

CAPÍTULO TERCERO

*SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL* . 209

I. PRECEPTOS CARDINALES DE LA VINCULACIÓN FISCAL ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN . . . .	209
1. Organismos en materia de coordinación . . . .	210
2. Coordinación en materia de recursos . . . .	213
3. Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos coordinados . . . . .	219

## CAPÍTULO TERCERO

### SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen que, a través de la participación estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios.

Como el ingreso tributario es el más importante de los recursos que permiten una sana economía presupuestal para dotar a las diferentes jurisdicciones de autonomía suficiente, para responder a las necesidades de su población se requería de un sistema fiscal que diera orden y congruencia al conjunto de impuestos, permitiera que el nivel de gobierno que puede administrarlos con mayor eficacia lo hiciera y distribuyera racionalmente —de acuerdo con los programas presupuestados— los recursos captados en común por todos los niveles de gobierno.

#### I. PRECEPTOS CARDINALES DE LA VINCULACIÓN FISCAL ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN

Para constituir el sistema<sup>153</sup> que permitiera alcanzar los mencionados fines —al que el Distrito Federal fue incorporado por la propia Ley de coordinación— cada estado celebró con la Secretaría de Hacienda un convenio de adhesión en el que, a cambio de recibir una participación en el total de los impuestos de la Federación, se comprometió a derogar o a dejar en suspenso los impuestos locales y municipales incompatibles con el régimen de coordinación que se instauraba. Tanto ese acuerdo como el decreto de la legislatura local autorizándolo, fueron difundidos en el *Diario Oficial* de la Federación y en el periódico oficial del respectivo estado. A su conveniencia las entidades pueden,

<sup>153</sup> Ley de coordinación fiscal (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: LCF) artículos 1, 2, 10, 11, 12 y 13.

también con aprobación de sus respectivas legislaturas, dar por terminado dicho pacto.

Para el caso de que alguna entidad hubiera preferido no ingresar a dicho régimen, se previó que en los términos establecidos en las leyes relativas, participaría en los impuestos especiales reservados a la Federación por la Constitución. Esta misma norma será aplicable a los estados que en el futuro decidan separarse del sistema, y a los que sean apartados de él por declaratoria de la Secretaría de Hacienda.

Reaccionando a actos violatorios de las restricciones impuestas por la Constitución o de las aceptadas al celebrar el convenio de adhesión, la Secretaría de Hacienda —oyendo a la entidad afectada, y con base en el dictamen técnico formulado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— puede disminuir las participaciones del estado infractor por el monto estimado de la recaudación indebidamente obtenida o del estímulo fiscal ilícitamente otorgado, cantidad que incrementa el Fondo General de Participaciones del siguiente año.

Sí la entidad rehúsa corregir en un plazo mínimo de tres meses sus normas o procedimientos opuestos al régimen de coordinación, la Secretaría la declara separada del sistema de coordinación, resolución que surte efectos noventa días después de su inserción en el *Diario Oficial* de la Federación.

Dentro de los treinta días siguientes a la fecha de esa publicación el estado inconforme puede demandar la anulación de la declaratoria ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ante esta misma autoridad puede reclamar la entidad perjudicada cuando sea la Secretaría la que viole las normas legales o los acuerdos pactados.

Las personas afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden en todo tiempo presentar recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda, al cual está facultada para ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad infractora.

### 1. Organismos en materia de coordinación <sup>154</sup>

En el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tanto el gobierno federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— como los gobiernos de

<sup>154</sup> *Id.*, artículos 16 a 24.

las entidades por medio de sus órganos hacendarios, participan a través de cuatro organismos: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y desde 1990, la Junta de Coordinación Fiscal.

#### A) *Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales —integrada por el secretario de Hacienda y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad— convocada por el secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales sesiona cuando menos una vez al año, y tiene facultad para fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y para aprobar su presupuesto y programas, así como para proponer a los gobiernos federal y estatales por conducto de los titulares de sus órganos hacendarios, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Asimismo aprueba los reglamentos de funcionamiento propio y de los organismos a cargo de la coordinación y establece las aportaciones necesarias para su sostenimiento.

#### B) *Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales —a la que pueden convocar el secretario de Hacienda, el subsecretario de Ingresos, o tres de sus miembros— tiene como atribuciones, además de ejecutar las actividades que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda, y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades, las de preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de los que deben ocuparse; fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y redactar los informes de las actividades de éste y de sus propias acciones, que somete a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones y su distribución entre las entidades, supervisar las liquidaciones anuales que de dichos fondos practique la Secretaría de Hacienda; comprobar la determinación, liquidación y pago de las participaciones a los municipios; y formular los dictámenes técnicos que deben servir de base a dicha dependencia

para sancionar a las entidades que incurran en el incumplimiento de las disposiciones de los convenios de coordinación o de las leyes que limitan sus facultades impositivas. También prepara los proyectos de distribución de las aportaciones para el sostenimiento de los órganos de la coordinación, que deben ser aprobadas por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Los delegados de las dependencias hacendarias de los estados, que abarca cada uno de los grupos de entidades en los que se ha dividido el territorio nacional —Grupo Uno: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala; Grupo Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; Grupo Cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; Grupo Seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos; Grupo Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz; Grupo Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán—, eligen a quien en forma rotativa ha de representarlos por dos años en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por un delegado de la Secretaría de Hacienda y ocho agentes estatales que se renuevan anualmente por mitad.

