

## CAPÍTULO TERCERO

### *SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL*

II. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN . . . . .	224
1. Fondo general de participaciones . . . . .	224
2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones	257
3. Régimen de participaciones municipales . . . . .	267

dientes de entrega. Hasta 1983 estuvo estipulada la tasa de recargos que fijara la Ley de ingresos de la Federación para el caso de prórroga en el pago de créditos fiscales, y hasta 1989 se previó a cargo de las entidades o de la Federación el pago de intereses a la tasa de recargos que anualmente estableciera el Congreso de la Unión respecto al pago de las contribuciones.

## II. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN

Atendiendo a que las participaciones más elevadas corresponden a las entidades en las que se genera mayor volumen de impuestos, y a que como consecuencia de ello para los estados con menor desarrollo económico relativo es más difícil obtener los recursos necesarios para superar esa situación, se acordó crear junto con un fondo de participaciones que se distribuyera en razón directa de la recaudación, un fondo complementario que funcionara como instrumento de perecuación y que por tanto se distribuyera en proporción inversa a las cantidades obtenidas del acervo anterior; con este mismo criterio se creó en 1987 otro fondo, éste para el fomento de las subdivisiones políticas de los estados. Cimentado en estos tres elementos se organizó el sistema de coordinación hasta la desaparición del segundo de ellos en 1990.

### 1. *Fondo general de participaciones*

Por haber ido formándose en diferentes épocas y con diversos criterios, el sistema de participaciones en vigor hasta 1979 estaba desprovisto de principios congruentes en cuanto a la determinación de los impuestos que podían ser participables y aquellos cuya recaudación debía ser exclusiva de la Federación; carecía también de uniformidad y coherencia en cuanto al monto por repartir y al método para distribuirlo. Estas deficiencias vinieron a ser corregidas al canalizar a través de un sólo instrumento la porción de los impuestos federales destinada a ser compartida, y al dividirla conforme a un único procedimiento.

#### A) *Composición del fondo general de participaciones*

Este fondo<sup>165</sup> —que a partir de 1984 se vio disminuido en un 3% de su monto destinado a incrementar el Fondo Financiero Complementa-

<sup>165</sup> LCF artículo 2º fracción I, modificado en 1981, 1982, 1984, 1987, 1988 y

rio de Participaciones— se integró originalmente con el 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos —porcentaje ligeramente superior al 12.07% que conforme al antiguo régimen de coordinación representaron las participaciones de 1978 respecto a la recaudación federal—, y ha experimentado varios aumentos hasta llegar a constituirse con el 18.1% de la recaudación federal participable.

#### a) Crecimiento del importe del Fondo General de Participaciones

Las adiciones, previstas unas en el texto original de la Ley o en los convenios de adhesión, derivadas otras de modificaciones posteriores, tienen por objeto —excepto un caso, en el que el incremento se ofrece también como estímulo— resarcir a las entidades por la disminución en el ingreso propio al incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o al apoyar medidas federales adoptadas con posterioridad a la instauración de éste. En caso todas las circunstancias se trata de medidas generales y obligatorias —si bien adoptadas previo el consenso de los estados— y por excepción de medidas aplicables a algunas entidades, y sólo en una situación de manera potestativa.

Derivan de preceptos obligatorios aplicables a la totalidad de las entidades los incrementos al fondo originados por la necesidad de compensar el decremento de ingresos ocasionado a las entidades por el abandono de sus impuestos municipales y locales contrarios al sistema de coordinación fiscal (1.58%); de indemnizarlas por la cesación del reembolso de los gastos de administración causados por la administración del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, derogado por la Ley del impuesto al valor agregado (0.35%) y de reparar la merma de entradas por la derogación de impuestos locales y municipales en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano (1.27%). Todos estos incrementos fueron aplicables desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación.

Desde la distribución de participaciones de 1981 operó también en forma general una indemnización por la limitación de las facultades de las legislaturas locales para gravar algunos rendimientos de capital (0.02%), y desde 1982 otra por la suspensión de la facultad de expedir pasaportes provisionales (0.02%). El aumento de 1990 (1.03%) es de distinta índole: se refiere a la absorción del Fondo General de Participaciones.

Derivan de preceptos aplicables sólo respecto a algunas entidades la compensación especial (0.69%) convenida con los estados productores de petróleo por la modificación de las reglas para establecer conforme al régimen de coordinación anterior, su participación en el impuesto sobre el petróleo en el año que habría de servir de base para el cálculo de sus participaciones de acuerdo con el sistema que entraba en operación; y desde 1982 la restitución (0.5%) de la recaudación perdida por los estados coordinados en materia de derechos. Coordinarse en esta materia es potestativo para los estados.

Para que el monto de las indemnizaciones no quede congelado en un guarismo sino que se incremente conforme lo hagan los ingresos federales, su cuantía se determina no como una cifra, sino como el porcentaje que esa suma representa en la recaudación federal tanto por concepto de derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, como por concepto de impuestos.

a') *Indemnización por impuestos locales suspendidos o derogados al iniciarse el Sistema de Coordinación Fiscal.*<sup>166</sup> Aceptar algunas limitaciones establecidas en las leyes federales —particularmente abstenerse de gravar determinados actos o actividades— es requisito para pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación, lo que implica que al adherirse a éste, los estados tuvieron que renunciar entre otros tributos a muchos de sus impuestos sobre ventas y servicios, su mayor fuente de ingresos. Para resarcirlos de ese decremento en su recaudación, el Fondo de Participaciones se incrementó con el porcentaje que en los ingresos anuales federales por impuestos representaron los gravámenes locales y municipales abandonados por las entidades al entrar en vigor el nuevo régimen de coordinación. Aunque en la ley se menciona 1978 como el año de referencia, se acordó hacer el cálculo con base en los impuestos obtenidos en 1979.

b') *Indemnización por la suspensión de los gastos de administración de impuestos federales.*<sup>167</sup> Como compensación por las labores de recaudación y administración de diversos gravámenes federales: impuestos sobre la renta a cargo de contribuyentes menores, tenencia o uso de automóviles, envasamiento de bebidas alcohólicas, e ingresos mer-

<sup>166</sup> *Id.*, artículo 2º fracción I y anexo núm. 1 al CASNCF (D. O. 28 de diciembre de 1979).

<sup>167</sup> Anexo núm. 1 al CASNCF; concepto incluido hasta 1989 en el CCAMF en la sección "Gastos de administración e incentivos fiscales", y eliminada su mención desde 1990 por tratarse de un aspecto meramente histórico; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, p. 19.

cantiles, las entidades habían venido recibiendo hasta 1979 distintos porcentajes sobre lo cobrado respecto a cada uno de ellos, de los que el único significativo —4% de la percepción neta federal— era el que se refería al impuesto de ingresos mercantiles que estaba por ser abrogado ese año. Por ese motivo se acordó que al monto del resarcimiento correspondiente por su administración se le diera el mismo tratamiento que a los tributos estatales y municipales que quedaran en suspenso o derogados al adherirse los estados al sistema de coordinación.

c') *Indemnización por los impuestos locales derogados para apoyar al Sistema Alimentario Mexicano.*<sup>168</sup> Dentro del Plan Global de Desarrollo del Gobierno Federal para el periodo de 1980 a 1982, quedó incluida la promoción del Sistema Alimentario Mexicano. Originalmente la Ley del impuesto al valor agregado no gravaba la producción agrícola, ganadera, pesquera, ni la venta de víveres que constituyen la canasta básica de alimentos populares, a la que más adelante se añadió la de los demás comestibles —sujetas posteriormente a la tasa de 0%—, lo que permitía que los estados establecieran tributos sobre esas materias. Como apoyo al Sistema Alimentario las entidades convinieron con la Federación en suspender sus impuestos al respecto. Para que esto no disminuyera sus ingresos el gobierno federal repuso la recaudación perdida con el mismo procedimiento acordado por lo que toca a los impuestos locales y municipales derogados o suspendidos al adherirse los estados al sistema de coordinación.

d') *Indemnización por la supresión de la facultad de expedir pasaportes provisionales.*<sup>169</sup> Esta cesación deriva no de una modificación en las relaciones fiscales entre la Federación y los estados, sino de negociaciones celebradas por la Secretaría de Relaciones Exteriores con las autoridades estatales con el objeto de suprimir la facultad que éstas tenían para expedir pasaportes provisionales. Al retirárseles esta potestad dejaron de percibir los derechos por la expedición de esos documentos, con la consecuente disminución de sus ingresos. A través del sistema de coordinación se les resarcó de esa pérdida dando a los derechos por expedición de pasaportes el mismo tratamiento acordado para los impuestos derogados o suspendidos.

e') *Indemnización por la limitación de las facultades de las legislaturas locales para gravar algunos rendimientos de capital.*<sup>170</sup> En las

<sup>168</sup> Anexo núm. 3 al CASNCF (D. O. 1º de diciembre de 1980).

<sup>169</sup> Anexo núm. 2 al CASNCF (D. O. 4, 8 y 11 de febrero de 1982).

<sup>170</sup> LIVA artículo 41 fracciones IV y V, modificada y creada respectivamente por la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de carácter fiscal (en

reformas de 1981 a la Ley del impuesto al valor agregado se limitó la facultad de los estados para gravar los intereses de los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación, así como para establecer tributos sobre el uso o goce temporal de las casas habitación. Para resarcirlos de esta pérdida de recaudación, se incrementó el fondo con un pequeño porcentaje de la recaudación federal.

f') *Consolidación del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.*<sup>171</sup> Al integrarse al Fondo General de Participaciones el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en 1990, aquél se incrementó con el porcentaje —1.03% de la recaudación federal participable— que respecto al nuevo fondo representaba el importe que en 1989 tenía provisionalmente el fondo que desaparecía.

g') *Indemnización especial convenida con los estados petroleros.*<sup>172</sup> Con los estados productores de petróleo hubo necesidad de llegar a un acuerdo especial para resolver el problema originado por su excepcional situación. La participación conforme al anterior régimen de coordinación se calculaba sobre una supuesta recaudación que a partir de 1978 experimentó un ascenso desmedido; pero que no se ajustaba a los tributos que realmente cubría PEMEX, único causante del impuesto sobre producción de petróleo, organismo descentralizado para el que la Ley de ingresos de la Federación de cada año establecía un régimen fiscal especial según el cual los impuestos por actividades desarrolladas en su carácter de causante directo de gravámenes federales —entre otros el de petroquímica básica, producción de petróleo y gas natural— se pagaban no de acuerdo con las leyes respectivas, sino aplicando las tasas que sobre el importe total de sus ingresos netos que anualmente decretaba la propia Ley de ingresos: entre otros conceptos era deducible lo que se hubiera obtenido por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, la que únicamente quedaba gravada con las tasas establecidas por las tarifas del impuesto general de exportación.

lo sucesivo identificada como LRAD) vigente en 1981; anexo núm. 4 al CASNCF (D. O. 13 de octubre de 1981).

