cuadro xxiv pueden observarse las entidades que en la actualidad están recibiendo las participaciones, impuesto adicional, cuotas adicionales y subsidio en compensación que con anterioridad se han mencionado.

SITUACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

Resulta prácticamente imposible presentar un cuadro válido con los impuestos municipales por las siguientes razones:

— El gran número de ellos —más de dos mil— y la diversidad de gravámenes, algunos de ellos peculiares sólo de una región, como es el caso del impuesto sobre hornos de cal, explotación comercial de agua potable, zahúrdas, compraventa de concha de coco y ostras, quema de fuegos artificiales —se cobra por cohete quemado—, bestias de carga y placas para perros.

— La inconsistencia en las denominaciones y el hecho de que en ocasiones se incluyen bajo un mismo rubro impuestos que en otros municipios se relacionan por separado. Por ejemplo, las actividades mercanti-

les e industriales pueden ser gravadas con ese nombre, o como impuestos al comercio y a la industria, ingresos mercantiles o patente comercial. En ocasiones se grava por separado el comercio ambulante o accidental, y en otras se encuentra incluido en alguno de los rubros generales.

— La diferente clasificación que se da a una misma exacción, sea por deficiencia técnica o por juego de ingenio. Los servicios de rastro, mercado, pisos, marcas de sangre, y registro de fierros en algunos municipios aparecen como derechos, pero en otros aparecen como impuestos.⁸² Es obvio que cuando un municipio establece: “. . .son impuestos los productos de la venta de animales mostrencos. . .” hay confusión de conceptos. Pero cuando se incluye entre los derechos el cobro de registro de hierros de acuerdo con el número y clase del ganado que se va a herrar, es muy probable que se trate de un impuesto mañosamente disfrazado de derecho, lo mismo que cuando la licencia para funcionamiento de los comercios varía con el giro del negocio y el capital invertido.

— Muchos municipios dan fin a su relación de impuestos señalando simplemente “varios” o “no especificados” en los que pueden quedar incluidos cualesquiera de los aplicados por los demás municipios.

Generalizando, los impuestos al ingreso bajo sus formas de impuestos a las profesiones liberales, actividades lucrativas y productos de capital son aplicados por los municipios de algunos Estados como Puebla, Veracruz, Aguascalientes, Tabasco, Sonora, Michoacán, Coahuila y México. Productos de capitales sólo Coahuila (prestamistas) y Veracruz; capitales invertidos en actividades fabriles e industriales, Baja California Norte y Coahuila.

Los impuestos a la riqueza son aplicados por casi todos los municipios bajo diversos aspectos: predial, en Veracruz, Coahuila, México y Guanajuato; traslación de dominio en Yucatán, Veracruz y Nuevo León. La gran mayoría establece un impuesto sobre predios sin construcción, con construcciones ruinosas, sin bardear, con desagües a la banqueta, sin banqueta ni cercas.

Los impuestos al consumo son aplicados en todos los Estados bajo distintas modalidades y denominaciones: ingresos mercantiles, impuestos al comercio y a la industria, a la producción o venta de diversos productos agrícolas, avícolas, apícolas y ganaderos propios de la región.

Impuestos de aplicación general en todos los municipios son los gravámenes sobre diversiones (ocasionalmente en Baja California Norte,

⁸² Impuesto es la prestación en dinero o en especie fijada con carácter general y obligatorio por el Estado para cubrir los gastos públicos.

Derecho es la contraprestación en pago de un servicio público.

Producto es el ingreso percibido por el poder público por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

también sobre el precio del boleto, por asistencia a espectáculos y juegos), espectáculos y juegos, rifas y sorteos; aparatos eléctricos, mecánicos y fonoelectromecánicos, anuncios comerciales y propaganda con equipo de sonido.

Parece ser que uno de los principales renglones de ingresos para los municipios lo constituye la explotación de la prostitución. Se grava a veces con su nombre: prostibulos y lenocinios; pero también con nombres más púdicos: casas de citas o retiros. En algunos casos no aparece como materia gravada, lo que no significa que no sea objeto de imposición, pues queda incluida en hoteles y cabarets con anexos.