### C) *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*

Desde su fundación en 1973, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas —organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio— ha venido ejerciendo sus funciones, que incluyen realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; hacer análisis permanentes de la legislación tributaria vigente de la Federación y de cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades; desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales, y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que funge como asamblea general de dicho organismo, aprueba sus programas, presupuesto, reglamento y estatutos; éstos señalan las facultades de su con-

sejo directivo, función desempeñada por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. El Instituto está representado por su director general.

#### D) *Junta de Coordinación Fiscal*

Este organismo, creado en 1990, se integra con los representantes designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Es atribución suya emitir el dictamen técnico relativo a los recursos de inconformidad interpuestos ante la Secretaría de Hacienda por los contribuyentes afectados por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema de Coordinación Fiscal, tanto en materia de impuestos, como de derechos y del gravamen sobre adquisición de inmuebles.

### 2. *Coordinación en materia de recursos*

La coordinación hacendaria se efectúa mediante la armonización horizontal encausada a la afinidad impositiva entre las jurisdicciones federadas, y principalmente por medio de la participación estatal en los impuestos federales. De acuerdo a la primera se adoptan en las leyes fiscales locales principios de la legislación federal; y conforme a la segunda los estados suspenden o derogan sus tributos a cambio de recibir una participación en los ingresos producidos por la aplicación en su territorio de los impuestos federales.

#### A) *Régimen de afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federadas*<sup>155</sup>

Para estimular a los estados a uniformar sus impuestos sobre adquisición de inmuebles y lograr así una armonización horizontal en lo que atañe a este gravamen, desde 1982 la Federación deja en suspenso su impuesto sobre la materia en aquellas entidades adheridas al Sistema de Coordinación Fiscal que acepten coordinarse también respecto a dicho tributo adoptando los lineamientos básicos de la legislación fede-

<sup>155</sup> *Id.*, artículo 2º fracción I, último párrafo; y Ley federal sobre adquisición de inmuebles, artículo 9º; anexo núm. 7 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

ral en cuanto a base, desgravamiento y tasa; asimismo, en beneficio únicamente de los estados coordinados en esta materia, incrementa el Fondo General de Participaciones con el 0.5% de los recursos federales compartibles; como incentivo adicional, desde 1983, recibieron dichas jurisdicciones el 80% de la cobranza del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos —exceptuando aeronaves— que es administrado y cobrado por ellas, estímulo que en 1991 se elevó al total de los recaudado.

### B) Régimen de ingresos coordinados <sup>156</sup>

La integración hacendaria adopta un procedimiento de distribución del ingreso federal en el que, conforme al régimen establecido por la Ley de coordinación fiscal, las entidades y sus municipios participan en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que la misma especifica. Salvo la obligación de suspender o derogar los gravámenes locales contrarios al sistema de coordinación, aceptada por los estados al adherirse a dicho plan, la participación —que constituye entre el 70% y el 95% de los ingresos locales— está libre de condiciones.

Las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o sus municipios con autorización de sus legislaturas a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operan en el territorio nacional, o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y que a petición de las entidades ante la Secretaría de Hacienda hayan sido inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

### a) Límites a las facultades tributarias de los estados coordinados en materia de impuestos <sup>157</sup>

Algunas de estas cortapisas la establece la propia Constitución, que les veda por una parte gravar las materias privativas de la Federación,

<sup>156</sup> LCF artículo 2º hasta 1989, artículo 1º desde 1990, y artículo 9º; Ley del impuesto al valor agregado (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: LIVA), artículo 41; Miguel Calzado, María Jesús de, *Las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980-1987)*, documento interno de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas, p. 60.

<sup>157</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: CPEUM), artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX, y 118 fracción I; LIVA artículos 2º A, 29, 41 y 42.

así como la producción, el acopio y la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; y por la otra —para impedirles obstruir el tránsito de las personas o de las cosas que atraviesen su territorio— les prohíbe establecer gravámenes que obstaculicen el libre acceso al mercado común nacional, por lo que dispone el citado ordenamiento que deben abstenerse de imponer tributos a la circulación o al consumo de efectos nacionales o extranjeros cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o precise de documentación que acompañe a la mercancía; que deben desistir de entorpecer directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él de mercaderías nacionales y extranjeras —y por lo tanto dejar de establecer directa o indirectamente impuestos sobre esas operaciones— por lo que no pueden aplicar derechos de tonelaje ni ninguno otro de puertos, ni establecer contribuciones o derechos sobre exportaciones e importaciones; y que deben renunciar a mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen de las mercancías: ya sea que esas disparidades se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o entre artículos semejantes de distinta procedencia.

