

LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL LOCAL (EL CASO DEL ESTADO DE TABASCO)

Óscar REBOLLEDO HERRERA

SUMARIO. I. *División vertical del poder público en la Federación mexicana.* II. *Participación del estado de Tabasco en la división vertical del poder público.* III. *Facultad tributaria del estado de Tabasco.* IV. *Impuestos estatales.* V. *Ingresos federalizados en el estado de Tabasco.* VI. *Bibliografía.*

I. DIVISIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN MEXICANA

En primer lugar debemos precisar que de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco “*El Estado de Tabasco, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos*”, por lo tanto, participa de la división vertical del poder público de la Federación, distribución u organización de la soberanía que constituye una de las tareas más complejas y difíciles dentro de la celebración de los pactos federales, como nos lo precisa García Pelayo “Pero desde hace tiempo la reducción del poder del Estado a tres potestades han dejado de tener vigencia. En resumen, la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder de un Estado bajo estos supuestos, se puede llegar a la conclusión

de que el sistema clásico de la división de poderes ha pasado a constituir un subsistema dentro de un sistema más amplio”.¹

Como se ha venido precisando, nuestro país no ha contado con una tradición y compenetración de las implicaciones de la unión federal, toda vez, que el pacto federal, que da lugar a la unión o Federación de varios estados soberanos entre sí, se confunde con el gobierno federal, que resulta ser una de las dos instancias de gobierno, resultantes del pacto federal, como nos lo precisa Marcello Carmagnani “...*el principio federal, presente en todas las Constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales*”.² Esta división de las competencias federal y estatal, es denominada “división vertical” del poder público nacional, que constituye una división exclusiva de un federalismo, que se configura por la división primaria de la soberanía nacional, de manera dual, es decir, en dos grandes porciones de poder.

Debemos precisar que el sistema por exclusión de división vertical del poder público, en su aplicación es sumamente complejo, ya que implica en su aplicación un diseño de ingeniería constitucional, que responde a dos grandes vertientes: por un lado, se distribuyen competencias y funciones con distintos contenidos a cada uno de los niveles de gobierno, y por otro lado, se otorgan a ambas esferas de gobierno competencias y facultades en materias paralelas. Sin embargo, debemos destacar que la regulación de las facultades que corresponderá desarrollar a cada nivel de gobierno, en particular las de los estados miembros, se encuentran reguladas por un sistema complejo de disposiciones constitucionales y legales, tanto federales como locales, como lo reconoce el artículo 9o. de la Constitución del estado de Tabasco

1 García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, pp. 58 y 60.

2 Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brazil/Argentina*, 1a. reimp., México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.

“El estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, dentro de los lineamientos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Partiendo de los parámetros del sistema federal mexicano, el estado de Tabasco, por disposición de la Constitución federal, no puede ocuparse de las siguientes materias, por constituir facultades reservadas exclusivamente al gobierno federal por la Constitución:

1. Las señaladas en el artículo 27 constitucional, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, minerales, yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas formadas por aguas marinas, combustibles, minerales sólidos, petróleo, carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos, espacio, aguas nacionales, energía eléctrica y nuclear, establecimiento de reservas nacionales, explotación de recursos naturales y todas las cuestiones sobre núcleos de población ejidales y comunales y de la administración de la justicia agraria.

2. Las enunciadas en el artículo 28 constitucional, las áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear y electricidad; áreas prioritarias: comunicación vía satélite y ferrocarriles; funciones de Estado: acuñación de moneda, emisión de billetes, cambios internacionales de la moneda, intermediación y servicios financieros

3. Legislar en lo referente a las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

En lo referente a deuda pública, se debe precisar que de conformidad con el artículo 117, fracción VIII, los estados no pueden, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligacio-

nes o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

4. Legislar en las materias establecidas en el artículo 73, fracción X, constitucional: hidrocarburos, minerales, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo y reglamentarias del artículo 123.

5. Legislar en las materias establecidas en el artículo 73, fracción XVI, constitucional: nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.

6. Decidir y legislar en las materias establecidas en el artículo 73, fracciones XII, XIV Y XV, constitucional: declarar la guerra, levantar, sostener, reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión, a saber: ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, y para reglamentar la organización, armamento y disciplina de la guardia nacional, reservándose a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamento.

Respecto a las facultades federales en materia de fuerza armadas, correlativamente el artículo 118, fracciones II y III, precisa que los estados tienen prohibido, sin consentimiento del Congreso de la Unión contar con tropa permanente y buques de guerra, asimismo, hacer la guerra por sí misma a alguna potencia extranjera, excepto en caso de emergencia.

7. Declarar buenas o malas las presas de mar y tierra y legislar en las materias establecidas en el artículo 73, fracción XIII, constitucional: derecho marítimo de paz y guerra.

8. Legislar en las materias establecidas en el artículo 73, fracción XVII, constitucional vías generales de comunicación, sobre postas y correos y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

9. Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la

moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

En lo referente a la emisión de billetes y acuñación de moneda, se establece la prohibición absoluta en artículo 117, fracción III, que los Estados no pueden acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

10. Para expedir con fundamento en el artículo 73, fracción XX, las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

Respecto a esta facultad federalizada debemos precisar que de conformidad con los artículos 89, fracción X, y 56, fracción I, de la propia Constitución, que corresponde de manera exclusiva la facultad de celebrar tratados internacionales al presidente de la República y aprobarlos al Senado de la República.

Correlativamente a los anteriores preceptos el artículo 117, I, nos dice que los Estados no pueden, en ningún caso, celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

11. Establecer de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, los cuales son tipificados en la ley secundaria.

12. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

13. Dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, de conformidad con el artículo 73, fracción XXV, constitucional.

