

INT-1867



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1987)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-E-34



LAS RELACIONES TRIBUTARIAS ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE
GOBIERNO DE UN SISTEMA FEDERAL. EL CASO DE MEXICO */

Ernesto Carranza

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los
participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación
corresponde al documento CEPAL - Sección Desarrollo Social - LC/Mex/R.7
México - marzo 1985.
85-7-1055

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	
I. Rasgos sobresalientes del desarrollo regional	1
1. El proceso del desarrollo regional	1
2. Estructura productiva y concentración económica por entidades federativas	7
II. Características generales y evolución reciente de la recaudación fiscal	13
III. Consideraciones sobre el sistema federal	21
1. Aspectos conceptuales del federalismo fiscal	21
2. El marco institucional del federalismo mexicano	28
IV. Estructura financiera de las entidades federativas mexicanas	33
1. Observaciones generales	33
2. Principales relaciones macroeconómicas	33
3. Dinámica de ingresos propios y participaciones	37
4. Implicaciones financieras de las reformas al artículo 115 constitucional	44
V. La coordinación fiscal en México durante los últimos años	49
1. Antecedentes	49
2. El sistema de reparto	52
3. Efectos de la implantación del impuesto al valor agregado (IVA) sobre la coordinación fiscal	56
VI. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980	59
1. El funcionamiento del nuevo sistema	60
2. Comparación con el sistema de participación de impuestos aplicado en la Argentina	72
VII. Comentarios sobre el sistema de participaciones vigente	75
VIII. Sugerencias para un reordenamiento de la coordinación fiscal	86
Anexo I. Evolución de las imposiciones sobre el IVA y sus repercusiones en la recaudación geográfica del impuesto	92
Anexo II. Ley de Coordinación Fiscal	105
Anexo III. Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	127

INDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
1 México: Producto Interno Bruto total, población y Producto Interno Bruto por habitante, por entidad federativa, 1980.	3
2 México: Producto Interno Bruto generado por la industria manufacturera, 1980	5
3 México: Crecimiento medio anual de la población por entidad federativa	6
4 México: Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto total y por habitante, por entidad federativa, 1940-1965	8
5 México: Población que no consume carne, huevo, leche y pan de trigo, 1970	9
6 México: Tasas de mortalidad por entidad federativa	10
7 México: Sitio ocupado por algunas entidades federativas según su valor agregado por habitante	11 11
8 México: Composición de los ingresos tributarios	14
9 México: Elasticidad ex-post por grandes grupos de impuestos	19
10 México: Ingresos corrientes de las entidades federativas; su composición y relaciones con el PIB nacional, 1982	34
11 Ingreso conjunto de los estados y los gobiernos locales de algunos países seleccionados, 1979	35
12 México: Participación de las entidades federativas en la tributación a la propiedad raíz, y el PIB nacional	38
13 México: Ingresos corrientes propios de las entidades federativas, según la importancia de cada entidad en el total	39
14 México: Ingresos corrientes de las entidades federativas	40
15 México: Estructura de los ingresos corrientes de las entidades federativas	42
16 México: Tributos sobre la propiedad raíz (posesión y transmisión) y tributos totales propios por entidad federativa, 1982	46
17 México: Participaciones pagadas a las entidades federativas, 1979	50

	<u>Página</u>
18 México: Factores de aplicación para el reparto del Fondo General de Participaciones, 1980	55
19 México: Factores para la distribución del Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal, 1982	66
20 México: Fondos de Participación a estados y municipios	71
21 México: Recaudación impositiva del gobierno federal, 1980	76
22 México: Posición relativa de las entidades federativas respecto de la media nacional en diversas variables, 1980	78
23 México: Coeficientes de correlación, por rangos, 1980	81
24 México: Comparación entre las participaciones recibidas y las que resultarían de acuerdo con otros criterios, por entidad federativa, 1980	83
25 México: Índices de precios implícitos del Producto Interno Bruto por sectores	88

PRESENTACION

Este trabajo forma parte de un estudio más amplio sobre política social y diferencias regionales en México que está llevando a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Con él se pretende, entre otros aspectos, contribuir a esclarecer los efectos que ha tenido la actual depresión económica sobre la estructura social y determinar los diferentes grados de intensidad con que éstos han afectado a los diversos estratos de la población y a los distintos espacios geográficos.

Para tratar de atenuar el impacto negativo de la crisis sobre el nivel de vida de la población, las autoridades mexicanas han formulado una política económica que cuenta, entre sus instrumentos técnicos y políticos, con un nuevo régimen de coordinación fiscal. A fin de poder conocer mejor cómo se orientan los recursos financieros del Estado en el ámbito nacional y de qué manera responden y se integran en el proceso nacional de desarrollo las diversas entidades federativas, se analizó esa coordinación poniendo énfasis en el sistema de asignación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno del sistema federal.

Cabe señalar que, debido al carácter parcial del trabajo, las conclusiones que de él se derivan tendrán que revisarse a la luz de un estudio global de los diversos instrumentos que existen para movilizar recursos financieros. Sin embargo, no debe restarse importancia al papel que puede desempeñar la coordinación fiscal en la tarea de mejorar la distribución geográfica de recursos e incrementar la eficiencia en la utilización de los fondos disponibles en medio de las importantes restricciones financieras que enfrenta el país en la actualidad.

I. RASGOS SOBRESALIENTES DEL DESARROLLO REGIONAL

1. El proceso de desarrollo regional

Se estudian en este acápite algunos rasgos característicos del desarrollo regional de México a partir de los años cincuenta. 1/ Este análisis se considera importante por la vinculación que guardan el grado de concentración económica y el nivel de desarrollo de cada entidad federativa con los ingresos fiscales, los cuales tienen, a su vez, una relación estrecha con el producto de cada entidad.

Tanto el proceso del desarrollo regional como las medidas de política económica que sobre él pueden influir constituyen un fenómeno complejo. Las disposiciones para atenuar o moderar el desequilibrio espacial de las actividades económicas que se proponen en el presente estudio se circunscriben al uso de instrumentos fiscales, sin desconocer que sólo dentro de una política más amplia se pueden alcanzar los objetivos de descentralización propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 1933-1963.

La estrategia del desarrollo, adoptada en México después de la Segunda Guerra Mundial, se orientó a tres grandes objetivos: a) la industrialización, basada en la protección indiscriminada del mercado interno, excepto en el caso de los bienes de capital, cuya libre importación fue durante muchos años una constante en la política de inversiones (esto explica en buena medida el notable atraso del país en la producción de ese tipo de bienes); b) el fomento agrícola, mediante obras de irrigación y de extensionismo en la producción, y c) la creación de infraestructura básica para la generación de electricidad; la dotación de agua y el desarrollo, todavía insuficiente, de los transportes y las comunicaciones.

El desenvolvimiento económico del país ha seguido ciertas pautas tradicionales como la de concentrar industrias --al amparo de medidas proteccionistas-- en los centros urbanos más importantes y de mayor demanda (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), con lo que se ha contribuido a que se amplíe la brecha entre éstos y el resto del país. 2/

1/ La escasa información disponible dificultó en cierta medida conocer la evolución económica de las entidades federativas. Sólo en fechas recientes se contó con estimaciones sobre el producto interno a nivel de estados.

2/ Véase, CEPAL-NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, FCE.

En las tres ciudades mencionadas, y particularmente en la capital, se ha centralizado, además, el aparato burocrático nacional y los principales planteles educacionales, culturales y de investigación. A ello han contribuido su propio crecimiento demográfico y las fuertes corrientes migratorias de la población rural subocupada.

En el período 1950-1965, el crecimiento económico de México se explica también, en buena medida, por la mayor oferta de productos agrícolas, particularmente de alimentos. La demanda de estos últimos se abastecía con producción de las regiones de agricultura de temporal --que ya habían elevado sustancialmente su producción en los años cuarenta--, y fundamentalmente con la oferta de las zonas donde se habían emprendido grandes obras de riego. Esto dio origen a una agricultura de exportación moderna y pujante en el noroeste del país, donde destacaron los Estados de Sinaloa y Sonora.

Después de 1965, el rezago agrícola obligó a recurrir cada vez en mayor grado a la importación de alimentos. De ahí que la balanza agrícola con el exterior cambiara de signo para convertirse en una limitación para el desarrollo. Sólo en años muy recientes, gracias a un importante programa de apoyo a la producción de alimentos, principalmente por la vía del crédito, recibió nuevo impulso la agricultura.

Pese a los esfuerzos realizados por las autoridades en favor del campo, subsisten enormes diferencias sectoriales en el producto interno bruto total y por habitante debido a las disparidades entre las zonas urbanas alrededor de las cuales se localizan los centros fabriles y las zonas de agricultura de temporal. ^{3/}

A partir de los descubrimientos y la explotación de mantos petrolíferos en el sureste de México, recibió nuevo impulso el desarrollo de algunos estados como Tabasco, Chiapas, Campeche y Veracruz. La elevación repentina en el ingreso total y por habitante que se observa en el cuadro 1 se debe a ese fenómeno.

El turismo, principalmente por la afluencia de visitantes norteamericanos, ha favorecido el desarrollo de algunas zonas. Sin negar la importancia de esta actividad, sus efectos se han difundido poco a nivel regional, y se han localizado preferentemente en ciertos centros vacacionales, situados algunos de ellos en entidades federativas de notable atraso económico como Oaxaca y Guerrero. (Véase de nuevo el Cuadro 1)

^{3/} A nivel de entidades federativas, esta diferencia se advierte claramente, por ejemplo, entre el estado de Oaxaca, de agricultura tradicional, y el de Jalisco o Nuevo León.

Cuadro 1

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, POBLACION Y PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1980

	Producto interno bruto total		Población total		PIB por habitante	
	Miles de millones de pesos	Estructura porcentual	Número de habitantes (miles)	Estructura porcentual	Miles de pesos	Promedio nacional =100
Estados Unidos Mexicanos	4 276.5	100.0	67 383	100.0	63.5	100.0
Aguascalientes	26.0	0.6	503	0.8	51.6	81.3
Baja California	95.9	2.2	1 255	1.8	78.2	123.3
Baja California Sur	18.0	0.4	221	0.3	81.3	128.1
Campeche	22.8	0.5	372	0.6	61.1	96.3
Coahuila	126.4	3.0	1 558	2.3	81.1	127.8
Colima	23.2	0.5	339	0.5	68.5	107.9
Chiapas	112.9	2.6	2 097	3.1	53.9	84.9
Chihuahua	120.4	2.8	1 934	2.9	62.3	98.1
Distrito Federal	1 075.0	25.1	9 373	13.9	114.7	180.7
Durango	59.6	1.4	1 160	1.7	51.4	81.0
Guanajuato	132.5	3.1	3 044	4.5	43.5	68.6
Guerrero	71.9	1.7	2 174	3.2	33.1	52.1
Hidalgo	68.8	1.6	1 516	2.3	45.4	71.5
Jalisco	278.9	6.5	4 293	6.4	65.0	102.4
México	418.7	9.8	7 546	11.2	55.5	87.4
Michoacán	105.0	2.5	3 049	4.5	34.4	54.3
Morelos	52.3	1.2	932	1.4	56.2	88.5
Nayarit	31.5	0.7	730	1.1	43.1	68.0
Nuevo León	250.8	5.9	2 463	3.7	101.8	160.4
Oaxaca	59.7	1.4	2 518	3.7	23.7	37.4
Puebla	126.6	3.0	3 280	4.9	38.6	60.8
Querétaro	39.3	0.9	726	1.1	54.7	86.3
Quintana Roo	14.2	0.3	210	0.3	67.8	106.8
San Luis Potosí	55.8	1.3	1 671	2.5	33.4	52.6
Sinaloa	103.2	2.4	1 880	2.8	54.9	86.5
Sonora	104.9	2.5	1 499	2.2	70.0	110.3
Tabasco	125.4	2.9	1 150	1.7	109.1	171.9
Tamaulipas	148.8	3.5	1 925	2.9	77.3	121.8
Tlaxcala	19.3	0.5	547	0.8	35.3	55.6
Veracruz	262.8	6.2	5 265	7.8	49.9	78.6
Yucatán	50.9	1.2	1 035	1.5	49.2	77.6
Zacatecas	31.8	0.7	1 145	1.7	27.8	43.7
Subtotal de entidades federativas	4 234.1	99.0	-	-	-	-
Aguas territoriales	42.4	1.0	-	-	-	-

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa, 1980.

/Si se consideran

Si se consideran los ritmos de crecimiento de la producción sectorial durante los últimos decenios, resulta innegable que la actividad industrial ha sido uno de los elementos más estables del desarrollo del México posrevolucionario, pero que al mismo tiempo ha ensanchado las diferencias entre los estados donde se concentra la industria y aquellas cuyo grado de industrialización es incipiente. Así, el Distrito Federal, Nuevo León, el Estado de México y Jalisco, de mayor desarrollo industrial, son las entidades que crecieron a ritmos más altos y en forma más sostenida durante las últimas décadas. Además, en ellas se conjugan una elevada producción con importantes economías de escala y una demanda ascendente que reclaman mayores inversiones y atraen corrientes migratorias. En contraste, el ritmo de expansión de las regiones no industriales ha tendido a fluctuar en función de los requerimientos de los centros urbanos más densamente poblados. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

Por otra parte fenómenos como la elevada tasa de crecimiento demográfico y la gran movilidad de la población, se han traducido en flujos migratorios que han tendido a concentrar grandes masas en las ciudades más importantes del país. Estos ingentes núcleos urbanos se han convertido, principalmente en el área metropolitana de la ciudad de México, en centros autónomos de expansión, por la gran demanda que generan. (Véase el cuadro 3.)

La información disponible por entidades federativas permite apreciar el proceso de concentración de la producción, y pone de manifiesto el hecho de que unos cuantos centros absorben la mayor parte del producto interno bruto.