<sup>171</sup> LCF artículo 2º vigente desde 1990, según reformas de la LRAD vigente en 1990, artículo cuarto.

<sup>172</sup> Anexo núm. 2 al CASNCF firmado con los estados petroleros (D. O. 28 de diciembre de 1979 y 28 de mayo de 1980); Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, pp. 20 a 22.

Pero para efectos de la participación a los estados —a pesar de que no se cobraba el impuesto sobre producción de petróleo y sus derivados— la propia Ley de ingresos señalaba dentro del régimen especial ya expuesto que las participaciones a las entidades federativas y a los municipios se calcularían en la proporción y términos que establecía la ley tributaria respectiva.

De acuerdo con dicha ley, para determinar la base gravable se tomaba en cuenta el promedio del precio por barril de combustible puesto a bordo de los barcos, siguiendo las cotizaciones del mes anterior en Nueva York. A la base así establecida se aplicaba el 10% cuando el precio del barril era hasta de un dólar, por el exceso en el precio el impuesto se incrementaba a razón de 0.2% por cada cinco centavos de dólar o fracción. Sobre este impuesto —que PEMEX en realidad no cubría— se calculaba la participación de 9% a los estados y de 1% a los municipios en los que se encuentran los pozos petroleros.

A partir de 1978 el supuesto tributo base de la participación se elevó en forma exorbitante, porque debido a la crisis mundial de energéticos la producción y exportación de petróleo empezó a desarrollarse extraordinariamente y a subir desmesuradamente el precio del mismo, por lo que de continuarse el régimen ya expuesto las participaciones hubieran absorbido el total del impuesto realmente pagado por PEMEX.

Por otra parte, los estados petroleros son solamente cuatro y de la producción total de petróleo correspondía a Tabasco el 62.32%, a Chiapas el 23%, a Veracruz el 12.13% y a Tamaulipas el 1.66%. Siguiendo ese sistema de participación, el beneficio fiscal derivado de la explotación de una riqueza nacional se hubiera concentrado en esos estados, especialmente en los dos primeros.

Por esa razón se celebró con los estados petroleros un acuerdo conforme al cual el impuesto correspondiente a 1979 —año que se empleó como base para efectos de determinar el porcentaje de participación de cada estado en el fondo— no se tomó en cuenta para efectos de calcular la participación conforme a la nueva ley de coordinación —aunque sus participaciones de ese año sí se les cubrieron conforme a la Ley del impuesto al petróleo y sus derivados—; sino que se consideró el 50% del total de impuestos pagados realmente por PEMEX en ese periodo por concepto de petroquímica básica y producción de petróleo y gas natural. Asimismo, se convino que dicho porcentaje se distribuyera entre los estados productores en proporción a la producción de cada una de dichas entidades.

La distorsión que la crisis de energéticos causó en el sistema fiscal se hace patente si se considera que a pesar de la modificación en el procedimiento que se venía siguiendo respecto a la participación sobre el impuesto a la producción de petróleo, la compensación especial convenida respecto a ese único impuesto con los cuatro estados mencionados, representó el 44% del porcentaje de indemnización concedido por la suspensión de los impuestos a los que las treinta y dos entidades tuvieron que renunciar para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación.

Para que el monto de las participaciones de esos estados no afectara el porcentaje de distribución de las demás entidades la Secretaría de Hacienda procedió conforme al mismo acuerdo, por una parte a incrementar el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que el repartimiento así convenido con los estados petroleros representó en la recaudación federal total por concepto de impuestos en el año de 1979; pero simultáneamente lo disminuyó por el porcentaje que en esa misma cobranza representaron en 1978 las participaciones de esas entidades por el concepto aludido, de tal modo que el incremento efectivo al fondo fue el aumento experimentado en lo recibido en 1979 en relación con lo percibido en 1978.

h') *Estímulo para las entidades coordinadas en materia de derechos.*<sup>173</sup> Para impedir la aplicación de impuestos disfrazados de derechos se creó la coordinación respecto a estas contribuciones. Para incitar a las entidades a convenir en ella, se distribuye entre las que la acepten una adición al fondo consistente en el 0.5% de la recaudación federal participable.

b) Ajustes establecidos en 1988 en el procedimiento de integración del Fondo General de Participaciones<sup>174</sup>

A partir de enero de 1988 para estimular la gestión administrativa de las entidades respecto al impuesto al valor agregado, se empleó un nuevo esquema de participaciones que permitía que dichas jurisdicciones se apropiaran del 30% del gravamen que recaudaran. Al no llegar

<sup>173</sup> LCF artículos 2º fracción I, párrafo segundo; y 2º fracción II inciso 2 subinciso b.

<sup>174</sup> *Id.* texto vigente en 1988 y 1989 artículo 2º fracción I; LRAD vigente en 1988 artículos sexto y séptimo transitorios. Miguel Ortiz, "Procedimiento para la integración del Fondo General en base al nuevo sistema distribución para 1988", Revista INDETEC, sept.-oct. 1988, INDETEC, Guadalajara, Jal., p. 74.



a formar parte de los ingresos de la Federación la cantidad que correspondía a ese porcentaje, fue necesario hacer ajustes en el procedimiento de composición del Fondo General de Participaciones.

Al efecto se afinaron los conceptos para distinguir la *recaudación federal participable*, constituida por el monto bruto de los ingresos federales por impuestos —así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, originalmente catalogados como impuestos—, que es el caudal de donde proceden los recursos que componen el Fondo General de Participaciones, de la diferencia entre aquélla y las deducciones y compensaciones, que forma los *ingresos totales anuales de la Federación*, que son la base para garantizar la cuantía mínima de la magnitud de dicho fondo. Se conservó la noción de *impuesto asignable*, que es aquél cuyo origen por entidades es plenamente identificable.

Hasta 1987 las devoluciones y compensaciones se dedujeron antes de proceder a calcular el monto del fondo de participación; pero a partir de 1988 éste se computó sobre el monto bruto de los ingresos federales por impuestos, y tales deducciones se consideraron en una operación posterior.

a') *Integración del Fondo General de Participaciones*. De acuerdo con las reformas de 1988 el Fondo General de Participaciones se integró agregando al Fondo Ajustado la porción que del impuesto al valor agregado recaudado por ellas se reservaban las entidades, y deduciendo de la suma anterior las devoluciones atribuibles a dichas jurisdicciones.

Considerando que:

FGP = Fondo General de Participaciones,

FA = Fondo Ajustado,

IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades, y

DA = devolución atribuibles a las entidades,

entonces:

$$FGP = FA + .30 IVA - DA$$

A continuación se explica cada uno de estos componentes:

a'') *Fondo Ajustado*. Este elemento fue el producto de multiplicar la recaudación federal participable ajustada por su factor de distribución.

Considerando que:

FA = Fondo Ajustado

RA = recaudación federal participable ajustada, y

FD = factor de distribución de la recaudación federal participable

entonces:

$$FA = RA \times FD$$

a'') *Recaudación federal participable ajustada.* De la cobranza que las entidades efectuaban respecto al multicitado gravamen conservaban el 30% y enteraban a la Federación sólo el remanente. Dado que la porción del tributo retenida por los estados no llegaba a ingresar al erario federal fue necesario hacer ajustes en la recaudación federal participable que consistieron en deducir de ella el porcentaje del impuesto al valor agregado que se quedaba en las tesorerías estatales, resta que constituyó la recaudación federal participable ajustada.

Considerando que:

RA = recaudación federal participable ajustada,

RP = recaudación federal participable, e

IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades

entonces:

$$RA = RP - .30 \text{ IVA}$$

b'') *Factor de distribución de la recaudación federal participable ajustada.* Para determinar el factor de distribución a que se alude se procedió a dividir entre la recaudación federal participable ajustada, la resta obtenida de sustraer el 30% de la cobranza del impuesto al valor agregado en todas las entidades, del producto de multiplicar la recaudación federal participable por la tasa de participación en la recaudación federal —17.351061%—, todos estos conceptos referidos a 1987.

La mencionada tasa fue el promedio aritmético de los porcentajes de 17.43% y 16.98% que conforme al régimen en vigor en dicho año la federación aplicaba a sus ingresos para constituir el fondo de partici-

pación en beneficio respectivamente de los estados coordinados en materia de derechos y de los que no lo estaban.

Considerando que:

FD = factor de distribución de la recaudación federal participable ajustada,

RA = recaudación federal participable ajustada,

IVA = impuesto al valor agregado recaudado por las entidades, y

RP = recaudación federal participable,

entonces:

$$FD = \frac{.17351061 RP_{87} - .30 IVA_{87}}{RA_{87}} \cdot 100$$

Una vez calculado en 1988 este factor de distribución —que resultó ser el 13.0001231%— debía permanecer inalterable, salvo en el caso de que las entidades convinieran en derogar o en dejar en suspenso nuevos gravámenes locales; o de que hubiera nuevas adhesiones al régimen de coordinación en materia de derechos, o separaciones de él.

En la primera situación el factor de distribución aumentaría con el cociente de dividir los ingresos provenientes de dichos gravámenes en el año en el que fueran derogados o suspendidos, entre la recaudación federal participable una vez sustraído el 30% de la cobranza del impuesto al valor agregado obtenida por todas las entidades en el mismo periodo.

En la segunda circunstancia el factor de distribución de la recaudación federal participable de todas las entidades aumentaría o disminuiría —según el caso— por una cantidad igual al cociente de dividir entre la recaudación federal participable ajustada, el producto de multiplicar el 0.5% de la recaudación federal participable por el coeficiente de distribución del acrecentamiento del Fondo General de Participaciones calculado para el año de 1987 conforme a la legislación entonces vigente. Dicho porcentaje corresponde al medio punto porcentual adicional con el que la Federación incrementa el fondo sólo para los estados coordinados en materia de derechos.

b") *Devoluciones atribuibles a las entidades.* Este elemento fue el producto de multiplicar las devoluciones totales —incluyendo las compensaciones— por el factor de devoluciones atribuibles.

Considerando que:

- DA = Devoluciones atribuibles a las entidades,  
 DT = devoluciones totales, y  
 FDA = factor de devoluciones atribuibles,

resultaba que:

$$DA = DT \times FDA$$

a''') *Factor de devoluciones atribuibles.* Este factor fue el cociente de dividir entre la recaudación federal participable, la suma del Fondo Ajustado y del 30% del impuesto al valor agregado cobrado por las entidades.