Otras restricciones están establecidas en la Ley del impuesto al valor agregado, y hubieron de consentir en ellas los estados al celebrar con la Secretaría de Hacienda los convenios para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Conforme al mencionado estatuto los estados no pueden mantener en vigor impuestos locales ni municipales sobre los actos o actividades por los que deba pagarse el tributo que el mismo prevé, ni sobre las prestaciones o las contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes por cuya enajenación deba cubrirse la carga en él establecida.

Tampoco pueden gravar la transmisión de bienes, ni la prestación de servicios cuando unos y otros se exporten, o sean de los sujetos a la tasa de 0%: la enajenación de productos alimenticios básicos o la venta de ixtle, palma y lechuguilla, la molienda o trituración de maíz o de trigo, la pasteurización de leche, así como de la enajenación o uso temporal de maquinaria utilizada en actividades agrícolas o de embarcaciones empleadas en la pesca comercial, y asimismo la enajenación de productos y la prestación de servicios relacionados con actividades agropecuarias, y con las pesqueras de agua dulce. Si estas materias fueran gravadas a nivel local, se anularía el estímulo concedido por la



Federación para facilitar el acceso a esos alimentos y para fomentar esas actividades.

También les está vedado aplicar impuestos que recaigan sobre la percepción de intereses y sobre los productos o rendimientos derivados de la propiedad o enajenación de títulos de crédito; así como sobre el uso o goce temporal de casas habitación. Tampoco pueden establecer tributos sobre las utilidades de las empresas, sobre su capital ni sobre los bienes que integran su activo. Siempre que no impliquen medidas discriminatorias contra los contribuyentes del impuesto al valor agregado, pueden decretar gravámenes a la propiedad o posesión del suelo y de las construcciones en él erigidas, a su plusvalía y mejoras específicas y a su transmisión, aun en el caso en que sobre esta enajenación se pague el impuesto al valor agregado.

Tratándose de plantas productoras o importadoras de energía eléctrica, las entidades sólo pueden gravar los solares rústicos —no así sus mejoras— y los terrenos urbanos en los que estén situados bienes que pertenezcan a dichas plantas —los ocupados con instalaciones relacionadas con actividades administrativas—, pero no los que tengan el carácter de bienes del dominio público. Sobre la producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de fluido eléctrico, así como sobre los capitales invertidos con esos fines, no pueden los estados establecer ningún gravamen local ni municipal, cualquiera que sea su origen o denominación. Ni los actos de organización de las empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica; ni la emisión o expedición de títulos, acciones y obligaciones y operaciones relativas a los mismos que éstas realicen; ni los dividendos, intereses o utilidades que las mismas representen o perciban, pueden ser objeto de gravámenes estatales.

Tampoco pueden establecer impuestos locales ni municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

a') *Fuentes de tributación local.*<sup>158</sup> Los estados conservan un reducido número de fuentes de imposición propias constituidas por los muy escasos actos o actividades no gravados por el impuesto al valor agregado.

Están facultados para mantener impuestos a las nóminas, al trabajo asalariado; al trabajo profesional independiente prestado por médicos, dentistas y veterinarios; al arrendamiento de fincas utilizadas sólo con fines agrícolas y ganaderos; también pueden gravar los negocios, actos

<sup>158</sup> LIVA artículo 9, 15 y 20; CPEUM artículo 115 fracción IV, inciso a.

y operaciones civiles que no causen el impuesto al valor agregado, así como los instrumentos jurídicos en los que consten.

Tienen capacidad para establecer impuestos a los servicios de enseñanza privada; al de transporte público terrestre —excepto el proporcionado por ferrocarril y el que opere con concesión federal—, y a los prestados a sus miembros por las asociaciones y los partidos políticos, los sindicatos obreros, las asociaciones patronales, los colegios profesionales, las cámaras de comercio y de industria, y las asociaciones con fines científicos, políticos, religiosos o culturales.

Es de su competencia gravar la comercialización de libros, periódicos y revistas; la transmisión de bienes muebles usados —incluyendo vehículos automotores que no sean enajenados por empresas—; la venta de boletos de entrada a espectáculos públicos, y la de billetes que permitan participar en loterías, sorteos, concursos y juegos con apuesta.

Puede ser objeto de imposición local la donación de bienes muebles —salvo la que realicen empresas para las que no sea deducible del impuesto sobre la renta—; la tenencia o uso de vehículos de tracción mecánica o animal; y la percepción de loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con apuesta de las remuneraciones gravadas por el impuesto sobre la renta por concepto de ingresos por obtención de premios.

