

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN EN MATERIA IMPOSITIVA 163

I. COLABORACIÓN ENTRE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y LOCALES	163
1. Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales	164
2. Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México	164
3. Elementos del sistema tributario diseñado por la tercera Convención Nacional Fiscal	167
4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo	173
II. INFLUENCIA DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES EN EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO FISCAL	174
III. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL	176
1. Organismo gestor de la coordinación fiscal	177
2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones	179
3. Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda	187
4. Gestación de la coordinación fiscal integral	192
IV. COLOFÓN	194

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN EN MATERIA IMPOSITIVA

Al señalarse en el texto original de la Constitución vigente¹³⁶ como impuestos privativos de la Federación únicamente los aranceles al comercio exterior, se estableció la posibilidad de que tanto ella como los estados pudieran recaudar impuestos sobre las mismas fuentes de ingreso.

La concurrencia de facultades impositivas originó una múltiple imposición entre los tres niveles de gobierno, y dado el caso de contribuyentes que residían en una entidad y percibían ingresos de fuentes tributarias situadas en otra, una múltiple imposición respecto a gravámenes del mismo orden de gobierno, de donde resultaba que impuestos que aisladamente considerados eran proporcionales y equitativos, acumulados a otros podían ser desproporcionados e inequitativos.

I. COLABORACIÓN ENTRE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y LOCALES

A pocos años de estar en operación la coexistencia de tres niveles de gobierno con amplias facultades fiscales, ya eran patentes los problemas planteados por su actividad, por lo que la Secretaría de Hacienda procedió a convocar a la celebración de reuniones de autoridades fiscales federales y estatales para considerar en común las dificultades tributarias del país y planear su adecuada solución.

¹³⁶ Artículo 73, fracción IX, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. II, p. 757.

1. *Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales*¹³⁷

Debido a la ausencia de estudios e investigaciones previas, a la falta de antecedentes que permitieran sentar bases firmes de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los estados, y a la extensión de los problemas abordados, las resoluciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1925, tuvieron sólo el carácter de recomendaciones generales. Aún así, tuvo un gran valor porque implicó —tanto por parte de los gobiernos de los estados como del de la Federación— el reconocimiento de la existencia de graves defectos en el régimen imperante, de la urgencia de corregirlos, y lo más importante, de la posibilidad de lograr esa finalidad mediante la celebración de reuniones entre las autoridades locales y las federales.

Aunque las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, efectuada en 1933, no cristalizaron en medidas de carácter legislativo porque la asamblea se reunió en los momentos en que estaba por concluir un periodo presidencial,¹³⁸ sus proposiciones tuvieron ya el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles que en esos momentos enfrentaban los erarios locales y la hacienda federal: el escaso rendimiento de los gravámenes existentes —no obstante su multiplicidad— insuficiente para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la nación y de las entidades federativas; y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso, que constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.

2. *Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México*

La Tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en 1947¹³⁹ para que trazara el esquema de un plan nacional de arbitrios —un verdadero sistema fiscal nacional que distribuyera los gastos públicos entre todos los contribuyentes—; planeara la forma en la que de acuerdo con

¹³⁷ "Convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal", *Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, Comisión Ejecutiva del Plan de Arbitrios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953, p. 2.

¹³⁸ *Idem*, pp. 2 y 3.

¹³⁹ *Idem*, pp. 1 a 8.

el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados, y en relación con su capacidad de control sobre los contribuyentes respectivos, los niveles de gobierno debían distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos —sin que esa potestad implicara el derecho a aprovechar privativamente sus rendimientos—, y determinara las bases de la colaboración entre las diversas autoridades fiscales, así como fórmulas de entendimiento con los particulares para reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los gravámenes e incrementar las sumas aplicadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

A) *Medidas propuestas por la Tercera Convención Nacional Fiscal*¹⁴⁰

Esta asamblea consideró que la consolidación de la unidad económica nacional —indispensable para que la nación pudiera realizar sus fines esenciales— sólo podía lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios.

Reconoció que uno de los obstáculos que se oponían a la consecución de la unidad económica de la nación era la falta de armonía en el régimen fiscal imperante que no permitía lograr la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades políticoeconómicas que coexistían en el país, ni la suficiencia de recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclamaba, ni el reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes.

Para corregir esas deficiencias recomendó la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que tomara en cuenta el hecho de que la Federación, los estados y los municipios, eran entidades políticas que coexistían obligatoriamente dentro de la organización constitucional con necesidades propias y funciones específicas, para cumplir con las cuales tenían como fuente común de recursos el patrimonio de los contribuyentes en la parte que era afectable por las leyes fiscales. Esto significaba que para que los tres niveles de gobierno pudieran obtener los recursos adecuados para suministrar los servicios públicos que cada uno tenía encomendados, se requería una distribución técnica de facultades que coordinara la acción de las tres autoridades, y un equitativo reparto entre ellas de la facultad impositiva en unos casos, y del rendimiento de los gravámenes en otros.

¹⁴⁰ *Idem*, pp. 38-43.

a) Elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios

Por su carácter y naturaleza, dicho programa debía ser estudiado, implantado y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios y con la mira de dotar a éstos de una hacienda pública que sirviera de respaldo económico a su autonomía política; y dada la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la nación y a los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los estados y de los municipios —derivados del costo de la prestación de los servicios públicos a cada uno encomendados—, el Plan Nacional de Arbitrios debía ser revisable cada tres años o cada vez que fuera necesario, con la intervención de las mismas entidades que debían colaborar en su establecimiento.

b) Instalación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios

Para llevar a la práctica el Plan Nacional de Arbitrios aprobado por la convención, debería instalarse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes federales designados por la Secretaría de Hacienda, uno de los cuales fungiría como presidente en ausencia del secretario de Hacienda, que presidiría *ex officio*; por un representante de las entidades federativas correspondientes a cada una de las cinco zonas fiscales en las que se dividía la república, nombrados por mayoría absoluta de votos por las delegaciones de las entidades que integraban dicha demarcación, y cuyos nombramientos se sometían a la ratificación de los respectivos gobiernos locales; por dos representantes de los municipios, nombrados por mayoría de votos por la asamblea; y por dos representantes de los contribuyentes, que tendrían sólo voz informativa. Por cada representante propietario se nombraría un suplente.

Los fines del citado organismo serían cuidar de la observancia de los acuerdos tomados por la Tercera Convención Nacional Fiscal y los de las que le siguieran, en los términos del Plan Nacional de Arbitrios redactado por aquélla. Al efecto debería llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional que pudieran ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios para que sirvieran de base a una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación, los estados, el distrito y los territorios federales, y los municipios; y en general practicar todos los estudios e investigaciones necesarios para llevar a la

práctica no sólo las recomendaciones de la citada convención sino las medidas que fueran consecuencia de ellas, llevando el debido control de las leyes fiscales del país, y de los ingresos que con motivo de su ejercicio percibieran las entidades.

Debería asimismo coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales con la finalidad de que no estorbaran la realización de un plan general de fomento a la producción y a la elevación del nivel de vida, para lo cual funcionaría como organismo de coordinación fiscal, sirviendo de consultor técnico obligatorio para ambos órdenes de administración en la expedición de leyes fiscales; y sería conducto de las entidades para solicitar modificaciones en las bases de la legislación federal y en la fijación de las participaciones.

3. *Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal*¹⁴¹

Ya en ese momento era evidente que los recursos de los estados y de los municipios —particularmente los de éstos— eran desproporcionadamente insuficientes en relación con los de la Federación para cubrir el costo de los servicios públicos que les correspondían, y consecuentemente la Convención hizo hincapié en la necesidad y conveniencia de que los estados y los municipios incrementaran sus ingresos totales de tal modo que sus ingresos públicos crecieran paralelamente con los de la Federación.

Conforme al proyecto de la convención las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno deberían constituirse esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas privativas, y completarse con participaciones en los gravámenes establecidos, administrados y recaudados por otras entidades. Las fuentes exclusivas de los estados y municipios deberían sujetarse a bases uniformes de coordinación en beneficio del conjunto de entidades y de la economía nacional, sin que esto implicara la subordinación de las facultades legislativas y administrativas de un gobierno a las de otras autoridades.

De acuerdo con este plan, el sistema fiscal mexicano hubiera consistido en una combinación de distribución de facultades privativas y participación de rendimientos, con facultades concurrentes pero uniformes.

¹⁴¹ *Idem*, pp. 21 a 36, y sesión del 27 de noviembre de 1947, conclusiones VI, fracciones A, B, C y E, III, incisos f) y g), X y XII, pp. 39 a 42.

A) *Ingresos privativos de las entidades federativas*

Deberían establecerse como fuentes exclusivas de las entidades federadas en las que la Federación no habría de tener parte —ni en forma de impuestos específicos, ni como cuotas adicionales a la base gravable local— los tributos que recaían sobre la agricultura y la ganadería, el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y los expendios de bebidas alcohólicas —en consecuencia la Federación debería derogar su impuesto especial sobre expendios de bebidas alcohólicas—, así como los derechos por la prestación de servicios públicos de carácter local, y los productos y aprovechamientos que les fueran propios.

Los bienes raíces también deberían ser fuente particular de imposición estatal, con participación a los municipios en lo recaudado en su jurisdicción. La Comisión Ejecutiva estudiaría y propondría leyes de impuestos a la propiedad rústica que mejoraran la captación de recursos por este concepto y permitieran a las entidades suprimir sus impuestos a la agricultura y a la ganadería.