Las diferencias geográficas que se han venido operando no pueden considerarse el resultado de una política premeditada de desarrollo regional. 4/ Por esta razón, los tres objetivos básicos de la política nacional de desarrollo (industrialización, fomento agrícola e infraestructura adecuada) han sufrido cambios tanto en el tiempo como por regiones. Entre ellos, el más estable ha sido el de la industrialización mediante un elevado proteccionismo y el apoyo a servicios de infraestructura subsidiados ampliamente por el Estado. 5/ En consecuencia, las regiones donde se produjo el desarrollo industrial fueron aquellas que crecieron a un ritmo más alto y en forma más sostenida.

4/ Así, por ejemplo, para haber modificado el proceso de industrialización y su concentración en unas cuantas zonas del país habría sido necesario formular una política precisa de industrialización, con orientaciones específicas sobre las industrias que se hubiera deseado instalar y sobre los lugares donde convendría localizarlas.

5/ Véase, La política industrial en el desarrollo de México, op. cit.

Cuadro 2

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO GENERADO POR LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1980

	<u>Porcentajes</u>
<u>Total nacional</u>	<u>100.0</u>
Distrito Federal	28.2
México	18.1
Nuevo León	9.4
Jalisco	7.0
Veracruz	5.1
Puebla	3.4
Tamaulipas	2.9
Coahuila	2.8
Hidalgo	2.2
Otros	20.9

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto
Sistema de Cuentas Nacionales de México, pro-
ducto Interno Bruto por entidad Federativa,
1980.

Cuadro 3

MEXICO: CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACION,
POR ENTIDAD FEDERATIVA

	1950-1960	1960-1970	1970-1980
Estados Unidos Mexicanos	3.1	3.4	3.3
Aguascalientes	2.6	3.5	3.9
Baja California	8.6	5.5	3.4
Baja California Sur	3.0	4.8	5.4
Campeche	3.3	4.3	3.9
Coahuila	2.3	2.2	3.3
Colima	3.9	4.0	3.4
Chiapas	2.9	2.7	2.8
Chihuahua	3.8	2.9	1.8
Distrito Federal	4.8	3.6	3.0
Durango	1.9	2.2	2.1
Guanajuato	2.7	2.8	2.9
Guerrero	2.6	3.1	3.0
Hidalgo	1.6	1.9	2.3
Jalisco	3.4	3.2	2.6
México	3.1	7.6	6.8
Michoacán	2.7	2.4	2.7
Morelos	3.5	5.0	4.1
Nayarit	3.0	3.5	2.9
Nuevo León	3.8	4.8	3.8
Oaxaca	2.0	1.6	2.2
Puebla	2.0	2.5	2.6
Querétaro	2.2	3.3	4.0
Quintana Roo	6.4	6.0	8.7
San Luis Potosí	2.0	2.1	2.6
Sinaloa	2.8	4.4	3.9
Sonora	4.4	3.6	3.0
Tabasco	3.2	4.6	4.0
Tamaulipas	3.6	3.7	2.7
Tlaxcala	2.0	2.0	2.6
Veracruz	2.9	3.5	3.2
Yucatán	1.7	2.2	3.0
Zacatecas	2.1	1.6	1.8

Fuente: Consejo Nacional de Población, México Demográfico.

2. Estructura productiva y concentración económica por entidades federativas

El fenómeno de la concentración económica resulta más evidente cuando se analiza el valor agregado por entidad federativa. En los cuadros 1 y 2 se aprecia cómo unos cuantos centros y actividades generan la mayor parte del producto interno bruto. El 25% del valor agregado total provenía en 1980 del Distrito Federal. Los Estados de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, aportaban casi otro tanto.

El grado de concentración ha ido aumentando apreciablemente, y al Distrito Federal le corresponde en ello el liderazgo. Como ya se indicó, aun cuando las cifras de 1980 no son estrictamente comparables con las de años previos, es evidente que existe una tendencia a la concentración económica en unas cuantas entidades. (Véase de nuevo el cuadro 2.) Sin embargo, en los últimos años ocurrió un cambio importante al irrumpir en el sureste la actividad petrolera, lo cual colocó en segundo lugar al ingreso por habitante de Tabasco. (Debe tenerse presente que los efectos de derrama interna de esa actividad no corresponden con el valor de lo producido).

De acuerdo con las cifras de los cuadros 1 y 4, tal concentración se elevó sustancialmente entre 1940 y 1980 y estuvo acompañada por las variables demográficas, que fueron más pronunciadas en las entidades de mayor crecimiento económico. Esto último lo explican también las menores tasas de mortalidad en estas regiones, atribuibles a niveles más altos de consumo derivados de ingresos por habitante más elevados, así como a mejores servicios médicos y sanitarios. (Véanse los cuadros 5 y 6)

Cuando se toman en cuenta tanto el producto generado como la población, los resultados son particularmente interesantes. El elevado índice de crecimiento demográfico dentro de las entidades de mayor concentración económica ha influido considerablemente en la evolución del valor agregado por habitante. Así, las 12 entidades que aparecieron en los primeros lugares en 1960, han ido experimentando cambios de rango apreciables en el transcurso de los años. Por ejemplo, entidades federativas de población numerosa y alto valor agregado como Jalisco, Chihuahua o Veracruz ocupan actualmente lugares muy bajos; en cambio, aquellas como Baja California, Tamaulipas y Coahuila, donde coinciden un alto dinamismo en el valor agregado y una población relativamente baja, tienden a ocupar un sitio prominente. (Véase el cuadro 7.)

Un caso bastante ilustrativo de la influencia que ejerce una población muy numerosa sobre el rango que ocupa el ingreso por habitante lo proporciona el Estado de México. En 1980 éste siguió ocupando un lugar

Cuadro 4

MEXICO: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
Y POR HABITANTE POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1940-1965

	Producto	Producto por habitante
Estados Unidos Mexicanos	6.5	3.3
Aguascalientes	5.0	3.2
Baja California	9.7	16.5
Baja California Sur	7.4	4.5
Campeche	5.2	1.8
Coahuila	4.0	1.4
Colima	4.2	0.4
Chiapas	5.0	12.0
Chihuahua	6.0	2.4
Distrito Federal	7.3	2.3
Durango	3.9	11.6
Guanajuato	5.7	3.0
Guerrero	6.1	3.4
Hidalgo	4.5	3.1
Jalisco	6.5	3.6
México	9.8	6.1
Michoacán	4.6	2.2
Morelos	7.2	3.1
Nayarit	5.7	2.6
Nuevo León	7.2	3.5
Oaxaca	4.5	1.4
Puebla	5.3	3.1
Querétaro	5.8	3.8
Quintana Roo	4.4	-0.8
San Luis Potosí	4.6	2.4
Sinaloa	6.0	2.9
Sonora	6.8	2.9
Tabasco	5.0	1.8
Tamaulipas	4.9	0.9
Tlaxcala	4.3	2.1
Veracruz	5.8	3.5
Yucatán	4.2	2.1
Zacatecas	4.7	2.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de información censal y del Banco de México,
Cuentas Nacionales y Acervos de Capital, 1950-1967.

Cuadro 5

MEXICO: POBLACION QUE NO CONSUME CARNE, HUEVO, LECHE Y PAN DE TRIGO, 1970

(Porcentajes)

	Carne	Huevo	Leche	Pan de trigo
<u>De mayor desarrollo relativo^{a/}</u>	10.7	12.1	19.0	13.6
Distrito Federal	4.1	9.3	12.5	4.9
Tabasco	9.9	20.3	50.1	28.1
Nuevo León	12.9	8.8	17.4	21.0
Baja California Sur	14.4	19.9	23.3	22.3
Coahuila	22.2	18.9	28.1	25.5
Baja California	17.3	15.0	18.3	18.2
Tamaulipas	26.6	16.6	27.1	24.1
<u>De desarrollo intermedio^{a/}</u>	18.5	21.1	35.6	21.6
Sonora	22.0	16.0	26.6	21.7
Colima	15.1	25.9	30.5	17.3
Quintana Roo	15.5	10.8	37.9	19.9
Jalisco	20.6	27.6	24.7	24.7
Chihuahua	29.6	25.0	26.9	26.8
Campeche	11.3	14.3	44.1	15.4
Morelos	12.2	16.8	42.3	11.2
México	13.0	21.5	40.3	17.2
Sinaloa	19.0	13.0	29.5	31.5
Querétaro	41.6	41.2	60.7	36.0
Chiapas	17.0	18.7	57.6	31.6
Aguascalientes	37.5	37.7	30.1	30.2
Durango	40.3	32.8	42.7	39.0
Veracruz	19.0	20.3	41.8	19.0
Yucatán	15.9	19.3	52.8	17.9
<u>De menor desarrollo relativo^{a/}</u>	29.3	33.4	54.6	32.0
Hidalgo	27.1	31.9	62.2	27.4
Guanajuato	36.4	44.4	46.7	36.2
Nayarit	18.3	21.0	39.3	17.4
Puebla	20.5	26.2	60.9	24.9
Tlaxcala	22.1	31.1	64.1	31.7
Michoacán	28.9	39.6	46.6	33.3
San Luis Potosí	43.6	33.4	52.2	39.3
Guerrero	27.5	27.2	51.3	34.2
Zacatecas	51.6	45.7	54.0	52.0
Oaxaca	24.4	26.8	68.3	25.8

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, La población de México, su ocupación y sus niveles de bienestar.

a/ Para definir el concepto de desarrollo económico relativo se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante; las entidades federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.

/Cuadro 6

Cuadro 6

MEXICO: TASAS DE MORTALIDAD, POR ENTIDAD FEDERATIVA

(Por mil habitantes)

	1950	1960	1970	1980
Estados Unidos Mexicanos	15.8	11.1	9.6	6.5
Aguascalientes	16.7	11.6	10.8	6.6
Baja California	10.5	8.0	7.6	4.8
Campeche	12.4	9.6	7.5	5.6
Coahuila	13.4	10.3	10.0	5.9
Colima	14.8	12.1	9.7	7.1
Chiapas	13.8	11.9	10.8	5.6
Chihuahua	12.7	9.7	8.4	6.9
Distrito Federal	15.7	9.8	9.2	5.4
Durango	11.2	8.6	7.0	5.5
Guanajuato	19.8	12.5	11.7	7.9
Guerrero	13.6	9.8	7.9	6.0
Hidalgo	19.8	13.0	11.6	8.1
Jalisco	15.8	11.3	9.7	6.8
México	23.0	14.4	9.8	6.3
Michoacán	14.7	9.2	8.3	6.6
Morelos	15.1	9.6	8.1	6.3
Nayarit	13.7	10.5	7.9	5.1
Nuevo León	11.1	8.1	7.0	4.6
Oaxaca	20.0	15.6	9.9	9.3
Puebla	20.0	15.2	13.9	9.2
Querétaro	19.7	13.9	11.4	7.2
Quintana Roo	9.2	5.3	4.8	3.0
San Luis Potosí	15.3	12.3	10.7	6.8
Sinaloa	10.5	8.3	6.4	4.8
Sonora	11.9	9.7	7.8	6.3
Tabasco	12.2	9.5	8.3	5.8
Tamaulipas	11.2	8.3	7.2	5.8
Tlaxcala	22.0	15.2	13.0	9.2
Veracruz	13.6	9.7	8.8	6.4
Yucatán	16.1	11.6	9.6	7.5
Zacatecas	16.1	10.7	9.4	6.0

Fuente: Consejo Nacional de Población, México Demográfico.

Cuadro 7

MEXICO: SITIO OCUPADO POR ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS^{a/}
SEGUN SU VALOR AGREGADO POR HABITANTE b/

	1950	1960	1980
Baja California	1	2	6
Distrito Federal	2	1	1
Nuevo León	3	3	3
Sonora	4	4	8
Quintana Roo	5	17	10
Tamaulipas	6	8	7
Coahuila	7	5	5
Baja California Sur	8	6	4
Chihuahua	9	7	12
Colima	14	15	9
Tabasco	21	19	2
México	25	18	15

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Para definir el concepto de desarrollo económico relativo se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante; las entidades federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.

b/ Los datos para 1950 y 1960 se basan en el valor agregado censal; las de 1980 corresponden a las que aparecen en el cuadro 1.

/relativamente

relativamente bajo (15), pese a su acelerada industrialización. De hecho, en los últimos años, el flujo migratorio hacia la ciudad de México se asentó en los municipios del Estado de México colindantes con el Distrito Federal. 6/

Otro aspecto que llama poderosamente la atención en el grado de concentración económica son las diferencias en el valor agregado por habitante, ya que, aparte de su magnitud, coinciden con la concentración de la actividad económica. Así, el Distrito Federal alcanza en 1980 el ingreso por habitante más elevado, cinco veces superior al de Oaxaca (115 000 pesos frente a sólo 24 000 pesos). (Véase de nuevo el cuadro 1.) Sin embargo, si se comparan los niveles relativos de valor agregado por habitante a través del tiempo, surge un fenómeno interesante: mientras en términos absolutos la concentración de la actividad económica ha aumentado, al comparar los valores agregados por habitante, las distancias se han ido acortando. La razón de ello parece encontrarse en que en las entidades federativas más dinámicas el crecimiento económico ha evolucionado en forma paralela a las inmigraciones, y esto ha venido a influir, con el paso de los años, en la reducción de las diferencias del producto por habitante.

6/ Doce son los municipios principales donde han ocurrido estos asentamientos: Ecatepec, Netzahualcóyotl, Naucalpan, Atizapán, Tlalnepantla, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Chimalhuacán, Huixquilucan, La Paz.

II. CARACTERISTICAS GENERALES Y EVOLUCION RECIENTE DE LA RECAUDACION FISCAL

El cuadro 8 permite apreciar las principales variantes que experimenta el conjunto de ingresos tributarios entre 1976 y 1980. ^{7/} Para los fines del presente trabajo, el examen de ese período interesa particularmente por cuanto en ese lapso la tributación debió adaptarse a dos fenómenos históricos del país: el crecimiento intenso de la economía, apoyado fundamentalmente en la exportación de petróleo y en la utilización masiva de ahorro externo, y la aceleración del ritmo de inflación. El producto real registró las siguientes tasas anuales: 3.4% en 1977; 8.1% en 1978; 9.2% en 1979 y 8.3% en 1980 y 7.9% en 1981. ^{8/}

En cuanto a la evolución de los precios, de un promedio de aumento de 13% para los años comprendidos entre 1970 y 1976 --intensificado a partir de 1973-- se llegó a un crecimiento medio anual de 14% en el período examinado, con una aceleración pronunciada a finales de los años setenta y comienzos del presente decenio.