Corresponde a los municipios por disposición constitucional la recaudación obtenida de todos los gravámenes que los estados por ellos constituidos impongan sobre la propiedad raíz: predial, sobre traslación, fraccionamiento, división y consolidación de heredades; sobre mejoras a la propiedad; y los que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

*b) Límites a las facultades tributarias de los estados coordinados en materia de derechos*<sup>159</sup>

Introducida en 1982, la coordinación en materia de derechos —entendiendo por éstos las contribuciones que reúnan las características previstas por el Código fiscal de la Federación y por la Ley de ingresos de la Federación, sin importar la denominación que se les dé en la legislación local correspondiente— se da con independencia de la que existe en materia de impuestos; sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Participación, los estados pueden o no convenir en ella.

<sup>159</sup> LCF artículo 10-A y 10-B.

Al aceptarla los estados continúan cobrando derechos por el otorgamiento de concesiones por el uso o el aprovechamiento de los bienes estatales o municipales; pero renuncian a mantener en vigor los que se refieren a la realización de actos de inspección y vigilancia; a la inscripción en registros o cualquier acto relacionado con los mismos —a excepción de los efectuados en los registros civil, de la propiedad y del comercio—; al uso de las vías públicas —excepto por el estacionamiento de vehículos—, o a la tenencia de bienes sobre las mismas —salvo el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos—; incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios y a la expedición de licencias y en general al otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones —inclusive los que establezcan excepciones a disposiciones administrativas, como la autorización de ampliar el horario laborable— fuera de los que se refieren a la extensión de licencias de construcción, permisos para conducir vehículos, autorización para fraccionar y lotificar terrenos, licencias y permisos para efectuar conexiones a las redes de agua y alcantarillado, y la expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos. En dicha renuncia no queda comprendida la certificación de documentos y la reposición de éstos por extravío o destrucción.

Pueden decretarse diferencias en el monto de los derechos de acuerdo con los diferentes tipos de licencias o registros por los que se cobran; pero en ningún caso la discrepancia puede relacionarse con la magnitud de las actividades de los contribuyentes. El objetivo de esta disposición es impedir el establecimiento de cargas fiscales diversas en razón no del servicio público suministrado o de la actividad desarrollada por las autoridades, sino de la cuantía de las utilidades, del capital invertido, del número de trabajadores empleado, del volumen de ventas, o de cualquier otro parámetro que permita medir la importancia de las operaciones de cada contribuyente, circunstancia en la cual bajo el disfraz de derechos estarían cobrándose los impuestos que los estados se han comprometido a no aplicar.

La declaratoria de la Secretaría de Hacienda en el sentido de que un estado no tiene establecidos derechos contrarios a la coordinación, o de que ha suspendido su cobro, se publica en el *Diario Oficial* de la Federación y en el periódico oficial del estado. Si posteriormente se decretan derechos contrarios a lo convenido, la Secretaría lo hace conocer publicando la declaratoria correspondiente en el *Diario Oficial* de la Federación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos treinta días después de la publicación. El estado inconforme puede re-

currir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiendo el mismo procedimiento prescrito respecto a la declaratoria de separación del Sistema Nacional de Coordinación.

### 3. *Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos Coordinados*<sup>160</sup>

El reparto de los recursos se hizo hasta 1989 a través de tres instrumentos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones desaparecido en 1990. Cabe aclarar que el término "fondo" no implica una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, sino que se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder de inmediato al pago de las cuotas correspondientes.

Los cálculos para la distribución de los fondos se hacen considerando el total de las entidades; en el caso de que alguna de ellas abandonara el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el importe de las participaciones que le hubieran correspondido en cada fondo se deduciría del monto de ellos.

Las fórmulas originales de integración y distribución de los fondos se fijaron a través de un proceso de negociaciones entre la Federación y todas y cada una de sus partes constitutivas. Las alteraciones efectuadas en ellas con posterioridad han sido resultado de un procedimiento en el que las propuestas de modificación se han discutido en los órganos de la coordinación —la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y el Instituto para Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas— en los que se encuentran representadas todas las entidades federativas y el Distrito Federal, y han sido autorizadas por el pleno de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

#### A) *Integración de los fondos de participación*

Los recursos compartibles<sup>161</sup> son las percepciones totales anuales obtenidas por la Federación, originalmente sólo por concepto de impues-

<sup>160</sup> *Ibid.* artículo 2º fracciones I y II, 2º A fracción III, y 5.

<sup>161</sup> *Id.* artículo 2º fracciones I y II segundo párrafo, hasta 1987; 2º fracción II inciso A), subinciso b), segundo y tercer párrafos, hasta 1989; 2º desde 1990. Artícu-

tos y a partir de enero de 1982 por los derechos —catalogados como impuestos al iniciarse el sistema de coordinación— sobre minería y sobre hidrocarburos. El mismo tratamiento convenido respecto a estos ingresos se aplica a sus accesorios —multas y recargos— que hayan sido señalados en los convenios respectivos. Queda excluido de ser repartido un reducido número de gravámenes al comercio exterior analizados en la parte conducente, cuyo rendimiento la Federación ha compartido por decenios directamente con los municipios.