Considerando que:

- FDA = factor de devoluciones atribuibles,  
 FA = Fondo Ajustado,  
 RP = recaudación federal participable, e  
 IVA = Impuesto al valor agregado recaudado por las entidades,

entonces:

$$FDA = \frac{FA + .30 IVA}{RP}$$

b') *Garantía en cuanto a la integración del Fondo General de Participaciones.* Para asegurar que con el nuevo régimen el monto de los recursos de las entidades no fuera inferior al que tenían a su disposición conforme al sistema anterior, de ser menor el fondo al 17.351061% de los ingresos totales anuales, la Federación aportaría al Fondo Ajustado la diferencia, que se distribuiría entre las entidades en la misma forma en la que debía repartirseles el incremento de éste. El porcentaje conforme al cual se efectuaría dicha aportación variaría en los términos previstos para las modificaciones por adhesión o separación al sistema de coordinación en materia de derechos.

c') *Garantía en cuanto a la distribución del Fondo General de Participaciones.* Previendo la posibilidad de que alguna entidad obtuviera

del Fondo General de Participaciones una cantidad inferior a la que le hubiera correspondido si éste hubiera sido calculado y distribuido conforme a las disposiciones en vigor hasta diciembre de 1987, durante los años de 1988 a 1990 la Federación debió destinar el 0.50% de sus ingresos totales anuales a crear una reserva de contingencia que —siempre que las entidades presentaran la cuenta comprobada de recaudación mensual en los plazos señalados en los convenios de colaboración administrativa respectivos— aplicaba provisionalmente en cada cuatrimestre. En caso de que dicha reserva no alcanzara a cubrir la eventualidad para la que fue establecida, se repartiría a prorrata; y si existiera remanente anual pasaría a formar parte del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, al que se incorporaría a partir de 1991.

La Federación no podía emplear numerario de esta reserva para hacer al Fondo Ajustado la aportación con la que aseguraba el monto de los recursos que integraban el Fondo General de Participaciones.

c) Rectificación realizada en 1990 al procedimiento de integración del Fondo General de Participaciones <sup>175</sup>

Ni qué decir que toda la complejidad en el funcionamiento de este fondo provenía del manejo del impuesto al valor agregado. Reconociendo que, como se explicó en la parte relativa a impuestos participables e impuestos asignables, este gravamen por su naturaleza debe ser administrado a nivel nacional, en 1990 dejó de formar parte de estos últimos lo que restituyó su sencillez original a la fórmula de composición del fondo.

Conforme a las reformas de 1990 el Fondo General de Participaciones se constituye con el 18.1% de la recaudación federal participable, entendida como la resta de sustraer el total de devoluciones del monto obtenido por la Federación de todos sus impuestos —excepto los gravámenes al comercio exterior que comparte directamente con los municipios—, así como de los derechos sobre hidrocarburos y minería.

Para asegurar que con el nuevo régimen las entidades no sufrirán merma en el monto de sus recursos, se crea una reserva de contingencia integrada con el 0.5% de la recaudación federal participable en un ejercicio, destinada a compensar a los estados cuyas participaciones en algún año sean inferiores a las que actualizadas por inflación les co-

<sup>175</sup> LCF texto vigente en 1990 artículo 2º, LRAD vigente en 1990 artículo sexto transitorio.

rrespondieron en 1989. Si dicho instrumento no fuera suficiente para compensar a todas las entidades, se aplicará en orden ascendente hasta agotarlo y, finalmente, pasará en 1997 a formar parte del Fondo General de Participaciones.

Se considera que el coeficiente de participación efectiva es el cociente de dividir entre el Fondo General de Participaciones del ejercicio de que se trate, la participación que excluyendo a sus municipios obtenga cada estado en el mismo periodo.

## B) *Distribución del Fondo General de Participaciones*

La Ley de Coordinación consideró dos etapas de distribución, una sólo para 1980 —año en que se inició el sistema— y otra definitiva a partir de 1981; pero el régimen provisional se extendió hasta 1983 por lo que el permanente entró en vigor hasta 1984.

### a) Régimen transitorio <sup>176</sup>

La finalidad de esta fase fue mantener la situación que existía con anterioridad al nuevo procedimiento, pues cualquier cambio hubiera favorecido a unos estados y perjudicado a otros —y los que estuvieran en este caso no habrían aceptado adherirse al sistema—, por lo que hubo de garantizárseles que en relación con la recaudación federal percibirían el mismo porcentaje que respecto al año base del cálculo —1979— representarían las participaciones en impuestos federales conforme al régimen que desaparecía, sus impuestos propios que suspendieran o derogaran, y la compensación por la administración hasta 1979 del impuesto sobre ingresos mercantiles. Al sumar, por una parte, estos dos últimos elementos referidos a las treinta y dos entidades y convertirlos en un porcentaje adicional del fondo —cuyo núcleo se formó con algo más del monto de las participaciones totales distribuidas en dicho ejercicio— y, por la otra, al incorporar en la fórmula individual de cada estado el importe de los mismos elementos que en lo particular le correspondían, el resultado fue que se les restituyeron íntegramente las cantidades que sacrificaron.

Esto les fue avalado en una carta de garantía que simultáneamente a la firma de los convenios de adhesión se entregó a cada estado, en

<sup>176</sup> LCF según texto en vigor en 1980, artículo quinto transitorio; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, pp. 29 y 32.

la que se le aseguró que las participaciones conforme al nuevo régimen serían mayores al monto que por este concepto hubieran obtenido en cada año transcurrido de 1977 a 1979, adicionado con el importe de los impuestos que suspendieran, considerando su expectativa de incremento de 1980 a 1982.

La porción que del Fondo General de Participaciones correspondió a cada entidad conforme al régimen transitorio fue el porcentaje que su factor de participación representó en la suma de los factores de participación de todas las entidades.

Considerando que:

$P_{80}^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones, y

$e_{80}^i$  = factor de participación de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$P_{80}^i = \frac{e_{80}^i}{\sum_{i=1}^{i=32} e_{80}^i} \cdot 100$$

A su vez el factor de participación de cada estado fue el cociente que resultó de dividir entre la recaudación federal de 1979 por concepto de impuestos, la cantidad integrada por los importes de los siguientes recursos estatales, todo referidos a ese mismo ejercicio: la percepción por concepto de participaciones en impuestos federales recibida a nivel estatal y municipal, excluidas las relativas a los gravámenes al comercio exterior pagados directamente por la Federación a los municipios; el monto de la recaudación de los tributos estatales y municipales que quedaron suspendidos; los gastos de administración por el cobro del impuesto federal sobre ingresos mercantiles efectuado por el Estado, y en el caso de los estados productores de petróleo los porcentajes especiales de participación en la recaudación del gravamen federal sobre ese producto.

Asumiendo que:

$m_{79}^i$  = participaciones recibidas en 1979 por la entidad  $i$  a nivel estatal y municipal sobre los impuestos federales, excluidas las relativas al petróleo,

$g_{79}^i$  = recaudación en 1979 de los impuestos estatales y municipales suspendidos o derogados en la entidad  $i$  al entrar en vigor el nuevo régimen,

$o_{79}^i$  = gastos de la entidad  $i$  ocasionados en 1979 por la administración de impuestos federales,

$q_{79}^i$  = porcentaje especial de participación convenido respecto a 1979 con la entidad  $i$  en el caso de ser productora de petróleo,

$R_{79}^i$  = recaudación federal total de 1979 por concepto de impuestos,

Entonces:

$$e_{80}^i = \frac{m_{79}^i + g_{79}^i + o_{79}^i + q_{79}^i}{R_{79}^i}$$

#### b) Régimen definitivo <sup>177</sup>

Con el objeto de fomentar la actividad estatal se previó en la ley que los factores de participación variaran de acuerdo con el desarrollo económico de los estados y con su capacidad de cobranza respecto a los impuestos federales administrados por ellos —medidos ambos por el incremento de los impuestos federales recaudados en su jurisdicción en comparación con los del año anterior—, por lo que el concepto de impuestos asignables se incluyó dos veces: una como numerador en el factor de recaudación, y otra como denominador en el factor de participación —referidos al ejercicio para el que se efectuaba el cálculo y al anterior— de modo que de ser idénticos se anularían, lo que no ocurriría si en el año para el que se hacía el cómputo los impuestos asignables eran más elevados que en el año tomado como referencia.

La proporción en la que de acuerdo con el régimen definitivo previsto por la ley debía participar cada entidad en el fondo, era el por-

<sup>177</sup> LCF según texto en vigor en 1982, artículo 39; LRAD vigente en 1982 artículo cuarto transitorio; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, p. 35.



centaje que el factor de distribución del estado para el que se hacía el cálculo representaba en la suma de los factores de distribución de todas las entidades.

Aceptando que:

$P^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones, y

$k^i$  = factor de distribución de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$P^i = \frac{k^i}{\sum_{i=1}^{i=32} k^i} \cdot 100$$

El factor de distribución de cada entidad era la cifra que resultaba de multiplicar el factor de participación de la entidad para la que se hacía el cálculo, por el factor de recaudación federal en el mismo estado.

Asumiendo que:

$E^i$  = factor de recaudación federal de la entidad  $i$ , y

$e^i$  = factor de participación de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$k^i = E^i \cdot e^i$$

A su vez el factor de recaudación federal de cada entidad se calculaba dividiendo el cobro de impuestos federales efectuado en ella en el año para el que se realizaba el cómputo, entre la percepción federal alcanzada en el país en el mismo periodo por el mismo concepto; y por su parte el factor de participación de cada entidad se encontraba dividiendo el monto de la porción del fondo obtenida por ella en el año anterior a aquél para el que se practicaba el cálculo entre la cobranza federal lograda por el estado en el mismo lapso, entendiendo en los

tres casos que la recaudación federal de referencia era aquella cuyo origen era plenamente identificable por entidades.

Considerando que:

$r^i$  = recaudación federal lograda en la entidad  $i$  por concepto de impuestos cuyo origen era plenamente identificable,

$R$  = recaudación federal obtenida en todo el país respecto a impuestos cuyo origen por entidades 'era plenamente identificable,

$P^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones, y

$t, t - 1$  = año para el que se hacía el cálculo y año anterior,

entonces:

$$E^i = \frac{r_t^i}{R_t} \quad \text{y} \quad e^i = \frac{P_{t-1}^i}{r_{t-1}^i}$$

Pero en estos términos la regla de partición no llegó a entrar en vigor, ya que en dos ocasiones se pospuso su aplicación ampliando la vigencia de la fórmula transitoria y considerando como definitivos los coeficientes que habían sido utilizados para hacer la distribución provisional del fondo, y en el ínterin el patrón de participación fue modificado.

a') *Método establecido para 1983.*<sup>178</sup> Debido a las discrepancias en las fechas de terminación de los ejercicios fiscales la información relativa a los impuestos asignables no es definitiva y puede desfasarse hasta dos años, por lo que emplear los datos disponibles en el año en curso obligaba a hacer ajustes retroactivos en las participaciones y a la devolución concomitante. Para evitar este inconveniente en el cálculo de los factores de participación de la fórmula prescrita en 1983 se convino en utilizar la información de los años antepenúltimo y penúltimo a aquel para el que se hacía el cómputo.