La Federación debería derogar sus impuestos sobre aparcería, arrendamiento y compraventa de bienes inmuebles de la Ley general del timbre, así como la contribución federal —cuota adicional de la Federación que se cobraba junto con la del fisco local— sobre el impuesto predial. Al efecto recomendó a la Federación que a partir de 1948 redujera la cuota de la contribución federal al 5% en toda la República, o bien que concediera un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese ingreso a los estados dentro de cuya jurisdicción lo recaudara a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad de la cuota, la Federación debería derogarla, o cuando menos suprimirla durante un año y derogarla en el siguiente ejercicio.

De igual modo los impuestos sobre herencias, legados y donaciones deberían ser establecidos y administrados por los estados sobre bases uniformes; pero en ellos la Federación debería tener una participación decreciente.

B) *Ingresos exclusivos de la Federación*

Conforme a los principios del sistema fiscal que la Convención quería implantar, la carga fiscal debería redistribuirse de un modo más equitativo y eficiente, liberando dentro de lo posible los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo —que inciden en el

consumidor final y son regresivos en relación con el ingreso— y gravando fundamentalmente el ingreso neto de los individuos.

La Comisión debería determinar las técnicas relativas a la imposición y administración de un impuesto sobre la renta que afectara a todos los individuos residentes en el país por los ingresos que derivaran de la renta nacional, y a todas las sociedades de capital sobre la utilidad neta anual que percibieran.

La Convención estableció como ingreso privativo de la Federación el impuesto sobre la renta, sin que su carácter particular se opusiera a la concesión a los estados de una participación en el rendimiento de los gravámenes que recayeran sobre las retribuciones por servicios personales y sobre el producto de la inversión de capitales, a cambio de que derogaran los tributos locales sobre sueldos e intereses. La Comisión debería determinar la forma en la que las entidades compartirían los ingresos obtenidos por esos conceptos, y sentaría las bases para el reparto equitativo de esa participación entre ellas.

También corresponderían en forma exclusiva a la Federación los gravámenes al comercio exterior y los derechos por el suministro de servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios, y los aprovechamientos que fueran resultado del ejercicio de sus funciones legales.

De acuerdo con la Convención, el rendimiento de los impuestos especiales que recaían sobre el uso del servicio de ferrocarriles deberían ser exclusivos de la Federación, sin que las entidades federativas y municipios tuvieran derecho a participación; pero sobre los que recaían sobre la generación de energía eléctrica, consumo de gasolina, benzol y otros productos ligeros del petróleo, deberían otorgarse una participación razonable a las entidades y a los municipios, por lo que las leyes que rigieran esa clase de tributos deberían conceder las participaciones especificando el derecho de los estados a intervenir en la determinación de ellas y en las bases de la legislación.

C) *Ingresos sujetos a legislación concurrente pero uniforme*

En esta categoría quedarían los impuestos generales al comercio y a la industria. La convención recomendó a las entidades federadas sustituir la multitud de gravámenes estatales y municipales que recaudaban sobre el comercio y la industria —sobre las ventas, sobre operaciones mercantiles, de patente sobre actividades mercantiles e industriales— fusionándolos en un solo impuesto sobre el comercio y la industria que

gravara los ingresos por ventas con un impuesto proporcional y con tasas menores para la industria que para el comercio.

Asimismo sugirió a la Federación que suprimiera los impuestos especiales al comercio, derogara los impuestos sobre compraventa, actos, documentos y contratos de carácter mercantil incluidos en la Ley del timbre, y que estableciera un impuesto sobre ingresos en función de las ventas mercantiles. Éste debería ser proporcional, con tasas lo más reducidas posibles y sin hacer diferencia en razón de los productos —pero con tasas menores para la industria—, pagadero mediante declaraciones periódicas, no aplicable a las actividades industriales o comerciales objeto de un impuesto especial y participable con los estados y los municipios.

La Convención solicitó de las autoridades de ambos niveles de gobierno que fueran celebrando concordatos para ir logrando la uniformidad, base para alcanzar la fase final del proceso: el establecimiento en toda la República de un sólo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales.

Quedó como responsabilidad de la Comisión Ejecutiva realizar los estudios necesarios para implantar esa legislación, que sería establecida a nivel local, y en cuyo rendimiento se reconocería a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que dejara de aplicarse y que en ningún caso excedería del 33%.

Cada uno de los estados, y el organismo mencionado, realizarían los trabajos necesarios para instaurar en la República este proceso evolutivo ideado por la Convención: el impuesto sobre ventas en función del consumo. La Comisión Ejecutiva formularía llegado el caso un anteproyecto de ley a efecto de que se sometiera a una asamblea de autoridades fiscales de la Federación y de los estados en las que sería oída una representación de los contribuyentes. En caso de que se introdujera este impuesto, dejaría de aplicarse el gravamen en función de los ingresos por ventas comerciales.

También de aplicación concurrente deberían ser los impuestos especiales sobre la industria y el comercio y sobre la explotación de recursos naturales.

Recomendó la Convención que los impuestos especiales —sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar, de alcohol y bebidas alcohólicas, de cerveza y de aguas envasadas— existentes en los estados y en el distrito y los territorios federales se coordinaran con los impuestos similares que aplicara la Federación; y que sobre sus gravámenes especiales al comercio, a la industria y a la explotación de

recursos naturales, la Federación generalizara y aumentara gradualmente la participación que en ese momento concedía a los estados y a los municipios. La recaudación federal por estos conceptos debería dividirse en dos porciones, una para la Federación y otra para las entidades locales, esta última, según la naturaleza del artículo gravado, sería distribuida entre las entidades federadas en relación con la producción y con el consumo real o estimado de cada jurisdicción.

La Comisión debería hacer los estudios procedentes para efectuar una equitativa distribución de las participaciones que correspondieran a las entidades y a los municipios en la recaudación de los impuestos especiales federales. Respecto a los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los estados y municipios en los que se llevara a cabo la explotación tendrían derecho a una participación en proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se hubieran extraído de cada localidad, o a la extensión superficial en la que ocurría la explotación si ésta era la base del impuesto.

De acuerdo con la Convención, las participaciones en los impuestos especiales que entonces se concedían debían incrementarse de modo que las entidades disfrutaran de un aumento adicional en su ingreso equivalente al 25% del crecimiento que registrarán los ingresos netos totales de la Federación. Los municipios tendrían derecho a una participación no menor del 25% de la que correspondiera a los estados, independientemente de la de éstos.

Sería responsabilidad de la Comisión calcular y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos especiales en vigor o en proyecto; y graduar y demarcar —dentro del mayor grado de aproximación posible— los porcentajes que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de los ingresos habrían de corresponder a la Federación, a los estados y a los municipios; así como practicar los estudios y estimaciones previas y preparar los proyectos de leyes para que los estados y municipios fueran suprimiendo sus impuestos especiales sobre la elaboración o compraventa de alcoholes y bebidas alcohólicas, aguas envasadas y azúcar.

Como culminación de un proceso que implicaba a toda la imposición al consumo, recomendó la Convención que cuando se estableciera el gravamen sobre las ventas en función del consumo se suprimieran los impuestos especiales al comercio, excepto un tributo especial que se establecería sobre la adquisición de determinados artículos de lujo; y que, en contrapartida, a medida que los ingresos provenientes de aquel gravamen y demás correspondieran a las entidades federativas fueran

compensando los rendimientos obtenidos por ellas de los impuestos que recaían sobre los artículos de primera necesidad, fueran suprimiéndose éstos.

D) *Apoyo federal a las entidades federadas*

La Federación garantizaría a los estados y municipios cuyas leyes se modificaran para incorporar principios o bases tributarias recomendadas por la Convención, que continuarían contando con los mismos ingresos que hubieran obtenido con anterioridad. Siempre que en el futuro se encomendara o reconociera a la Federación la facultad de gravar en forma exclusiva alguna fuente, aseguraría a todos los estados por lo menos los mismos ingresos que hubieran venido recaudando por la aplicación del gravamen que consentían en suspender. Tocaba al multicitado organismo precisar los déficit que los estados y municipios podrían resentir con motivo de las supresiones y modificaciones en las bases de imposición recomendadas, o con motivo de la generalización de un impuesto, así como establecer la forma práctica de compensar esos déficit mediante el otorgamiento de sobretasas en las participaciones federales. En los casos en los que no fuera posible establecer para todos los estados una participación suficiente en el gravamen relacionado con los tributos locales modificados o sustituidos, la Federación compensaría el déficit que por tal motivo se produjera otorgando una sobretasa en otras participaciones.

La Convención señaló además la obligación de la Federación de laborar con los gobiernos de los estados para la realización de los programas de desarrollo económico de sus fuentes de riqueza susceptibles de desenvolvimiento. Al efecto solicitó que a partir del ejercicio de 1949, para acelerar el adelanto económico de las entidades, la Federación aumentara en forma gradual sus aportaciones para realizar en cooperación con ellas obras relacionadas con los servicios de educación, y salubridad y asistencia, comunicaciones e irrigación, hasta alcanzar la proporción de dos a uno. A la Comisión cabría fijar el importe de los subsidios que deberían corresponder a las regiones económicamente atrasadas con la finalidad de impulsar su desarrollo propio, y también señalar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse para ello.

Respecto a la concesión de participaciones, atañería a la Comisión establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las que correspondiera a cada circunscripción en los impuestos que otra jurisdicción recaudara, reconociendo a las entidades que tuvieran derecho a com-

partir el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva; le correspondería asimismo determinar la forma y las bases para que las entidades participaran como mínimo de un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente —calculando sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores— que sería distribuible a través del aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos a partir del ejercicio fiscal de 1949.