La disminución en la recaudación federal por estímulos otorgados por la Federación —única que puede concederlos respecto a sus gravámenes— afecta exclusivamente la percepción neta de la Federación, y para los efectos de la composición de los fondos se consideran como impuestos pagados.

La recaudación que se toma en cuenta es no la causada, determinada o liquidada, sino la efectivamente pagada, ya corresponda al ejercicio en curso o concierna a impuestos determinados por revisiones o auditorías a ejercicios anteriores; en el caso de gravámenes cubiertos en parcialidades, se consideran como devengados a medida que van siendo efectivamente pagados.

En consecuencia, al iniciarse el sistema de coordinación se constituyó el fondo con la cobranza obtenida a partir de enero de 1980, aunque perteneciera a periodos previos y no obstante que se tratara de gravámenes con anterioridad no participables o de impuestos causados conforme a leyes y decretos que otorgaban participaciones, pero que quedaron derogados por la Ley del impuesto al valor agregado.

Concomitantemente, salvo durante los ejercicios de 1988 y 1989 como en su oportunidad se verá, del monto de las percepciones federales ha sido deducido el importe de las devoluciones y compensaciones de impuestos —éstas tienen el mismo efecto práctico que aquéllas— porque se trata de recaudación no obtenida. La sustracción se ha efectuado en el periodo en el que esas operaciones se han realizado y sin correlacionarla con el ejercicio al que correspondieron los impuestos que se devuelven o compensan.

lo sexto transitorio de la LCF vigente en 1980, y Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (en lo sucesivo identificado con sus iniciales CASNCF) cláusula segunda (D. O. 28 de diciembre de 1979).

## B) *Ingresos participables e ingresos asignables*

Para efectos del cómputo del porcentaje de la recaudación federal que constituye el núcleo de los fondos se toma en cuenta, salvo las excepciones señaladas, la cobranza total<sup>162</sup> obtenida de todos los impuestos federales, así como de los derechos sobre hidrocarburos y minería, realizada tanto por los órganos de recaudación federales como por las tesorerías estatales; pero para efectos de precisar la proporción en la que cada estado comparte el Fondo General de Participaciones se emplea sólo la recaudación federal asignable, aquélla que es plenamente identificable en cuanto a su origen, pues con el fin de determinar la fórmula individual de cada entidad para encontrar su coeficiente de participación se le adscribe la cobranza obtenida respecto a los gravámenes cuya fuente puede adjudicarse con certeza a su territorio.

Al instaurarse el nuevo esquema de participaciones convencionalmente se acordó considerar como asignables, por ser su origen plenamente identificable, por una parte a un conjunto de impuestos especiales —los de mayor recaudación— respecto a los cuales se contaba con fórmulas probadas para identificar su fuente por haber sido objeto de participación conforme al anterior régimen de coordinación; y por la otra aquellos tributos que de acuerdo con los convenios de colaboración administrativa eran administrados y recaudados por los estados.

Constituían el primer grupo los gravámenes al envasamiento de bebidas alcohólicas, a la venta de gasolina y a la enajenación de vehículos nuevos; así como los impuestos sobre producción y consumo de cerveza, sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, y sobre tabacos labrados —divididos convencionalmente entre las entidades productoras y las consumidoras—. Integraban la segunda categoría el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos —excepto aeronaves—; el gravamen sobre la renta aplicable a las empresas que lo cubrían acogidas al régimen de causantes menores o sujetas a bases especiales de tributación, y el que recaía sobre los sueldos pagados por dichos contribuyentes; así como el impuesto que estos mismos cubrían sobre sus erogaciones por remuneración al trabajo asalariado. A esta clase pertenecía también el impuesto al valor agregado —el de

<sup>162</sup> Ley del impuesto sobre la renta (en lo sucesivo identificada con sus iniciales: LIR) vigente en 1984, artículos 115 y decimoprimer transitorio, fracción IV; LCF artículos 2º y 3º párrafo final según texto vigente en 1980, y artículo 3º fracción II, segundo párrafo en vigor desde 1990; CASNCF cláusula cuarta, fracción II, modificada por la cláusula tercera del anexo núm. 4 al CASNCF; y cláusula quinta de este anexo.

mayor peso específico— que en 1980 entró en operación sustituyendo al impuesto sobre ingresos mercantiles.

A partir de 1990 dicha combinación de contribuciones fue modificada. Por una parte desapareció del impuesto sobre la renta el régimen de bases especiales de tributación y el régimen de contribuyentes menores fue severamente restringido, y por la otra, hubo de aceptarse que la administración a nivel local del impuesto al valor agregado planteaba demasiados problemas ocasionados por el hecho de que cuando existen varios establecimientos, independientemente de su localización se presenta una sola declaración en el lugar registrado como domicilio fiscal, por lo tanto cuando existen dependencias en más de una entidad para establecer el monto del impuesto atribuible a cada una es necesario prorratear dicho tributo entre ellas, para lo cual es necesario determinar previamente el origen de los actos y actividades gravados en cada uno de los establecimientos en el año de calendario inmediato anterior al cierre del ejercicio.