La porción que a cada entidad debió corresponder en el fondo se integró por una cantidad igual a la percibida por concepto de participa-

<sup>178</sup> LCF texto en vigor en 1983, artículo 3º, "exposición de motivos" de las reformas de 1983 a la LCF; LRAD vigente en 1983 artículo decimoquinto transitorio; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, p. 46.

ción en el año inmediato anterior —lo que daba a los estados la certeza de que sus ingresos por este concepto no disminuirían—, a la que se sumaba la cifra que resultara de aplicar el coeficiente de incremento del estado en cuestión, al acrecentamiento experimentado por el fondo en el año para el que se hacía el cálculo con respecto al año precedente.

Considerando que:

$P^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones,

$I^i$  = coeficiente de incremento del estado  $i$ ,

$(FG)_t - (FG)_{t-1}$  = acrecentamiento experimentado por el Fondo General de Participaciones con respecto al año anterior, y

$t, t-1$  = año en curso y año inmediato anterior a aquel para el que se efectuaba el cómputo,

entonces:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + I^i \cdot (FG)_t - (FG)_{t-1}$$

El coeficiente de incremento —la proporción en la que cada estado colaboraba a la expansión del fondo, y en la que a su vez participaba de éste— era el porcentaje que en el total de los factores de aumento de todas las entidades le correspondía al de la entidad para la que se hacía el cálculo.

Aceptando que:

$F^i$  = factor de aumento de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$I^i = \frac{F^i}{\sum_{i=1}^{i=32} F^i} \cdot 100$$

El factor de aumento era el producto de multiplicar los factores de participación estatal y de recaudación federal de cada entidad.

Asumiendo que:

$e^i$  = factor de participación estatal de la entidad  $i$ , y

$E^i$  = factor de recaudación federal de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$F^i = e^i \cdot E^i$$

Los mencionados factores eran respectivamente los cocientes de dividir la cantidad que en el fondo había correspondido a cada estado en el año inmediato anterior a aquel para el que se hacía el cálculo, entre la cobranza federal obtenida en esa entidad en el antepenúltimo año anterior; y de dividir el cobro de impuestos federales efectuado en el estado en el penúltimo año anterior a aquel para el que se realizaba el cómputo, entre la percepción federal recibida por ese concepto en el mismo ejercicio en todo el país; circunscrita la recaudación federal en los tres casos a la que fuera totalmente identificable en cuanto a su procedencia por entidades.

Considerando que:

$R$  = recaudación federal obtenida en todo el país tocante a impuestos cuya fuente era totalmente identificable,

$r^i$  = recaudación federal obtenida en la entidad  $i$ , relativa a impuestos asignables con certeza a ella,

$P^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones, y

$t - 1, 2, 3$  = año inmediato anterior, segundo y tercer año anteriores,

entonces:

$$e^i = \frac{P^i_{t-1}}{r^i_{t-3}} \quad \text{y} \quad E^i = \frac{r^i_{t-2}}{R_{t-2}}$$

Pero de nuevo se amplió la vigencia del procedimiento transitorio esta vez hasta 1983, por lo que los coeficientes que habían sido utilizados para distribuir provisionalmente el fondo se consideraron como definitivos, y la fórmula transcrita no entró en operación sino hasta 1984, y con una modificación en la forma de calcular los factores de participación estatal y de recaudación federal.

a") *Modificación introducida en 1984.*<sup>179</sup> Para darle validez objetiva y consistencia técnica a la fórmula para el cálculo de las participaciones, era menester depurar la información obtenida de los contribuyentes para dilucidar el monto de los impuestos asignables a cada entidad, lo que hacía necesario considerar el lapso de tres años, requerido por la Secretaría de Hacienda para ejecutar las labores de extracción, recopilación, captura, revisión, análisis y validación de los datos proporcionados en las declaraciones para el pago del impuesto al valor agregado. Por esta razón se convino en que a partir de 1984, para determinar el factor de participación estatal se empleara el dato de los impuestos federales cobrados en la entidad en el segundo y cuarto años anteriores al ejercicio para el que se hacía el cálculo; y para establecer el factor de recaudación federal se tomara en cuenta la cobranza de impuestos federales efectuada en el estado y en la República en el tercer año anterior a aquel para el que se efectuaba el cómputo.

Por consiguiente este componente de la fórmula en definitiva quedó de esta manera:

$$e^t = \frac{P_{t-2}^t}{r_{t-4}^t} \quad \text{y} \quad E^t = \frac{r_{t-3}^t}{R_{t-3}}$$

### c) Régimen reformado en 1988

Como se explicó al analizar las modificaciones en la composición del Fondo General de Participaciones, desde 1988 se permitió a las entidades federativas conservar el 30% del impuesto al valor agregado que recaudaran; asimismo el monto del fondo de participación se calculó sobre el monto bruto de los ingresos federales por impuestos —que constituían la recaudación federal participable— sin tomar en cuenta las devoluciones y compensaciones sobre los mismos, que se considera-

<sup>179</sup> LCT vigente en 1984 artículo 3º, LRAD vigente en 1984 artículo tercero transitorio; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, p. 46.

ron en un cálculo posterior. Concomitantemente, en la fórmula para proceder a la distribución del fondo se recogieron esas reformas, lo que originó una ingente complejidad.

a') *Fórmula para distribuir el Fondo General de Participaciones.*<sup>180</sup> Conforme a las reglas que entraron en vigor en 1988, la cantidad que a cada entidad correspondió en el Fondo General de Participaciones fue la diferencia que resultó de restar la parte atribuible a la entidad para la que se hacía el cálculo en las devoluciones y compensaciones de impuestos, de una cifra equivalente al 30% del impuesto al valor agregado recaudado por ella que se hubiera reservado, aumentada con la porción que le perteneciera en el Fondo Ajustado. De este guarismo se deducía un 3% destinado a formar parte del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

De modo que, si:

$P^i$  = participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$ ,

$.30iva^i$  = 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado que se reservaba la entidad  $i$ ,

$(FA)^i$  = porción correspondiente a la entidad  $i$  en el Fondo Ajustado,

$d^i$  = devoluciones y compensaciones de impuestos atribuibles a la entidad  $i$ , y

$(I - .03)$  = 3% destinado a formar el Fondo Complementario de Participaciones,

entonces:

$$P^i = (.30iva^i + (FA)^i - d^i) \times (1 - .03)$$

Los conceptos relativos a devoluciones atribuibles y a participación en el Fondo Ajustado requieren una explicación detallada.

a") *Procedimiento para calcular las devoluciones atribuibles a las entidades.* Al no deducirse las devoluciones —se entiende siempre que incluyen las compensaciones— de los ingresos a partir de los cuales se

<sup>180</sup> LCF texto vigente en 1988 y 1989, artículo 3º; LRAD vigente en 1988 artículo séptimo transitorio fracciones I y II; Ortiz, Miguel, "Régimen de participaciones 1989-1990", INDETEC, Guadalajara, núm. 56, sept.-oct. 1988, pp. 2 a 8.

calculaba el Fondo General de Participaciones, se hacía necesario sustraer las correspondientes a cada entidad al proceder a su reparto. Lo que se disminuía era la parte de las devoluciones contenidas en los dos primeros componentes de la fórmula para determinar las participaciones de cada entidad, ya que tanto en conjunto como individualmente los estados participaban en las devoluciones en la misma proporción en la que compartían los ingresos.

La porción atribuible a cada entidad en el monto de las devoluciones se determinaba multiplicando el total de las que eran atribuibles al conjunto de las entidades por el factor de devoluciones de impuestos de la entidad para la que se realizaba el cálculo.

Si se asume que:

$d^i$  = devoluciones atribuibles a la entidad  $i$ ,

$D$  = devoluciones atribuibles al conjunto de los estados, y

$h^i$  = factor de devoluciones de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$d^i = D \cdot h^i$$

A su vez el factor de devoluciones de impuestos de cada entidad era el cociente de dividir entre el monto del Fondo Ajustado más el 30% del impuesto al valor agregado recaudado por todos los estados, la cifra que resultaba de añadir a la porción que en el Fondo Ajustado correspondía la entidad en cuestión, el 30% del impuesto al valor agregado que hubiera recaudado, porcentaje que se reservaba.

Considerando que:

$.30iva^i$  = 30% del impuesto al valor agregado por la entidad  $i$ , el cual se apropiaba,

$.30IVA$  = 30% del impuesto al valor agregado recaudado por todas las entidades, el cual les pertenecía,

(FA) = Fondo Ajustado, y

$(FA)^i$  = porción correspondiente a la entidad  $i$  en el Fondo Ajustado,

$$h^i = \frac{(FA)^i + .30iva^i}{(FA) + .30IVA}$$

b'') *Procedimiento para calcular la porción que en el Fondo Ajustado correspondía a cada entidad.* Este procedimiento implicaba dos procesos, uno para determinar la forma de participar en el Fondo Ajustado, y otro para calcular el coeficiente de participación conforme al cual habría de hacerse dicho reparto.

a''') *Método para compartir el Fondo Ajustado.* La parte que conforme al texto legal de 1988 debía corresponder en el Fondo Ajustado a cada entidad se determinaba sumando a una cifra igual a la percibida de dicho fondo en el año inmediato anterior a aquel para el que se hacía al cálculo, el producto de multiplicar el coeficiente de participación de la entidad en cuestión, por el acrecentamiento experimentado por el fondo en el año en el que se realizaba la operación en relación con el año precedente.

Aceptando que:

$(FA)$  = Fondo Ajustado

$(FA)_t - (FA)_{t-1}$  = acrecentamiento experimentado por el fondo de relación con el año precedente,

$(FA)^i$  = cantidad percibida del Fondo Ajustado por la entidad  $i$ ,

$v^i$  = coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el Fondo Ajustado,

$t, t - 1$  = año en curso, año inmediato anterior,

entonces:

$$(FA)_t^i = (FA)_{t-1}^i + v_t^i \cdot (FA)_t - (FA)_{t-1}$$

Pero al no haber existido el Fondo Ajustado sino hasta 1988, era imposible que hubiera experimentado un incremento en relación con el año precedente, por lo tanto fue necesario establecer un procedimiento de transición entre ambos regímenes. Por consiguiente en 1988 la participación de cada entidad en este fondo fue el producto de multiplicar



directamente el monto del mismo por el coeficiente de participación de la entidad para la que se hacía la operación conforme a la fórmula siguiente:

$$(FA)_{88}^i = (FA)_{88} \cdot v_{88}^i$$

b''') *Método para calcular el coeficiente de participación empleado para repartir el Fondo Ajustado.* Conforme a la fórmula definitiva establecida según las reformas de 1988 y que debió entrar en vigor en 1990, el coeficiente de participación en el incremento del Fondo Ajustado era la proporción que en el total de los factores de distribución de todas las entidades le hubiera correspondido al factor de distribución de la entidad para la que se efectuaba el cómputo.