Aun cuando el dinamismo de las exportaciones de petróleo y su efecto en la oferta monetaria, así como la inflación mundial de la segunda mitad de los años setenta, determinaron en gran medida la inestabilidad interna, conviene destacar que las tensiones en la distribución del ingreso de ese período tendían a resolverse de manera diferente a la normal de períodos pasados, lo que volvió más compleja la aplicación de la política de corto plazo. El crecimiento de los sectores medios urbanos demandó aumentos en el número de empleos productivos y en el volumen y la calidad de los servicios públicos que debían ser atendidos con relativa celeridad, en circunstancias en que también se requerían transformaciones importantes de la infraestructura productiva para evitar el agotamiento de los beneficios derivados de la exportación.

Las aspiraciones sociales en ascenso y los esfuerzos por modernizar diversos sectores productivos generaron con frecuencia alteraciones en los precios relativos. Aunado a ello, la política expansiva del gasto público condujo inevitablemente a una elevación general de precios.

Se emprendieron ambiciosos programas de desarrollo en sectores básicos y se invirtió en el mejoramiento de los servicios sociales destinados principalmente a los estratos marginados del medio rural. También se prestó atención preferente a la creación de empleo en las áreas urbanas, e incluso se llegó, en algunas categorías laborales, a lo que podría calificarse como ocupación plena. Dentro de ese marco,

^{7/} Problemas para comparar la información impidieron analizar las cifras hasta 1982, como hubiera sido deseable.

^{8/} El proceso de crecimiento acelerado se interrumpió en 1982 al decrecer el producto en 0.5%.

Cuadro 8

MEXICO: COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS^{a/}

	1976		1981 ^{b/}	
	Monto <u>c/</u>	Porcentajes	Monto <u>c/</u>	Porcentajes
<u>Total</u>	<u>201.6</u>	<u>100.0</u>	<u>1 078.1</u>	<u>100.0</u>
<u>Gobierno central y seguridad social</u>	<u>160.1</u>	<u>79.4</u>	<u>876.4</u>	<u>81.3</u>
Impuestos	156.7	77.7	860.4	79.8
Renta y ganancias de capital	66.5	33.0	331.8	30.9
Contribuciones de seguridad social	31.8	15.8	143.3	13.3
Erogación al trabajo personal	2.0	1.0	7.9	0.7
Bienes y servicios	67.4	33.4	284.0	26.3
Transacciones internacionales	15.4	7.6	258.2	23.9
Otros impuestos	2.1	1.0	1.9	0.2
Ajustes al ingreso bruto	-28.5	-14.1	-166.7	-15.5
Por participaciones federales	-20.1	-10.0	-151.7	-14.1
Otros	-8.4	-4.1	-15.0	-1.4
Tasas y derechos administrativos	1.9	1.0	6.8	0.6
Multas y recargos	1.5	0.7	9.2	0.9
<u>Gobiernos estatales y municipales</u>	<u>41.5</u>	<u>20.6</u>	<u>201.7</u>	<u>18.7</u>
Participaciones	20.1	10.0	151.7	14.1
Tributos propios (impuestos, derechos y aprovechamientos)	21.4	10.6	50.6	4.6

Fuente: FMI, Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, 1982; Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México, S.A.

a/ Al modificarse el sistema tributario como consecuencia de la implantación del IVA, el artículo 5 de la Ley de Ingresos de la Federación del 31 de diciembre de 1979 estableció el siguiente régimen fiscal para PEMEX: impuestos para la petroquímica, estableciendo la tasa del 15% sobre sus ingresos brutos que se aplicará a una proporción de sus ingresos totales; por la importación y exportación de petróleo crudo y gas natural, y sus derivados (en el caso de las exportaciones las tasas se aplicarán sobre los precios oficiales); importación de maquinaria y equipo y demás bienes no señalada en el punto anterior; a la producción, para lo cual se establece la tasa del 27% de sus ingresos brutos; sobre la venta de gasolina, y sobre el valor agregado.

b/ Cifras preliminares.

c/ Miles de millones de pesos.

/el esquema

el esquema financiero del gobierno se apoyó directamente y en forma excesiva en la aportación petrolera, y de manera indirecta, en la capacidad que ese rubro significaba para obtener préstamos del exterior.

Aun cuando la estructura tributaria registró algunos avances al dar mayor flexibilidad al sistema para captar recursos, en las postrimerías del decenio de 1970 --y más claramente a comienzos de la presente década-- tales logros se debilitaron parcialmente debido, en cierta medida, a la necesidad de compensar la merma de ingresos en algunos sectores de la exportación, dado que ya para entonces la demanda externa resentía duramente los efectos de la crisis internacional.

Los estímulos a la industria por la vía de exoneraciones tributarias se acrecentaron en parte por la tendencia a sobrevalorar el peso y a la necesidad de diversificar, en esas circunstancias, la oferta de divisas, ya demasiado dependiente de las generadas por el petróleo. En todo caso, se pusieron en evidencia una vez más las dificultades que enfrentaban los países en desarrollo para instrumentar una política de ingresos en el marco de una coyuntura especialmente difícil. ^{9/} También fue notorio el deterioro de los ingresos públicos corrientes, lo que, sumado a la generosidad con que se administraron algunos subsidios al sector primario, trajo repercusiones devastadoras sobre los niveles de ahorro del sector estatal. ^{10/}

El proceso de transformación estructural interno, basado en la premisa de pronta eliminación de importantes estrangulamientos (como los de la insuficiente producción de cemento, acero, energéticos, petroquímica, y la falta de puertos y otras instalaciones de salida para la producción exportable), así como en la de realización de obras de beneficio social, pusieron en tensión los mecanismos financieros corrientes y afectaron la capacidad de planeación y ejecución de un aparato administrativo que había venido perdiendo eficacia y que muy pronto se encontró desbordado por un gran número de nuevas tareas. Así, al agudizarse la crisis internacional que se dejó sentir especialmente en la baja de precios de los principales productos de exportación y en la fuerte elevación de las tasas de interés, se iniciaron numerosos cambios y acciones transformadoras, que se encuentran en vías de ejecución y sería difícil reorientar a corto plazo precisamente por la magnitud de los esfuerzos ya comprometidos.

^{9/} El poder de decisión de las grandes empresas sobre la generación de empleos también se ejerció con vistas a obtener beneficios fiscales.

^{10/} Dentro de este orden de consideraciones, aunque con efectos que trascienden el período analizado, cabe citar la reforma al impuesto al valor agregado en diciembre de 1980, en función de la cual se extendió el régimen de tasa nula a la enajenación de la producción agropecuaria y pesquera, así como a la producción o exportación de los principales insumos, bienes de capital y servicios asociados con dichas actividades primarias.

Por otra parte, junto a la lenta maduración de importantes proyectos de desarrollo y de sustitución de importaciones de alta densidad de capital, tampoco se había consolidado el programa de distribución de las ganancias del crecimiento, en particular en los sectores urbanos, donde el salario real se mantuvo relativamente congelado. Aunque la masa salarial tendió a ampliarse por efectos del mayor empleo, la demanda de los estratos medios y bajos se desplazó paulatinamente hacia los bienes básicos, en detrimento de los duraderos de consumo. Esto repercutió de manera desfavorable en la recaudación de impuestos indirectos y en las tasas que recaen sobre consumos difundidos.

En términos generales, si se observa el aumento que tuvo el gasto privado en el exterior y la expansión del consumo suntuario --lo que, por otro lado contribuyó a elevar la recaudación por este concepto-- cabría inferir que la distribución del ingreso, si bien benefició a grupos muy rezagados del medio campesino, tomó un sesgo desfavorable para las capas medias urbanas, ya que contrajo relativamente el mercado doméstico para un amplio sector de bienes y disminuyó, en consecuencia, los incentivos para invertir. En otros términos, la inversión tendió a concentrarse en torno a grandes proyectos básicos, pero sin guardar equilibrio con la destinada al consumo de masas, salvo, cabe reiterar, en el caso del sector de bienes muy esenciales. Este desajuste se puso de manifiesto, por ejemplo, en el escaso desarrollo del programa de apoyo integral a la pequeña y mediana industria y en los cambios en la composición de la producción de automóviles, aunque estos fenómenos también obedecieron, parcialmente, a la reestructuración de la política arancelaria con el fin de que ésta se tornara más eficiente, así como a la reducción de los niveles de protección, implícita en la sobrevaluación del tipo de cambio.

Las modificaciones aludidas en el sistema tributario se reflejaron principalmente en los incrementos de la carga impositiva y en los cambios en la estructura de la recaudación proveniente de los principales grupos de impuestos.

De lo ocurrido a la carga tributaria global entre 1976 y 1980, se deduce que la tributación era flexible y ascendente. En efecto, la presión sobre el producto corriente aumentó de 14.7% en 1976 a 18.4% en 1981. Ahora bien, ese incremento de la participación estatal en el producto generado procedió en forma directa o indirecta del dinamismo del sector petrolero, y en particular de las transacciones internacionales, cuya tasa media anual de crecimiento llegó a 86%, expansión que incidió en gran medida en la evolución de la carga tributaria global. En función de ese factor autónomo, los impuestos a las transacciones internacionales, de significar menos de 8% en 1976, llegaron a representar casi una cuarta parte de la tributación durante 1981. En este período, el ritmo de la tributación estuvo altamente condicionada a la

/evolución

evolución de los ingresos aportados por la extracción, refinación y venta del petróleo tanto en el mercado interno como en el internacional.^{11/}

Como se advierte en el cuadro 9, hasta 1930 las recaudaciones por concepto del impuesto a la renta crecieron más que el volumen nominal de las transacciones. Ello se debió también a ciertas modificaciones, como la supresión de regímenes especiales, ^{12/} efectuada con el fin de dar mayor flexibilidad a los impuestos sobre los ingresos. Por lo demás, los cambios anuales tan significativos en el coeficiente de elasticidad del impuesto sobre la renta respondieron, en parte, a ajustes esporádicos en los tramos de ingreso gravados durante el proceso inflacionario. Así, cuando la corrección monetaria se retrasó, es decir, mientras no se ajustó la tarifa, el deslizamiento por la inflación hizo que se elevara la tasa efectiva de tributación para las diferentes categorías de causantes. El fenómeno opuesto se produjo al actualizarse los valores, como sucedió en 1979. Frente a lo expuesto en los párrafos anteriores, debe señalarse --por su importancia a los fines de este trabajo-- que los recursos tributarios procedentes de las fuentes propias de las entidades federativas se atrasaban considerablemente con respecto al proceso de las transacciones nominales, fenómeno ampliamente conocido en el campo financiero.

Generalmente se ha observado que, en medio de las tensiones inflacionarias, o bien las autoridades son más sensibles a modificar la base tributaria en los impuestos a la producción y al consumo que en aquellos que recaen sobre la propiedad, o bien la misma estructura del impuesto a las transacciones permite adaptaciones más rápidas a la variación relativa de los precios. Según se mencionó, surge automáticamente cierta flexibilidad en el impuesto sobre la renta sobre todo al pasar por alto la corrección monetaria de los tramos de ingreso, aunque desde el punto de vista de la equidad las consecuencias suelen ser negativas. Así, en el caso de los países en desarrollo se presenta la difícil situación de que los instrumentos tributarios pierden capacidad

^{11/} Al modificarse el sistema tributario por la implantación del impuesto al valor agregado (IVA), el artículo 5o. de la Ley de Ingresos de la Federación del 31 de diciembre de 1979 estableció el siguiente régimen fiscal para PEMEX: impuestos para la petroquímica a una tasa de 15% sobre sus ingresos brutos que se aplicará a una proporción de sus ingresos totales; por la importación y exportación de petróleo crudo y gas natural, y sus derivados (en el caso de las exportaciones las tasas se aplicarán sobre los precios oficiales); importación de maquinaria y equipo y demás bienes no señalados en el punto anterior; a la producción, para lo cual se establece la tasa del 27% de sus ingresos brutos; sobre la venta de gasolina y sobre el valor agregado.

^{12/} Posteriormente, como se señaló, la severidad de la crisis externa y la política cambiaria orientada a contener la inflación disminuyeron este efecto, ya que exigieron la concesión de mayores incentivos a los exportadores.

Cuadro 9

MEXICO: ELASTICIDADES EX-POST POR GRUPOS PRINCIPALES DE IMPUESTOS

	1977	1978	1979	1980	1981 ^{a/}	Promedio 1977-1981
<u>Total</u>	<u>1.31</u>	<u>1.31</u>	<u>0.90</u>	<u>1.49</u>	<u>1.03</u>	<u>1.20</u>
Renta	1.17	1.58	1.00	1.08	0.92	1.12
Personas físicas	1.26	1.54	0.52	1.00	0.86	0.99
Sociedades	1.11	1.65	1.45	1.15	0.97	1.23
Contribuciones de seguridad social	1.06	0.96	0.93	0.87	1.38	1.04
Bienes y servicios	1.11	0.92	1.13	0.64	1.19	1.23
General de ventas ^{b/}	0.94	1.15	1.42	1.15	1.57	1.24
Selectivos (bienes)	1.31	0.69	0.87	-0.46 ^{c/}	0.35	0.45
Selectivos (servicios)	1.17	0.77	0.97	-0.36 ^{c/}	0.46	0.51
Uso de bienes propios	0.46	0.69	0.26	1.36	1.32	0.81
Explotación de recursos naturales ^{d/}	1.37	1.42	1.42	5.05	1.54	2.03
Transacciones internacionales ^{e/}	2.09	1.35	2.49	4.90	1.08	2.24
Propios de entidades federativas y municipios	0.83	0.46	0.39	0.49	0.57	0.55

a/ Cálculos efectuados sobre la base de cifras preliminares.

b/ Hasta 1979 rigió un impuesto "en cascada"; a partir de 1980 ese gravamen se transformó en impuesto al valor agregado. La elasticidad en 1980 fue afectada por el ajuste al nuevo régimen.

c/ En este año la recaudación disminuyó como consecuencia de la eliminación de ciertos gravámenes y su sustitución por el IVA.

d/ Comprende principalmente impuestos que paga PEMEX en función de extracción de petróleo.

e/ Comprende principalmente impuestos de PEMEX por exportaciones.