Asimismo recomendó la asamblea la constitución de un fondo de reserva integrado con parte de los rendimientos derivados de los impuestos especiales, del cual habría de darse ayuda a cualquier entidad federativa que sufrieran un déficit o desequilibrio en su presupuesto, y que se utilizaría también para impulsar el desarrollo económico de los estados que necesitaran auxilio. Previa consulta con las entidades federativas interesadas, cuando el fondo de reserva resultara insuficiente para lograr sus fines se estudiaría la conveniencia de crear otros gravámenes de naturaleza análoga a los impuestos especiales existentes, o bien de aumentar las tasas de éstos —principalmente de los que se refirieran a artículos considerados como nocivos— o ambas medidas.

La autonomía para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podría quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

4. *Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo*

Al establecer la Tercera Convención Nacional Fiscal que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser implantado y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados, dio el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal; y el prever la existencia de tributos aplicados sólo por un nivel de gobierno, pero dando participación optativa en sus rendimientos al otro, sentó las bases para la integración del sistema fiscal.

En el sistema fiscal estructurado por la multicitada convención, tanto la percepción de herencias, legados y donaciones, como la propiedad y posesión de bienes raíces se consideraban como fuentes exclusivas de imposición para las entidades federativas, que se apropiaban totalmente de sus rendimientos. Fuentes exclusivas de imposición federal eran los gravámenes al comercio exterior y el impuesto sobre la renta aplicable a las empresas, cuyos rendimientos le pertenecían íntegramente.

Ambos niveles de gobierno podían gravar por separado las fuentes concurrentes de imposición, que eran la transmisión de la propiedad de bienes raíces y la realización de actividades comerciales e industriales en general; pero estas últimas deberían terminar siendo gravadas sólo por los estados, concediendo una participación a la Federación.

También sujetos a participación opcional quedaban los impuestos especiales al comercio y a la industria establecidos por la Federación —distintos de los que la Constitución le señala como privativos y sobre los que por disposición constitucional debe otorgar participación—, así como sobre el impuesto sobre la renta aplicable a los rendimientos de capital y al trabajo, siempre que los estados se abstuvieran de gravar la misma materia.

II. INFLUENCIA DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES EN EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO FISCAL

Al señalar que la consolidación de la unidad económica nacional sólo podía lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de los tres niveles de gobierno —lo que implica la organización de una estructura fiscal que no obstaculice el desarrollo económico de las otras entidades—, que los ingresos de los estados debían crecer paralelamente a los de la Federación, y que era necesario dotar a los municipios de una hacienda pública que respaldara económicamente su autonomía política, se reconocieron los nexos del sistema fiscal con el ámbito económico.

Una de las circunstancias que determinan la estructura fiscal de un país es el subdesarrollo económico —del que aquélla es efecto y no causa—; pero por más que el sistema fiscal interactúe con las otras manifestaciones del escaso crecimiento económico, el perfeccionamiento de la organización fiscal sólo puede aliviar los desequilibrios originados por ella, no los que derivan de la inexistencia de recursos, del deficiente aprovechamiento de ellos o de factores sociopolíticos.

Los postulados de la última convención eran contradictorios: por una parte se solicitaba de la Federación que diera los apoyos necesarios para fomentar el desarrollo económico estatal, así como que proporcionara auxilio a las entidades respecto a la prestación de los servicios de educación, salubridad y asistencia, comunicaciones e irrigación.¹⁴² Por

¹⁴² *Idem*, conclusiones III, inciso g), y X, pp. 39 a 42.

la otra, a pesar de que la administración deficiente de sus fuentes de recaudación —prácticamente las mismas que gravaba la Federación— era una de las causas del problema financiero de los estados, el proyecto de la convención entregaba en exclusiva a éstos —si bien mediante un proceso paulatino— la imposición de casi toda la materia gravable, compartiendo su recaudación con la Federación. Ésta conservaría como único tributo importante el impuesto sobre la renta, participable con los estados en lo que respecta a los rendimientos del capital y del trabajo. Esas metas eran antagónicas, y las circunstancias exigían el cumplimiento prioritario e inmediato de la primera; pero para hacerlo forzosamente tenía que contar la Federación con recursos suficientes que sólo podía obtener de una mayor recaudación.

Por esta razón, las decisiones de la convención que se llevaron a la práctica se canalizaron, por una parte, a aliviar la anarquía e ineficiencia del sistema fiscal que lo llevaban a originar una múltiple imposición y a obstaculizar la existencia del mercado común nacional y, por la otra, a auxiliar a las entidades para que mejoraran sus sistemas fiscales y, por tanto, incrementaran su recaudación. Los postulados que implicaban la disminución de los recursos federales, al mismo tiempo que se exigía el apoyo federal, no sólo para crear la infraestructura para el desarrollo sino hasta para suministrar servicios elementales de los que debían responsabilizarse los estados, no concordaban con la realidad económica, política y social y no pudieron ser cumplidos.

Sin embargo, la labor de las convenciones, especialmente la de la última, tuvo trascendental importancia. Dio el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal al establecer que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser implantado y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados. Y al prever la existencia de tributos aplicados sólo por un nivel de gobierno, pero dando participación en sus rendimientos al otro, sentó las bases para la integración del sistema fiscal.

Cierto que en el desarrollo de su evolución dicho sistema devino una organización integrada con preponderancia del poder federal, cuando en el sistema proyectado por la Comisión el papel preeminente lo tenía el nivel local, ya que conforme a él hubiera pertenecido a los estados la imposición a la propiedad inmueble y a la transmisión gratuita de riqueza —con participación decreciente a la Federación respecto a esta última—; el impuesto general a las ventas hubiera sido federal en una primera fase, para terminar siendo un impuesto local en función del consumo, participable en ambos casos, y hubiera correspondido a la

Federación la imposición al comercio exterior y a la renta —con participación a los estados por lo que respecta a los rendimientos del capital y del trabajo—, así como algunos impuestos al consumo, también participables.

Fruto también de las convenciones fueron varias medidas adoptadas para disminuir los efectos negativos de la falta de organización tributaria: se promulgó una ley de coordinación fiscal y conforme a ella se estableció la Comisión Nacional de Arbitrios; se integraron los impuestos sobre transmisiones gratuitas de riqueza y se derogó la contribución federal; las operaciones mercantiles dejaron de ser gravadas en la Ley del timbre y se promulgó la Ley de Ingresos Mercantiles que armonizó los impuestos locales con el federal; y muy importante, se inició el sistema de celebrar convenios entre la Federación y las entidades para unificar el sistema fiscal, ya que de acuerdo con dichos pactos, a cambio de percibir una participación sobre lo recaudado por la Federación en su territorio, los estados renunciaban a gravar las mismas materias que ella. Así se inició el régimen de participaciones optativas y la coordinación fiscal.

La coordinación fiscal operó a través de convenios en los que los estados aceptaban en las condiciones previstas por cada una de las leyes tributarias, las participaciones que las mismas concedían. El que se establecieran en diversas leyes y en épocas distintas originó que los montos de las participaciones y los procedimientos para otorgarlas variaran en cada ordenamiento.

III. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL

La Ley de coordinación fiscal expedida en 1953, entendía la coordinación más que como armonización tributaria en el sentido de repartimiento de las fuentes de recaudación o del rendimiento de los impuestos, como la cesación de la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de estado a estado que obstaculizaran la operación del mercado común nacional.

De acuerdo con dicha ley eran restricciones indebidas, por una parte, expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que significaran diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías nacionales o extranjeras, ya fuera que esta discrepancia se estableciera respecto a la producción similar a la local, o entre productos semejantes de distinta procedencia; y por la otra, la expedición por los estados de leyes

o decretos que prescribieran o mantuvieran en vigor medidas que directa o indirectamente prohibieran o gravaran la salida de su territorio de artículos de producción local, o la entrada a su jurisdicción —o la salida de ésta— de mercancías de otra entidad o extranjeras; o que establecieran o preservaran la vigencia de impuestos que implicaran alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro y que por lo tanto entorpecieran el tránsito de las personas o de las cosas que atravesaran su territorio al sujetar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros a impuestos o derechos estatales cuya exacción se efectuara por aduanas o garitas locales, requiriera la inspección o registro de bultos, o exigiera la exhibición de guías de tránsito o la presentación de documentos que acreditaran el pago de los gravámenes.

Para realizar el estudio de los problemas que esta situación planteaba, para encontrarles solución y aplicar ésta, se creó en 1953 la Comisión Nacional de Arbitrios.

1. *Organismo gestor de la coordinación fiscal*

Representadas en la Comisión Nacional de Arbitrios¹⁴³ estaban las Secretarías de Gobernación, Economía y Hacienda con un delegado cada una —de los cuales el de esta última fungía como presidente en nombre del secretario de Hacienda—; un comisionado de cada una de las zonas fiscales actuaba en nombre de las entidades; y se completaba este organismo con tres agentes de los contribuyentes, que sólo tenían voz informativa. Cuando la Comisión trataba algún asunto en el que tuvieran interés los municipios, contaban éstos con un poderhabiente.

Aunque la Comisión servía de conducto a las entidades que solicitaban modificaciones en la legislación o en la fijación de participaciones, y a solicitud del gobierno federal o de los estados actuaba como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal —y en este aspecto debía proponer medidas encaminadas a coordinar la actividad impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación y las entidades—, sus esfuerzos iban dirigidos principalmente a poner fin a las restricciones que las leyes fiscales de las entidades imponían al comercio interestatal. La junta estudiaba sistemáticamente la legislación tributaria vigente en cada estado, y cuando encontraba disposiciones o procedimientos de

¹⁴³ *Idem*, pp. 38 a 43, y Ley de coordinación fiscal de 1953.

este tipo, el gobierno federal pedía a la entidad que designara representantes que trabajaran con dicho organismo para resolver la situación.

Para impedir que la entidad que suprimiera sus procedimientos anti-constitucionales resintiera un perjuicio económico, previo estudio de sus circunstancias por la Comisión y por los representantes designados por el estado, diseñaba aquella un programa considerando medidas que podían aplicarse alternativamente o en combinación.