Si se considera que:

$v^i$  = coeficiente de participación de la entidad  $i$ , y

$k^i$  = factor de distribución de la entidad  $i$ ,

$t$  = ejercicio en curso,

entonces:

$$v_t^i = \frac{k_t^i}{\sum_{i=1} k_t^i} \cdot 100$$

A su vez el factor de distribución de cada entidad era el producto de multiplicar entre sí los factores de recaudación asignable —la que era plenamente identificable por entidades— y de participación estatal de la entidad para la que se realizaba la operación.

Si se acepta que:

$E^i$  = factor de recaudación asignable del estado  $i$ ,

$e^i$  = factor de participación estatal de la entidad  $i$ , y

$t$  = ejercicio en curso,

entonces:

$$k_t^i = e_t^i \cdot E_t^i$$

Dichos factores eran respectivamente el cociente de dividir entre la recaudación asignable en todo el país en el tercer año anterior a aquel para el que se hacía el cálculo, el monto de la recaudación asignable a la entidad en cuestión en ese mismo periodo, y el cociente de dividir entre la recaudación asignable a esa entidad en el cuarto año anterior respecto del cual se efectuaba la operación, su participación en el Fondo Ajustado en el segundo año anterior a aquel en el que se realizaba el cálculo.

Considerando que:

$R$  = recaudación de impuestos asignables en todo el país,

$r^i$  = recaudación de impuestos asignables a la entidad  $i$ ,

$(FA)^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo Ajustado, y

$t, t - 2, 3, 4$  = año en curso, segundo, tercero y cuarto año anterior,

entonces:

$$E_t^i = \frac{r_{t-3}^i}{R_{t-3}} \quad \text{y} \quad e_t^i = \frac{(FA)_{t-2}^i}{r_{t-4}^i}$$

Pero dado que el Fondo Ajustado entró en operación hasta 1988, en ese año era imposible determinar el factor de participación estatal empleando para ello la porción recibida por el estado de dicho fondo en el segundo año anterior, por lo que hubo de utilizarse en método de transición.

— Etapa transitoria acaecida en 1988

Conforme al procedimiento aplicado en 1988 el coeficiente de participación en el Fondo Ajustado fue el cociente de dividir el factor de

participación ficticia del estado para el que se hacía el cálculo —representaba la cantidad que le hubiera correspondido en el Fondo Ajustado de 1987 si hubiera existido—, entre la suma de los factores de participación ficticia de todos los estados.

Asumiendo que:

$v^i$  = coeficiente de participación de la entidad  $i$ , y

$f^i$  = factor de participación ficticia de la entidad  $i$  en el Fondo Ajustado que en 1987 todavía no existía,

entonces:

$$v_{88}^i = \frac{f_{87}^i}{\sum_{i=1}^{32} f_{87}^i} \cdot 100$$

El factor de participación ficticia se calculó multiplicando por el factor de participación en el Fondo General de Participaciones del estado para el que se hacía el cálculo, el 17.351061% de la recaudación federal participable, y sustrayendo del producto el 30% que del impuesto al valor agregado recaudado por ella hubiera conservado la misma entidad. Todos estos elementos referidos a 1987.

Si se acepta que:

$z^i$  = factor de participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$ ,

$C$  = recaudación federal participable, y

$.30iva^i$  = 30% que del impuesto al valor agregado recaudado por ella se reservaba la entidad  $i$ ,

entonces:

$$f_{87}^i = z_{87}^i (.17351061C_{87}) - .30iva_{87}^i$$

Por lo que respecta al factor de participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad para la que se hacía el cálculo, fue el

cociente de dividir entre el monto de dicho fondo la participación que en él había correspondido a la entidad en cuestión. Todos estos elementos también referidos a 1987.

Considerando que:

$P^i$  = participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$ , y

(FG) = Fondo General de Participaciones,

entonces:

$$z^i = \frac{P^i_{87}}{(FG)_{87}}$$

— Etapa transitoria acaecida en 1989

En 1989 todavía hubo necesidad de usar una fórmula provisional para determinar el factor de participación estatal, porque aún se carecía del dato de la participación de la entidad en el Fondo Ajustado referido al segundo año anterior a aquél para el que se hacía el cálculo —dicho fondo sólo tenía un año de estar en operación—. Por esta razón dicho concepto se sustituyó por el factor de participación ficticia referido a 1987.

Considerando que:

$e^i$  = factor de participación estatal de la entidad  $i$ ,

$f^i$  = factor de participación ficticia del estado  $i$  en el Fondo Ajustado que en 1987 todavía no existía, y

$r^i$  = recaudación en impuestos asignables a la entidad  $i$ ,

entonces:

$$e^i = \frac{f^i_{87}}{r^i_{85}}$$

Y la fórmula definitiva que conforme a las reformas de 1988 debió ponerse en práctica en 1990 no llegó a aplicarse, porque a partir de

esé año cambió de nuevo sustancialmente el procedimiento para distribuir el Fondo General de Participaciones.

d) Distribución de la participación según las reformas en vigor desde 1990 <sup>181</sup>

El sistema para calcular la porción correspondiente a cada entidad en el Fondo General de Participaciones se simplificó. Dicho instrumento se considera integrado por dos partes iguales cada una de las cuales debe distribuirse siguiendo un método diferente.

a') *Fórmula definitiva*. Conforme a los nuevos preceptos la porción que a cada estado cabe en el Fondo General de Participaciones se calcula de acuerdo a un sencillo procedimiento que consiste en que el 50% de él se distribuye en proporción directa a su población, y el restante 50% se reparte aplicándole el coeficiente de incremento en la recaudación de los impuestos asignables.

Considerando que:

$P_t^i$  = participación en el Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$ ,

$n_t^i$  = número de habitantes de la entidad  $i$ ,

$I_t^i$  = coeficiente de incremento en los impuestos asignables de la entidad  $i$ ,

$t$  = año en curso,

entonces:

$$P_t^i = .50 n_t^i + .50 I_t^i$$

a'') *Partición de la porción del fondo relacionada con la población de cada entidad*. El dato del número de habitantes se toma de la información oficial que al inicio de cada ejercicio suministre el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>181</sup> LCF en vigor en 1990, artículos 2º y 3º; LCF en vigor en 1987 artículo 3º; LRAD en vigor en 1990 artículo quinto transitorio. Coordinación General de Entidades Federativas, "Sistema de participaciones para 1990", INDETEC, Guadalajara, núm. 63, enero-febrero 1990, pp. 50-53; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "La nueva fórmula de participaciones", *Id.*, pp. 76-81; Ortiz Ruiz, Miguel, "Comentarios a las modificaciones a la Ley de coordinación fiscal para 1990", *Id.*, núm. 64, marzo-abril 1990, p. 86.

Considerando que:

$n^i$  = población de la entidad  $i$ ,

$N$  = población de todas las entidades del país, y

$t$  = año en curso,

entonces:

$$n_t^i = \frac{n^i}{N}$$

b'') *Partición de la porción del fondo relacionada con el aumento en la recaudación de impuestos asignables.* El coeficiente de incremento en los impuestos asignables es el porcentaje que el factor de aumento de tales gravámenes calculado para cada entidad represente en la sumatoria de los factores de aumento de todas ellas.

Asumiendo que:

$I^i$  = coeficiente de incremento en las contribuciones asignables de la entidad  $i$ , y

$Q^i$  = factor de aumento de los impuestos asignables en la entidad  $i$ ,

entonces:

$$I_t^i = \frac{Q_t^i}{\sum_{i=1} Q_t^i} \cdot 100$$

A su vez el factor de aumento de los impuestos asignables de cada entidad es el cociente de dividir entre el monto de las contribuciones asignables a la entidad en el segundo año anterior a aquél para el que se hace el cálculo, el resultado de multiplicar la participación que al estado correspondió en esta parte del fondo general en el año anterior a aquél para el que se efectúa el cómputo, por el monto de las contribuciones asignables al estado en ese mismo periodo.

Aceptando que:

$G^i$  = participación de la entidad  $i$  en esta mitad del Fondo General de Participaciones,

$r^i$  = contribuciones asignables a la entidad  $i$ , y

$t, t-1, 2$  = año en curso, primero y segundo año anterior,

entonces:

$$Q_t^i = \frac{G_{t-1}^i \cdot r_{t-1}^i}{r_{t-2}^i}$$

Pero al igual que ocurrió respecto a la introducción de las modificaciones que han venido detallándose, esta nueva reforma también requiere una fase de transición, por lo que se aplicará íntegramente hasta 1994.

b') *Procedimiento transitorio para compartir el Fondo General de Participaciones en 1990.* En 1990 el Fondo General de Participaciones se integró por dos segmentos, constituidos respectivamente por el monto del fondo general y del fondo complementario fusionados ese año. El importe provisional del primero de ellos representó el 91.62% del nuevo instrumento, y el del segundo el 8.38%, porcentajes rectificables de acuerdo con la información definitiva referente a las participaciones y a la recaudación de 1989.

La primera parte del nuevo fondo general consolidado se repartió siguiendo el sistema establecido en la ley vigente hasta 1987 para distribuir el Fondo General de Participaciones; y la segunda se dividió de acuerdo con la fórmula con la que el fusionado fondo complementario había venido siendo compartido: en proporción inversa a la participación por habitante que tuviera cada entidad en el fondo general, en este caso en la primera parte del nuevo fondo consolidado.

De la misma forma que esta segunda parte del fondo se distribuyó la reserva de contingencia creada atendiendo a las reformas introducidas en 1988 respecto a la composición y reparto del Fondo General de Participaciones, a la que se hizo referencia al tratar la garantía en cuanto a la distribución de dicho instrumento.

Si se acepta que:

$P^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones,

$G^i$  = Participación de la entidad  $i$  en la parte del nuevo fondo consolidado correspondiente al Fondo General de Participaciones anterior a la supresión del fondo complementario, y

$(FC)^i$  = participación de la entidad  $i$  en el fragmento del nuevo fondo consolidado correspondiente al desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

entonces:

$$P_{90}^i = G_{90}^i + (FC)_{90}^i$$

a'') *Distribución de la porción correspondiente al Fondo General de Participaciones antes de que absorbiera al fondo complementario.* Conforme al sistema vigente en 1987 para distribuir el Fondo General de Participaciones, del 91.62% del nuevo fondo general correspondió a cada entidad una cantidad igual a la percibida del fondo general en 1989, más la que resultó de aplicar su coeficiente de incremento al acrecentamiento experimentado por dicho fondo entre ese año y el de 1990.