14. Establecer contribuciones en las materias precisadas en el artículo 73, fracción XXIX:

a) sobre el comercio exterior; b) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; c) sobre instituciones de crédito y so-

ciudades de seguros; *d*) sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y *e*) especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

Respecto al establecimiento de contribuciones al comercio exterior, la Constitución en su artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, prohíbe que los estado puedan gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

15. Facultades en la materia portuaria de conformidad en el artículo 89, fracción XIII, constitucional.

16. Facultades en las materias de derechos de autor, patentes y marcas de conformidad en el artículo 89, fracción XV, constitucional.

17. Facultades en las materias de protección jurisdiccional de la Constitución de la federación de conformidad con los artículos 99, 103, 104, 105, 106 y 107 constitucionales.

18. Facultades legislativas en las materias de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas de conformidad en el artículo 130 constitucional.

II. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO EN LA DIVISIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO

Se comprenden aquellas materias que no han sido reservadas para su ejercicio por la Constitución de la Unión a los órganos de gobierno federal, que se agruparán en los tres segmentos tradicionales, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo precisa el artículo 11 de la Constitución de Tabasco “*El Poder Público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...*”, respecto a los apuntamientos anteriores el tratadista alemán Rainer-Olaf Schultze, nos señala “Se puede hablar de federalismo

cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, burocracia, política, etc.) están presente en los dos niveles de gobierno (federal y estados miembros); su existencia está garantizada por la Constitución y no puede ser allanada por la intervención de otro nivel”.³ Debemos observar, que esta división del poder público, ha sido la más explotada o abordada en el ámbito federal por nuestros estudiosos de derecho constitucional.

Por otra parte, debemos determinar que en caso particular el estado de Tabasco ejerce dentro de su división horizontal del poder federalizado y en su correspondiente circunscripción territorial, como lo precisa el párrafo 2 del artículo 9o. de la Constitución del estado de Tabasco “...*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes del Estado en los casos de su competencia y en los términos que establecen la Constitución General de la República y la presente Constitución...*” entre otras las siguientes materias:

1. Legislar mediante leyes y decretos la mejor administración del estado, planeando su desarrollo económico y social.
2. Determinar los fondos de ciudades, villas y pueblos.
3. Creación de nuevos poblados en sus diversas categorías.
4. Legislar sobre la expropiación por causa de utilidad pública.
5. Legislar sobre materia electoral.
6. Legislar en las siguientes materias educación, instrucción y seguridad pública, de conformidad con la Constitución política federal.
7. Imponer las contribuciones que deban corresponder al estado y a los municipios.
8. Aprobar anualmente los ingresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos aprobados por el Ejecutivo y los ayuntamientos en sus respectivos ámbitos.

3 Schultz, Rainer-Olaf, *El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada. Contribuciones*, 4/93, p. 23.

9. Determinar las participaciones que correspondan a los municipios en los impuestos federales y estatales, de conformidad con la Constitución política federal.

10. Legislar sobre la integración del patrimonio del estado y de los municipios.

11. Legislar en materia de cultos, iglesias y agrupaciones religiosas en la parte determinada por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

12. Legislar sobre administración de justicia.

13. Legislar sobre sanidad pública estatal.

14. Legislar sobre vías de comunicaciones estatales y municipales.

15. Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente en lo referente al abasto y a otras que tengan como finalidad la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios socialmente necesarios en la entidad.

16. Celebración de convenios con otros estados o con la Federación en materia de administración pública.

17. Ejercer sus facultades en materia de empréstitos a nombre del estado, con las limitaciones hechas a las facultades de los estados en el artículo 117 de la Constitución general.

18. Interponer las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuando alguna ley o acto del gobierno federal constituye una violación a la soberanía del estado o a la Constitución general de la república.

19. Otorgar recompensas y honores a los que se distinguen por servicios prestados a la patria o a la humanidad.

20. Conceder amnistía por delito de la competencia de los tribunales de la entidad.

21. Dirimir los conflictos políticos y de límites entre el municipio y el estado y de los municipios entre sí.

22. Creación de nuevos municipios, modificar o suprimir algunos existentes, y decretar la erección de pueblos, villas y ciudades.

23. Legislar en materia de justicia administrativa.

24. Revisar y calificar las cuentas públicas de los tres poderes del estado y de los municipios.

25. Elecciones estatales y municipales.

III. FACULTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO DE TABASCO

De conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, es facultad de la Federación establecer contribuciones en las siguientes materias:

- a) Sobre el comercio exterior;
- b) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27;
- c) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- d) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- e) Especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

Respecto al establecimiento de contribuciones al comercio exterior, la Constitución federal adicionalmente establece en su artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, prohibición a los estados para gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Considerando las anteriores limitaciones tributarias federales, la fracción VII del artículo 36 de la Constitución estatal establece la facultad tributaria del Estado de Tabasco al disponer “*Son facultades del Congreso:... VII... aprobando... los ingresos que fueran necesarios para cubrir los presupuestos aprobados...*”.

Ahora bien, en lo que toca a la regulación constitucional de la programación de las finanzas públicas, tenemos en primer lugar el artículo 51, fracción XIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, que determina la elaboración de un programa anual de gobierno a cargo del ciudadano gobernador del estado, sin embargo, la elaboración de un programa específico de la actividad financiera del gobierno estatal, se fundamenta en principio en el artículo 27 constitucional estatal, nos precisa que en lo que respecta a la presentación del presupuesto de egresos del estado constituye una facultad exclusiva del gobernador del estado, al disponer “...y del Estado, del presupuesto de egresos de este último que será presentado por el Ejecutivo”.

Por lo que corresponde a la iniciativa de ingresos estatales su fundamento se localiza en el artículo 33, fracción I, de la propia Constitución local que faculta al titular del Poder Ejecutivo estatal para presentar iniciativas de leyes o decretos. Como se aprecia a la letra “*El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde al: I. Al gobernador del Estado...*”.