Algunas de estas providencias se centraban en el perfeccionamiento del sistema fiscal del estado, prestándole asistencia técnica para crear nuevos arbitrios locales, o bien para mejorar sus leyes o sus sistemas de recaudación. Otras disposiciones preveían la ayuda pecuniaria, consistente en el aumento de una o varias participaciones en impuestos federales, o en la afectación, en beneficio del estado, de todos o parte de los rendimientos de las empresas propiedad del gobierno federal ubicadas dentro de su territorio, así como el otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de los servicios públicos o para la ejecución de obras de fomento económico. Cuando el procedimiento adoptado no implicaba una entrada inmediata de recursos, el gobierno federal otorgaba un subsidio temporal mientras se obtenían resultados de las medidas aplicadas.

Aprobado el programa por el Ejecutivo Federal, se sometía al del estado proponiendo que lo adoptara en un plazo que no excediera de dos meses. Si transcurrido ese lapso no había hecho las modificaciones pertinentes, la Secretaría de Hacienda podía considerar la expedición de un acuerdo en el que entre otras medidas podía figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tuviera derecho el estado renuente a derogar las disposiciones contrarias a la Constitución y a la Ley de coordinación. La entidad afectada podía acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando que la Federación reconociera la constitucionalidad de las leyes o procedimientos locales impugnados, y por lo tanto que se anulara el acuerdo dictado.

Como en la práctica el gobierno federal mantuvo la política de esquivar el enfrentamiento con las entidades federativas, la Comisión de hecho contó con el convencimiento como única herramienta, por lo que fue excesivamente lento el proceso de disuadir a los estados del empleo de prácticas viciosas que no sólo no resolvían su desequilibrio financiero en lo individual, sino que agravaban el del conjunto de ellos.

2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones

Todas las fuentes de recaudación están a disposición de los dos niveles de gobierno, excepto por algunas materias —no las más productivas— reservadas en la Constitución a la Federación: ¹⁴⁴ el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales propiedad de la nación o sometidos a su dominio directo, las actividades de las instituciones de crédito y de las sociedades de seguros, y la utilización de los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; así como el consumo de energía eléctrica; la venta de gasolina y de otros productos derivados del petróleo, de cerillos y fósforos, y de aguamiel y productos de su fermentación; la explotación forestal, y la producción o el consumo de tabacos labrados y de cerveza.

Aunque sin obtener una recaudación adecuada, amén de múltiples impuestos especiales al consumo aplicados a productos y servicios locales, los estados establecieron sus propios gravámenes a la renta, a las ventas en general y a la propiedad raíz: los tres impuestos de más alto rendimiento. Aunados los sesenta impuestos aplicados a nivel local —de los que cada entidad tenía implantados entre veinte y treinta— a los sesenta impuestos federales, formaron no un sistema fiscal, sino un conglomerado de tributos carente de organización que generaba una múltiple imposición y dificultaba la administración de los gravámenes.

Para poner fin al desorden tributario, a la participación por disposición constitucional respecto a los impuestos especiales reservados a la Federación sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, se sumó la participación opcional, procedimiento que se dio en relación con la imposición al ingreso y a la riqueza, y muy especialmente respecto a la imposición al consumo.

A medida que los estados iban derogando sus disposiciones fiscales al aceptar la participación que las leyes impositivas federales concedían a aquellas entidades que no gravaban la misma materia, se paliaban las desventajas de la múltiple imposición y de la desorganización administrativa, y paulatinamente iba formándose el sistema de coordinación fiscal.

¹⁴⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 73, fracción XXIX.

A) *Imposición a la riqueza*¹⁴⁵

a) Gravámenes a la traslación gratuita de riqueza

Los primeros esfuerzos para terminar con la múltiple imposición se dieron respecto a las transmisiones gratuitas de riqueza. A nivel federal se aplicaban la Ley del impuesto federal sobre herencias y legados y la Ley del impuesto federal sobre donaciones —ambas de 25 de agosto de 1926—, y en cada una de las entidades existían leyes sobre la materia.

Con el objeto de terminar con la múltiple imposición, en 1933 la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal preparó modelos de leyes uniformes en materia de herencia, legados y donaciones, con estructura similar a las leyes federales y locales existentes, y tarifas que correspondían a las tasas promedio combinadas de dichas disposiciones. En estos modelos se dejaba la facultad de establecer el tributo sólo al nivel local, y el producto de la recaudación se dividía con el nivel federal, correspondiendo a la federación el 40%, y el 60% a la entidad que aplicaba el impuesto.

Leyes siguiendo estos modelos se introdujeron en el distrito y en los territorios federales en 1934, y posteriormente los estados empezaron a adoptarlos. En las entidades en las que iban entrando en vigor las nuevas leyes locales, la ley federal iba quedando abrogada.

Años después —y siempre con el propósito de terminar con la múltiple imposición— se invirtió la situación respecto a las transmisiones de riqueza por causa de muerte al promulgarse una Ley federal sobre herencias y legados aplicable a partir de 1960, que concedía a las entidades que se abstuvieran de decretar o mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre la transmisión hereditaria de los bienes a los que dicha ley se refería, una participación al estado de 50% y otra de 10% al municipio —60% al Distrito Federal— sobre el rendimiento de este impuesto en su jurisdicción.

Tanto esta ley como las anteriores eran técnicamente correctas. Sus tasas progresivas se fijaron atendiendo a diversas circunstancias: grado de parentesco entre el autor de la sucesión y los herederos y legatarios —o entre el donante y los donatarios según el caso—; edad, incapacidad permanente, capacidad económica del beneficiario y monto de lo

¹⁴⁵ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM, 1983, pp. 153 a 167; y Ley del impuesto sobre la renta, artículo 77, fracción XXIX.

transmitido. Pero de hecho no se cumplían porque por falta de control sobre los bienes transferidos, se aplicaban sólo sobre la propiedad inmueble, en tanto que las grandes fortunas que se transmitían por medio de acciones las evadían, cosa que también ocurría tratándose de la traslación de joyas, obras de arte y bienes muebles en general.

Considerando la injusticia que esto representaba, y también que intentar aplicar estos impuestos implicaba un alto costo no compensado por la baja recaudación, en 1961 se derogaron en el distrito y en los territorios federales las leyes vigentes para el cobro del impuesto sobre herencias y legados, y se facultó a la Secretaría de Hacienda para que con los estados que aceptaran derogar sus leyes sobre la materia, celebrara convenios comprometiéndose a otorgarles un subsidio anual equivalente al monto del ingreso percibido en 1961 por esos conceptos, a fin de compensarlos íntegramente por la disminución en su recaudación. Al ir quedando suprimidos en los estados los impuestos de que se trata, quedaba automáticamente suspendida en los mismos la aplicación de la ley federal que regulaba el cobro de ese gravamen.

En las declaraciones formuladas por Hacienda a efecto de suspender el cobro del impuesto en cada entidad que aceptaba ese régimen, se hacía constar que si el estado expedía disposiciones que en forma directa o indirecta restauraran el cobro de algún impuesto local que gravara las herencias o legados, a partir de la fecha en la que entraran en vigor tales disposiciones se reanudaría el cobro del impuesto federal correspondiente.

A pesar de la existencia de convenios en los que acordaron no mantener en vigor disposiciones que gravaran las transmisiones por causa de muerte, los estados de México, Colima, Veracruz y Yucatán incluían la materia en el impuesto sobre traslación de dominio. También mantuvieron sus impuestos el Distrito Federal, que nunca recibió el subsidio por no mantener en vigor este tipo de tributos, y Guanajuato, que no aceptó firmar el convenio. Baja California gravaba la adjudicación en juicios sucesorios.

A nivel federal, la Ley del timbre de 1975 gravó la adjudicación de inmuebles por sucesión asimilándola a la compraventa, dejando exenta únicamente la ocurrida cuando se transmitía a ascendientes, descendientes, y cónyuge o concubina como único bien la casa habitación del autor de la sucesión, si el valor de dicho inmueble no excedía de \$500,000 y no rendía productos. El impuesto se aplicaba sobre el valor del bien una vez sustraída una cifra igual al monto de diez veces el salario mínimo anual del Distrito Federal. Esta ley fue abrogada al

entrar en vigor la Ley federal del impuesto sobre adquisición de bienes de 1980, que grava la adquisición por herencia.

Respecto a las transmisiones por donación, la Ley federal del impuesto sobre donaciones fue abrogada por el artículo tercero transitorio de la Ley federal de ingresos para 1964. A partir de este año los estados empezaron también a derogar sus disposiciones sobre esta materia, y salvo en Oaxaca y San Luis Potosí, en los que existe un impuesto sobre donaciones —al que se refieren diversos artículos de la Ley de hacienda en el primero, y del Código fiscal en el segundo— en el resto de los estados no existe un impuesto específico sobre la materia; pero la ausencia de éste no implica que las transmisiones gratuitas de riqueza dejen de gravarse, pues aquéllas que son fácilmente controlables quedan asimiladas a la transmisión onerosa de riqueza sin recoger las circunstancias que atenúan la carga fiscal: parentesco próximo, minoría de edad o ancianidad, incapacidad, baja posición económica del beneficiario, o lo exiguo de la transmisión.