Considerando que:

$G^i$  = participación de la entidad  $i$  en el 91.62% del nuevo fondo general consolidado,

$P^i$  = participación en el Fondo General de Participaciones,

$I^i$  = coeficiente de incremento de la entidad  $i$ , y

$(FG)_{90} - (FG)_{89}$  = acrecentamiento experimentado por el Fondo General de Participaciones con respecto al año anterior,

entonces:

$$G_{90}^i = P_{89}^i + I^i \cdot (FG)_{90} - (FG)_{89}$$



El coeficiente de incremento se calculó también siguiendo la fórmula vigente en 1987, por lo tanto fue la proporción que en el total de los factores de aumento de todas las entidades le correspondió al de la entidad para la que se hacía el cómputo.

Aceptando que:

$F^i$  = factor de aumento de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$I^i = \frac{F^i}{\sum_{i=1}^{32} F^i} \cdot 100$$

El factor de aumento fue el producto de multiplicar los factores de participación estatal y de recaudación federal de cada entidad.

Asumiendo que:

$e^i$  = factor de participación estatal de la entidad  $i$ , y

$E^i$  = factor de recaudación federal de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$F^i = e^i \cdot E^i$$

Los mencionados factores fueron respectivamente los cocientes de dividir la cantidad que en el fondo había correspondido a cada estado en el segundo año anterior a aquél para el que se hacía el cálculo, entre la cobranza federal obtenida en esa entidad en el cuarto año anterior; y de dividir el cobro de impuestos federales efectuando en el estado en el tercer año anterior a aquél para el que se realizaba el cómputo, entre la percepción federal recibida por ese concepto en el mismo ejercicio en todo el país; circunscrita la recaudación federal en los tres casos a la que fuera totalmente identificable en cuanto a su procedencia por entidades.

$R$  = recaudación federal obtenida en todo el país tocante a impuestos cuya fuente es totalmente identificable,

$r^i$  = recaudación federal obtenida en la entidad  $i$ , relativa a impuestos asignables con certeza a ella, y

$P^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones,

entonces:

$$e_{90}^i = \frac{P_{88}^i}{r_{86}^i} \quad \text{y} \quad E_{90}^i = \frac{r_{87}^i}{R_{87}}$$

b'') *Distribución de la porción correspondiente al desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones.* Conforme al sistema vigente en 1989 para compartir el fondo complementario, el 8.38% del nuevo fondo general consolidado se dividió entre las entidades en proporción inversa a la repartición por habitante que le hubiera correspondido en la otra porción del fondo consolidado —constituida por el importe del Fondo General de Participaciones antes de que absorbiera al fondo complementario—.

Aceptando que:

$P(FC)_{90}^i$  = participación de la entidad  $i$  en el fragmento relativo al desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

(FC) = porción del nuevo fondo general consolidado correspondiente al desaparecido fondo complementario, y

$cd^i$  = coeficiente de distribución de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$P(FC)_{90}^i = (FC) \cdot cd^i$$

El coeficiente de distribución de la entidad para la que se hizo el cálculo fue el porcentaje que en la sumatoria de los factores de participación representó el de dicho estado.

Considerando que:

$z^i$  = factor de participación de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$cd_{90}^i = \frac{z^i}{\sum_{i=1} z^i} \cdot 100$$

Y a su vez el factor de participación de la entidad para la que se efectuó el cómputo fue el cociente de dividir entre la participación que a ésta le hubiera correspondido en la otra porción del fondo general distribuido en 1990, el número de habitantes de dicha jurisdicción.

Suponiendo que:

$n^i$  = población de la entidad  $i$ , y

$G_{90}^i$  = participación de la entidad  $i$  en la porción del fondo consolidado relativa al original Fondo Complementario de Participaciones,

entonces:

$$z^i = \frac{n_{89}^i}{G_{90}^i}$$

c') *Distribución del Fondo General de Participaciones hasta 1993.* A partir de 1991 se seguirá el procedimiento establecido en la fórmula definitiva, sólo que en los ejercicios correspondientes a 1991, 1992 y 1993, la proporción de la primera parte del fondo —la que se reparte en razón directa al número de habitantes— será de 20%, 30% y 40% respectivamente; concomitantemente el porcentaje de la segunda —la que se divide empleando el coeficiente de incremento en las contribuciones asignables— será de 80%, 70% y 60%. La relación indicada en la fórmula definitiva —50% y 50%— entrará en vigor hasta 1994.

## 2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Atendiendo que la participación en los impuestos federales acentúa las desigualdades económicas a nivel regional porque beneficia a las

entidades que han alcanzado un grado superior de desarrollo —que son las que al generar impuestos federales en mayor cantidad perciben participaciones más elevadas— para introducir un elemento de precaución vertical en el sistema fiscal y así coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados económicamente más débiles, en 1978<sup>182</sup> —todavía durante la vigencia del anterior régimen de coordinación— con cargo a su presupuesto de egresos la Federación creó un Fondo Financiero Complementario de Participaciones —precedente del actual— para canalizar por única vez mil millones de pesos a las entidades federativas. Su distribución se llevó a cabo repartiendo el 50% de su monto por igual entre todas las entidades, y la mitad restante atendiendo a las necesidades de cada una de ellas —especialmente respecto a educación— y al número de habitantes.

#### A) *Composición del Fondo Financiero Complementario de Participaciones*

Originalmente<sup>183</sup> el fondo se constituyó con el 0.37% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos, porcentaje que se elevó en 1981 a 0.50%, calculado desde 1984 también sobre los derechos aplicables a la minería y a la extracción de petróleo crudo y gas natural, catalogados como impuestos al iniciarse el sistema de coordinación. Deslizado un esbozo de precaución horizontal, en ese mismo año las partes federativas consistieron en reforzarlo con el 3% del Fondo General de Participaciones —cuyo monto pendiente de distribución les pertenecía— cantidad que se descontaba antes de proceder a su reparto entre ellas; y asimismo la Federación convino en hacer una aportación adicional igual a la suma cedida por el conjunto de las entidades, con lo que el fondo de precaución llegó a representar el 1.5% de la recaudación federal total.

<sup>182</sup> Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto por el que se establece el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de 14 de octubre de 1978.

<sup>183</sup> LCF en vigor en 1980, artículo 2º fracción II; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, pp. 52, 53 y 57.

B) *Distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones*<sup>184</sup>

La forma de realizar el reparto del fondo complementario fue incluida en el texto legal hasta 1984, con anterioridad se limitaba a señalar que se haría tomando en cuenta la población de cada entidad, a modo de favorecer a aquéllas en las que la erogación por habitante efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria hubiera sido menor, dejando que el procedimiento para efectuar la división lo acordaran la Secretaría de Hacienda y las autoridades estatales.

a) Procedimiento de distribución empleado en 1980

La fórmula original de distribución —idéntica a la utilizada para repartir el fondo en 1979— dispuso que el 50% del fondo se dividiera por igual entre todas las entidades, y que cada una recibiera del restante 50% la proporción que representara su factor de participación, que se determinó obteniendo el promedio aritmético de sus coeficientes de distribución por percepción estatal y de distribución por población.

Aceptando que:

FC = Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

$P(FC)^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

$A^i$  = factor de participación de la entidad  $i$  en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

$E^i$  = coeficiente de distribución por percepción estatal de la entidad  $i$ , y

$Q^i$  = coeficiente de distribución por población de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$P(FC)^i = .50FC/32 + .50FC \cdot A^i$$

<sup>184</sup> LCF artículos 2º fracción II, y 4º, según texto en vigor en 1980, 1981 y 1984; CASNCF cláusula novena; Decreto aprobatorio del gobierno del Estado de Veracruz al CASNCF, cláusula novena (Gaceta del Estado de Veracruz, 29 de diciembre de 1979); LRAD vigente en 1981, artículo quinto transitorio; anexo núm. 4 al CASNCF cláusula novena; "Participaciones federales", documento interno de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz-Llave, octubre de 1988, pp. 14 y 15; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, p. 56.

y

$$A^i = \frac{E^i + Q^i}{2} \cdot 100$$

El coeficiente de distribución por percepción estatal fue el porcentaje que en la sumatoria de los factores de percepción estatal de todas las entidades representó el de la entidad objeto de la operación; y el coeficiente de distribución por población fue el porcentaje que en la sumatoria de todos los factores de gasto federal representó el de la entidad para la que se hacía el cálculo.

Acceptando que:

$G^i$  = factor de gasto federal por habitante de la entidad  $i$ , y

$C^i$  = factor de percepción estatal de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$Q^i = \frac{G^i}{\sum_{i=1}^{32} G^i} \cdot 100 \quad \text{y} \quad E^i = \frac{C^i}{\sum_{i=1}^{32} C^i} \cdot 100$$

Por lo que respecta al factor de gasto federal por habitante fue el cociente de dividir la unidad entre la erogación federal por habitante, lo que implicaba emplear dicho dato en razón inversa y por tanto aumentar el porcentaje de participación a los estados en los que las expensas federales por poblador habían sido menores; y por su parte la erogación federal por habitante fue el cociente de dividir entre el número de incolas de dicha entidad la participación de ésta en impuestos federales y el gasto directo federal por concepto de educación primaria y secundaria desembolsado en su jurisdicción.

Acceptando que:

$R^i$  = erogación federal por habitante en la entidad  $i$ , y

$I^i$  = participación de la entidad  $i$  en impuestos federales, y gasto corriente federal en la misma por concepto de educación primaria y secundaria,

entonces:

$$R^i = \frac{I^i}{n^i} \quad \text{y} \quad G^i = \frac{1}{R^i}$$

A su vez el factor de percepción estatal fue el resultado de multiplicar por el número de residentes de la entidad para la que se efectuaba el cómputo su factor de gasto federal por habitante.

Considerando que:

$n^i$  = número de habitantes de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$C^i = n^i \cdot G^i$$

Si se observa, la densidad de población tenía una doble influencia en la fórmula de distribución del fondo. Por una parte, para calcular el factor de gasto federal por habitante se dividía la unidad entre la erogación federal *per capita* en la entidad, y al emplear dicho dato en razón inversa aumentaba el porcentaje de participación en los estados en los que el gasto federal por residente había sido menor; por la otra, el factor de gasto federal por habitante se utilizaba en razón directa como numerador tanto en la fórmula para determinar el coeficiente de distribución por población, como en la fórmula para calcular el coeficiente de distribución por percepción estatal —en este caso integrado al factor de percepción estatal—, por lo que a mayor número de residentes mayor porción del fondo era enterada a la entidad.