Debemos destacar, que contrariamente al sistema federal de autorización legislativa del presupuesto,¹⁵ en el nivel estatal, no se presentan complicaciones en razón de la composición unicameral del Congreso del estado, lo que implica que tanto el presupuesto de egresos, como la ley de ingresos, cuentan con el mismo mecanismo legislativo de aprobación.

En primer lugar, la autorización legislativa de los ingresos y de los egresos estatales, se encuentra prevista en lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución de Tabasco, que nos precisa

4 En este caso, también el Congreso del estado puede presentar las iniciativas correspondientes, situación contraria se presenta en la Constitución federal, que de conformidad con el artículo 74, fracción IV, faculta exclusivamente al presidente de la República para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos.

5 En el nivel federal, la Ley de Ingresos de la Federación es aprobada por el Congreso de la Unión y el Presupuesto de Egresos es aprobado de manera exclusiva por la Cámara de Diputados.

“Durante el segundo periodo el Congreso se ocupará preferentemente de estudiar, discutir y votar las leyes de ingresos de los municipios y del estado, del presupuesto de egresos de este último que será presentado por el Ejecutivo”.⁶

Por lo que toca a la fecha de la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos, de conformidad con los artículos 23 y 27 de la Constitución de Tabasco, se podrán presentar antes del 1o. de octubre, así como ya iniciado el segundo periodo de sesiones constitucional. En lo que corresponde al plazo para la aprobación de la ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, considerándose que los mismos deberán entrar en vigor el 1o. de enero de cada ejercicio fiscal, tenemos que considerando las fechas del segundo periodo ordinario de sesiones que concluye el 15 de diciembre, el Congreso contará con 76 días aproximadamente para su aprobación, en caso de considerarse un periodo extraordinario de sesiones, se contará con un plazo aproximado de 92 días.⁷

La facultad de ejecutar el presupuesto de ingresos, que se manifiesta en la recaudación o el cobro de los recursos que la ley de ingresos determina a favor del gobierno estatal, misma actividad que deberá efectuarse de acuerdo con las disposiciones determinadas por la ley específica para cada tipo de ingreso, en primer lugar corresponde constitucionalmente al gobernador del estado realizar dicha tarea de conformidad con el artículo 42 de la Constitución estatal, que al disponer “Se deposita el Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará gobernador del estado libre y soberano de Tabasco”, determina al gobernador como el titular originario de todas las facultades que integran el

6 De conformidad con el artículo 23 de la Constitución estatal tabasqueña, el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso del estado se desarrolla del 1o. de octubre al 15 de diciembre.

7 Comparativamente los plazos de discusión y aprobación de los presupuesto estatales son mayores con los que cuenta el Congreso de la Unión, pero sin llegar a los plazos de otros países como: Alemania que cuenta con de 90 a 120 días, Estados Unidos con 235 días y Suecia de 150 a 180 días, para despachar sus iniciativas de presupuesto, considerando el inicio del ejercicio fiscal.

Poder Ejecutivo, esta situación se nos reitera en el artículo 51, fracción I de la Constitución tabasqueña que precisa “Son facultades y obligaciones del gobernador: I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado...”.

IV. IMPUESTOS ESTATALES

En primer lugar, se debe precisar que los recursos económicos que las entidades federativas recaudan por sus potestades tributarias se presentan alrededor de un 2.2 % a un 4.5 % del total de los ingresos que anualmente obtienen, esta situación es comentada por Horacio Aldrete Sánchez, analista de Standard & Poors “la capacidad de los estados para obtener transferencias de recursos adicionales a las participaciones, las aportaciones y el PAFEF, desincentivan el uso de facultades tributarias, así como de nuevos impuestos. Es más fácil negociar que el gobierno dé más recursos que asumir el costo político de la aplicación de las facultades tributarias locales”.⁸

Respecto a la situación tributaria de los estados, a que hacemos referencia en el párrafo anterior, debemos precisar que de una investigación desarrollada por el Grupo Reforma entre 29 secretarías de finanzas estatales y con datos de la Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se presentan los siguientes datos “Los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Morelos y Querétaro todavía no cobran el impuesto local sobre nómina, facultad a la que tienen derecho desde 1996... el impuesto sobre nómina, ya lo tienen aproximadamente 26 entidades... todavía hay 14 estados que no cobran la tenencia vehicular para autos de más de 10 años de antigüedad, 11 no cobran los derechos por

8 Aldrete Sánchez, Horacio, citado por Sarabia, Ernesto, “Ganan estados por incentivos, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 21 de febrero de 2002, p. 10-A.

anuncios y nueve estados más no han instrumentado la recaudación por derechos a la bebidas”.⁹

Debemos precisar que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio financiero 2002, establece en sus artículos transitorios IX y X que las entidades federativas podrán establecer un impuesto sobre los ingresos que las personas físicas obtengan para efectos de impuesto sobre la renta, así como un impuesto a las ventas y servicios al público en general, dichos numerales transitorios significan una autorización del Congreso federal a las entidades federativas a retomar sus atribuciones en dicha materia, sin considerarse una violación a los Convenios de Coordinación Fiscal, ni a la Ley de Coordinación Fiscal, inclusive a la Ley del Impuesto al Valor Agregado como se detalla a la letra “...sin que se considere como un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado”. Por su parte, el analista Enrique Quintana nos precisa que “se trata de excepciones... las otorgadas a los estados aparecieron como un artículo transitorio de la Ley de Ingresos... en la medida que se trata de artículos transitorios, los gobiernos estatales señalan que no tienen certeza de que estas facultades persistan para el 2003, así que prefieren no instrumentar un impuesto que eventualmente podría desaparecer al año siguiente... El esquema aprobado por el Congreso no fue de traslado de facultades sino de impuestos adicionales, puesto que la Federación no renunció a ningún cobro”.¹⁰ También David Colmenares, actual director general de la Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que “Si bien muchas entidades están interesadas en aprovechar sus nuevas potestades tributarias, les preocupan ciertas debilidades jurídicas...vienen en la Ley de Ingresos del 2002 como parte de los artículos transi-

9 Sarabia, Ernesto, “Desdeñan estados impuestos locales, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 18 de febrero de 2002.