A pesar de no existir a nivel federal una ley específica sobre la imposición a las donaciones, la materia también está gravada. Tanto en la Ley del timbre de 1953 como en la de 1975 la donación fue asimilada a la compraventa; y aunque no se especificaba que se limitaba a la que tenía por objeto la transmisión de inmuebles, la tarifa aplicable se refería específicamente a éstos, sin considerar exentos a los ascendientes, descendientes, cónyuge o concubina. Esta ley fue abrogada en 1980 por la Ley federal de adquisición de inmuebles, que también incluye entre los actos objeto del impuesto a la donación. Esta es, asimismo, gravada por la Ley del impuesto sobre la renta, excepto la realizada entre cónyuges, ascendientes y descendientes en línea recta, sin importar el monto, y en los demás casos hasta una cantidad igual a tres veces el salario mínimo del área geográfica elevado al año.

b) Gravámenes a la propiedad o posesión de riqueza

Por lo que toca a la imposición a la propiedad o posesión de inmuebles la Federación renunció desde 1949 a percibir la contribución federal, que era una cuota adicional que se cobraba junto con el impuesto predial recaudado por las entidades.

Esta manifestación de la riqueza quedó, pues, como fuente exclusiva de tributación para las entidades federativas, obligadas a conceder una participación a sus municipios sobre el monto recaudado en su jurisdicción, hasta que por las reformas constitucionales de febrero de 1983,

las contribuciones —incluyendo tasas adicionales— establecidas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria así como sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y cambios de valor— pasaron a formar parte de las haciendas municipales.

B) *Imposición al consumo* ¹⁴⁶

Fue respecto a los tributos al consumo ¹⁴⁷ —sobre producción y venta de primera y de ulteriores manos— en los que la coordinación se dio más profusamente.

En 1948 entró en vigor la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles que cumpliendo con las disposiciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, gravó las operaciones de carácter mercantil, anteriormente incluidas en la Ley del timbre —desde entonces limitada a las operaciones civiles—, consistentes en la enajenación y arrendamiento de bienes, la venta con reserva de dominio, la prestación de servicios, y las comisiones y mediaciones. Con base en las disposiciones de esta ley se inició la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y los estados.

A condición de que las entidades no mantuvieran en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria distintos de los autorizados en la propia ley y en el convenio respectivo —mismos que recaían en materias que la Federación no gravaba—, las legislaturas de los estados coordinados podían fijar sobre los ingresos imponibles

¹⁴⁶ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, UNAM, 1972, pp. 86 a 96, y 134 a 152.

¹⁴⁷ Estas contribuciones, recaudadas en las sucesivas etapas de la producción y de la distribución del bien gravado —o una sola vez en cualquiera de ellas—, son trasladadas al consumidor final expresamente o incluidas en el precio. El vendedor o productor, que por motivos de control aparece en la ley como sujeto del tributo establecido para que sea cubierto por el consumidor final, es en realidad sólo su retenedor. En el artículo 1º de la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles se señalaba como "sujeto del impuesto" —así, entrecomillado— a la persona física o moral que habitualmente obtenía ingresos con motivo de las operaciones gravadas por ella, y añadía que sin que se considerara como alteración del precio oficial, aquella podía trasladarlo expresamente al comprador o usuario del servicio desvinculándolo en las facturas o notas de venta del valor de la operación. Era obligatorio consignar separadamente el monto del gravamen en la primera enajenación que efectuaran a comerciantes o industriales tanto los productores, como los primeros distribuidores de artículos de importación.

De acuerdo con el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 1º de la Ley del impuesto al valor agregado, la traslación opera al hacer el contribuyente al consumidor expresamente y por separado en todos los casos, un cargo equivalente al gravamen en ella establecido.

percibidos en su jurisdicción una cuota hasta del 12 al millar, adicional al impuesto federal que era de 18 al millar. Recibían además los estados coordinados el 40% de los recargos y multas cobrados en su territorio en relación con dicha ley.

Para estimular a los estados que no lo habían hecho a acogerse al régimen de coordinación, a partir de 1954 —año en el que entró en vigor la “Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenio de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles— se concedió a las entidades ya coordinadas una compensación adicional equivalente al 10% del importe que recibieran a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los tributos federales —exceptuando el propio impuesto sobre ingresos mercantiles. Este incentivo operaba desde la fecha de celebración del convenio respecto a las entidades que fueran afiliándose al sistema de que se trata.

A pesar de esto, desde 1957 —año en el que se adhirió a la coordinación el decimoquinto estado— la situación permaneció estancada hasta 1971. La causa principal del rechazo al sistema que se analiza fue que los gravámenes estatales a la industria y al comercio sumados a los impuestos adicionales sobre éstos, proporcionaban a algunas entidades recursos económicos que excedían a los que recibirían de aplicar la tasa adicional prevista por la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Pero a pesar de la renuencia todos los estados terminaron por coordinarse, porque al implantarse en 1971 la tasa del 10% sobre los “artículos de lujo” enumerados en la ley —diversificada en 1974 con porcentajes de 5%, 10% 15% y 30%—, y sobre todo al elevarse en 1973 la tasa federal de 1.8% a 4% aplicable en todo el territorio nacional —independientemente de que las entidades hubieran o no hubieran celebrado convenio— y concederse a las jurisdicciones coordinadas una participación de 45% sobre lo recaudado en sus territorios —la cuota adicional aplicable hasta esa fecha equivalía al 40% del impuesto total—, por una parte se eliminó el obstáculo que representaba el que la porción que correspondiera al estado en la recaudación fuera inferior a la que podría recabar por sí mismo, y por la otra, de haber tenido que pagar el impuesto federal además de los de su propia demarcación, la situación hubiera sido demasiado gravosa para los contribuyentes de las circunscripciones no coordinadas. El que todas las entidades aceptaran suspender la aplicación de sus propios gravámenes y participar del tributo federal, allanó el camino para que en 1980 se intro-

dujera el impuesto al valor agregado, que requiere una administración centralizada.

Por abarcar la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles la totalidad del territorio nacional y por la amplitud de la base sobre la cual recaía, la participación que sobre él les correspondía era la más cuantiosa de las que recibían los estados; pero también percibían participación en la recaudación de múltiples impuestos especiales sobre la producción o venta de bienes específicos.

Respecto a los gravámenes reservados por la Constitución a la Federación —sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación o sometidos a su dominio directo, de energía eléctrica, venta de gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción o consumo de tabacos labrados y de cerveza— la participación operaba por disposición constitucional, pero era de carácter opcional tocante a múltiples materias que los estados aceptaron no gravar a condición de recibir una participación en la recaudación federal.

Hasta 1971 los impuestos sujetos a participación opcional —por declaratoria de la Federación y no por suscribir formalmente un convenio— eran tan sólo los que recaían sobre aguas envasadas, autos ensamblados, cemento, llantas, vidrio y reventa de aceites; y había además un impuesto adicional estatal sobre la venta de gasolina. Para 1976 la coordinación se había extendido a los impuestos sobre alfombras, tapetes y tapices; artículos eléctricos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras; alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, y tenencia y uso de automóviles.

C) *Imposición al ingreso*¹⁴⁸

El último gravamen respecto al cual se dio la coordinación entre las autoridades fiscales federales y locales fue el impuesto sobre la renta. Objeto de este tributo son los rendimientos derivados del capital o del trabajo, así como los ingresos obtenidos por la combinación de ambos factores de producción en una empresa.

La coordinación se convino a partir de 1973¹⁴⁹ y sólo respecto al

¹⁴⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 71-86, y el *Federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976, pp. 16 a 19.

¹⁴⁹ Ley del impuesto sobre la renta, artículo 45 bis en vigor desde el 18 de enero de 1973.

ingreso global de las empresas causantes menores, y desde 1976¹⁵⁰ también respecto a las empresas sujetas a bases especiales de tributación en los giros agrícolas, ganadero y pesquero: ambos regímenes desaparecidos en 1990.

Se consideraban como causantes menores a las personas físicas que obtenían entradas por la ejecución de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o pesqueras, siempre que sus ingresos acumulables en un ejercicio fiscal no excedieran de una cifra tope señalada por la ley. Tal calidad las exoneraba de seguir el complicado procedimiento contable general, consistente en calcular el impuesto sobre la diferencia entre los ingresos brutos acumulables y las deducciones autorizadas por la ley.

Para dichos contribuyentes la Secretaría de Hacienda estableció registros simplificados en sus operaciones, y determinó que calcularían su base gravable multiplicando los ingresos brutos obtenidos en el año de calendario por la tasa —diferente según las distintas actividades enumeradas— que para la determinación estimativa del ingreso gravable señalaba la ley.

A partir de 1968¹⁵¹ se sujetaron a bases especiales de tributación las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, que en cumplimiento de ellas determinaban su ingreso gravable de acuerdo con reglas generales expedidas al respecto por la Secretaría de Hacienda.

Conforme al texto original del precepto que introdujo el régimen de participación en esta materia, a condición de no mantener en vigor los impuestos locales y municipales establecidos en los convenios respectivos, recibían los estados una participación —fijada en aquéllos— del 45% sobre lo que se recaudara en sus territorios por concepto del impuesto sobre la renta de los causantes menores, incluyendo recargos y multas. Al extenderse este sistema a las empresas sujetas a bases especiales de tributación se señaló en la propia ley el mencionado porcentaje, que se entregaba a condición de que los estados se abstuvieran de gravar las utilidades de los contribuyentes sujetos a dichos procedimientos; asimismo se estableció que de la suma percibida cada legislatura local deberían distribuir cuando menos el 20% entre los municipios integrantes de su jurisdicción.

No quedaron sujetos a coordinación los impuestos que recaían sobre las empresas causantes mayores, ni sobre los rendimientos del capital,

¹⁵⁰ *Idem*, reformas de 31 de diciembre de 1975.

¹⁵¹ Ley que establece, reforma y adiciona disposiciones relativas a diversos impuestos para 1968, artículo 5º transitorio.

ni sobre los productos del trabajo. Por lo que toca a los dos últimos, cuando menos algunas utilidades derivadas del capital eran gravadas por la totalidad de los estados; prácticamente todas las entidades tenían establecidos tributos sobre los ingresos obtenidos en el ejercicio de profesiones independientes y de actividades artísticas, y algunas de ellas sujetaban a imposición el trabajo asalariado.