Hay ocasiones en que el municipio no grava por sí mismo algunas de esas fuentes, pero recibe una participación sobre la recaudación que en su jurisdicción hace el Estado. Los municipios de Veracruz cobran cuotas adicionales a las que cobra el Estado.

Muy conveniente sería que los municipios adoptaran una misma denominación para los impuestos que aplican, y que hicieran una distinción clara entre lo que son impuestos, derechos y productos.

Para efectos del cobro del impuesto a profesiones, los municipios del Estado de México adoptan la misma base que la determinada para el pago del impuesto federal correspondiente. Es de desearse que otros Estados sigan este derrotero, o que adopten los mismos conceptos de materia gravable, exenciones y deducciones para que pueda haber una base impositiva uniforme, que permita que con un solo cálculo el causante satisfaga los requisitos de imposición de los distintos niveles en que es gravado, que facilite la administración y se beneficien las entidades con el control que la Federación ejerce sobre sus causantes.

En cuanto al rendimiento obtenido de los diversos gravámenes, es tan variable como grande el número de municipios. El presupuesto de egresos más reducido lo tiene el municipio de Miguel Hidalgo de Tlaxcala: asciende a \$658.00. Probablemente el presupuesto más elevado lo tenga el municipio de Acapulco, con \$17.000,000.00, más del 51% del presupuesto del estado de Tlaxcala.

Consideraciones finales. Como ya se indicó con anterioridad, los Estados están en libertad de formular su propia política fiscal. El rendimiento económico de ésta depende de diversos aspectos: existencia y aprovechamiento de recursos explotables, existencia de mercados para los productos fabricados, red de comunicaciones que permita llevar los bienes del lugar de producción al de consumo, estabilidad política, confianza en la protección jurídica, entre otros.

De estos presupuestos depende el desarrollo económico indispensable para que exista una adecuada recaudación. Un sistema fiscal por sí solo —por bien estructurado que esté— no puede operar efectivamente donde

el desarrollo económico es embrionario o inexistente. La preponderancia del gobierno federal y las rivalidades entre los Estados —que es de donde surgen los problemas de imposición múltiple— únicamente agravan el problema, pero no lo determinan.

Tomando en consideración los diversos factores que determinan la localización de las industrias —abundancia de agua, energía eléctrica, proximidad de los recursos necesarios para la producción, posibilidad de encontrar la mano de obra necesaria, acceso a centros de consumo, seguridad—, es imposible determinar con exactitud la efectividad que tienen las exenciones fiscales para atraer a las industrias. Sin embargo, siendo los factores mencionados esenciales, no así los estímulos fiscales, y además teniendo los impuestos municipales y estatales poca significación en el total de impuestos por ser relativamente bajos, por lo que su importancia en el costo es reducida, la repercusión de tales impuestos —o su exención— en la selección de la localización de las industrias es mínima.

Además, cualquier efecto favorable que se obtenga a través de la exención a las nuevas industrias, debe analizarse en relación con la pérdida en la recaudación y la menor eficiencia en los servicios proporcionados por el Estado, o con los aumentos en los impuestos de otra índole, o con el incremento a los gravámenes a las personas no favorecidas con la exención. Y no hay que olvidar que es seguro que las otras entidades reaccionen concediendo la misma exención, con lo que la eficacia de ésta disminuye o se anula, persistiendo únicamente las desventajas que la misma entraña.

Elevación del nivel de recaudación. Para mejorar el nivel de recaudación —dejando a un lado el incremento de la actividad económica, base de aquélla, pero cuya discusión excede de los límites de este trabajo— los Estados tienen que canalizar sus esfuerzos a la formulación de un sistema diversificado de impuestos para que pueda ser productivo. La finalidad de un sistema impositivo integrado de esa forma es la de lograr un ingreso estable y de alto rendimiento. Esto hace necesario implantar impuestos de alto rendimiento en épocas de prosperidad y altos precios, combinados de modo que la recaudación no se reduzca mucho en tiempo de depresión. Para lograrlo es necesario integrar el sistema fiscal con impuestos que fluctúen con las utilidades y con impuestos independientes de éstas.