10 Quintana, Enrique, “Los impuestos estatales, coordinadas”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 19 de febrero de 2002, p. 6-A.

torios... lo que tendría que hacerse es incluirlas en la Ley de Coordinación Fiscal, así como en las legislaciones locales de los estados”.¹¹

Asimismo, nos presenta una panorámica más amplia respecto a estas nuevas atribuciones tributarias estatales Laura y Lilia Carrillo al señalar: “La Ley de Ingresos de la Federación para el 2002 amplió las potestades de las entidades y brindo la oportunidad de que apliquen un impuesto al consumo adicional al IVA y otro a ingresos de personas físicas con actividades empresariales y profesionales con ingresos menores a 4 millones de pesos en el ejercicio fiscal anterior”.¹²

Finalmente, debe resaltarse que de conformidad con una investigación del Grupo Reforma

La mayoría de las entidades federativas del país no aplicarán los nuevos impuestos locales que les autorizó el Congreso... De acuerdo con una investigación... hecha entre 29 secretarios de Finanzas y tesoreros estatales... sólo cuatro —Baja California, Tabasco, Tlaxcala y Zatecas— señalaron como probable la aplicación de la tasa adicional de hasta 5 por ciento al Impuesto sobre la Renta... En el caso del impuesto adicional al consumo de hasta 3 por ciento, sólo Tabasco consideró como algo probable su instrumentación.¹³

Considerando los anteriores argumentos, tenemos que el estado de Tabasco cuenta con los siguientes gravámenes:

1. Impuesto sobre Traslado de Dominio de Bienes Muebles Usados.
2. Impuesto sobre Actos, Contratos e Instrumentos Notariales.
3. Impuesto sobre Nominas.

11 Colmenares, David, citado por Sarabia, Ernesto y Orozco Juan Carlos, “Rechazan estados cobro de impuestos, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 18 de febrero de 2002, sección A.

12 Carrillo, Lilia y Carrillo, Laura, “Dan facultades a las entidades”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 4 de enero de 2002.

13 Sarabia, Ernesto y Orozco Juan Carlos, *op. cit.*, nota 11.

4. Impuesto sobre Honorarios por Actividades Profesionales y Ejercicios Lucrativos no Gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

5. Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos de toda Clase.

6. Impuesto por la Prestación de Servicio de Hospedaje.

V. INGRESOS FEDERALIZADOS EN EL ESTADO DE TABASCO

Este apartado lo desarrollaremos abordando cada tipo de ingreso con el cual el gobierno federal contribuye con las finanzas federales.

1. *Las participaciones federales*

Estas son los ingresos a favor del estado que se presentan de conformidad con los convenios de coordinación fiscal, como nos lo confirma el artículo 69 de la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco “Título sexto participaciones... Quedan comprendidos en este título los ingresos provenientes de los Convenios de adhesión y colaboración administrativa, que con base en la *Ley de Coordinación Fiscal* tiene celebrado el gobierno del estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Para el ejercicio financiero de 2002, el artículo 1o., fracción V, de la Ley de Ingresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal de 2002 dispone que “En el ejercicio fiscal del año 2002, la hacienda pública del estado de Tabasco percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:... V. Participaciones federales. 1.1. Fondo General de participación. 1.2. Reserva de Contingencia. 1.3. Fondo de Fomento Municipal. 1.4. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios 1.5. Impuesto sobre Tenencia 1.6. Impuesto sobre Automóviles Nuevos”. Respecto a la

participación del estado de Tabasco, en los Fondos Federales de la coordinación fiscal, Fernando Calzada Falcón nos precisa:

El FGP (Fondo General de Participaciones) tiene tres partes: la primera que es el 45.17 por ciento del total se distribuye de acuerdo al tamaño de la población, de modo que de esta parte, el mayor coeficiente lo tiene el estado más poblado; la segunda parte, también del 45.17 por ciento, se distribuye conforme a la evolución que en cada entidad observen los llamados impuestos asignables (el de automóviles, el de tenencia, el especial sobre producción y servicios). La tercera parte (el 9.66 por ciento restante) se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad de la suma de las dos partes anteriores. La segunda parte del FGP contempla para el caso de Tabasco, así como el de los otros estados petroleros, el anexo que se firmó cuando se signó el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal. De esta forma, Tabasco participa con un coeficiente elevado en esta parte, mayor al 9 por ciento... ! 14

Una opinión que se ha venido generalizando, respecto a la coordinación fiscal, es su falta de vigencia y aplicación, como nos lo precisan José Luis Flores Caballero y Ricardo Caballero de la Rosa:

Paradójicamente, algunos de los logros del Sistema de Coordinación Fiscal constituyen en la actualidad sus principales elementos de agotamiento, debido a que los fundamentos del sistema se basan en el acotamiento de las competencias de las entidades federativas, para permitirle al gobierno federal controlar los tributos con mayor potencia recaudatorio. Es decir, las participaciones en ingresos federales que perciben las entidades federativas y los municipios, al haberse convertido en su principal fuente de recursos, han provocado la

14 Calzada Falcón, Fernando, *Federalismo hacendario. Una visión desde Tabasco*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2001, colección Joaquín Demetrio Casaus, Pensamiento Económico y Financiero, pp. 19 y 20.