/para afectar

para afectar a los grupos sociales que normalmente se ven más favorecidos por la inflación. De esta forma, la demora en ajustar la imposición a la propiedad acentúa los rasgos regresivos de los sistemas de los países en desarrollo, los cuales tienen escasa eficiencia como herramientas de acción social.

En el caso de México, la falta de adaptación de los impuestos a la propiedad territorial y lo reducido de las tarifas, precios y derechos por servicios prestados por el sector público, implicaron una dependencia muy pronunciada respecto de los ingresos compartidos entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. En algunos casos, especialmente en el Distrito Federal y en el Estado de México, esa situación obligó a que el financiamiento de las inversiones dependiera en grado excesivo del crédito bancario, recursos que debían haber provenido, en gran parte, de usuarios directos.

Con el fin de apreciar con mayor detalle los cambios operados en la sensibilidad del sistema tributario en el período bajo examen, en el cuadro 9 se incluyeron datos anuales en los cuales se utilizaron los habituales criterios de elasticidad ex-post. Cabe señalar que se prefirió anotar explícitamente la relación de cambio de tasas de tributación a producto para el caso de los impuestos a las transacciones internacionales, pese a que en el período estudiado ese coeficiente carece en realidad de sentido preciso como medida de elasticidad.

La pérdida de elasticidad de los impuestos sobre bienes y servicios durante 1980, que se observa en el cuadro 9, se debió básicamente al hecho de que, al entrar en vigencia el impuesto al valor agregado (IVA), se derogaron ciertos gravámenes que estaban comprendidos dentro de la expresada categoría. Asimismo, conviene advertir que aun cuando la designación genérica de "impuestos a las transacciones internacionales" abarca los aranceles a la importación, casi no vale la pena analizar estos últimos debido a que tradicionalmente en México el nivel de protección resulta comparativamente bajo si se atiende a la aplicación misma de los derechos, ya que la política de protección se aplica más bien por el lado de los permisos de importación. Además de la menor importancia relativa de tales tributos, cabe observar que, en fechas recientes, el país tendió a sumarse a la corriente, bastante generalizada en América Latina, de reducir la significación del arancel como instrumento de política de crecimiento. De esta forma, en el transcurso de los años la imposición a las transacciones internacionales ha tendido a reflejar mejor el crecimiento de las exportaciones, las cuales recibieron el impacto del petróleo, ya que el resto de las ventas externas está en general subsidiado.

/Si bien

Si bien el coeficiente de tributación se ha elevado considerablemente, tal alza ha tendido a apoyarse en forma creciente en recursos provenientes de la actividad petrolera, puesto que la recaudación derivada de algunas fuentes impositivas incluso se ha debilitado. Esto último se manifiesta sobre todo en los impuestos a la propiedad raíz, principal fuente de ingresos de las entidades y municipios. En consecuencia, estos niveles de gobierno han aumentado su dependencia de las participaciones de la recaudación federal, la cual se ha apoyado cada vez más en las exportaciones.

/III. CONSIDERACIONES

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA FEDERAL

1. Aspectos conceptuales del federalismo fiscal

a) Introducción

En México, como en casi todos los países del mundo occidental, persiste una vieja controversia en relación con el tamaño y el papel que debe desempeñar el gobierno central (federal en el caso de México) como abastecedor de bienes y servicios públicos.

Los bienes y servicios públicos no son necesariamente producidos por el sector público aunque normalmente así suceda; puede tratarse de bienes que produce el sector privado pero los distribuye el gobierno.

Un bien público nacional puede definirse como aquel que es consumido en forma conjunta e igualitaria por todos los residentes de un país. Probablemente un gobierno central puede asignar tales bienes en forma más eficiente que las dependencias públicas de menor rango. Así, un bien económico como la defensa nacional, normalmente lo proporciona el gobierno central, aun cuando ello no implique que éste lo produzca íntegra y directamente. En el caso de los bienes públicos nacionales, la coordinación fiscal intergubernamental que se precisa, ya sea vertical u horizontal, es mínima.

Los bienes públicos cuasi nacionales son aquellos consumidos sobre una base menos amplia por todo el país y están sujetos, por tanto, a mayor coordinación fiscal intergubernamental. Probablemente no sean consumidos por todo el conjunto del país ni en forma igualitaria. Más aún, dentro del sector público, el gobierno central probablemente sea el menos capacitado para asignar con la mayor eficiencia esos bienes. Sin embargo, conviene hacer una distinción entre los bienes públicos cuasi nacionales y los no nacionales. En el caso de los primeros, como la educación, existen importantes externalidades intergubernamentales --acciones que se realizan en una localidad cuyos efectos se irradian a otra-- ^{13/} que no se observan en los bienes públicos no nacionales,

^{13/} La organización política federal da lugar a que se produzcan las llamadas externalidades intergubernamentales, las cuales pueden presentarse tanto en forma vertical, es decir entre entidades que se encuentran a diferente nivel, como horizontalmente, o sea, entre entidades que se encuentran al mismo nivel. Ello es así cuando la acción fiscal de una unidad gubernamental, sobre todo el gasto, tenga efectos benéficos o perjudiciales sobre los residentes de otra jurisdicción gubernamental.

/aun cuando

aun cuando probablemente dentro de una jurisdicción el consumo sea conjunto. En una federación, el gobierno de una entidad estatal o municipal o ambos pueden jugar un papel importante en la asignación de bienes públicos cuasi nacionales o no nacionales, pero la coordinación entre el gobierno central y el estatal, o entre gobiernos de entidades federativas, se requiere a menudo en el primer caso.

La educación es ejemplo de un bien público cuasi nacional. Esta es atendida ampliamente por el sector público, y parte de sus beneficios se definen en el ámbito nacional, debido a sus importantes efectos de derrama o desbordamiento; sin embargo, puede ser impartido por cualquier dependencia gubernamental. La presencia de externalidades intergubernamentales exige coordinar la oferta de educación entre varias dependencias a fin de impedir una sobreoferta. Y ello debido a que de existir un exceso de financiamiento gubernamental a la educación, parte de los beneficios pasarían a otras jurisdicciones en forma de derramas intergubernamentales.

Los servicios de policía caracterizan a un bien público esencialmente no nacional. El bien puede ser suministrado por el gobierno estatal o el local, y sus beneficios primarios, de alcance ampliamente subnacional, tienden a permanecer principalmente dentro del Estado o localidad que ofrece los beneficios. De ahí que existen tropas estatales o patrullas de caminos, y policías urbanas. 14/

En México, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, la sociedad ha mostrado históricamente una actitud más proclive a que sea el gobierno central (federal), más que los estatales y locales, el que proporcione tales servicios. Esto se debe a una fuerte concentración de la toma de decisiones, así como del presupuesto de inversiones públicas que se encuentra principalmente en manos del gobierno central. En cambio, dentro de la federación estadounidense, donde existe mayor independencia entre los Estados --producto en buena medida de la dimensión del país y del ensanchamiento paulatino de su territorio con base en anexiones de estados más o menos consolidados políticamente--, su población prefiere que los gobiernos estatales y locales sean los que asignen esos bienes. En ese país, en contraste con lo que ocurre en México, sin contar los gastos de defensa nacional, las erogaciones conjuntas de los gobiernos estatales y locales han excedido a las del gobierno federal.

14/ Véase, Bernard Werber, Modern Public Finance, capítulo 17.

b) Los desequilibrios fiscales de carácter vertical y horizontal. Las externalidades intergubernamentales.

El primer problema que señala Harber en las relaciones de las entidades soberanas que conforman una organización política federal es el de los desequilibrios vertical y horizontal. ^{15/} El desequilibrio vertical se refiere a las divergencias que pueden existir entre las fuentes de ingreso y las obligaciones de gasto de los diferentes gobiernos de una federación. Es decir, la falta de correspondencia entre ingresos y erogaciones. En México, el gobierno federal se encuentra en este aspecto en una posición superior al de los Estados, ya que mientras el primero basa sus ingresos en impuestos más eficientes como el de la renta y el que se aplica a las ventas, los segundos basan sus ingresos "propios" en los impuestos prediales. ^{16/} Por otra parte, los gobiernos estatales y los municipales deben solventar cada día mayores erogaciones demandadas por los procesos de urbanización e industrialización, así como por el propio crecimiento de la población.

El llamado desequilibrio horizontal, señala Harber, es el que se presenta entre unidades de un mismo nivel dentro de una entidad federativa. ^{17/} Ocurre cuando la capacidad de generación de ingresos, y en consecuencia la captación impositiva, es diferente entre los diversos Estados y municipios debido a la desigual dotación de recursos de que éstos disponen. En el caso de México, este problema se observa en el marco general del desarrollo regional desequilibrado del país. El mismo fenómeno se repite a nivel de municipios, pero se analizó en este trabajo con menor profundidad debido a falta de información.

c) Concurrencia fiscal y competencia intergubernamental

La existencia de tres niveles de gobierno en una federación abre la posibilidad de la doble imposición, la cual puede ocurrir tanto a nivel vertical como horizontal. Antes de promulgarse en México la Ley de Coordinación Fiscal, la imposición múltiple vertical se aplicaba principalmente al comercio y a la producción. En cambio, los gravámenes al comercio exterior eran tradicionalmente percibidos únicamente por el gobierno central.

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Constitución, que dispone la obligación para todos los mexicanos a contribuir a los gastos públicos de la federación, del Estado y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, los tres niveles de gobierno pueden gravar un mismo patrimonio sin que ello vaya

^{15/} Ibid.

^{16/} En México los ingresos no propios se refieren a "participaciones en impuestos federales".

^{17/} Véase, Modern Public Finance, op. cit.

contra los principios de proporcionalidad y equidad. 18/ En los Estados Unidos se dan también ejemplos de imposición múltiple vertical en rubros tan notables como el impuesto sobre la renta. Así, en ese país se dan casos en los que el impuesto personal a la renta lo perciben tanto el gobierno federal como el local y el estatal.

Por otra parte, la imposición múltiple horizontal es la asignada por diferentes unidades de gobierno, como por ejemplo los gravámenes a la propiedad que imponen diferentes unidades de un mismo nivel de gobierno. En los Estados Unidos es frecuente el cobro del impuesto a la propiedad por diferentes unidades de gobierno local, tales como municipalidades, distritos escolares y condados.

La imposición múltiple o la superposición de impuestos no se consideran en sí mismas objetables; sólo lo son cuando se aplica sin preocuparse por sus efectos agregados en el conjunto del sector público y entre los sectores público y privado. 19/

En los Estados Unidos se ha producido en los últimos años un fenómeno que ya era práctica común en México: la tributación múltiple vertical se ha reducido en cierto grado al poner los Estados menor énfasis en el cobro de impuestos a la propiedad, los que cada vez más se dejan en manos de los gobiernos locales. En México, el impuesto predial ha sido cobrado tradicionalmente por las entidades federativas, y a raíz de las recientes modificaciones al artículo 115 de la Constitución pasó a los municipios.

La competencia fiscal intergubernamental, tanto vertical como horizontal, se menciona en la literatura anglosajona como uno de los elementos que pueden llegar a distorsionar la asignación óptima de recursos. Se alude, por ejemplo, a los subsidios como un factor que puede afectar negativamente la distribución de operaciones entre varias áreas geográficas, ya que puede impedir a los mecanismos del mercado que asignen los recursos entre las localidades alternativas mediante combinaciones más eficientes. 20/

Cuando existen diferencias en las pautas de ingreso y gasto entre comunidades, el gobierno puede mejorar el grado de satisfacción de la

18/ C. P. Xavier Escobedo y Escobedo e Ignacio Orendain, Estudio de los Impuestos en el Estado de México.

19/ En México, el proyecto de reforma constitucional de 1936 expresaba que no convenía efectuar una separación rígida de fuentes y que era lícita la coexistencia de gravámenes establecidos por distintas autoridades sobre una sola fuente. Estos juicios se referían primordialmente a actividades comerciales.

20/ Véase, Fiscal Federalism, capítulo 1.

demanda de los contribuyentes ofreciendo incentivos económicos. De esta manera, un individuo puede ejercer su residencia entre diversas localidades, cada una con diferente dirección fiscal de impuestos y gastos.

De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, mientras mayor sea la diversidad de niveles y unidades de gobierno, como sucede bajo un sistema federal; mayor es la motivación para que la competencia fiscal atraiga inversiones (del lado de la oferta, y para la movilidad espacial de los contribuyentes entre diferentes jurisdicciones políticas.

En México, los estados compiten entre sí a base de los incentivos que otorgan para la instalación de plantas industriales. Para contrarrestar la localización en la ciudad de México y su periferia por el atractivo principal de la proximidad del mercado; algunos estados (como los de México y Morelos) no sólo han recurrido a los estímulos fiscales --que en última instancia han pesado poco en las decisiones de los inversionistas-- sino a la construcción de los llamados parques industriales, dotados de servicios de transporte, pavimentación, luz y agua. 21/

d) Instrumentos fiscales de los diferentes niveles gubernamentales como alternativa para resolver sus problemas tributarios

Como ya se comentó, suele existir una enorme distancia entre los ingresos y las obligaciones del gobierno central y los de las entidades públicas menores. La solución más fácil para cerrar o reducir esa brecha pareciera la de separar fuentes de ingreso entre los diferentes niveles de gobierno y disminuir al mismo tiempo las obligaciones de gasto para los niveles más bajos. Tal práctica se da en México. Así, si bien los ingresos de los estados y municipios son muy escasos, estas entidades tienen a su cargo obligaciones que no representan fuertes gastos. Esas erogaciones las desembolsa el gobierno federal que disfruta del grueso del presupuesto nacional. (Véase más adelante el capítulo V.)