3. *Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda*¹⁵²

Cinco lustros transcurrieron antes de que volvieran a deliberar juntas las autoridades fiscales federales y estatales. Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y tesoreros de los estados coordinados respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles celebraron en noviembre de 1972 y enero de 1973 las dos primeras reuniones, a las que siguieron seis entre la última fecha y abril de 1976, y se han efectuado anualmente desde entonces. A partir de 1977 sus labores deben contemplarse en relación con el Convenio Único de Coordinación y después con el Convenio Único de Desarrollo, y a partir de 1982 también como vinculadas al Plan Global de Desarrollo y posteriormente a los Planes Nacionales de Desarrollo.

Desde la primera de las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda se replanteó el viejo problema de la enorme brecha entre los limitados recursos locales —de escasas posibilidades de expansión— y la creciente demanda de servicios públicos, haciendo notar que la presión de los gastos corrientes sobre los gobiernos estatales los imposibilitaban para efectuar inversiones en infraestructura —reducida en términos relativos y en ocasiones en forma absoluta—, por lo que se solicitó que la Federación resolviera conjuntamente con los estados el problema planteado por el desproporcionado incremento anual de la demanda de servicios educativos frente a la inelástica captación de recursos, y que en la ejecución de las obras públicas las entidades participaran de acuerdo con sus posibilidades económicas y no necesariamente con el 50% de la inversión. En las subsecuentes reuniones fue insistiéndose sobre la necesidad de eliminar los desequilibrios regionales asegurando a las entidades los recursos requeridos, considerando que es una utopía la autonomía política sin suficiencia económica.

¹⁵² Acuerdos y conclusiones de las Reuniones nacionales de funcionarios fiscales (1972-1976) INDETEC, pp. 1 a 57.

A) *Medidas propuestas por las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda para aminorar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento*

En el seno de las asambleas se convino en varias medidas para atenuar la desigualdad regional que con posterioridad fueron adoptadas por las autoridades estatales o las federales según el caso. Algunas de esas soluciones tenían que darse a nivel local, y otras en coordinación con el nivel federal. A nivel local debía terminarse con las medidas alcabatorias y con la competencia por establecer los mayores estímulos fiscales, y mejorar tanto los ordenamientos fiscales como las técnicas de recaudación. En forma coordinada debía darse una descentralización de funciones federales, y un perfeccionamiento de la coordinación fiscal y de la colaboración administrativa.

Como apoyo para estudiar las circunstancias conforme a las cuales se tenía que actuar, sugerir soluciones, y evaluar la ejecución de las medidas propuestas, se creó desde la tercera reunión —abril de 1973— el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y el Distrito Federal, cuyo consejo directivo estuvo integrado por la Comisión Permanente de Tesoreros Estatales y por la Secretaría de Hacienda.

a) *Providencias aplicables a nivel local*

a') *Erradicación de prácticas alcabatorias.* Para dejar de obstaculizar el comercio interestatal, desde la tercera reunión —abril de 1973— se acordó evitar todo tipo de procedimientos alcabatorios.

b') *Supresión de la competencia basada en ofrecer los mayores estímulos fiscales.* Desde la primera reunión se había planteado la ineficacia de las exenciones de impuestos concedidas a nivel estatal para estimular el desarrollo, y ya en la segunda aceptaron los tesoreros la conveniencia de no otorgar más franquicias estatales, de no conceder prórrogas o aumentos de tasas a las concedidas, y de derogar las leyes estatales de fomento a la industria y al comercio que las regulaban.

En la tercera reunión se invitó a los tesoreros de los estados que todavía las concedían a que siguieran su labor de convencimiento a efecto de que en lo sucesivo no se otorgaran ni aun a título de subsidio; de que las ya acordadas se sustituyeran por subsidios cuyo importe no excediera del equivalente del 1.2% y sólo por el tiempo que faltara

para su vencimiento, y de que sus respectivas jurisdicciones se vincularan con la comisión intersecretarial encargada de la formulación de la política sobre exenciones fiscales federales.

Para mantener actualizada la información que permitiera evaluar el resultado del acuerdo tomado en el sentido de no otorgar nuevas exenciones estatales, en la sexta asamblea —octubre de 1974— se encomendó a la Dirección de Ingresos Mercantiles la elaboración de un directorio nacional de franquicias y estímulos fiscales locales y federales.

c') *Perfeccionamiento de los ordenamientos fiscales y de las técnicas de recaudación.* La tendencia a implantar tasas progresivas en el impuesto predial se inició a raíz de las conclusiones de la primera reunión; y en la quinta —abril de 1974— se decidió precisar una política nacional en materia de fiscalización para uniformar el control de la recaudación de impuestos y de recargos, así como la aplicación de sanciones.

A fin de llegar a la uniformidad esencial de los ordenamientos fiscales, se acordó en la séptima reunión —abril de 1975— que el INDETEC daría asesoría con el objeto de elaborar una codificación fiscal que sirviera de base para armonizar las disposiciones tributarias de los estados, sugiriendo modelos de leyes en los que se definieran en forma similar el sujeto, el objeto y la base; y en los que asimismo se igualaran las disposiciones complementarias y se establecieran tasas o cuotas semejantes. También se convino en que se daría orientación para formar un banco de datos de consulta para el análisis de varias materias: los sistemas utilizados respecto al catastro, al control de la recaudación y a la vigilancia fiscal.

b) Disposiciones que requerían la colaboración de los dos niveles de gobierno

a') *Progreso de la coordinación fiscal.* Como consecuencia de la primera reunión, los convenios de coordinación en ingresos mercantiles fueron uniformados, y lo fue el formato de declaración del impuesto sobre ingresos mercantiles como resultado del acuerdo de la sexta reunión —octubre de 1974—; la coordinación en los impuestos sobre alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas y del impuesto sobre la renta de las empresas causantes menores se acordó en la cuarta reunión —octubre de 1973—, y en la octava —noviembre

de 1975— se solicitó la delegación del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles.

b') *Descentralización de funciones.* En la cuarta reunión —octubre de 1973— se resolvió que para aumentar la eficiencia de la administración era necesario acercar las autoridades a los causantes y a aquéllas entre sí, por lo que se acordó que era indispensable avvicinar los centros de decisión a los contribuyentes, para lo que se requería que la Federación estableciera administraciones fiscales regionales y coordinara sus actividades con las de los fiscos locales.

El estudio de la conveniencia de la desconcentración de la justicia tributaria se inició desde la quinta reunión —abril de 1974—, en la que se solicitó al Tribunal Fiscal de la Federación que analizara la posibilidad de crear salas regionales en el interior de la República; y asimismo se pidió a la Secretaría de Hacienda que delegara la resolución de los recursos de oposición al procedimiento, de oposición a terceros, y de reclamación de preferencia, lo que se aprobó en la sexta reunión, octubre de 1974.

Atendiendo a que el control regional de determinadas obras y servicios públicos puede ser canalizado más eficientemente por los gobiernos estatales y municipales, en la octava reunión —noviembre de 1975—, los estados recomendaron vigorizar el federalismo reforzando las economías de los estados, y en consecuencia demandaron que se ampliara la coordinación administrativa generalizando los mecanismos de descentralización del gasto público federal para la ejecución de las obras públicas coordinadas.

Dentro del concepto fundamental de que el avance del país debe provenir del fortalecimiento del federalismo, y éste de la descentralización económica en un marco de absoluta comunicación y colaboración entre los distintos niveles gubernamentales, con base en los acuerdos tomados en esas y en las subsecuentes reuniones el proceso de la descentralización de facultades y funciones ha seguido llevándose a cabo según diversos criterios —geográficos, ecológicos, de mercado, de producción—, mediante una reforma administrativa que ha reorganizado la acción del gobierno federal e instituido mecanismos para determinar responsabilidades, asignar recursos, y coordinar a los sectores en un esquema de planeación compuesto por programas y proyectos establecidos conforme a un criterio global de desarrollo.

c') *Acrecentamiento de la colaboración administrativa.* Como base para integrar el sistema de información fiscal nacional, el INDETEC, de acuerdo con la comisión recibida en la cuarta reunión —octubre de

1973— inició el estudio para la estandarización de las claves codificadoras de las actividades económicas y para crear el registro nacional de causantes.

Conforme a las resoluciones de la décima reunión —mayo de 1977— y de acuerdo con los lineamientos establecidos por la comisión creada al efecto coordinada por la Dirección de Oficinas Federales de Hacienda, el INDETEC preparó manuales de organización de procedimientos lo suficientemente flexibles como para ser aplicados por todas las tesorerías estatales en la administración de los impuestos coordinados; mientras otra comisión analizaba la administración coordinada de los causantes menores y de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación.

Al acentuarse cada vez más la conciencia de que la ineludible obligación de satisfacer las necesidades colectivas exigía la extensión del bienestar material hasta los grandes núcleos de población marginada, iba generándose la idea de que la coordinación no podía contemplarse sólo respecto a los ingresos, sino que debía examinarse conjuntamente con el gasto público, y que dentro de la reorganización administrativa debía incluirse la colaboración respecto a esta materia, lo que hacía imprescindible la uniformidad en la presentación de los presupuestos.

Desde la quinta reunión —abril de 1974— se había pedido al INDETEC que prepara la metodología que permitiera implantar en todas las entidades federativas la técnica de presupuestos por programas, y se acordó en la sexta —octubre de 1974— que los estados iniciarían estudios para introducir dicho sistema.