disminución de la autonomía fiscal de las haciendas locales y el desequilibrio de sus estructuras impositivas.¹⁵

Una idea sobre en que consisten las participaciones nos la proporciona Margarita Aguirre de Arriga, en los siguientes términos “...las participaciones nacieron como una medida que la Federación adoptó para evitar o disminuir la concurrencia impositiva y para estimular a los gobiernos locales a aceptar las delimitaciones que ella hace, siendo la participación, un porcentaje que la Federación concede a los estados que no mantengan para sí o para sus municipios un gravamen determinado y que se fija con relación a la recaudación federal”.¹⁶

Como se precisó en el capítulo anterior, las participaciones como fuente de ingresos del Estado encuentra su definición en el artículo 5o. del Código Fiscal del Estado, que a la letra nos precisa “son los ingresos que el gobierno del Estado tiene derecho a percibir del gobierno federal conforme a las leyes y convenios de coordinación que se hayan suscrito o suscriban para tales efectos”.

Este tipo de ingresos federales, se refieren a las erogaciones que el gobierno de la Federación realiza de conformidad con su Presupuesto de Egresos para realizar funciones sustantivas dentro de los ramos generales, debemos observar que la Ley de Ingresos Estatual para el 2002, determino en su exposición de motivos

...Las aportaciones provenientes de la Federación, en cuanto a los siete fondos del Ramo General 33, del Presupuesto de Egresos Federal, así como el ramo 23, no están incluidas ya que a la fecha son objeto de análisis en el Congreso de la Unión, por lo que una vez

15 Flores Hernández, José Luis y Caballero de la Rosa, Ricardo, “Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal”, en Cadena Arellano, Rogelio (comp.), *México, hacia un nuevo federalismo fiscal. El trimestre económico*, México, Lecturas núm. 83, Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, 1996, pp. 159 y 160.

16 Aguirre de Arriga, Margarita, AGUIRRE DE ARRIGA, Margarita, “La coordinación fiscal y el contencioso administrativo federal local”, *Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, t. I: *Ensayos-I*, p. 578.

publicados en los montos correspondientes al estado de Tabasco en el *Diario Oficial de la Federación*, se harán del conocimiento por parte del Poder Ejecutivo a esta honorable representación popular. De igual forma se hará respecto a las aportaciones que deriven de funciones compartidas y que de acuerdo a los convenios que se establezcan entre la Federación y el estado, este último tenga derecho a percibir.

Asimismo, debemos precisar que en el cuerpo legislativo de la Ley que nos ocupa, específicamente los artículo 2o. y 3o., nos presenta la siguiente regulación de las aportaciones federales

Los ingresos provenientes de las aportaciones federales del Ramo 33 y del Fondo de Fortalecimiento para las Entidades Federativas, Ramo 23, se incrementarán a los ingresos del Estado hasta por las cantidades que sean publicadas por el gobierno federal en el *Diario Oficial de la Federación*, quedando el Ejecutivo del Estado a informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública correspondiente... Los productos financieros que se generen por el manejo de los fondos a que se refiere el artículo anterior serán adicionados a los mismos para que se incrementen por las cantidades que resulten.

Por lo que toca a las aportaciones debemos destacar que las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 1o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2002 nos precisan:

Para efectos del presente Decreto se entenderá por:... XIII. Ramos generales: a los ramos cuya asignación de recursos se prevé en este presupuesto, que no correspondan al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas... XV. Gasto programable:... a los ramos generales... 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios... XVI. Gasto no programable: a las erogaciones que el gobierno federal realiza para

dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales... 28 Participaciones a entidades federativas y municipios.

Finalmente, los analistas Ernesto Sarabia y Juan Carlos Orozco, nos precisan que “Alrededor del 93 por ciento en los ingresos de las entidades son transferencias (participaciones y aportaciones) que les hace el gobierno federal, incluye el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.¹⁷

2. *Los ingresos federales coordinados*

Los ingresos federales coordinados se integran por la participación del Estado, en materia de coordinación y participación administrativa de determinadas contribuciones federales y sus accesorios, pactadas generalmente en los anexos de los convenios de coordinación fiscal, como se precisa en el artículo 1o., fracción VI, de la Ley de Ingresos Estatal para el 2002 “En el ejercicio fiscal del año 2002, la hacienda pública del estado de Tabasco percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:... VI. *Ingresos federales coordinados* 2.1. Actos de fiscalización 2.2. Fondo General de Control de Obligaciones 2.3. Multas administrativas federales (receptorías) 2.4. Multas administrativas federales (tesorerías) 2.5. Zona federal marítimo terrestre 2.6. Vigilancia e inspección de obras...”.

Es decir, estos ingresos se obtienen por los estados, con motivo de su colaboración en la administración, fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones federales que hemos precisado, en ocasiones se le denominan *incentivos económicos* entre los que destacan:

a) Un 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firme, en materia de los impuestos: valor agregado y especial sobre producción y servicios,

¹⁷ Sarabia, Ernesto y Orozco, Juan Carlos, “La dependencia estatal, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 18 de febrero de 2002.

inclusive sus accesorios. Salvo tratándose del IESPS, el estado percibirá el 100% de aquellas multas que imponga sobre impuestos federales y que hayan sido efectivamente pagadas y firmes.

b) Un 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firme, en materia de los impuestos: sobre la renta y activo, inclusive sus accesorios.

c) Un 100% de las multas que el estado imponga efectivamente pagadas y que hayan quedado firme en materia del registro federal de contribuyentes.

d) Un 100% de las multas que el Estado imponga efectivamente pagadas y que hayan quedado firme respecto al impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto al activo, se trate de contribuyentes que se encuentren obligados a dictaminar, como de aquellos que no están sujetos a esta obligación.

e) Un 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio.

f) Un 98% de las multas no fiscales impuestas por autoridades federales, del cual el 90% corresponderá a los municipios.

g) Un 100% del monto de las multas impuestas en relación a la fiscalización de máquinas de comprobación fiscal, de la expedición de comprobantes, así como de su cobro coactivo, efectivamente pagadas.

h) Un 100% de los vehículos de procedencia extranjera embargados precautoriamente por el Estado, excepto automóviles deportivos y de lujo. Asimismo, corresponderá al Estado un 95% del producto neto de la enajenación de dichos vehículos.