La solución "mexicana" de aminorar el desequilibrio fiscal vertical disminuyendo las obligaciones de los estados y los municipios, ni siquiera se considera en la federación estadounidense debido a la práctica profundamente arraigada en ese país de que los gobiernos estatales y locales desarrollen una importante actividad económica.

e) La separación de fuentes de ingreso

La técnica fiscal de separar las fuentes de ingreso se utiliza con el objeto de incrementar aquellas de que disponen los niveles más bajos de

21/ Entre los parques industriales que mayor éxito han tenido destacan los de la frontera norte para actividades de maquila y, en años recientes, los del Estado de Tlaxcala.

gobierno. En la práctica, la separación de las fuentes de ingreso, reservando distintas para cada nivel de gobierno, no garantiza de hecho la solución de los desequilibrios verticales, ya que las buenas fuentes de ingreso fiscal son limitadas. En el caso de México, las mejores fuentes serían los impuestos sobre las ventas, la renta y los gravámenes al comercio exterior. Como este tipo de impuestos se ha reservado para el nivel más alto de gobierno (principalmente los dos últimos), y pese al sistema en que participan de ellos los estados y municipios, el desnivel vertical ha tendido a mantenerse. La separación de las fuentes tampoco garantiza, dentro de un sistema federal, la uniformidad horizontal en las tasas impositivas, las exoneraciones y otros, que se precisarían para eliminar la competencia intergubernamental en la localización industrial.

f) Las participaciones en ingresos

En México se ha recurrido en mayor medida al instrumento de las participaciones en ingresos (impuestos) como una forma para disminuir los desequilibrios verticales.

Esta participación, definida en sentido amplio, supone la existencia de una instancia de gobierno de un nivel más alto, que recaude sus propios ingresos tributarios y distribuya luego parte de ellos a nivel gubernamental más bajo. Estas participaciones pueden ser condicionadas o no condicionadas. Las primeras tienen restricciones específicas sobre el uso de los fondos que el gobierno que las concede impone al que las recibe. En cambio, en las transferencias no condicionadas, el uso de los ingresos compartidos no tiene restricciones significativas. Si se fijan algunas, éstas no se detallan en forma rigurosa. Por ejemplo, cuando el gobierno que transfiere requiere del usuario que dedique los fondos al sector salud pública, no le especifica si debe asignarlos a la compra de medicamentos o de camas de hospital o a la contratación de médicos o a cualquier otro rubro.

Ahora bien, las participaciones condicionadas operan habitualmente sobre la base de asignaciones que se estipulan en estatutos de control. Estas transferencias pueden basarse en criterios como el ingreso por habitante, el área geográfica y la población de la jurisdicción que las recibe, o estar determinadas por el monto real del ingreso recaudado en cada Estado, criterio que ha prevalecido en México. Las asignaciones pueden también efectuarse mediante fórmulas o instrumentos 22/ que permitan que los estados más pobres perciban ingresos relativamente mayores.

22/ Como el Fondo Financiero Complementario, que se utiliza en México y se analiza más adelante en el capítulo VI.

/Existe

Existe otro tipo de participación condicionada que reviste especial importancia entre los países de organización federal: la que exige del beneficiario algún porcentaje específico de aporte para cubrir algún gasto en particular. Este tipo de participaciones (variable matching grant) constituye un instrumento de gran utilidad cuando se pretende reducir los desequilibrios fiscales horizontales, ya que mediante este arreglo el gobierno local o estatal que complementa la transferencia federal lo puede hacer tomando en cuenta la posición relativa del Estado o municipio receptor. Así, por ejemplo, los estados con un ingreso por habitante más alto deberán complementar las transferencias condicionadas con un porcentaje del monto de la concesión mayor de lo que deberían hacerlo los estados con ingreso más bajo. La práctica de este tipo de transferencia se presenta con frecuencia en el medio mexicano en la construcción de caminos y obras públicas en general, que se realizan a nivel municipal, en las cuales la entidad federativa en cuestión les proporciona una parte de los ingresos para la realización de la obra, en tanto que el municipio aporta ciertos materiales y mano de obra local.

Las transferencias que se realizan como una ayuda general no condicionada son un instrumento fiscal por medio del cual un nivel más alto de gobierno comparte algunos de sus ingresos impositivos con un nivel de gobierno inferior sin estipularle condiciones sobre el uso de esos fondos. Esta práctica posee méritos indiscutibles como instrumento fiscal intergubernamental y puede usarse para atenuar tanto el desequilibrio vertical como el horizontal.

En el caso de este último, Herber cita un ejemplo que debería tomarse muy en cuenta en países como México: "Una transferencia por habitante, hecha directamente desde el gobierno federal a los estados, aun cuando no contenga una fórmula específica de igualdad para que se dé trato preferencial a los estados relativamente más pobres, redistribuiría ingresos desde las jurisdicciones más ricas a las más pobres si fuese financiada por un impuesto progresivo a la renta". 23/ Ello sería así debido a que el impuesto federal a la renta de las personas haría que la recaudación fuera mayor en los estados más ricos y permitiría trasladar parte de ella a las entidades federativas de menores recursos. Así, cuando parte de esos fondos desigualmente recaudados retornase a los estados sobre una base igual por habitante, se estaría dando automáticamente un efecto redistributivo.

En el caso de México, las participaciones en los ingresos federales no se consideran, al menos oficialmente, como "ayudas" (grants), por

23/ Véase, Modern Public Finance, op. cit. capítulo 18.

/tratarse

tratarse de impuestos recaudados en cada Estado por actividades económicas llevadas a cabo en cada uno de ellos. En la reforma al Sistema de Participaciones de 1980 se incluyeron todos los impuestos federales, incluso impuestos no asignables territorialmente como los de comercio exterior, en una "bolsa" común. Por esa razón se ha tendido en este país hacia un sistema de "ayudas" federales, más que de participaciones en el sentido que se da tradicionalmente a este instrumento fiscal.

2. El marco institucional del federalismo mexicano

a) Aspectos legales

México, como ya se indicó, tiene un sistema de gobierno federado, con tres niveles soberanos: el federal, cuyas medidas de política influyen en todo el país, el estatal --dentro del cual está incluido el Distrito Federal-- ^{24/} y el municipal. De acuerdo con la Constitución Mexicana de 1917, el federalismo es la expresión de la voluntad política de entidades soberanas, los estados, por virtud del cual éstos, mediante un pacto, han cedido parcialmente su poder originario para constituir, en forma indisoluble, una federación y establecer las relaciones entre el gobierno central y las entidades y municipios.

El federalismo podría definirse como un instrumento político-jurídico por virtud del cual la voluntad política de los estados federados y de la propia federación se concierta para dar unidad a los propósitos que se persigan, pero respetando la diversidad político-administrativa de cada entidad federativa.

Sin embargo, dentro del federalismo político las acciones se coordinan entre la federación como un todo y los estados como parte de aquélla. Esas acciones permiten adoptar medidas de política económica que persigan un desarrollo más equilibrado entre los estados federados dentro de un ámbito nacional.

Las acciones coordinadas permiten, al mismo tiempo, mejorar el sistema federal como tal. Es menester, sin embargo, distinguir las acciones meramente políticas de las de orden estrictamente económico. El hecho de que exista un federalismo político no implica necesariamente la existencia de un federalismo económico, y menos la de una coordinación fiscal, que es una forma superior de organización dentro de un sistema federal.

^{24/} La autoridad local de más alto rango en el Distrito Federal es designada por el Presidente de la República y no por voto popular, como ocurre en los estados y los municipios.

Debido a la autonomía relativa que mantienen los estados en un sistema federal, éstos poseen órganos propios tanto legislativos como ejecutivos. Hay al mismo tiempo una distribución de competencias que posibilita al poder federal para dictar medidas en aquellas materias y cuestiones de interés común o nacional, mientras que los estados formulan las disposiciones de índole local.

La Constitución Mexicana^{25/} menciona que en el pueblo radica originariamente la soberanía nacional, la cual es ejercida por medio de los poderes de la unión, en los casos que competen a éstos, y por los poderes de los estados, en lo que toca a regímenes interiores establecidos por la Constitución Federal. ^{26/}

b) Aspectos tributarios

Los diferentes ámbitos de competencia de diversos niveles de gobierno como en el caso mexicano pueden dar lugar a problemas de doble imposición debido a la autonomía de éstos para fijar tributos, así como dificultar la distribución de recursos entre los tres niveles de gobierno y la determinación de las fuentes de ingreso.

Durante más de un siglo, la evolución de las relaciones financieras entre los tres niveles de gobierno ha presentado cambios importantes.

Como era de esperarse, en un Estado federal del tipo del mexicano, en el cual en materia impositiva se permiten constitucionalmente soberanías coincidentes, fueron acumulándose problemas de concurrencia tributaria hasta la adopción en los últimos años de la fórmula de coordinación, como resultado de un prolongado proceso de perfeccionamiento hacendario. Así, a lo largo de los años se produjo un verdadero desorden fiscal entre los tres niveles de gobierno, además no se contaba con un mecanismo que permitiera orientar recursos a las regiones de menor desarrollo relativo.

El origen de la superposición tributaria a través de la historia reciente de las finanzas públicas mexicanas se encontraba ya en la Constitución de 1917, la cual contemplaba la existencia política de los tres núcleos de gobierno (federal, estatal y municipal), sin llegar a definir soberanías en materia impositiva. Ello ha dado origen a coincidencias y competencia tributarias puesto que de hecho sólo se declararon como impuestos privativos de la federación los gravámenes a las importaciones y a las exportaciones.

^{25/} Artículos 39 a 41.

^{26/} Véase, F. Tena, Derecho Constitucional.

De acuerdo con la Constitución vigente, el sistema federal faculta al Congreso de la Unión a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y para legislar en el Distrito Federal, lo que incluye la facultad de establecer contribuciones locales para cubrir los gastos públicos de la propia entidad (Artículo 73). Asimismo, en el Artículo 124 se faculta a los poderes legislativos estatales para dictar leyes impositivas para cubrir los gastos públicos del propio Estado. El Artículo 115 autoriza en cambio a las legislaturas estatales a imponer las haciendas públicas de sus respectivos municipios.

En síntesis, el hecho de no estipularse en la Constitución política las fuentes de tributación exclusivas para cada nivel de gobierno, dio origen a cierto desorden en materia impositiva que sólo desapareció recientemente con la reforma de 1980.

La situación del municipio en México merece comentario aparte. La declaración constitucional determina que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación; está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. El municipio administra libremente su hacienda, la cual se forma con las contribuciones que señale la legislatura del Estado. El hecho de que el municipio no esté en capacidad de dictar sus propias leyes y de que no disfrute de soberanía fiscal ha dado lugar a deliberaciones sobre su genuina libertad y soberanía. Haciendo a un lado las discusiones de marco estrictamente legal, si cada municipio hubiera estado facultado para dictar leyes en materia fiscal el caos a que se hubiera llegado habría marcado su propio fin.

Antes de la aparición de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, se lograron avances en la coordinación fiscal que explican en buena parte los progresos alcanzados recientemente. Particularmente interesantes fueron los logros obtenidos gracias a las tres Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en 1925, 1933 y 1947.

En la primera Convención se discutió ampliamente el tema de la separación de fuentes, por la cual quedarían dentro del poder federal los impuestos sobre el comercio exterior, renta y herencias y legados, en tanto serían de exclusividad estatal los impuestos a la propiedad raíz. Si bien las iniciativas para introducir reformas en esa época no prosperaron, se estableció sin embargo la práctica de que, en términos generales, al menos respecto de los impuestos señalados, se respetaran plenamente los ámbitos correspondientes.

Aun en el seno de la segunda Convención sólo se aceptó asignar algunos recursos como exclusivos para cada uno de los tres niveles de

/gobierno

gobierno y se mantuvo la idea de que no era deseable ni conveniente una separación absoluta de fuentes. Con ello siguió persistiendo la doble imposición en una serie de impuestos o derechos sobre la producción y el comercio, práctica que persistió hasta 1980.

En 1942, antes de la tercera Convención, se dio un paso importante en la fijación de fuentes exclusivas de la federación al conferirle al Congreso la facultad 27/ de establecer contribuciones sobre: el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (de la plataforma continental, minería y petróleo); 28/ instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, azúcares y fosforos, apuramiento y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Se estableció además que las entidades federativas participarían en el rendimiento de estas contribuciones especiales.

Con la excepción de los renglones señalados, de hecho continuó vigente y se consideró lícita la concurrencia fiscal, ya que el poder legislativo federal y los poderes locales seguían facultados por la propia Constitución para integrar su presupuesto de gastos.

En la tercera Convención, aun cuando fue rechazada la idea de establecer una separación constitucional precisa de facultades impositivas de la federación y los estados, se acordó que hubiera acuerdo o se coordinara la administración de los impuestos y la participación en sus rendimientos. Pero a esa idea no llegó de ningún modo de hecho sino hasta 1980. Un resultado importante de esta tercera Convención fue la creación de la Comisión Interdepartamental en 1947, 29/ a la cual se debe la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de 1953.

Con las reformas constitucionales de 1942, al ampliar la federación su esfera exclusiva de imposición, comenzó a compartir sus rendimientos con los estados y municipios. Como ya se mencionó, pese a esas reformas siguieron persistiendo gravámenes múltiples de carácter federal y estatal sobre la misma base tributaria. 30/

27/ Artículo 73 Constitucional.

28/ Artículo 27 Constitucional, párrafos 4 y 5.

29/ Esta Comisión fungió sin interrupción hasta 1977, año en que sus funciones fueron absorbidas por la Dirección de Coordinación Fiscal.

30/ Véase, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La coordinación fiscal en México, pág. 19.

Ese año el sistema fiscal mexicano quedó de hecho configurado para que todos los estados, pese a la persistente posibilidad de una política fiscal concurrente, compartieran ciertos impuestos dentro de un sistema en el cual las autoridades tributarias de todo el país aceptarían la no duplicación de algunos impuestos federales.