Por estas razones desde el citado año las contribuciones federales asignables —enumeradas ahora en la propia ley— se reducen a los impuestos especiales ya mencionados —el gravamen sobre venta de gasolina sustituido por el impuesto sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos—, y al aplicable a la tenencia o uso de vehículos; y se introducen como contribuciones asignables el impuesto predial y los derechos por uso de agua, ambas de carácter local. Dado que el coeficiente de participación en el fondo depende del monto de los gravámenes cobrados, por su propio interés los estados deberán aumentar la eficacia de su gestión respecto a ambas contribuciones, de las cuales la más importante es el impuesto predial, susceptible de producir una elevada recaudación si es adecuadamente administrado, y que por lo general hasta ahora ha sido desaprovechado.

Pero téngase presente que aunque la distribución del Fondo General de Participaciones se hace atendiendo al monto de los impuestos asignables, para efectos de su integración se consideran todos los tributos federales, sean o no asignables.

### C) *Determinación definitiva de las participaciones y anticipos sobre ella*

El Fondo General de Participaciones se determina<sup>163</sup> por cada ejercicio fiscal de la Federación; sin embargo, a cuenta de sus participa-

<sup>163</sup> LCF según texto de 1980 artículo 7º, reformado en 1988 y 1990.

**EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN**  
(Millones de Pesos)

ENTIDADES	1979			1980			1981			1982			1983			1984			1985			1986			1987			1988			1989			1990		
	FGP (1)	FFC (2)	FFM	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM (3)	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM	FGP(5)	FFC	FFM	FGP(5)	FFC	FFM	FGP	FFC(6)	FFM			
AGUASCALIENTES	378	34		619	55		822	156	37	1,374	263	282	2,902	562	749	4,604	1,958	1,196	6,827	3,247	1,603	10,270	5,204	1,612	35,640	10,602	3,356	71,502	25,245	6,490	91,797	34,568	8,207	156,679		9,359
BAJA CALIFORNIA	1,953	36		3,197	58		4,287	83	20	6,924	140	30	14,646	305	104	22,427	955	559	35,197	1,455	807	56,492	1,997	795	152,363	5,164	1,645	311,208	11,919	3,125	433,367	14,859	3,862	520,166		5,653
BAJA CALIFORNIA SUR	291	28		477	45		635	141	34	1,032	229	51	2,214	512	465	3,271	1,262	968	5,601	1,708	1,198	8,316	2,851	1,192	25,114	6,762	2,307	51,162	16,058	4,300	75,511	20,155	5,301	111,664		6,119
CAMPECHE	392	34		955	55		1,273	119	29	2,128	194	216	4,495	415	558	7,765	863	769	10,824	1,706	985	22,779	1,988	969	48,133	6,703	2,072	105,697	14,695	3,896	134,120	21,606	4,969	190,141		6,730
COAHUILA	1,515	36		2,480	58		3,297	101	24	5,513	169	183	11,647	375	485	19,762	1,395	808	27,841	2,291	1,106	43,047	3,563	1,107	117,604	9,133	2,609	237,515	21,389	5,264	305,680	30,008	6,754	394,764		10,242
COLIMA	276	37		451	59		604	205	50	1,011	301	373	2,137	623	884	3,256	1,825	1,280	4,993	2,954	1,626	7,693	4,396	1,620	21,212	11,150	3,454	43,416	25,750	6,651	57,640	33,742	8,326	113,529		7,853
CHIAPAS	2,683	53		4,392	86		5,846	113	27	9,775	167	205	20,651	342	493	30,563	1,192	747	48,621	1,758	949	68,709	2,956	953	212,433	6,689	2,053	430,572	15,598	3,990	548,624	21,296	5,047	673,447		7,932
CHIHUAHUA	1,810	48		2,954	77		3,961	121	29	6,623	195	221	14,020	412	564	20,505	1,593	915	33,136	2,458	1,215	47,732	3,893	1,216	130,669	9,850	2,836	260,275	23,149	5,710	347,908	29,840	7,192	446,365		10,539
DISTRITO FEDERAL (4)	15,738	47		25,764	76		34,165	61	*	57,134	107	*	121,550	209	*	182,526	893	*	266,636	1,333	*	430,817	1,957	*	1,060,209	5,533	*	2,219,898	12,413	*	2,831,484	17,078	*	3,368,446		-
DURANGO	597	40		978	65		1,302	139	33	2,177	219	251	4,599	494	634	6,828	2,898	1,266	10,779	4,409	1,833	16,469	6,846	1,825	40,753	19,288	4,997	83,884	44,145	10,478	108,711	59,067	13,411	206,393		14,185
GUANAJUATO	1,733	71		2,846	13		3,775	159	39	6,313	274	290	13,332	535	780	19,855	2,630	1,338	30,393	4,058	1,801	51,116	5,629	1,768	127,887	15,695	4,350	270,478	34,983	8,694	341,022	48,369	11,095	468,154		16,019
GUERRERO	954	49		1,569	80		2,086	141	34	3,388	224	51	7,166	490	168	10,439	3,691	373	16,353	5,316	578	25,532	8,296	582	61,974	23,247	3,592	127,652	53,403	10,222	167,344	70,951	13,746	293,822		18,503
HIDALGO	544	43		840	69		1,181	164	40	1,919	275	60	4,123	510	611	6,184	4,245	1,663	9,916	6,609	2,408	15,549	9,530	2,370	37,472	27,578	6,906	83,285	58,483	14,167	105,324	86,982	15,463	232,004		16,618