Finalmente, Ernesto Sarabia nos precisa los incentivos que los estados obtuvieron durante el año 2001, por concepto de aportaciones “Durante el 2001, se estima que las transferencias en efectivo destinadas a entidades federativas por concepto de incentivos o comisiones por colaboración administrativa sumaron 16 mil 218 millones de pesos, 2.3 veces más que los ingresos por postestades fiscales locales... Al final, los recursos por ese apoyo fiscalizador y de verificación del pago de impuestos federales son

mayores a los que recaudan las entidades al ejercer facultades fiscales”.¹⁸

3. *Las aportaciones federales*

Como precisamos en el número 1 del presente apartado, las aportaciones federales se refieren a todas aquellas erogaciones que el gobierno federal destina a las entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante sus ramos generales 25 y 33 incluidos dentro del gasto programable.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal determina la siguiente disposición sobre las aportaciones federales para los Estados

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal...

18 Sarabia, Ernesto, *op. cit.*, nota 8, p. 10-A.

Debemos destacar que las reglas para la aplicación de estos fondos se detallan en primera instancia por los artículos del 25 al 46 de la propia Ley de Coordinación Fiscal, así como las diferentes disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

4. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Este nuevo programa impulsado a partir del año 2000, por las fracciones minoritarias de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, refleja una aspiración de muchos años de las entidades federativas, su tratamiento lo realizaremos considerando los ejercicios financieros en los cuales se ha presentado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el año 2000

Este programa se estableció por primera ocasión, por la Cámara de Diputados en diciembre de 1999, en el párrafo 3 del artículo 84 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal del año de 2000, en los siguientes términos “El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integrará con recursos por un monto de \$ 6,870,000.00 y se enterará mensualmente a los gobiernos de las entidades federativas durante los primeros 10 meses del ejercicio... Los recursos del Fondo serán distribuidos entre las entidades federativas de la siguiente manera:... Tabasco \$169,693,238.19...”. Sobre este nuevo programa federal para el fortalecimiento estatal Francisco Arroyo García nos precisa

Éste representa la primera ocasión en la historia fiscal de México en que un proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecu-

tivo federal haya sido modificado por la Cámara de Diputados en diciembre de 1999... En este contexto, el presupuesto para el año 2000 tiene un lugar emblemático en las historia fiscal de México, al tiempo que constituye una excelente oportunidad para analizar el comportamiento de los actores institucionales involucrados en esa negociación de finales de 1999, que presagiaba una situación inédita de nuestro país, esto es, el inicio de un ejercicio fiscal sin disponer de un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.¹⁹

Debemos precisar que el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, cuya propuesta original correspondió a los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y de Acción Nacional (PAN), tenía como objetivos:

a) Realización de los fines establecidos en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en obra pública. En los casos en que sus gastos propios por habitante en educación sea mayor al promedio nacional por entidades.

b) Realización de los fines establecidos en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación. En los casos en que sus gastos propios por habitante en educación sea inferior al promedio nacional por entidades.

Es de destacarse, que se dispuso que en ningún caso las entidades federativas podrían utilizar los recursos con cargo al programa para erogaciones en su gasto corriente. Por lo que la ejecución de dicho programa se efectuó mediante el “*Acuerdo por el que se Expiden las Reglas de Operación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la entidades Federativas*”,²⁰ elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que a criterio de Francisco Arroyo “*en su conjunto pueden considerarse como candados a los gobiernos estatales para evitar*

19 Arroyo García, Francisco, “Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo en la asignación de recursos fiscales”, *Revista Este País*, núm. 127, octubre 2001, pp. 15 y 17.

20 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 2000.

el desvío de los recursos hacia fines diferentes a los establecidos en el Programa".²¹ Asimismo, es de considerarse que la clasificación que como gasto de los recursos de este programa, correspondió a la de un *subsidio federal*, con lo cual se permitió su fiscalización al gobierno federal, en particular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

B. *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el año 2001*

En lo que corresponde al ejercicio fiscal del año 2001, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la entidades Federativas fue contemplado en el artículo 5o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2000, en los siguientes términos

... Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades federativas \$13,157,700,000.00... Los recursos previstos para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones. Los recursos de dicho programa serán distribuidos de la manera siguiente:... Tabasco \$320,000,000.00.

Respecto a los términos del programa para el año 2001, Francisco Arroyo nos precisa

En notable contraste con el programa 2000, los objetivos del programa 2001 se hicieron explícitos en el artículo 5o. del decreto de presupuesto de egresos: los gobierno de las entidades federativas podrán canalizar los recursos para saneamiento financiero, apoyar los siste-

21 Arroyo García, Francisco, *op. cit.*, nota 19, p. 18.

mas de pensiones, prioritariamente las reservas actuariales, y al inversión en infraestructura. De esta manera, se pierde continuidad con las asignaciones del año anterior, cuyas prioridades... se referían al destino del gasto para la infraestructura educativa... Otra característica importante el programa 2001 tiene relación con los esfuerzos de transparentar los presupuestos federales.²²

En relación a los anteriores planteamientos, debe indicarse que para el ejercicio de 2001, la Secretaría de Hacienda no emitió reglas para la ejecución de dicho programa, lo que significó que no continuaron aplicándose los candados que las instancias administrativas federales ya citadas determinaron para el ejercicio fiscal del año 2000.

C. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el año 2002

En lo que corresponde al año financiero de 2002, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas es contemplado en el penúltimo párrafo del artículo 4o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal del año de 2002 en los siguientes términos

Los recursos previstos para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades federativas son subsidios que otorga la Federación a las entidades federativas, los cuales se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones...

22 *Idem.*

Finalmente, es de resaltarse que para el año 2002, este programa tendrá un incremento aproximadamente del 39%, como nos los precisa aregional.com

...en el caso del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades federativas se observa un incremento importante en la asignación decidida por la Cámara de Diputados. El crecimiento real de los recursos registra una tasa de 9.8 por ciento... Del total de los 52,680 millones de pesos adicionales, la disponibilidad para las entidades federativas asciende a 37,689.2 millones, por medio de los diferentes mecanismos presupuestales... Es decir, para las entidades federativas se canalizó 71.5 por ciento del monto adicional de recursos fiscales. En ello influyó de manera considerable la reincorporación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades federativas que promovió la Cámara de Diputados, como parte de las negociaciones para aprobar el presupuesto federal.²³

5. *Donativos de Petróleos Mexicanos*

Considerando que las actividades que desarrolla Petróleos Mexicanos en el estado de Tabasco han propiciado reclamaciones de particulares y comunidades por las afectaciones que han sufrido en sus actividades económicas, particulares y comunitarias, se ha llevado a cabo la celebración de un “Acuerdo Especial por parte del Gobierno del Estado y por Petróleos Mexicanos”, con el propósito determinado en su cláusula primera:

Ambas partes reconocen la obligación legal y administrativa y el deber institucional de intensificar y mejorar sus relaciones, dentro del marco jurídico correspondiente, a fin de mantener condiciones favorables para el desarrollo de las actividades petroleras en la entidad, considerando en todo caso los aspectos sociales y del medio ambiente que lo ameriten. Coordinando sus esfuerzos para armonizarlas con el desarrollo económico y social de la entidad.

²³ Aregional.com, “El programa económico 2002: sin estrategia el federalismo fiscal”, *Revista Época*, México, núm. 553, enero de 2002, pp. 19 y 20.

Debemos precisar, que para el cumplimiento del Acuerdo de Coordinación Especial de conformidad con su cláusula tercera, será necesario que las partes elaboren los programas especiales de coordinación, mismos que se concretizarán económicamente en los “*anexos de ejecución*”, que tienen efectos tanto para Acuerdo de Coordinación Especial, como para el convenio de Desarrollo Social que suscriben anualmente el titular del Poder Ejecutivo federal y el titular del Poder Ejecutivo estatal.

Por su parte, en los anexos de ejecución se precisan las aportaciones de recursos financieros, materiales, combustibles y de bienes muebles que Petróleos Mexicanos donará anualmente al gobierno del estado, para apoyar la realización de programas productivos, arqueológicos, de desarrollo comunitarios; y de la elaboración de estudios de carácter ambiental; asimismo, se determina la especificación de las obras de mantenimiento y construcción de infraestructura caminera, vial, puentes, hidráulica, cultura, turística y recreativa que Petróleos Mexicanos realizara en la entidad. Por su parte, el trabajo titulado *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000*” nos precisa al respecto “Derivado del Acuerdo de Coordinación firmado el 21 de marzo de 1995 entre el gobierno del estado y Pemex se ha establecido para cada año un documento conocido como Anexo de ejecución. Dichos Documento han hecho posible destinar casi dos mil millones de pesos en el curso de los seis años...”²⁴ Los recursos pactados en los acuerdos de ejecución se incrementan mediante la suscripción de un “*Adendum*” por las mismas partes que celebran el Acuerdo de Coordinación Especial y sus Anexos de Ejecución.

Para efectos de presentar una aproximación de los recursos financieros y materiales que se donan al estado de Tabasco por parte de Petróleos Mexicanos, tenemos que este organismo fede-

24 *La nueva relación tabasco-pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000*, México, CIMADES-Gobierno del Estado de Tabasco-Pemex, 2000, p. 20.

ral ejerce con el conocimiento de su Consejo de Administración ingresos que se distribuyen de la siguiente manera:

a) Un importe de donativos en recursos en efectivo al gobierno del estado, para impulsar y coordinar la realización de proyectos productivos y de desarrollo social.

b) Un importe de donativos en bienes en especie al gobierno del estado, en particular asfalto, gasolina magna y diesel, así como de bienes muebles disponibles y en desuso en la industria petrolera para la realización de acciones de apoyo al desarrollo regional de la entidad.

c) Un importe que aplicará directamente Petróleos Mexicanos en obras de mantenimiento y construcción de infraestructura caminera, vial, hidráulica y urbana que beneficien la operación de la industria petrolera y a las comunidades que se localizarán en las áreas de influencia de la misma.

Asimismo, debe observarse que la aplicación de dichos recursos se realiza de conformidad con los parámetros especificados en los Anexos Técnicos “1, 2, 3 y 4” que forman parte integrante del Anexo de Ejecución 03/99, estos anexos se describen en el trabajo denominado *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000*, en los siguientes términos:

Cada Anexo de Ejecución comprende tres apartados técnicos, que definen la vía de otorgamiento de recursos. El primer anexo técnico, Obras de Infraestructura, abarca los trabajos que Pemex, en atención a los requerimientos de la sociedad tabasqueña, realiza con sus propios medios, y representa la parte sustancial del dinero ejercido, poco más de las dos terceras partes. El segundo anexo, Apoyos en Efectivo, se canaliza hacia los programas de desarrollo social de CIMA-DES. Aunque el monto de estas aportaciones no alcanza, en términos absolutos, la sexta parte del total del ejercicio, ciertamente es el que tiene un efecto directo más profundo, por cuanto impulsa el desarrollo social y la cohesión de las comunidades. A través del tercer anexo, Productos y Materiales, se ha ejercido el 16% del total mencionado, por la vía de donaciones directas que Pemex hace. El Anexo de Ejecución de 1995 incluyó un rubro especial, Acciones Diversas,

bajo el cual se otorgaron cinco millones 712 mil pesos para atender las poblaciones afectadas por los huracanes Opal y Roxanne.²⁵