En el período 1953-1979, México puso en práctica un sistema de relación entre los impuestos federales y los de los estados y los municipios que en buena medida aminoraba los inconvenientes fiscales de la concurrente. De hecho, el último convenio de coordinación suscrito en 1979 y conocido como Convenio de Uniforma de Coordinación Fiscal, evitaba los principales inconvenientes de la tributación concurrente y abogaba para que los impuestos comunes a los niveles federal y estatal fueran objeto de imposición única. No obstante, se mantuvieron varios vicios fiscales como la multiplicidad de impuestos sobre el comercio y la producción, que en algunos casos sólo servían para incrementar el costo de la administración tributaria. Persistía, por otra parte, la ausencia total de un instrumento redistributivo que apoyara a las regiones más atrasadas, cuyo nivel impositivo y rendimiento de los impuestos eran los más bajos.

El sistema que entró en vigencia en 1980 implicó el acuerdo de las administraciones fiscales estatales y la federal en impuestos tan importantes como el del valor agregado, que se acababa de implantar. La nueva Ley de Coordinación Fiscal dio lugar a una reforma federal integral mediante la cual los impuestos federales se redujeron a unos pocos y se derogaron numerosos gravámenes especiales. Esto dio lugar a una cobertura fiscal más amplia, así como a una disminución de los costos de administración. La nueva Ley dio paso a la modernización de los sistemas fiscales estatales y municipales, así como a la eliminación de disposiciones competitivas y concurrentes.

IV. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

1. Observaciones generales

En este capítulo se analizan las características principales y la evolución de los ingresos captados por las entidades federativas mexicanas en ejercicio de su autonomía tributaria, así como la de aquellos que obtienen por medio de la explotación de activos en régimen de derecho privado. Ambas categorías constituyen los aquí llamados "ingresos corrientes propios", entre los que, desde el punto de vista de su naturaleza financiera, predominan los impuestos, las tasas y las contribuciones, o sea los recursos tributarios. Aproximadamente la mitad de éstos corresponden a impuestos, que en un 50% gravan a la propiedad raíz (tenencia, enajenación, transformación de uso, etc.). Véase el cuadro 10.) Este tipo de imposición explica aproximadamente el 25% de los ingresos propios en el promedio general del país, alrededor del 0.2%, en términos del producto nacional.

Los estados disponen también de recursos que obtienen del mecanismo de participación en los impuestos votados en el Congreso de la Unión. Computados éstos, la capacidad de gasto de las entidades federativas, en función de sus ingresos corrientes, alcanza al 3.3% del producto frente a cerca de 15% del gobierno federal o central. (Véanse de nuevo los cuadros 8 y 10.)

2. Principales relaciones macroeconómicas

Los ingresos corrientes propios de los estados y del Distrito Federal son de escasa importancia, tanto en relación con el producto interno nacional como respecto del monto combinado de recursos tributarios del gobierno central. (Véase el cuadro 10.) En relación con el PIR, los ingresos propios estatales no llegaban en 1982 al 1%. Si bien reflejaban una carga ligeramente más alta que la de 1979 --por los ajustes efectuados en tasas y recursos del patrimonio--, la situación de las finanzas subnacionales casi no varió en esos cuatro años; a escala internacional, México sigue ocupando un lugar inferior en materia de esfuerzos locales orientados a captar recursos para financiar el gasto público.

Esta conclusión, sin embargo, debe tomarse con cautela ya que numerosos factores intervienen en la determinación de una estructura aparente. Así, si bien el esfuerzo de captación de ingresos de carácter local resulta, por ejemplo, muy inferior al de Brasil (alrededor de un décimo del que se realiza en este último país), una comparación superficial distorsiona la naturaleza real del problema, debido a que el impuesto general de ventas ha sido siempre un ingreso de naturaleza estatal en ese país, ^{31/} en tanto que en México el mismo recurso ha sido tradicionalmente de índole federal, y sólo entra en segunda instancia --viá participaciones--

^{31/} Debe hacerse la salvedad de que en este país existe también un IVA federal que grava importaciones y transacciones entre estados sobre productos en proceso, aunque su recaudación es muy inferior al rendimiento agregado de los diversos impuestos estatales.

Cuadro 10

PERU: INGRESOS CORRIENTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS; SU
COMPOSICION Y RELACIONES CON EL PIB NACIONAL, 1982

(Millones de pesos y porcentajes)

Ingresos corrientes	Montos	Estructura	Relación con el PIB
Total ingresos corrientes	300 952	100.0	3.3
Ingresos propios	83 898	27.9	0.9
Tributarios	78 024	25.9	0.8
Impuestos ^{a/}	37 356	12.4	0.4
Sobre la propiedad raíz	18 366	6.2	0.2
Prediales	13 269	4.4	
Traslación de inmuebles ^{b/}	5 095	1.8	
Sobre los ingresos ^{c/}	5 306	1.8	0.2
Sobre actos y negocios	13 384	4.4	
Tasas y contribuciones	40 668	13.5	0.4
No tributarios ^{d/}	5 874	2.0	0.1
Participaciones	217 054	72.1	2.4

Fuente: SHCP, Dirección de Coordinación Fiscal y estimaciones CEPAL.

a/ Incluye recargos y multas registrados en la contabilidad fiscal como "aprovechamientos".

b/ Incluye impuestos de plusvalía.

c/ Comprende regímenes parciales de imposición a actividades y a las remuneraciones del trabajo.

d/ Comprende a ingresos del patrimonio de la entidad o productos.

Cuadro 11

INGRESO CONJUNTO DE LOS ESTADOS Y LOS GOBIERNOS LOCALES
DE ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS, 1979

(Porcentajes)

	Proporción respecto del PIB	Proporción respecto de los ingresos totales del gobierno central
<u>Países industrializados de</u>		
<u>régimen federal</u>		
Canadá	18.8	108.3
Suiza	17.7	90.3
República Federal de Alemania	16.2	60.0
Estados Unidos	12.2	58.0
Austria	11.6	33.3
Australia	8.3	32.2
<u>Otros países industriales</u>		
Suecia	20.1	50.9
Noruega	16.6	42.6
Reino Unido	6.4	19.1
España	1.5	6.3
<u>Países en desarrollo de</u>		
<u>América Latina</u>		
Brasil	7.6	39.9
Ecuador	2.3	23.2
Costa Rica	0.8	2.8
México	0.7	4.3
Venezuela	0.3	1.3

Fuente: Charles V. Marsfield, "Multilevel Government: Some Consequences for Fiscal Stabilization Policy", 1983 International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin, págs. 243 a 257, excepto por lo que se refiere a los datos de México.

/El ámbito

al ámbito de los estados. En Costa Rica, que también supera a México en el indicador examinado (véase de nuevo el cuadro 11), las autoridades se han preocupado con frecuencia por las desviaciones en la asignación de recursos que pueden surgir como consecuencia de la falta de coordinación entre la tributación local y la de ámbito nacional. Sin embargo, en el caso de México, la reducida proporción que significan las recaudaciones de los estados y los municipios de los ingresos fiscales del gobierno central, refleja parcialmente los efectos de un amplio programa de coordinación destinado a mejorar la eficiencia de los instrumentos tributarios y la distribución de las percepciones entre los diferentes niveles de gobierno, reduciendo los efectos nocivos de la sobrecarga, principalmente en materia de impuestos directos.

En este sentido, como señala un trabajo reciente sobre las posibilidades de aplicar políticas de administración de la demanda en múltiples niveles de gobierno, ^{32/} la centralización es mayor en los países en desarrollo que en los industrializados, con escasas pero importantes excepciones: Brasil, Nigeria, India, y probablemente Pakistán y Malasia. Al respecto, México resulta ser un país "centralizado", con características federales fiscales del tipo del modelo Oates-Musgrave donde la posibilidad de alcanzar equilibrios de empleo pleno, baja tasa de inflación y estabilidad del balance de pagos, sólo se encuentra a nivel del gobierno central. No ocurre así con las funciones de asignación de bienes públicos, los cuales tienden a organizarse en México conforme a la concepción de Oates. ^{33/}

México tampoco constituye una excepción entre los países en desarrollo en cuanto a esfuerzos locales de captación; esto se explica por la insuficiencia de gravámenes al patrimonio o sus partes. En los países industrializados la propiedad raíz es una fuente importante de recursos, en tanto que las economías subdesarrolladas mantienen una actitud pasiva frente a una de las formas tradicionales de expresión de la concentración de la riqueza. Así, el sistema federal de imposición en México tiende a centralizar decisiones con ventajas para la coordinación y la mayor homogeneidad del espacio económico y, como en otros países en desarrollo, casi no emprende acción alguna para frenar las tendencias concentradoras del ingreso. Desde una perspectiva un poco diferente, las cifras disponibles tampoco muestran, salvo en algunos estados, el ejercicio de una política de contribuciones destinada a cargar a los propietarios beneficiados directamente, parte del costo de la construcción de obras públicas. Esto último explica también por qué los recursos financieros locales son tan reducidos.

^{32/} Véase, Charles Y. Mansfield, "Multilevel Government: Some Consequences for Fiscal Stabilization Policy", Boletín del International Bureau of Fiscal Documentation.

^{33/} La descentralización del sector público es importante porque suministra un mecanismo mediante el cual el nivel de la asignación de ciertos bienes y servicios puede ajustarse de acuerdo con los requerimientos de la población de las diversas áreas geográficas. Véase Oates, *op. cit.*

La precariedad del esfuerzo para elevar la captación tributaria proveniente de la propiedad, que distingue a los países en desarrollo de los adelantados, se reproduce a menor escala en México, en función del aporte relativo de los estados al producto total del país. Las entidades federativas más pobres gravan relativamente menos a los propietarios del suelo que las entidades situadas más favorablemente en la escala de ingresos.

Una idea general de ello la proporcionan el Distrito Federal y el Estado de México, que unidos aportan aproximadamente un tercio del producto nacional y generan casi dos tercios de los gravámenes totales a la propiedad. (Véase el cuadro 12.) Sin embargo, estas proporciones deben evaluarse en función de las estructuras económicas respectivas.

En los centros dinámicos del país, de los cuales el principal es el área metropolitana de la ciudad de México, predominan actividades intensivas en capital fijo por unidad de producción, como las industrias manufactureras y la propiedad de viviendas. Esta circunstancia, simplemente por efecto de la técnica productiva, hacía que los tributos inmobiliarios resultaran en la práctica mucho más elevados en el centro principal de la actividad económica, que en los núcleos periféricos que son entidades predominantemente agrícolas. Pero además, los inmuebles (tierras y edificios) de la ciudad de México se han valuado muy por encima de los del resto del país, salvo en el caso de algunos polos aislados de desarrollo, en virtud del mismo proceso de urbanización y migración interna, que se intensificó a partir de los años sesenta. Así, no parece aventurado afirmar que comparadas las recaudaciones con los valores de la propiedad, el Distrito Federal y el Estado de México seguramente no han llegado a explotar el potencial tributario que encierran los beneficios diferenciales derivados de la localización y del privilegio de poseer propiedades en las zonas de mayor desarrollo del país. ^{34/}

3. Dinámica de ingresos propios y participaciones

Gracias a los esfuerzos llevados a cabo para compensar la debilidad estructural de captación de ingresos de los estados, así como para superar formas anacrónicas de imposición y mejorar, en consecuencia, la eficiencia general del sistema tributario, se han ido perfeccionando los mecanismos de participación y ha aumentado la significación de la coparticipación en los impuestos respecto de los ingresos corrientes de cada entidad. (Véanse los cuadros 13 a 15.) En la actual etapa de transición de los acuerdos fiscales entre el gobierno central y los estados, han surgido dificultades porque han ido desapareciendo paulatinamente las posibilidades

^{34/} Obsérvese que si bien el Distrito Federal es la entidad que grava más alto a la propiedad raíz, fija su impuesto predial en una misma tasa para todos los valores catastrales a partir de 3 200 dólares. en adelante.

Cuadro 12

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA TRIBUTACION
A LA PROPIEDAD RAIZ, Y EN EL PYB NACIONAL

(Porcentajes)

	Tributos sobre la propiedad raíz a/ (1982)	Producto interno bruto (1980)
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>De mayor desarrollo relativo</u> ^{b/}	<u>54.8</u>	<u>42.4</u>
Discreto Federal	50.2	26.6
Tabasco	0.5	3.1
Nuevo León	1.6	6.2
Baja California Sur	0.3	0.5
Baja California	1.1	2.4
Tamaulipas	1.1	3.6
<u>De desarrollo intermedio</u> ^{b/}	<u>32.9</u>	<u>40.2</u>
Sonora	1.9	2.6
Colima	0.3	0.6
Quintana Roo	0.7	0.4
Jalisco	3.7	6.9
Chihuahua	2.5	3.0
Campeche	0.2	1.5
Morelos	1.5	1.3
México	12.6	10.4
Sinaloa	2.1	2.6
Querétaro	0.8	1.0
Aguascalientes	0.6	0.6
Durango	0.7	1.5
Veracruz	2.9	6.5
Yucatán	0.4	1.3
<u>De menor desarrollo relativo</u> ^{b/}	<u>12.3</u>	<u>17.4</u>
Hidalgo	0.5	1.7
Guanajuato	5.2	3.3
Nayarit	0.2	0.8
Puebla	1.1	3.1
Tlaxcala	0.1	0.5
Michoacán	2.1	2.6
San Luis Potosí	0.5	1.4
Guerrero	1.4	1.7
Zacatecas	0.7	0.8
Oaxaca	0.5	1.5

Fuente: Cuadros 1 y 14.

a/ No incluye al Estado de Coahuila en el grupo 1 ni al de Chiapas en el grupo 2 por no disponerse de la información respectiva.

b/ Para definir el concepto de desarrollo económico relativo se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante; las entidades federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.