Conforme a lo resuelto en la octava reunión —noviembre de 1975—, con asesoría de la Subsecretaría de Egresos, fue creada la Comisión de Presupuesto —formada por el INDETEC y los representantes de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Zacatecas y Puebla—, con el objeto de que analizara los organismos a cargo de la planeación, ejecución y supervisión de los presupuestos públicos estatales y municipales; de que armonizara las clasificaciones presupuestales a nivel estatal; y de que fomentara la utilización de técnicas presupuestarias con enfoque programático. En la novena reunión —mayo de 1976— se pidió a la Comisión que influyera para que las reformas presupuestarias que proponía se llevaran a la práctica.

Para poder efectuar la asignación de responsabilidades y de recursos entre los tres órdenes de gobierno así como para dotar a las haciendas de los estados y de los municipios de la capacidad económica que les

permitiera resolver los problemas de su competencia y realizar sus erogaciones en forma proporcional y acorde con la satisfacción de las necesidades sociales y económicas que debía afrontar cada nivel de gobierno, se hacía necesario el análisis tanto del ingreso como el gasto público.

Atendiendo a que la correcta planeación y programación de la asignación de responsabilidades y del concomitante uso de los recursos entre las tres esferas de administración es requisito indispensable para el fortalecimiento de las entidades federales y condición para el desarrollo del país y el funcionamiento adecuado de la estructura federal, en la décima reunión —mayo de 1977— se consideró la planeación de las obligaciones y del empleo de los recursos como una responsabilidad compartida, y se definió como exigencia impostergable dar forma a un instrumento jurídico que permitiera proceder a ella para que los estados y municipios pudieran hacer frente a los apremiantes y crecientes requerimientos de gasto que demandaba la satisfacción de las necesidades acumuladas —sobre todo en materia educativa— y llevaran a cabo los planes de desarrollo para el bienestar colectivo.

4. Gestación de la coordinación fiscal integral

En la Décima Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda —mayo de 1977— inicia la coordinación una nueva etapa en la que se consideran las políticas de ingreso, gasto y crédito; pero ya en la séptima reunión —abril de 1975— se había convenido en que el avance de la coordinación fiscal requería ser institucionalizado en una nueva ley en la que se superara la heterogeneidad de los convenios de coordinación y de los diversos niveles de desarrollo de las administraciones tributarias participantes, ya que la armonización del sistema fiscal conlleva la necesidad de propugnar por dicha metodización no sólo entre los distintos órdenes de gobierno, sino procurando unificar los diversos criterios de legislación estatal.

El grupo de trabajo encargado de redactar el anteproyecto de la nueva ley de coordinación estuvo coordinado por la Asesoría de la Subsecretaría de Ingresos e integrado por representantes del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Comisión Nacional de Arbitrios, del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados y del Distrito Federal, de la Dirección de Auditoría Fiscal, de la Administración Fiscal Regional, de la Dirección de Ingresos Mercantiles y de la Dirección de Inspección de Impuesto Especiales; y compuesto

también por los representantes de los estados de Coahuila, Jalisco, Nayarit, Puebla y del Distrito Federal. Este mismo grupo, al que se unió el representante de Baja California, hizo el estudio y elaboró el anteproyecto de convenio tipo de coordinación fiscal estatal y federal.

Dos años llevaba laborando el grupo cuando la décima asamblea dictó los lineamientos a los que habría de apegarse el anteproyecto de ley que presentara. El régimen vigente no había terminado con la concurrencia impositiva, lo que producía aumentos no controlados en la carga tributaria nacional; adolecía de anarquía en cuanto a los principios para determinar los impuestos participables y los que no lo eran, y carecía de un criterio uniforme respecto al señalamiento de la cuantía de las participaciones y de los procedimientos para distribuirlas.

El anteproyecto de ley debería contener las facultades estrictamente necesarias para el correcto funcionamiento de un sistema nacional de coordinación, preservar las facultades impositivas que constitucionalmente les corresponden a las entidades, eliminar las restricciones injustificables a su potestad tributaria y garantizar que el conjunto de disposiciones fiscales cumpliría en forma armónica con los requisitos de proporcionalidad y equidad. Para fortalecer la hacienda estatal y municipal debería decretarse en dicho ordenamiento la transferencia de recursos de la Federación a los estados, y prever el procedimiento por el que las entidades a su vez los compartirían con sus municipios.

La coparticipación activa de ambos niveles de gobierno sería reconocida al establecer que los métodos de pago de esas transferencias serían manejados conjuntamente por la Federación y los estados. Para promover un desarrollo regional equilibrado debería instaurarse la apertura de nuevas fuentes de participación —de acuerdo con la capacidad financiera de la Federación— y calcularla no sólo conforme al sistema tradicional que favorece a la minoría de entidades que genera la mayor recaudación, sino distribuyéndola a través de un fondo de perecuación —integrado exclusivamente con recursos federales— que tomara en cuenta el menor desarrollo relativo de la mayoría de las entidades. Para una mejor organización del cabal aprovechamiento de las participaciones, debería asimismo establecerse un mecanismo correlativo de coordinación para el gasto.

El anteproyecto fue turnado a los tesoreros estatales por conducto de sus representantes en la Comisión Permanente para que canalizaran sus observaciones al grupo de trabajo, y con el apoyo de los gobiernos de todos los estados el 1º de enero de 1979 fue promulgada la nueva ley.

IV. COLOFÓN

La coordinación es un proceso dinámico de intentos y rectificaciones. Como ocurrió en el pasado, la política y la administración tributaria han seguido ajustándose a los cambios en el desarrollo económico, político y social.

El estado actual de la coordinación hacendaria es fruto de un proceso iniciado en 1953, y por lo mismo que largo y lento, ha dado la posibilidad de que la eficacia de cada sucesivo paso haya sido probada en la práctica, y que el conjunto de ellos, organizado en un sistema, haya demostrado ajustarse a la realidad mexicana. Específicamente el trabajo de preparación del ordenamiento en vigor transcurrió en un lapso de tres años, y en su redacción tuvo participación un grupo de representantes de las entidades federativas —amén de que el anteproyecto de ley fue aprobado por la XI Reunión Nacional de Tesoreros de los Estados y Funcionarios de Hacienda, y posteriormente por los gobiernos de todos los estados— lo que implica un largo plazo de negociaciones y acuerdos. Pactos y arreglos que se han continuado bajo la vigencia del estatuto actual, que ha sido objeto de numerosas modificaciones decididas con el consenso de todos los estados. Es este recurrir a negociaciones lo que inscribe a esta asignación de fuentes de ingreso, y a esta división de sus rendimientos —concomitante a una particular distribución de responsabilidades— dentro de la corriente del moderno federalismo fiscal.

CUADRO I
 IMPUESTOS SUJETOS A PARTICIPACIÓN POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL
 (1979)

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recau- dado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Aguamiel y productos de su fermentación				
<i>Producción</i>	E		\$0.01 a)	a) Para ayuda económica del Valle del Mezquital.
	E M		\$0.045 L \$0.01 L	
<i>Consumo</i>	E		\$0.011 L \$0.014 L b)	b) Para el Patronato del Maguey. c) Para aumentar la participación de los Estados, excepto el de Hidalgo.
	M		\$0.001 L \$0.006 L c)	
Benzol, Toluol, Xilol, Nafta, Alquitrán de Hulla				
<i>Producción</i>	E		\$0.035 L	
Bosques y terrenos nacionales				
<i>Explotación</i>	E M	50% 50%*		* sobre la participación recibida por el Estado.
Caza				
<i>Explotación</i>	E	50% 15%*		* sobre la participación recibida por el Estado.

Cuadro 1 (continuación)

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Cerillos y Fósforos</i>				
<i>Producción</i>	E	15%		* sobre la participación recibida por el Estado.
	M	34%*		
<i>Consumo</i>	E	25%		
	M	34%*		
<i>Explotación Forestal</i>	E	30%		
	M	20%		
<i>Chicle</i>				
<i>Explotación</i>	E	35%		
	M	15%		
<i>Cerveza</i>				
<i>Producción Adicional por producción Ad valorem</i>	E		\$0.019 L	El artículo 2 transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 1978 prevé que paulatinamente durante tres años a partir de 1979 desaparezca la cuota vigente de \$1.75 L con la cual se agrava la producción y consumo de cerveza en sustitución de la anterior. El artículo dice: Durante los años de calendario que se indican a la base del impuesto sobre producción y consumo de cerveza se le aplicará en vez de las cuotas establecidas en el artículo:
			\$0.13 L	
			2.8% ad val.	
<i>Consumo Adicional por consumo Ad valorem</i>	E		\$0.10 L	
			\$0.54 L	
			36.6% ad val.	

<i>Consumo adicional</i>	M	\$0.019 L				
<i>Consumo</i>		\$0.012 L			<i>Tasa de impuesto sobre el valor de la cerveza producida</i>	
				<i>Cuota fija</i>		
		7.9% ad val.		79	\$1.30	12%
				80	\$0.85	18%
				81	\$0.40	24%
				82	\$0.00	31%

Las participaciones a que se refiere el artículo 4 se ajustarán en los años antes citados en la misma proporción en que varíe la cuota fija.

El Distrito Federal percibe además de la participación como entidad la correspondiente a los municipios.

<i>Energía Eléctrica</i>			
<i>Producción e introducción</i>	E M	10% *	
<i>Consumo</i>	E M	30% *	

* La participación municipal la determinan las legislaturas locales en proporción a los KWH.