En lo que corresponde a los recursos en efectivo y en bienes que corresponde al gobierno de estado de Tabasco, estos son ejercidos y aplicados a los objetivos determinados en el Convenio de Coordinación Especial y sus Anexos, a través de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES), creada por Decreto núm. 029,²⁶ como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, dicha Comisión se encuentra sujeta en su funcionamiento al Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social.²⁷

Finalmente, debemos precisar que de conformidad con el artículo segundo del Acuerdo que crea la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, este organismo tiene como finalidad “...hacer efectiva la conciliación de la actividad petrolera con las otras actividades productivas del Estado, con la finalidad de fomentar el desarrollo armónico de *Pemex* y Tabasco”. Sobre este tópico Carlos Rovirosa, abunda al precisar “La meta es construir un verdadero desarrollo regional, en el marco de una reforma fiscal más justa y equitativa, que dote de mayores recursos al progreso de la entidad por concepto de explotación petrolera, con base en una transferencia anual de recursos de acuerdo a la riqueza petrolera del estado”.²⁸

25 *Idem.*

26 Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, el 27 de mayo de 1995.

27 Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, el 13 de mayo de 1998.

28 Rovirosa Ruiz, Carlos M., *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000, Prólogo*, México, Gobierno del Estado de Tabasco-CIMADES-Pemex, 2000, p. 17.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. *Libros y revistas*

AGUIRRE DE ARRIGA, Margarita, “La coordinación fiscal y el contencioso administrativo federal local”, *Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, t. I: *Ensayos-I*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1981.

AJA, Eliseo, estudio preliminar de la obra de Ferninand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, 4a. ed., Barcelona, núm. 11, 1994, colección Ariel.

Aregional.com, “El programa económico 2002: sin estrategia el federalismo fiscal”, *Revista Época*, México, núm. 553, enero de 2002.

BURKI, Shahid Javed *et al.*, *La descentralización del estado (más alla del centro)*, *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, 1999.

CALZADA FALCÓN, Fernando, *Federalismo hacendario. Una visión desde Tabasco*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2001, colección Joaquín Demetrio Casaus, Pensamiento Económico y Financiero.

CARMAGNANI, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 1a. reimp., México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996.

CARRILLO, Lilia y CARRILLO Laura, “Dan facultades a las entidades”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 4 de enero de 2002.

FLORES HERNÁNDEZ, José Luis y CABALLERO DE LA ROSA, Ricardo, “Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal”, CADENA ARELLANO, Rogelio (comp.), *México, hacia un nuevo federalismo fiscal. El*

- trimestre económico*, México, Fondo de Cultura Económica y el Gobierno del Estado de Puebla, lectura núm. 83, 1996.
- GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1988.
- GUERRERO LARA, Ezequiel y QUIJANO, Aurora G. (comps.), “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”, *Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, 1986.
- KLATT, Hartmut, *Bases conceptuales del federalismo y la descentralización, contribuciones 4/93*, Argentina, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA, octubre-diciembre de 1993.
- Memoria de Labores de la Secretaría de Planeación y Finanzas 1995-2000*, Gobierno del Estado de Tabasco, 2000.
- MIGUEL CALZADO, Ma. Jesús de, “Sistema nacional de coordinación fiscal”, CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz y FERNÁNDEZ Y CUEVAS, José Mauricio, *Derecho fiscal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- QUINTANA, Enrique, “Los impuestos estatales, coordinadas”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 19 de febrero de 2002.
- ROVIROSA RUIZ, Carlos M., *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000, Prólogo*, México, Gobierno del Estado de Tabasco-CIMADES-Pemex, 2000.
- SARABIA, Ernesto, “Desdeñan estados impuestos locales, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 18 de febrero de 2002.
- , “Ganan estados por incentivos, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 21 de febrero de 2002.

——— y OROZCO, Juan Carlos, “La dependencia estatal, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 18 de febrero de 2002.

———, “Rechazan estados cobro de impuestos, potestades estatales”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 18 de febrero de 2002, sección A.

TREVIÑO MARTÍNEZ, Alejandro, “Convenios de coordinación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas”, *Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, t. I: *Ensayos-I*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1981.

2. Legislación

Acuerdo de Coordinación Especial, como para el convenio de Desarrollo Social que suscriben para el año 2000, el Titular del Poder Ejecutivo Federal y el Titular del Poder Ejecutivo Estatal. Su Anexo de Ejecución y sus Anexos Técnicos “1, 2, 3 y 4”.

Acuerdo por el que se crea de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES).

Código Fiscal del Estado.

Compendio de Leyes Fiscales, 1999, Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Tabasco.

Compendio de Leyes Fiscales, 2001, Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Tabasco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Estado de Tabasco y sus anexos.

Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Tabasco y sus anexos.

Legislación del Estado de Tabasco, versión C.D., LVII Legislatura del H. Congreso del Estado, Oficialía Mayor, febrero del 2001.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco.

Ley de Impuesto sobre la Renta.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tabasco.

Ley de Ingresos del Estado de Tabasco.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2002.

Presupuesto General de Egresos del Gobierno del Estado de Tabasco para el año 2002.

Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, Secretaría de Gobernación.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época.

Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos, México, Suprema Corte de Justicia, *Serie Debates*, núm. 16, 1999.