Cuadro 13

MEXICO: INGRESOS CORRIENTES PROPIOS DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS, SEGUN LA IMPORTANCIA DE CADA ENTIDAD
EN EL TOTAL

(Porcentajes)

	1979	1982
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Entidades de mayor desarrollo relativo^{a/}</u>	<u>46.9</u>	<u>50.9</u>
Baja California	34.2	30.0
Baja California Sur	1.1	4.2
Coahuila	3.5	3.6
Colima	0.3	0.4
Guerrero	0.9	0.4
Jalisco	2.5	9.0
Nuevo Leon	4.4	3.2
<u>Entidades de desarrollo intermedio^{a/}</u>	<u>39.9</u>	<u>35.9</u>
Sonora	3.4	1.8
Colima	0.4	0.3
Quintana Roo	0.5	0.6
Jalisco	6.1	7.5
Chihuahua	2.7	1.9
Campeche	1.7	1.3
Morelos	1.0	0.8
México	12.0	11.1
Sinaloa	3.1	4.0
Querétaro	1.4	0.7
Chiapas	2.1	1.4
Aguascalientes	0.5	0.6
Durango	0.6	0.4
Veracruz	3.9	2.6
Yucatán	0.5	0.8
<u>Entidades de menor desarrollo relativo^{a/}</u>	<u>13.2</u>	<u>13.2</u>
Hidalgo	0.4	0.6
Guanajuato	3.0	2.4
Nayarit	0.8	0.2
Huebla	1.4	1.3
Tlaxcala	0.2	0.2
Michoacán	1.7	2.3
San Luis Potosí	0.8	0.5
Guerrero	2.0	3.7
Zacatecas	1.4	1.3
Oaxaca	1.5	0.7

Nota: Cuadro 14.

a/ Para definir el concepto de desarrollo económico relativo, se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante; las entidades federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.

/Cuadro 14

MEXICO: INGRESOS CORRIENTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

(Millones de pesos)

	1979				1982				Participaciones	
	Total	Ingresos	Participaciones	Total	Ingresos	Participaciones	Total			
		Impuestos	Otros ingresos tributarios a/	Ingresos del patrimonio b/		Impuestos	Otros ingresos tributarios a/	Ingresos del patrimonio b/		
<u>Total del país</u>	<u>103 351</u>	<u>34 718</u>	<u>20 802</u>	<u>12 945</u>	<u>971</u>	<u>83 898</u>	<u>37 355</u>	<u>40 668</u>	<u>5 874</u>	<u>217 054</u>
<u>De mayor desarrollo relativo c/</u>	<u>46 722</u>	<u>16 298</u>	<u>8 853</u>	<u>7 069</u>	<u>376</u>	<u>42 694</u>	<u>16 443</u>	<u>22 529</u>	<u>3 722</u>	<u>94 060</u>
Distrito Federal	27 658	11 873	6 278	5 271	324	25 167	12 288	11 958	921	48 568
Tabasco d/	5 203	386	262	105	19	3 543	342	837	2 304	14 944
Nuevo León	5 378	1 220	935	265	20	3 066	2 008	604	364	12 479
Baja California Sur	447	128	98	30	e/	262	20	181	3	1 126
Coahuila y/	1 860	309	194	115	e/	319	312	3	4	5 020
Baja California	2 845	857	505	341	11	600	562	6 913	125	6 073
Tamaulipas	3 330	1 525	581	942	2	2 717	833	1 883	1	5 850
<u>De desarrollo intermedio c/</u>	<u>42 962</u>	<u>13 844</u>	<u>9 209</u>	<u>4 190</u>	<u>445</u>	<u>30 122</u>	<u>15 863</u>	<u>12 705</u>	<u>1 554</u>	<u>92 189</u>
Guerra	3 527	1 192	776	330	86	1 533	942	579	12	7 161
Colima	449	137	70	65	2	224	107	75	42	1 554
Quintana Roo	436	158	74	68	16	498	170	186	142	1 276
Jalisco	6 418	2 109	1 383	652	74	6 310	2 392	3 387	531	12 940
Chihuahua	2 794	936	668	256	12	1 592	881	639	72	6 031
Campeche	1 007	581	151	399	31	1 105	45	973	87	2 210
Honolo	961	337	253	83	1	633	391	270	2	2 059
México	11 661	4 151	2 824	1 222	105	9 355	6 016	3 140	197	22 467
Sinaloa	3 070	1 077	733	311	33	3 352	2 226	960	126	6 080
Queretaro	1 233	499	257	242	e/	611	278	268	65	2 309
Chilapas f/	3 453	717	571	77	69	1 186	982	200	4	8 678
Agascalientes	594	182	134	43	5	547	154	190	203	1 773

/(Contínua)

Cuadro 14 (Conclusión)

	Ingresos propios			Participación	Total	Ingresos propios			Participación	Total	
	Total	Impuestos	Otros ingresos tributos a/			Ingreso del patrimonio b/	Otros ingresos tributos a/	Ingreso del patrimonio b/			
Durango	353	228	166	61	383	2 665	348	100	148	12	2 317
Coahuila	5 559	1 361	1 055	302	4 193	15 224	2 147	359	1 234	54	13 078
Veracruz	934	179	94	79	755	2 911	651	188	450	5	2 260
De donde des- arrollo relativo a/	43 667	4 576	2 740	1 686	9 091	41 887	11 002	5 050	5 434	598	30 805
Hidalgo	712	126	68	57	583	2 437	520	351	304	8	1 921
Guajalajara	2 023	1 017	580	407	1 809	7 868	1 971	1 086	858	17	5 897
Morelos	750	295	235	33	495	2 230	209	93	51	65	2 021
Puebla	2 322	488	384	99	1 834	7 034	1 087	374	697	16	5 977
Quintana Roo	375	75	27	43	300	1 551	172	23	134	15	1 379
Michoacán	1 746	585	453	124	1 161	5 545	1 933	676	1 005	72	3 592
San Luis Potosí	1 033	272	173	98	761	3 201	477	203	201	13	2 784
Querétaro	1 714	706	448	230	1 008	6 133	3 006	1 905	779	324	3 425
Zacatecas	902	475	149	309	427	2 981	1 138	158	923	57	1 943
Tlaxcala	1 247	537	214	286	710	2 873	607	171	425	11	2 266

fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- a/ Incluye los llamados "Derechos" y los "Aprovechamientos", que se definen, respectivamente, como "las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación", y como "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal" (Código Fiscal de la Federación, Título I, Capítulo Único).
- b/ Corresponde a los llamados "Productos" que el mismo Código Fiscal define como "las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado". En medida no determinable comprende ingresos de capital.
- c/ Para definir el concepto de desarrollo económico relativo se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante; las entidades federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.
- d/ Se toma como entidad de mayor desarrollo relativo por aplicación del criterio de magnitud relativa de producto por habitante, aunque seguramente no ocuparía esa posición si se adoptasen otros indicadores.
- e/ Cantidades inferiores a 500 000 pesos.
- f/ Cifras estimadas para 1982.

Cuadro 15 (Conclusión)

	1979			1982		
	Total	Ingresos propios Impuestos	Participaciones Otros	Total	Ingresos propios Impuestos	Participaciones Otros
Desarrollo relativo	100.0	33.5	20.0	13.5	53.5	100.0
Aguascalientes	100.0	17.7	9.6	3.1	82.3	21.3
Guerrero	100.0	36.0	20.8	15.2	64.0	25.0
Yucatán	100.0	37.3	29.9	7.4	62.7	9.5
Puebla	100.0	21.0	16.5	4.5	79.0	15.5
Tlaxcala	100.0	20.0	7.2	12.3	80.0	11.1
Michoacán	100.0	33.5	25.9	7.5	66.5	35.2
San Luis Potosí	100.0	26.3	16.7	9.6	73.7	13.0
Quintana Roo	100.0	41.2	26.1	15.1	58.8	49.0
Tabasco	100.0	52.7	16.5	36.2	47.3	38.2
Oaxaca	100.0	43.1	17.2	25.9	56.9	21.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 a) Para definir el concepto de desarrollo económico relativo se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante, las variables federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.

/de establecer

de establecer correspondencia estricta o identificar la recaudación con el lugar geográfico que la genera. Si bien esto ha restado capacidad a la entidad local para determinar la estructura apropiada de los tributos, conforme a sus criterios u opciones, es innegable que la política fiscal ha ganado en precisión y eficacia administrativas. Así, si se tuviese que definir en pocas palabras el modelo de federalismo fiscal de México de comienzos del presente decenio, desde el punto de vista estrictamente financiero, cabría decir que tiende a centralizarse la decisión de ingreso y a desconcentrarse la de gasto.

En función de los principios orientadores de las relaciones financieras entre los diversos niveles de gobierno, las participaciones para el total del país respecto de los ingresos corrientes estatales crecieron de 66.4% en 1979 a 72% en 1982. (Véase de nuevo el cuadro 15.) Este mayor predominio de las participaciones se observó en la gran mayoría de los estados, con excepción de Tabasco (un caso de naturaleza muy especial como ya se explicó), Baja California Norte, Yucatán, Hidalgo, Michoacán y Guerrero. No hubo cambios en Jalisco y Sinaloa en cuanto a origen de los recursos (propios y participaciones) y en 1982 las participaciones de algunas entidades alcanzaron una ponderación muy elevada; en Coahuila significaron el 94% de los ingresos; en Nayarit y Tlaxcala, alrededor del 90%, y por lo menos en seis estados superaron el 80%, situación que era menos frecuente en 1979. Este cambio a la implementación del nuevo sistema.

En términos generales, cabe señalar que el proceso de incremento de las participaciones fue más acentuado en las entidades de desarrollo intermedio y en las de menor desarrollo relativo, fenómeno que refleja los intentos ya comentados por comenzar a corregir disparidades en la capacidad de los municipios para expandirse y dotar de servicios sociales a su población, así como la decisión de afrontar riesgos políticos como los que planteaban estados que por razones circunstanciales disfrutaban menos de las mejoras en la distribución de recursos.

Por otro lado, la pérdida de importancia en los ingresos propios de las fuentes corrientes de financiamiento de las entidades se debe a la preponderancia que han cobrado otros tributos sobre actividades diversas. Esta circunstancia, además de reflejar la sustitución de impuestos locales por la participación en gravámenes decretada por los órganos supremos de la federación, pone de manifiesto los ajustes que se han ido efectuando a los recursos vinculados más estrechamente con beneficios directos recibidos por el contribuyente mediante la actuación de la autoridad pública.

4. Implicaciones financieras de las reformas al artículo 115 constitucional

En el capítulo III se hizo alusión a los objetivos y alcance de las reformas introducidas en la Constitución por medio de las cuales se

/fortaleció

fortaleció la capacidad financiera de los municipios en correspondencia con el conjunto de nuevas tareas que esas mismas reformas han asignado a éstos. Se trata de un paso más para hacer converger la acción del gobierno con el sentir y las aspiraciones de las comunidades locales, lo cual fortalece la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan en primera instancia a los integrantes de un área geográfica determinada. Las reformas de carácter fiscal entraron en vigor en 1984.

Desde el punto de vista de los tributos que aprobaban los congresos estatales, el texto constitucional reformado dispone explícitamente que, adicionalmente a otros ingresos, los municipios percibirán las contribuciones y tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los impuestos sobre la plusvalía de los inmuebles. Vale decir que, aparte de los convenios que se celebren con los estados, los municipios tendrán autonomía para decidir sobre el manejo de los diferentes tipos de impuestos prediales y de las tasas que genera la traslación de dominio y otros actos y enajenaciones de inmuebles de su jurisdicción. Como el texto no lo dice expresamente, es difícil determinar el grado de intervención que tendrán los municipios en materia de contribución a mejoras, ya que se trata de un tributo que puede afectar a propiedades ubicadas en diferentes radios municipales. Se trata evidentemente de un aspecto que exigirá una gran tarea de coordinación para evitar tratamientos poco equitativos y que seguramente demandarán acciones tanto de organismos de la federación como de los estados y los municipios en la medida en que el instrumento fiscal mencionado vaya adquiriendo mayor significación.

Finalmente, en el cuadro 16 se advierten las repercusiones de la reforma al artículo 115 constitucional, en el volumen de los ingresos propios de las entidades federativas en 1982, según datos estimados que abarcaban prácticamente la totalidad del universo federativo.

En términos generales, la reforma afecta al 32% de la tributación total de los estados, y proporcionalmente tiene mayor significación para las entidades más desarrolladas. Algunas de ellas tendrán que descentralizar alrededor del 50% de sus tributos. Tal como se observa en la última columna del cuadro 16, existe amplia disparidad en cuanto a la importancia de los impuestos a la propiedad en las finanzas estatales, lo que demuestra parcialmente que, pese a los progresos del pasado reciente, los esfuerzos de armonización dentro del territorio nacional emprendidos hasta el presente requieren todavía de importantes acciones.