Los impuestos sobre los ingresos brutos —sea sobre las ventas o como una forma rudimentaria de impuesto al ingreso— tienen la ventaja de ser una fuente más estable de recaudación que la que representan los impuestos sobre la utilidad neta, pues aunque descienden en tiempo de depresión no llegan a desaparecer o a resultar negativos.

El impuesto sobre la renta ofrece grandes perspectivas a los Estados

para mejorar sus finanzas. Es más equitativo que un impuesto sobre ingresos brutos, pues toma en consideración los gastos necesarios para obtener el ingreso y aun las pérdidas, y proporciona una diversificación en los ingresos fluctuando automáticamente con los ciclos de prosperidad y depresión.

El poder federal ha tenido una supremacía incontestable en el terreno financiero, lo que origina una reacción defensiva en los Estados que se percatan de que lo que amenaza su independencia financiera amenaza también su independencia política. Ningún gobierno puede sostenerse sin tener el poder de recaudar ingresos suficientes para costear sus funciones.

Fines perseguidos a través de la coordinación. Un programa de coordinación puede tener uno o varios de estos objetivos:

- terminar con la confusión entre las leyes de las distintas jurisdicciones;
- facilitar la administración y cumplimiento de las obligaciones tributarias;
- aumentar los ingresos de los erarios locales;
- uniformar los criterios para determinar la base impositiva;
- impedir que al gravitar en exceso el régimen impositivo sobre una sola actividad, esta actividad económica disminuya o se agote.

Los medios para alcanzar los objetivos pueden ser:

—asignar a cada autoridad fuentes definidas de ingresos, a modo de que no hubiera duplicación entre los diversos gobiernos y se impidiera que una entidad gubernativa interfiriera en la esfera de otra al imponer tributos sobre una misma materia. La ejecución de este sistema es prácticamente imposible, pues supondría la abstención de alguna entidad en alguna área impositiva, y es difícil que una autoridad declina su competencia;

—establecer una recaudación —no administración— conjunta, cuando la recaudación se origina en fuentes de ingreso comunes, para evitar la necesidad de presentar y controlar múltiples declaraciones;

—fijar principios comunes que permitan la existencia de una misma base impositiva para efectos de los gravámenes aplicados por varios Estados, sobre la misma materia. La recaudación se haría independientemente en cada entidad, pero sobre una base idéntica.

Esta última forma es la que mejor garantiza la independencia de las distintas jurisdicciones al mismo tiempo que facilita tanto la administración del impuesto como el cumplimiento de la obligación tributaria. La segunda forma es particularmente efectiva tratándose de Estados

cuya estrechez económica les hace conveniente el permitir que sea otra autoridad la que recaude los impuestos y les otorgue una participación en ellos a cambio de su abstención de gravar la misma fuente.

La primera forma, salvo en el caso en que obedeciendo a un mandato superior —que en un régimen como el nuestro no puede ser más que la Constitución— se establezca sobre actividades que por su importancia nacional no puedan quedar sujetas a diversos poderes sin constituir un obstáculo para el desarrollo del país, resulta impráctica. En efecto, si se trata de establecer fuentes exclusivas de imposición, es bastante improbable que alguna autoridad ceda su acceso a las mismas si le están proporcionando una buena recaudación.

Existe el caso en que de hecho la Federación se abstiene de gravar fuentes que abandona a los Estados, especialmente el impuesto predial; pero no existe ningún ordenamiento legal que le impida recurrir también a esa fuente en caso de que resultara indispensable para cubrir el presupuesto; por lo que en realidad no puede hablarse de una división de las fuentes de ingresos, a no ser que quiera entenderse por ésta el hecho de que la Constitución le reserva en forma exclusiva a la Federación algunas de ellas, ciertamente no las más productivas.

Algunos impuestos, aquellos que se relacionan con ingresos percibidos por actividades de índole estrictamente regional, como producción agrícola y ganadera, comercio al menudeo, prestación de servicios, diversiones, o de situaciones que se reflejan en una localidad, como la posesión o traslación de inmuebles, son más fácilmente controlables en el mismo nivel en el que se generan, por lo que la administración resulta más eficiente y barata a nivel local. En cambio, los que implican problemas interestatales o involucran intereses nacionales son más adecuadamente administrados a nivel federal. Es el caso en el que es necesario impedir que cada Estado, buscando su propia ventaja, implante medidas que, aplicadas a productos semejantes, obstaculicen su libre tránsito o interfieran con su distribución o consumo; o cuando se refieran a materias de repercusión nacional y aun internacional, como electricidad, minería y petróleo.