JALISCO	4,238	70		6,939	113		9,227	125	30	14,987	215	45	31,687	442	159	47,348	1,560	249	68,527	2,635	348	110,329	3,826	350	286,341	10,290	885	579,899	23,961	1,777	745,234	32,353	2,259	902,181		3,657
MEXICO	7,434	76		12,171	122		16,139	124	30	26,215	217	45	55,513	455	160	86,114	1,653	257	124,937	2,944	370	189,080	4,569	377	498,470	12,458	1,024	1,028,332	29,283	2,115	1,268,403	42,498	4,225	1,520,848		4,945
MICHOACAN	1,099	62		1,799	100		2,390	167	40	3,882	269	61	8,200	566	202	11,971	4,448	445	19,772	5,831	2,416	28,327	9,689	2,399	75,156	25,481	6,590	157,362	57,376	13,713	202,645	77,387	17,556	343,226		20,822
MORELOS	585	39		958	63		1,302	149	36	2,114	241	54	4,464	501	180	6,629	2,510	320	11,088	3,744	458	15,586	6,321	469	46,768	14,896	1,243	95,990	34,644	2,533	128,617	45,375	10,560	210,760		12,763
NAYARIT	456	40		746	64		993	181	44	1,660	247	328	3,509	458	740	4,967	2,553	1,235	8,325	3,626	1,612	11,366	6,073	1,617	33,935	14,167	3,947	64,471	32,583	7,993	89,457	43,868	8,646	164,488		10,878
NUEVO LEON	4,114	44		6,735	71		8,946	83	20	14,532	146	30	30,693	351	108	46,089	935	171	67,660	1,613	242	104,487	2,412	245	264,348	6,692	592	559,610	14,973	1,150	704,379	21,599	2,223	843,994		2,376
OAXACA	661	49		1,082	78		1,435	162	39	2,331	249	59	5,067	539	727	7,335	5,894	1,948	12,000	7,758	2,897	17,020	12,907	2,878	47,695	31,926	8,128	98,395	72,978	17,127	127,403	96,481	21,918	278,918		19,973
PUEBLA	1,767	66		2,895	105		3,847	153	37	6,432	259	278	13,585	550	741	18,672	3,055	1,401	29,733	4,599	1,972	42,511	7,689	1,984	123,269	18,569	5,038	252,848	42,839	10,357	323,677	58,286	13,251	457,722		18,876
QUERETARO	697	37		1,118	60		1,500	135	33	2,437	228	49	5,150	435	169	7,693	1,689	261	11,376	2,761	1,312	18,061	4,149	1,307	49,740	10,624	3,054	103,622	24,306	6,072	131,118	33,699	7,745	202,209		10,079
QUINTANA ROO	251	27		411	44		547	148	36	914	255	268	1,932	575	722	3,026	1,446	1,084	4,711	2,393	1,411	7,437	3,776	1,414	18,156	11,288	3,271	41,789	24,141	6,268	53,179	40,203	8,264	111,145		7,779
SAN LUIS POTOSI	713	48		1,167	77		1,551	173	48	2,594	280	312	5,528	556	806	8,375	3,467	1,528	12,976	5,212	2,136	19,271	8,441	2,137	50,410	22,582	5,851	111,496	48,286	11,846	140,972	70,117	12,891	233,248		16,806
SINALOA	1,945	48		3,184	77		4,258	119	29	6,916	187	43	14,625	410	141	21,212	1,589	239	32,663	2,431	329	50,137	3,723	331	141,207	9,315	815	288,807	21,689	1,623	371,245	29,576	3,092	461,788		3,288
SONORA	2,294	41		3,756	66		5,056	108	26	8,212	159	39	17,689	344	388	25,870	1,014	696	43,063	1,474	883	63,965	2,278	877	181,243	5,613	1,801	368,117	13,044	3,420	481,132	17,346	4,281	588,284		6,487
TABASCO	4,776	41		7,819	66		10,376	64	16	17,351	112	117	36,650	231	319	62,319	333	407	87,748	517	468	134,013	778	466	341,665	2,139	818	721,374	4,795	1,413	891,454	6,967	1,759	1,045,897		2,639
TAMAULIPAS	1,763	41		2,897	66		3,837	104	25	6,417	162	190	13,631	376	473	21,366	1,560	831	33,717	2,378	1,148	53,508	3,454	1,135	127,309	10,120	2,799	271,981	22,307	3,370	345,527	30,851	7,101	452,545		10,583
TLAXCALA	262	38		429	62		569	169	41	950	290	306	2,009	588	822	2,914	3,268	1,518	4,709	4,781	2,083	6,899	7,791	2,083	20,570	18,262	5,086	42,354	41,902	10,289	51,200	60,287	13,282	141,188		9,999
VERACRUZ	4,112	86		6,731	138		8,934	117	28	14,940	206	213	31,622	470	585	48,104	1,933	1,035	72,153	3,140	1,455	118,618	4,479	1,440	304,971	12,226	3,451	618,932	28,574	6,998	793,260	38,933	8,931	982,740		14,438
YUCATAN	716	39		1,094	62		1,465	135	33	23,800	219	47	5,186	503	632	7,704	2,342	1,161	11,927	3,658	1,644	17,989	5,805	1,646	48,532	15,077	4,125	101,326	34,199	8,371	128,940	46,853	10,698	214,759		12,899
ZACATECAS	377	50		616	81		820	201		1,372	322	363	2,899	693	927	4,072	4,779	1,948	6,932	4,779	1,948	10,756	9,683	2,684	27,094	26,597	7,058	55,733	60,472	14,566	82,241	70,571	15,617	190,875		13,771
<b>TOTALES</b>	<b>67,136</b>	<b>1,500</b>		<b>110,119</b>	<b>2,412</b>		<b>146,399</b>	<b>4,322</b>	<b>1,027</b>	<b>241,948</b>	<b>7,020</b>	<b>5,064</b>	<b>513,121</b>	<b>14,827</b>	<b>15,494</b>	<b>779,766</b>	<b>71,431</b>	<b>28,606</b>	<b>1,171,220</b>	<b>107,255</b>	<b>42,032</b>	<b>1,823,878</b>	<b>166,951</b>	<b>41,852</b>	<b>4,758,345</b>	<b>435,719</b>	<b>105,752</b>	<b>9,863,985</b>	<b>989,096</b>	<b>216,187</b>	<b>12,605,815</b>	<b>1,351,768</b>	<b>277,673</b>	<b>16,544,393</b>		<b>332,794</b>