Dividir en partes iguales la mitad del fondo ya implicaba un cierto grado de nivelación, pues si bien la suma aportada a cada estado era la misma, la mayor parte de los impuestos recaudados —base de los recursos distribuidos— provenía de las entidades más desarrolladas, y para éstas la importancia de esas entradas respecto a sus ingresos era menor que para las entidades menos adelantadas; característica que se enfatizaba en la segunda parte de la fórmula, al procederse a la distribución del fondo a modo de favorecer a los estados que habiendo recibido menos recursos de la Federación, y en los que habiendo ésta realizado menos gasto directo en razón de su número de residentes, tenían

mayores exigencias en cuanto a los servicios públicos que estaban obligados a proporcionar.

Pero al empezar a conocerse en la práctica los resultados de esta fórmula, fue notorio que perjudicaba a los estados carentes de recursos que a una población reducida aunaban un desarrollo exiguo, por lo que era preciso corregirla.

Siendo las normas del sistema de coordinación uniformes y fruto de una negociación, para modificarla era indispensable contar con el consentimiento de todas las entidades, y como cualquier mutación en este tipo de medidas cambia el esquema de beneficiados y perjudicados, surgió la dificultad de que, obviamente, las entidades para las que una enmienda significaría menores entradas se mostraban renuentes a su alteración.

Para acortar el lapso necesario para alcanzar el consenso, se estableció que el porcentaje de 0.13% sobre los ingresos federales por concepto de impuestos con el que se incrementó el fondo a partir de enero de 1981, se repartiría a partir del mes en el que el conjunto de las entidades conviniera en un nuevo procedimiento de distribución.

Demorar la distribución de la diferencia entre el monto del fondo conforme al porcentaje de los ingresos totales federales por concepto de impuestos establecido al constituirlo y el porcentaje aumentado a partir de dicho año —0.37% y 0.50% respectivamente—, motivó a que con celeridad se plantearan dos posibles soluciones: una que mantenía la división de la mitad del fondo por partes iguales y el resto —ignorando el factor de población— en forma inversamente proporcional a las participaciones recibidas del fondo general; y otra que proponía el reparto en proporción inversa a las ayudas federales recibidas y a las percepciones por habitante obtenidas del fondo general.

#### b) Procedimiento de distribución empleado de 1981 a 1983

Conciliando ambas tendencias se acordó proceder al reparto del fondo complementario con base en datos del año de calendario inmediato anterior, y de acuerdo con una fórmula combinada en la que cambió el peso específico de los elementos utilizados para el cálculo de la participación. Conforme a este procedimiento la porción que correspondió a cada entidad fue el resultado de aplicar al fondo por repartir el coeficiente de distribución del fondo complementario de cada entidad.



Suponiendo que:

(FC) = Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

$P(FC)^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

$cd^i$  = coeficiente de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones de la entidad  $i$ ,

$t^i$  = año en curso

entonces:

$$P(FC)_t^i = (FC)_t \cdot cd_t^i$$

El coeficiente de distribución del fondo de cada entidad fue el porcentaje que respecto a dicho instrumento correspondiente al año inmediato anterior a aquél para el que se hacía el cálculo representó su factor de participación en el fondo, que fue la suma integrada al distribuir en partes iguales el 25% del caudal por repartir, y adicionarle las cantidades que resultaran de aplicar al 50% y al 25% del mismo, los coeficientes de distribución por población y de distribución por percepción estatal respectivamente.

Considerando que:

$z^i$  = factor de participación en el fondo de la entidad  $i$ ,

$Q^i$  = coeficiente de distribución por población de la entidad  $i$ ,

$E^i$  = coeficiente de distribución por percepción estatal de la entidad  $i$ , y

$t, t-1$  = año en curso, año inmediato anterior,

entonces:

$$cd_t^i = \frac{z^i}{(FC)_{t-1}} \cdot 100 \quad y$$

$$z^i = .25(FC)/32 + .50(FC)Q_t^i + .25(FC)E_t^i$$

El coeficiente de distribución por percepción estatal fue el porcentaje que en la suma de los factores de percepción estatal de todas las entidades representó el del estado para el que se efectuaba el cómputo, factor que se obtenía dividiendo la unidad entre la participación en impuestos federales recibidos por el estado en el año anterior.

Acceptando que:

$C^i$  = factor de participación estatal de la entidad  $i$ , y

$F^i$  = participación en impuestos federales de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$E_t^i = \frac{C^i}{\sum_{i=1}^{32} C_t^i} \cdot 100 \quad \text{y} \quad C_t^i = \frac{1}{F_{t-1}^i}$$

El coeficiente de distribución por población fue el porcentaje que en la suma de los factores de gasto federal por habitante de todas las entidades representó el de la entidad para la que se hacía el cálculo; dicho factor se obtuvo en cada entidad dividiendo la unidad entre la erogación federal *per capita*, y ésta se determinó prorrateando entre el número de habitantes de dicha jurisdicción el resultado de sumar el monto de sus participaciones en impuestos federales al gasto corriente federal efectuado en el estado por concepto de educación y apoyos financieros.

Considerando que:

$G^i$  = factor de gasto federal por habitante de la entidad  $i$ ,

$R^i$  = erogación federal por habitante en la entidad  $i$

$F^i$  = participación en impuestos federales de la entidad  $i$ ,

$D^i$  = gasto corriente federal en educación en la entidad  $i$ ,

$Y^i$  = gasto corriente federal en apoyos financieros a la entidad  $i$ ,

$n^i$  = número de habitantes de la entidad  $i$ , y

$t, t - 1$  = año en curso, año inmediato anterior,

entonces:

$$Q_t^i = \frac{G_t^i}{\frac{32}{G_t^i}} \cdot 100$$

$$i = 1$$

$$G_t^i = \frac{1}{R_{t-1}^i}$$

$$R_{t-1}^i = \frac{F_{t-1}^i + D_{t-1}^i + Y_{t-1}^i}{n_{t-1}^i}$$

De la comparación de ambas fórmulas se desprende que excepto por la inclusión de los gastos corrientes en apoyos financieros, los elementos en ellas considerados son los mismos, únicamente se alteró su peso específico en el cálculo de la participación.

Conforme a la nueva fórmula de distribución se redujo la importancia del prorrateo por partes iguales, disminuyó el valor de la densidad de población y se acentuó en razón inversa el de las participaciones recibidas del fondo general, que se tomaron en cuenta respecto de la determinación de los dos índices de distribución —para el cálculo del factor de percepción estatal por lo que toca al coeficiente de distribución que atiende a ésta; y para la determinación de la erogación por habitante, por lo que hace al coeficiente de distribución por población.

### c) Procedimiento de distribución empleado de 1984 a 1989

Pero las inconformidades que suscitó la fórmula original las provocó también la segunda, por lo que desde 1984, atendiendo al dato de población que al inicio de cada año da a conocer el Consejo Nacional de Población, se distribuyó el fondo complementario en forma inversamente proporcional a la participación por habitante que del fondo general hubiera recibido cada entidad en el mismo ejercicio.

La participación de cada entidad en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones fue el resultado de aplicar al monto de éste su coeficiente de distribución.

Aceptando que:

$P(FC)^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo Financiero Complementario,

$(FC)$  = Fondo Financiero Complementario de Participaciones,

$cd^i$  = coeficiente de distribución del Fondo Financiero Complementario de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$P(FC)^i = (FC) \cdot cd^i$$

El coeficiente de distribución fue el porcentaje que en la sumatoria de los factores de participación de todas las entidades representó el de la entidad para la que se hacía el cálculo.

Considerando que:

$z^i$  = factor de participación de la entidad  $i$ ,

entonces:

$$cd^i = \frac{z^i}{\sum_{i=1} z^i} \cdot 100$$

Y a su vez el factor de participación fue el cociente de dividir entre la cantidad percibida del Fondo General de Participaciones por la entidad en cuestión, el número de habitantes de dicha jurisdicción.

Suponiendo que:

$n^i$  = población de la entidad  $i$ , y

$P(FG)^i$  = participación de la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones, entonces:

$$z^i = \frac{n^i}{P(FG)^i}$$

### C) *Desaparición del Fondo Financiero Complementario de Participaciones*

Finalmente en 1990 el fondo complementario acabó por ser fusionado al Fondo General de Participaciones,<sup>185</sup> integrado por dos componentes que por ese único ejercicio fueron equivalentes a la proporción que en el monto del nuevo fondo representaron el importe que provisionalmente tenía en 1989 el Fondo General de Participaciones —91.63%—, y el que tenía el Fondo Financiero Complementario —8.38%—. Siguiendo el procedimiento vigente en 1989 para repartir este último, esta porción se distribuyó en proporción inversa a la participación por habitante que cada entidad tuvo en la primera parte del fondo general.

#### 3. *Régimen de participaciones municipales*

Repartido según las normas que cada legislatura local determine, los municipios reciben —conforme a lo establecido en disposiciones federales—<sup>186</sup> un porcentaje no inferior al 20% del importe que al estado del cual forman parte le corresponda en el Fondo General de Participaciones —mismo tratamiento se dio hasta 1989 a la porción que obtenían del desaparecido Fondo Financiero Complementario de Participaciones—; y en el caso de los estados que han aceptado armonizar sus gravámenes sobre adquisición de inmuebles, y al efecto han adoptado los lineamientos federales en cuanto a base, desgravamientos y tasa sus subdivisiones políticas perciben también un porcentaje no inferior al 20% sobre el total del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos —excepto aviones— cedido por la Federación como un estímulo a las entidades coordinadas en esta materia. Asimismo les corresponde el monto total de la suma que del Fondo de Fomento Municipal obtenga la entidad que integran.

La entrega de esas cantidades provenientes de la recaudación federal la efectúa la Federación por conducto de los gobiernos locales, que a su vez para no dar cabida al pago de recargos e intereses, deben distribuir las dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que las reci-

<sup>185</sup> LRAD vigente en 1990, artículo quinto transitorio fracción II inciso b.

<sup>186</sup> CPEUM artículo 115 fracción IV, inciso b; LCF artículo 2º A, adicionado en 1981 y reformado en 1984, 1987 y 1990, artículo 6º modificado en 1982, 1983, 1984, 1987 y 1990; y artículo 2º fracción I, último párrafo, añadido en 1983, cuyo texto pasó en 1990 a ser el último párrafo de la fracción II del mismo artículo, y en 1991 a ser el último párrafo de la fracción III.

ban; pero si alguno omite cumplir con esta obligación, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales procede a hacerlo la Federación, descontándolas de las participaciones que correspondan al estado remiso.

Además los municipios reciben directamente de la Federación participaciones sobre algunas multas aplicadas por autoridades administrativas distintas de las fiscales, sobre los derechos por el otorgamiento de concesiones en la zona federal marítimo terrestre, y sobre algunos impuestos específicos al comercio exterior.