Cuando para la realización de las obras se utilicen tierras agrícolas que constituyan fuentes de riqueza para las entidades afectadas, corresponderá el 70% de la participación a las entidades en las que esté situada la planta. El resto se distribuirá a las demás entidades en proporción al número

Cuadro 1 (continuación)

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
				ro de hectáreas inutilizadas. Cuando más del 50% de la energía sea consumida en entidades distintas de las afectadas, entre éstas se distribuirá el 30% de la participación sobre consumo y el 70% restante entre las afectadas en proporción a las hectáreas inutilizadas. Las entidades beneficiadas con el excedente de las participaciones por producción y consumo, deberán destinar el 25% de lo percibido a los municipios en cuyo territorio se encuentre ubicadas las obras.
<i>Minería</i>				
<i>Concesiones de explotación minera</i>	M	100% 3.5%(1)		(1) Oro, plata y azufre. (2) Hierro, carbón y manganeso.
<i>Producción de minerales Metálicos, compuestos</i>	E	1.0%(2)		(3) Otros.
<i>metálicos y minerales no metálicos</i>	M	2.5%(3) *		* Las legislaturas estatales fijan la participación municipal.
<i>Pesca y buceo</i>	E	50%		* Sobre la participación recibida por el Estado.
	M	40%*		
<i>Petróleo y sus derivados</i>				
<i>Producción e importación</i>	E	9%		* La participación a los municipios donde se consuman los productos
	M	1%		

<i>Consumo</i>	E	9%	importados se liquidará conforme a la distribución que señale la legislación local, o en su defecto, en proporción al número de habitantes de cada municipio.
	M	1%*	
Sal	E	50%	
<i>Producción</i>	M	40%	* Sobre la participación percibida por el Estado.
<i>Exportación</i>	E	50%	
	M	50%*	
Tabacos labrados			
<i>Producción</i>	E	2%	
	M		
<i>Consumo</i>	E	13%	
	M	5%	
Terrenos Nacionales			
<i>Venta o arrendamiento</i>	E	25%	* Sobre la participación percibida por el Estado.
	M	50%*	
Gasolina			
<i>Venta</i>	E	10%	* Sobre la participación percibida por el Estado.
	M	20%*	
<i>Consumo</i>	E		\$0.035 L

(#) El Distrito Federal percibía las mismas participaciones concedidas a los estados. Cuando la participación a los municipios no se calculaba sobre la participación concedida al Estado, sino que se pagaba aparte de ésta, el Distrito Federal además de la participación correspondiente como entidad recibía lo concerniente a los municipios.

E. Estados

M. Municipios

Fuente: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

CUADRO II
 IMPUESTOS SUJETOS A PARTICIPACIÓN OPCIONAL
 (1979)

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Aceites, grasas y lubricantes</i>				
<i>Primera reventa</i>	E M	20% 40%*		* Sobre la participación percibida por el Estado.
<i>Aguas envasadas y refrescos</i>				
<i>Compraventa de primera mano</i>	E M	1.2% 10%*		La participación se concede sobre el precio de fabricación o de venta y no sobre el rendimiento del impuesto.
<i>Consumo</i>	E M	1.8% 10%*		* Sobre la participación percibida por el Estado.
<i>Alcohol</i>				
<i>Producción de aguardiente</i>	E		\$1.20 L	(1) Sobre el consumo de cada entidad.
<i>Envasamiento de bebidas alcohólicas</i>	E	38%(1)		
<i>Envasamiento de cabezas y colas</i>	E			
<i>Alcohol potable</i>	E		\$0.15 L	
<i>Alcohol desnaturalizado</i>	E		\$0.60 L	

Alfombras, Tapetes y Tapices

<i>Compraventa de primera mano</i>	E M	10% 10%*
<i>Consumo</i>	E M	30% 10%*

* Sobre la participación recibida por el Estado.

Artículos eléctricos, cintas aspiradoras y pulidoras

<i>Compraventa de primera mano</i>	E M	10% 10%*
<i>Consumo</i>	E M	30% 10%*

* Sobre la participación percibida por el Estado.

Automóviles y camiones ensamblados

<i>Venta de primera mano</i>	E M	20% 40%*
------------------------------	--------	-------------

Existe además una participación de 20% para el Comité Nacional de Caminos Vecinales.

* Sobre la participación recibida por el Estado.

Cemento

<i>Producción</i>	M E	10%* 20%
<i>Consumo</i>	E M	20% 10%*

* Sobre la participación recibida por el Estado.

Ingresos Mercantiles

E M	45% 20%
--------	------------

* Sobre la participación recibida por el Estado.

Llantas y cámaras de hule

Cuadro II (continuación)

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Producción y Consumo</i>	E E	20% 20%		Del ingreso líquido percibido tanto por la Federación como por los estados, se destina un 20% para caminos vecinales.
<i>Renta</i>				
<i>Ingreso global gravable de las empresas causantes menores y de los sujetos a bases especiales de tributación</i>	E M	45% 20%*		* Sobre la participación recibida por el Estado.
<i>Productos del trabajo</i>				
<i>Recargos y multas</i>	E	45%		
<i>Tenencia o uso de automóviles</i>	E M	20% 10%*		* Sobre la participación recibida por el Estado.
<i>Artículos de vidrio o cristal</i>				
<i>Compra de primera mano</i>	E	40%		
<i>Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal</i>				
<i>Recargos y multas</i>	E	45%		

CUOTA ADICIONAL

Despepite de algodón

Producción

E
M

12 al millar
15%*

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

* Sobre la cuota estatal.

SUBSIDIO

Herencias y Legados

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

(#) El Distrito Federal percibía las mismas participaciones concedidas a los estados. Cuando la participación a los municipios no se calculaba sobre la participación concedida al Estado, sino que se pagaba aparte de éste, el Distrito Federal además de la participación correspondiente como entidad recibía la correspondiente a los municipios.

E. Estados

M. Municipios

Fuente: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

Notas explicativas del cuadro III

Participación por disposición constitucional

1. Agua miel y productos de su fermentación (producción y consumo)
2. Benzol, toluol, xilol y naftas de alquitrán, de hulla (consumo)
3. Explotación de terrenos o bosques nacionales
4. Explotación de caza
5. Cerillos y fósforos (producción y consumo)
6. 6A. Cerveza, consumo ordinario y adicional al consumo
- 6B. Cerveza, producción ordinaria y adicional a la producción
- 6C. 6% sobre el valor de la cerveza
7. Energía eléctrica, producción, introducción y consumo
8. Explotación forestal
9. 9A. Gasolina importada (consumo)
- 9B. Gasolina nacional (consumo)
- 9C. Gasolina (venta)
10. 10A. Minerales, metales, compuestos metálicos y minerales no metálicos, producción
- 10B. Concesiones mineras
11. Pesca, explotación
12. Petróleo y sus derivados, producción nacional, importación y consumo
13. Sal, producción y exportación
14. Tabacos labrados, producción y consumo
15. Terrenos nacionales, venta o arrendamiento

Participación opcional

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

Cuota adicional

Despepite de algodón

Subsidios

Herencias y legados

Notas explicativas del cuadro IV

Impuestos en vigor en las entidades federativas en 1979

1. Actos y operaciones contractuales
2. 2A. Agricultura, compraventa de primera mano
- 2B. Agricultura, producción
3. 3A. Aguardiente, producción o compraventa de primera mano
- 3B. Alcohol, producción o compraventa de primera mano
- 3C. Alcohol, compraventa de segunda y ulteriores manos
- 3D. Bebidas alcohólicas, producción o compraventa de primera mano
- 3E. Bebidas alcohólicas, ventas de segundas y ulteriores manos. Expendios
- 3F. Bebidas alcohólicas al copeo
4. Expendios de pulque
5. Aguas envasadas y refrescos
6. 6A. Algodón, desepite
- 6B. Algodón, compraventa
7. Anuncios
8. 8A. Apicultura, producción
- 8B. Apicultura, compraventa
9. 9A. Avicultura, compraventa
- 9B. Avicultura, producción
10. 10A. Azúcar, adquisición
- 10B. Azúcar, panela y mieles incristalizables, producción o compraventa
11. 11A. Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles
- 11B. Arrendamiento y subarrendamiento de muebles
- 11C. Capitales invertidos con garantía de inmuebles
- 11D. Capitales, productos
- 11E. Constitución de hipotecas
- 11F. Incremento al valor y mejoría específica de la propiedad
12. 12A. Comercio e industria (ingresos mercantiles)
- 12B. Comercio e industria, impuestos locales autorizados
- 12C. Comercio e industria (conceptos diversos)
13. Contribuciones especiales
14. Contribuciones para obras públicas
15. Chatarra, desperdicios de metales y similares
16. Despachos, sucursales o representantes en general
17. Desperdicios de papel, cartón y cartoncillo
18. Diversiones y espectáculos públicos
19. Donaciones
20. Empresas portadoras de personas y cosas
21. 21A. Ganadería, compraventa
- 21B. Ganadería, cría
- 21C. Ganadería, esquilmos
- 21D. Ganadería, sacrificio
22. Gasolina y demás derivados del petróleo
23. Herencias y legados
24. Ingresos y erogaciones turísticas (hospedaje)
25. Instrumentos públicos
26. Juegos y apuestas permitidas
27. 27A. Leche, pasteurización
- 27B. Leche, producción o venta

28. 28A. Mármoles, cantera, arena y otros, enajenación
- 28B. Mármoles, cantera, arena y otros, explotación
29. Nóminas
30. 30A. Predial, urbano y rústico
- 30B. Predial, ejidal
- 30C. Plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos
- 30D. Fraccionamientos
31. Remate de bienes y adjudicaciones
32. Rifas, sorteos y loterías
33. Tasas adicionales en general
34. Tasas adicionales para el fomento de la educación
35. 35A. Profesiones y actividades lucrativas
- 35B. Remuneración al trabajo personal
- 35C. Funciones notariales
36. Traslación de dominio
37. 37A. Vehículos de motor que no consumen gasolina
- 37B. Vehículos de motor, compraventa entre particulares