1) Fondo General de Participaciones, distribuido en proporción a la recaudación de impuestos asignables obtenida en cada entidad.

2) Fondo financiero complementario, repartido siguiendo criterios de perecuación.

3) Fondo de Fomento Municipal, creado en 1981, compartido según principios de perecuación.

4) El Distrito Federal es el asiento de los poderes federales. En su territorio — que representa tan sólo el .075% de la superficie del país — se aglomera el 10% de la población total



ciones las entidades perciben mensualmente anticipos computados en forma provisional tomando en cuenta la recaudación federal participable obtenida en el mes anterior. De igual forma se procede con el Fondo de Fomento Municipal, y se hizo hasta 1989 con el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Durante los primeros meses de cada año, en tanto se recaba la información pertinente para determinar los coeficientes de distribución necesarios desde 1990 para repartir una de las porciones del Fondo General de Participaciones, ésta se divide provisionalmente utilizando los coeficientes empleados en el ejercicio inmediato anterior.

Cada cuatro meses la Federación practica un ajuste de las participaciones considerando la recaudación obtenida en ese periodo, y dentro de los dos meses siguientes liquida las diferencias. A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal determina las participaciones que corresponden a la recaudación obtenida en dicho año, aplica las cantidades con las que afectó provisionalmente los fondos, y formula de inmediato las liquidaciones que procedan.

#### D) *Entrega de las participaciones*<sup>164</sup>

De acuerdo con lo establecido en los convenios de colaboración administrativa las entidades cobran ingresos federales y rindiendo cuenta pormenorizada de la totalidad de la recaudación la concentran directamente en el Banco de México, descontando el porcentaje de la cobranza que como estímulo a su gestión se determina en dichos convenios.

Aprovechando la circunstancia anterior, para garantizar la oportunidad en el pago de las participaciones —dentro de los primeros veinticinco días de cada mes—, si existe acuerdo entre las partes interesadas opera la compensación entre las cantidades que a las entidades corresponden en el Fondo General de Participaciones —y hasta 1989 también en el fondo complementario— y las cantidades incluidas en la cuenta comprobada.

Aunque nunca se han dado las circunstancias que ameriten su aplicación, en el caso de que las participaciones no se entreguen a tiempo, o los estados no concentren oportunamente los fondos o no presenten la rendición de la cuenta comprobada del ingreso coordinado, desde 1990 está señalada la actualización por inflación de las cantidades pen-

<sup>164</sup> *Id.* artículo 15, y Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal (en lo sucesivo identificado con sus iniciales CCAMF) cláusulas decimoterceras y decimosexta.

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

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

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

### 1. *Fondo general de participaciones*

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

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

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

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