*A) Participación en las multas aplicadas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales*

De las multas impuestas por autoridades administrativas federales que no sean de carácter fiscal y que de acuerdo con las facultades delegadas en materia de administración tributaria sean cobradas por los municipios,<sup>187</sup> la Federación cede a éstos el 90%, y el 8% a los estados de los que forman parte. Por no tener municipios el Distrito Federal percibe el 98% de lo recaudado por este concepto.

*B) Participación en los derechos por el otorgamiento de concesiones en las zonas federales marítimo-terrestres*

De la suma por concepto de derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de las zonas federales marítimo-terrestres<sup>188</sup> y de los inmuebles en ellas ubicados, el 80% corresponde a los municipios en cuyo territorio se localicen, y que en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación, determinación del adeudo, y cobranza hayan efectuado la recaudación. Del remanente el 10% lo recibe el estado integrado por esos municipios. La administración y vigilancia de dichas zonas, y el otorgamiento y revocación de los permisos y concesiones es atribución exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

<sup>187</sup> LCF artículo 2º fracción II, segundo párrafo; CCAMF celebrado en 1980 cláusula vigésimo segunda, y CCAMF celebrado en 1988 cláusula vigésimo quinta; Anexo núm. 2 al CCAMF cláusula octava.

<sup>188</sup> Anexo núm. 1 al CCAMF que de acuerdo con el párrafo final de la primera cláusula transitoria del CCAMF celebrado en 1990, se considera referido al texto de éste, a pesar de haber sido publicado en el D. O. de 11 de mayo de 1984, y su reforma publicada el 25 de octubre de 1985.

### C) *Participación en impuestos especiales al comercio exterior*

Con la finalidad de mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y portuarias a través de las cuales se realiza el comercio exterior, sobre las tarifas generales aplicables a éste se crearon impuestos adicionales —2% sobre exportación y 3% sobre importación— que constituyeron el patrimonio de las Juntas Federales de Mejoras Materiales —creadas en 1934 y liquidadas en 1978—, que tuvieron a su cargo la realización de obras y la prestación de servicios para el progreso de dichas poblaciones. Desde su supresión porque su acción anulaba o cuando menos interfería con la de los municipios, para que aquéllos en los que se localizan las aduanas pudieran hacerse cargo de esas actividades la Federación les otorgó directamente —en proporción a los servicios y obras que se obligaron a suministrar y ejecutar— una participación<sup>189</sup> hasta del 95% de los mencionados tributos.

Al iniciarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se conservó esta práctica, motivo por el cual los impuestos adicionales a las tarifas generales de exportación y de importación entregados a los municipios sede de aduanas para que se hicieran cargo de la realización de obras y de la prestación de servicios públicos de conformidad con programas básicos de significación social, no se consideraron como parte de los ingresos federales por recaudación para efectos del cómputo de los fondos general y complementario de participaciones.<sup>190</sup> El impuesto adicional de 2% sobre el impuesto general a la exportación se incrementó en 1980 a 3% y se subdividió en una tasa adicional de 2% sobre las exportaciones en general, y en una tasa adicional de 1% aplicable a las exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados, que a su vez en 1982 se elevó a 3%.

Al suprimirse en 1987 en la Ley Aduanera el impuesto adicional sobre la tarifa general de importación, con el objeto de restituir a los

<sup>189</sup> Ley orgánica para el funcionamiento de las juntas federales de mejoras materiales de 29 de agosto de 1934, y decreto que ordena su liquidación (D. O. 29 de diciembre de 1978). Código Aduanero, artículo 11 bis, creado por la LRAD en vigor en 1978, modificado por la LRAD vigente en 1980, y derogado por el artículo tercero transitorio de la LRAD vigente en 1981.

<sup>190</sup> LCF texto en vigor en 1980, artículo 2º fracción II párrafo final, reformado en 1981, 1982, 1984, 1987, 1988 y 1990; artículo 2º A, adicionado en 1981 y reformado en 1982, 1984, 1987 y 1990. Ley aduanera en vigor desde 1982 artículo 35, modificado por las LRAD vigentes en 1982 y 1987 artículo quinto transitorio; LRAD vigente en 1981, artículo décimo transitorio; LRAD vigente en 1982, artículo quinto transitorio; LRAD vigente en 1984, artículo cuarto transitorio; Ley federal de derechos, título II, capítulo XII establecido en 1983, sección segunda, artículos 259 a 261.

municipios los fondos de los que se les privaba, su importe fue sustituido por el 95% del 2.8% del impuesto general de importación. Este porcentaje, junto con el 2% adicional sobre el impuesto general de exportación y el 3.17% del derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exporten —excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos—, y en su caso del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto a las exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados —que aparece en la Ley Aduanera, pero que no se cobra—, están destinados específicamente desde 1987 a ser entregados —independientemente de la localización de las aduanas en las que se realicen los trámites administrativos— a los municipios fronterizos o portuarios por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes o productos objeto de esas operaciones, ya que son los que sufren la congestión de los servicios, los efectos de la contaminación y el desgaste acelerado de sus vías de comunicación.

#### a) *Génesis del Fondo de Fomento Municipal*

Como la salida del petróleo al extranjero se efectuaba sólo por el puerto de Coatzacoalcos, al municipio en el que éste está situado le correspondió en 1980 el total de la participación sobre la tasa adicional aplicable al impuesto a las exportaciones de ese hidrocarburo, gas natural y sus derivados la que se hizo referencia con anterior, que en ese entonces era del 1%. Dado que no se justificaba que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza del dominio público de la nación se concentrara en una sola población, la Cámara de Diputados decidió que de la participación de 95% de este impuesto correspondiera el 10% a la localidad en cuestión —a la que era entregado directamente por la Federación—, y el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país, para lo que en diciembre de 1980 se creó el Fondo de Fomento Municipal.<sup>191</sup>

#### D) *Composición del Fondo de Fomento Municipal*

El Fondo de Fomento Municipal<sup>192</sup> debió integrarse con el 90% del impuesto adicional a las exportaciones de petróleo crudo, gas natural

<sup>191</sup> LCF artículo 2º, fracción II, último párrafo, adicionado en 1981; y 2º A introducido por el artículo quinto de la LRAD en vigor en 1981; Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, p. 60.

<sup>192</sup> LCF artículo 2º A establecido en 1981, fracción II, reformado en 1982 y 1984;



y sus derivados; pero la aplicación de ese porcentaje se pospuso dos veces: la primera hasta 1983 —destinado al fondo el 50% en 1981 y el 70% en 1982—; luego hasta 1985 —constituyendo el fondo con el 50% en 1982 y con el 70% en 1983 y 1984—. En 1982 el impuesto adicional que se viene tratando se elevó a 3%, sujetándose una tercera parte —1%— a esos porcentajes, y canalizando las dos terceras partes —2%— íntegramente al fondo; pero estas últimas lo incrementaban sólo para beneficio de los municipios coordinados en materia de derechos. En 1983 el gravamen de referencia fue sustituido por el derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exporten, que se sujetó a las mismas condiciones que el impuesto adicional reemplazado.

El desplome de los precios del petróleo en 1986, obligó a desvincular el fondo de la exportación de este producto y a integrarlo desde 1987 con el 0.42% de la cantidad obtenida por la Federación de sus ingresos tales anuales —de su recaudación participable, conforme a las reformas de 1990— tanto por concepto de impuestos como de los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre éstos. De este porcentaje el 30% constituye el fondo para ser distribuido entre todos los municipios del país, y el 70% lo incrementa sólo para beneficio de los municipios que forman parte de estados coordinados en materia de derechos.

### E) *Distribución del Fondo de Fomento Municipal*

El multicitado fondo <sup>193</sup> ha venido siendo repartido con propósitos de precaución. Hasta 1983 se distribuyó entre los estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario en Participaciones; y entre 1984 y 1989 cada entidad obtuvo por ese concepto hasta una cantidad igual a la recibida el año anterior, más una porción del incremento experimentado por el fondo que se analiza en relación con el año precedente, dividida siguiendo las reglas de distribución del fon-

fracción III, introducida en 1987 y reformada en 1990. LRAD vigente en 1981 artículo décimo transitorio; LRAD vigente en 1982, artículo quinto transitorio; LRAD vigente en 1984, artículo cuarto transitorio. Ley federal de derechos, artículos 259 a 261, referentes al derecho sobre hidrocarburos introducido en 1983; y LRAD vigente en 1983, artículo decimotercero transitorio.

<sup>193</sup> LCF artículo 2º A adicionado en 1981, fracción II, inciso a sección 2, reformado en 1982 y 1984; y fracción III, introducida en 1987 y reformada en 1990. Coordinación General de Entidades Federativas, "Sistema de participaciones. Procedimiento de cálculo de participaciones para 1990", INDETEC, Guadalajara, núm. 63, enero-febrero 1990, p. 54.

do complementario; de ocurrir un decremento en el fondo éste se partiría en la proporción que hubiera correspondido a cada estado en el año inmediato anterior.

Desaparecido el fondo complementario, desde 1990 el multicitado instrumento se divide entre las entidades en proporción inversa a la participación por habitante que en el ejercicio de que se trate les hubiera correspondido en el Fondo General de Participaciones, ajustados los coeficientes de distribución una vez eliminado el Distrito Federal, que carece de municipios.

### III. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO DE COORDINACIÓN

Un procedimiento alternativo de coordinación que daría más libertad a los estados y que pertenece igualmente al sistema de integración impositiva, consistiría en la devolución de facultades por medio de la cesión a dichas jurisdicciones por parte de la Federación, de una porción creciente de su propio espacio fiscal en las materias que no le son privativas por disposición constitucional, y en aquéllas que por su naturaleza no requieren una gestión centralizada.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta requieren una administración centralizada los gravámenes que recaen sobre el capital, así como los que se aplican a compañías que realizan operaciones en más de una entidad; pero los contribuyentes que obtienen únicamente ingresos derivados del trabajo —el salario sería gravado donde estuviera situada la empresa que lo cubre y retiene el impuesto correspondiente, independientemente del domicilio del trabajador—, y las empresas carentes de filiales y sucursales en distintos estados, pueden ser controladas por las entidades en cuya jurisdicción residen y realizan sus actividades.

Tratándose de impuestos al consumo sólo el impuesto al valor agregado exige una administración centralizada; los impuestos a la producción y a los servicios pueden por su naturaleza ser administrados localmente. Y recuérdese que los municipios perciben ya todas las contribuciones que sobre la propiedad inmobiliaria establezcan los estados de los que forman parte.

Conforme al procedimiento sugerido, previa solicitud de cada estado la Federación cedería a éste gradualmente espacio fiscal respecto a los impuestos no privativos y los que no requieren una administración centralizada, siempre y cuando las normas se conservaran uniformes en