Necesidad de colaboración de los Estados entre sí. Un avance real en la coordinación y que difícilmente atacaría la soberanía de los Estados, sería la adopción de una terminología uniforme, así como una misma base técnica que permitiera que los mismos conceptos de ingresos gravables, exenciones, exclusiones, deducciones y créditos se aplicaran en todas las entidades, lo que permitiría la existencia de bases gravables determinadas a modo de que fueran las mismas para todas las autoridades relacionadas con su imposición, sobre las que cada Estado aplicaría sus propias tasas fiscales. Esto le evitaría a los contribuyentes efec-

tuar cálculos múltiples de impuestos, y las administraciones de cada Estado podrían controlar más fácilmente a sus contribuyentes. Además facilitaría el reconocimiento en un Estado de la actividad impositiva ejercida por otro, pues siendo comunes los conceptos utilizados en las leyes de cada Estado sería más sencillo aceptar como deducibles o acreditables los impuestos pagados a otro Estado sobre una misma materia gravable.

Lo anterior no implica que una autoridad pueda inmiscuirse en la integración del sistema fiscal de otro, sino que si en varios o en todos los Estados ha de implantarse un mismo tipo de impuesto, sea sobre bases técnicas semejantes. No se sugiere la uniformidad de los sistemas impositivos —podría ser incosteable para un Estado gravar una actividad que tiene interés en desarrollar, por ejemplo, el desenvolvimiento de ciertos cultivos, cuya imposición no es objetable en otros Estados en los que estén suficientemente desarrollados, o en los que no sean de especial interés para la economía de la región—, únicamente se sugiere que los principios técnicos de cada impuesto se manejen en forma similar.

La mayor complicación la originan los contribuyentes que desarrollan sus actividades en más de una entidad, caso en el que hay que determinar qué porción del ingreso total se originó en cada una de ellas y puede por tanto gravar, así como el tratamiento que ha de darse a los impuestos pagados en otras entidades, si ha de hacerse caso omiso de ellos, o bien reconocerlos permitiendo su crédito o deducción. En este aspecto sólo los propios Estados interesados pueden decidir —de otro modo se interferiría en su régimen interno—, pero por su propio beneficio es de desearse que las medidas que se tomen sean de común acuerdo, o que cada Estado reconozca los impuestos cubiertos en los otros, siempre que exista reciprocidad, para evitar la múltiple imposición a sus residentes.

Fuera de un esfuerzo permanente de las entidades para cooperar al desarrollo mutuo por medio de una colaboración ininterrumpida para resolver de común acuerdo las dificultades a medida que vayan surgiendo, no hay modo de solucionar el problema. Visualizado como hipótesis de laboratorio —estático e invariable—, pueden darse soluciones técnicas que en la práctica resultarán inoperantes, ya que en la realidad las implicaciones son múltiples, variables en cada situación y mutables con el tiempo. Aun suponiendo que en un momento dado pudiera aplicarse una solución ideal, sería necesaria su revisión no se diga periódicamente, sino en cuanto surgiera cualquier situación de hecho que variara la postura original.

A primera vista puede parecer frustrante no poder contar con una

respuesta definitiva al problema; pero si se reconoce que la raíz de la complejidad creciente en los sistemas fiscales de las distintas entidades, y los problemas interestatales por operaciones que abarcan a varios de ellos, son, por una parte, manifestaciones del desarrollo económico y, por otra, el precio de la forma federal de organización política adoptada por el país, es de desearse que aun a costa de un aumento en los problemas se incremente el desarrollo; y que los problemas que entraña sean considerados como un estímulo para una siempre renovada colaboración para atenuar —erradicar es imposible— las fricciones generadas por nuestra forma de organización, hallando en el cambio de las situaciones de hecho un acicate para adaptar las instituciones jurídicas a las cambiantes situaciones económicas y sociales.