MEXICO: TRIBUTOS SOBRE LA PROPIEDAD RAIZ (POSESION Y TRANSMISION) Y TRIBUTOS TOTALES PROPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1982
(Millones de pesos)

Entidades Federativas/ Total	Impuestos prediales	Impuestos a las instalaciones de dominio y plusvalías	Subtotal impuestos	Otros tributos a la propiedad raíz b/	Total tributos a la propiedad raíz	Tributos que no graven la propiedad raíz	Tributos totales de la entidad	Relación tributos propiedad raíz/ tributos totales
Total	13 263	5 403	18 666	5 837	24 503	52 074	76 527	32.0
De mayor desarrollo relativo c/	6 715	2 724	9 439	3 999	13 438	25 219	38 657	34.8
Distrito Federal	6 053	2 424	8 477	3 840	12 317	11 929	24 246	50.8
Tlaxcala	41	45	86	41	127	1 112	1 239	10.2
Nuevo León	381	-	381	-	381	2 321	2 702	15.4
Baja California Sur	45	19	64	17	81	198	279	29.0
Baja California	149	99	248	13	261	7 214	7 475	3.5
Tamaulipas	46	137	183	68	251	2 445	2 716	10.0
De desarrollo intermedio c/	4 764	2 010	6 774	1 261	8 035	19 331	27 386	29.4
Sonora	335	55	390	84	474	1 047	1 521	31.1
Colima	62	18	80	-	80	101	182	44.5
Quintana Roo	95	48	143	21	164	192	356	46.1
Jalisco	895	296	1 191	201	1 392	4 387	5 779	24.1
Chihuahua	309	199	508	107	615	805	1 520	40.5
Coahuila	30	4	34	5	39	878	1 018	3.8
Hidalgo	170	112	282	88	370	291	661	56.0
México	1 902	788	2 690	401	3 091	6 057	9 158	33.9
Morelos	246	176	422	92	514	2 712	3 226	15.9
San Luis Potosí	73	83	156	32	188	356	546	34.4
Querétaro	57	64	121	27	148	186	344	43.0
Aguascalientes	53	19	72	80	152	174	326	46.2
Durango	487	112	599	112	711	1 382	2 093	34.0
Veracruz	70	25	95	1	96	550	646	14.9
Yucatán								

(Continúa)

Cuadro 16 (Conclusión)

Entidades federativas	Impuestos prediales	Impuestos a las transacciones de dominio y plusvalías	Subtotal impuestos	Cinco tributos a la propiedad raíz c/	Total tributos a la propiedad raíz	Tributos que no gravan la propiedad raíz	Tributos totales de la entidad	Relación tributos propiedad raíz/ tributos totales
De menor desarrollo relativo c/	1 764	669	2 433	577	3 010	7 474	10 484	28.7
Hidalgo	84	18	102	23	125	387	512	24.4
Guamajato	662	289	951	280	1 247	713	1 954	63.5
Mayarit	27	14	41	10	51	93	144	35.4
Puebla	159	73	232	40	272	799	1 071	25.4
Tlaxcala	18	4	22	16	38	119	157	24.2
Michoacán	320	139	459	55	514	1 367	1 881	27.3
San Luis Potosí	81	6	87	25	112	282	404	27.7
Guerrero	230	77	307	44	351	2 333	2 684	13.1
Zacatecas	80	38	118	60	178	903	1 081	16.5
Oaxaca	103	11	114	14	128	468	596	21.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Coordinación Fiscal.

a/ No incluye al Estado de Coahuila en el primer grupo, ni al de Chiapas en el segundo grupo por no disponerse de esta información.

b/ Comprende fundamentalmente derechos y certificaciones de registros; en algunos casos, también Contribuciones de Mejoras.

c/ Masa neta del Cuadro 5.

V. LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO DURANTE
LOS ULTIMOS AÑOS

1. Antecedentes

Como ya se advirtió, la coordinación fiscal puede abarcar aspectos diversos. En México se había centrado en el sistema de participaciones. Hasta 1979, los estados recibían asignaciones de algunos impuestos federales, principalmente sobre ingresos mercantiles (vigentes hasta la implantación del impuesto al valor agregado en 1980) y algunos gravámenes especiales sobre cerveza, tabacos labrados, bebidas alcohólicas, gasolina, automóviles y camiones, etc. (Véase el cuadro 17.)

Antes de la promulgación de la Nueva Ley de Coordinación Fiscal, no sólo se concedían participaciones sobre impuestos señalados como exclusivos del gobierno central; en algunos casos, diversas leyes federales las establecieron incluso en impuestos donde existía concurrencia tributaria.

Las participaciones a los municipios reciben un tratamiento especial dentro de la legislación mexicana. Si bien la Ley considera a los municipios entes autónomos, éstos no cuentan con facultades propias para fijar sus impuestos, los cuales son determinados por el Poder Legislativo de la entidad federativa a la cual pertenecen. Asimismo, antes de 1980 las participaciones de los impuestos que los municipios recibían, cuando no se aplicaban en forma generalizada, los fijaba la Ley Federal como un porcentaje del monto total de las participaciones recibidas por los estados.

No obstante que el total de las asignaciones a estados y municipios fue aumentando hasta 1979, en términos relativos éstas fueron descendiendo en relación con el total recaudado. Así, entre 1975 y 1978 el porcentaje de participaciones fluctuó con una tendencia descendente:

	Monto total de participaciones federales o estatales y municipales (millones de pesos)	Porcentaje respecto del total de impuestos federales
1975	16 269	13.1
1976	20 332	13.5
1977	27 706	12.7
1978	36 223	12.5

/Cuadro 17

Cuadro 17

MEXICO: PARTICIPACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1979
(Millones de pesos)

<u>Impuesto</u>	<u>Monto</u>
<u>Total</u>	<u>56 701</u>
Petróleos	8 014
Cerveza	2 434
Bebidas alcohólicas	2 010
Gasolina	1 768
Tabacos labrados	1 302
Automóviles y camiones	789
Minerales	603
Aguas envasadas	503
Artículos electrónicos	299
Vidrio o cristal	215
Cemento	214
Llantas y cámaras	204
Pesca	13
Impuesto sobre ingresos mercantiles	29 504
Impuesto sobre la renta	1 150
Impuesto sobre tenencia o uso de automóvil	466
Municipios coordinados en impuesto	4 721
Municipios, impuestos especiales	2 272
Otros ^{a/}	220

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
a/ Incluye 12 impuestos diversos.

/El origen

El origen de este fenómeno residió principalmente en el tipo de impuestos que se incluían en el Sistema de Participaciones. Así, hasta 1972, inmediatamente antes de la expedición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo de Participaciones excluía ciertos impuestos federales como los establecidos en las tarifas generales de los impuestos a la importación y a la exportación, el impuesto sobre la renta de las personas, el impuesto sobre la renta de las empresas causantes mayores y los impuestos establecidos en la Ley General del Timbre.

La exclusión del impuesto sobre la renta (sólo se tomaban en cuenta empresas causantes menores) y el resto de los impuestos arriba citados hacía que el Fondo creciera a ritmo inferior al de la actividad económica. Así, dejando de lado los impuestos más dinámicos como el de la renta y los que afectan al comercio exterior, el porcentaje decreció en relación con la recaudación total. Con ello, aun cuando ya se había optado por separar fuentes impositivas para reducir apreciablemente el problema de la concurrencia fiscal, los estados no participaron de los beneficios de los períodos de auge de la economía nacional.

Como ya se indicó, existían otros impuestos de los cuales, por así estipularlo la Constitución, participaban los estados. Tal era el caso de los impuestos especiales de la Federación como los fijados a tabacos labrados, energía eléctrica, gasolina, etc. 35/

Además, aun cuando sin un mandato expreso, la Ley Federal proponía a los Estados no establecer o suspender impuestos sobre ciertas materias a cambio de lo cual el gobierno central les pagaba determinada participación. Así, en algunos casos se otorgaba participación por medio de una declaratoria federal como en los casos de impuestos federales sobre cemento, artículos electrónicos, tapetes, etc.

En otros términos, existía la práctica de que la federación otorgara participaciones diversas a los estados siempre que éstos celebraran un convenio de coordinación y se obligaran a aceptar en dichos acuerdos restricciones a sus facultades impositivas, como ocurrió con el impuesto sobre ingresos mercantiles.

Los mecanismos de reparto, antes de la promulgación de la nueva Ley de Coordinación, eran muy variados: en ocasiones éste se hacía en función del consumo, otras más, de la producción dentro de la entidad en cuestión. El sistema resultaba así bastante complejo, lo cual se presentaba en algunas oportunidades a demoras en los pagos de la federación a los estados. Sólo a título de ejemplo, en el caso de la gasolina, las participaciones se otorgaban a las entidades federativas de acuerdo con el lugar en el que se producía, se consumía ese producto. En otros casos,

35/ Artículo 35, Constitución Política, inciso 5º.

/como en

como en el de la producción de minerales, las participaciones se asignaban solamente a los estados donde se realizaba la explotación. 36/

Conviene señalar que antes de 1980 la federación se preocupaba en algunos casos por hacer más equitativo el reparto de los ingresos fiscales; cuando la producción del artículo gravable se realizaba sólo en pocos estados también se optó por otorgar participación a las entidades consumidoras. Ese fue el caso de la producción y el consumo de cerveza y de tabacos labrados.

El criterio que se adoptó para otorgar participaciones del impuesto sobre ingresos mercantiles fue el del lugar en el que el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

El componente más importante en el antiguo sistema de participaciones era el impuesto sobre ingresos mercantiles. (Por ejemplo, en 1979 llegó a 29 500 millones sobre un total de 56 700 millones.) (Véase de nuevo el cuadro 17.) La administración de ese gravamen ya operaba en todas las entidades federativas cuando se cambió el sistema. Debido a la circunstancia de que el impuesto sobre ingresos mercantiles se cobraba en la entidad en la cual el causante percibía el ingreso, las empresas podían elegir libremente, en el caso de que contaran con empresas filiales, cuál de sus establecimientos debería considerarse como el receptor del ingreso y, en consecuencia, a qué estado favorecería dicha participación.

2. El sistema de reparto

Cuando la recaudación tributaria estaba integrada básicamente por impuestos a la producción y al consumo, y la aportación de PEMEX era baja, el Fondo de Participaciones podía regirse, sin grandes tensiones, por el criterio de asignación de "producto" o de "gasto".

Se seguía el método de distribuir impuesto por impuesto, tomando aquéllos donde podía identificarse con bastante aproximación en qué parte del país se generaba la recaudación. En realidad, el procedimiento era inadecuado; sin embargo, nadie lo objetaba porque se consideraba normal que a las entidades federativas "se les devolviese" lo que habían contribuido a crear en función de su capacidad de producción o de consumo. Aparte de ello, México crecía a una tasa alta y con estabilidad de precios; la industria se desarrollaba rápidamente impulsando al transporte y al comercio; la inversión extranjera era elevada y el crecimiento, ya fuese escaso o amplio, se proyectaba hacia todas las regiones. De esta forma, en éste, como en otros campos, eran pocos los esfuerzos que se hacían por variar la pauta espontánea de crecimiento y distribución y, en consecuencia, las diferencias en niveles y ritmos de desarrollo seguían su natural curso concentrador. Cabe reiterar que en materia de

36/ Citado en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La coordinación fiscal en México, pág. 144.

federalismo fiscal todo funcionaba de acuerdo con la idea de que "cada quien recibiese lo que le correspondía", principio que en cierta forma todavía prevalece.

Varios hechos dieron lugar a que el sistema de reparto se modificase. Comenzó a tornarse compleja la distribución al adquirir importancia el impuesto sobre ingresos mercantiles --difícil de "regionalizar" comparado con los gravámenes a la producción y al consumo-- y substituirse éste por el impuesto al valor agregado. Además, cuando el precio del petróleo se elevó en forma repentina, la asignación del impuesto respectivo en función del lugar de origen (siempre hay cierta arbitrariedad en tomar el origen de un impuesto y el destino de otro) creó un enorme desequilibrio. Ciertos estados (Tabasco en particular), tradicionalmente de escasos recursos, recibieron de pronto participaciones muy elevadas. Por otro lado, debido a su propia condición de atraso, éstos no generaron suficientes proyectos de inversión para dar empleo permanente a su población.

Esa creciente asignación de recursos a las entidades productoras de hidrocarburos tuvo su origen en la vigencia parcial de una ley de 1947. 37/ La Ley de Ingresos de la Federación establecía un régimen fiscal especial para Petróleos Mexicanos (PEMEX), la única empresa productora de hidrocarburos, la cual ha venido pagando tasas variables sobre el importe total de sus ingresos brutos. 38/

En las participaciones a los estados se prestaba a confusión el hecho de que dicha Ley de Ingresos de la Federación señalaba, dentro del régimen especial para Petróleos Mexicanos, que las entidades federativas y los municipios debían percibir participaciones en los términos de las leyes tributarias respectivas. Así, aunque el impuesto al petróleo y sus derivados no estuviera ya vigente, los estados y municipios seguirían recibiendo participaciones como si aquel viejo impuesto siguiera aún operando. Sobre la supuesta tasa que ya PEMEX no pagaba (fijada en la ley de 1947), se calculaban participaciones de 9% y 1%, respectivamente, para los estados y municipios donde se localizaban los pozos petroleros.

La cuota teórica del impuesto que ya no se imponía a PEMEX aumentó en forma excesiva al elevarse los precios del petróleo en el mercado

37/ Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados promulgada el 30 de diciembre de 1947.

38/ Deducía lo que se obtuviera por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, los cuales quedaban gravados por las tasas establecidas y por las tarifas del impuesto general de exportaciones, así como por el nuevo impuesto al valor agregado.

internacional, que eran la base de su cálculo. Así, la cuota para el petróleo crudo ascendió de 10%, cuando el precio del barril era de un dólar, a 50.5% a principios de 1979. En otras palabras, las citadas participaciones se calculaban sobre esta última tasa que la empresa petrolera ya no tenía que pagar. 39/

De haberse mantenido esa práctica y los precios en que se empezó a cotizar el petróleo crudo, las participaciones hubieran aumentado a tal grado que incluso hubieran excedido el monto que realmente pagaba PEMEX por impuestos a sus ventas en el mercado interno.

Este fenómeno movió a las autoridades a modificar el sistema tributario con el fin de que la riqueza petrolera que se estaba generando se distribuyera en todo el país y no sólo en unos pocos estados. Pero al llevarse a cabo la modificación las participaciones por ese concepto ya habían alcanzado un nivel apreciable. (Véase el cuadro 18.)

Como ya se mencionó, el impuesto sobre ingresos mercantiles comenzó a elevar su participación y a desplazar en cierta medida los gravámenes en que se apoyaba el sistema de impuestos compartidos. Así, se planteó un doble problema por un lado, sin tomar en cuenta el caso especial del petróleo, perdió significación el Fondo de Participaciones respecto de los ingresos totales de la federación. Por otro, la fijación del lugar de percepciones y, en consecuencia, de su asignación geográfica se prestó a manipulaciones.

En 1980, el sistema se modificó bajo la presión de los factores señalados. Intervinieron en ello otras razones menos importantes para el cambio, vinculadas con la armonización tributaria y el apoyo a los estados menos favorecidos. Ante las presiones experimentadas por el sistema de participación, se tomaron en cuenta dos cuestiones básicas: a) un principio de cambio en la concepción misma del federalismo fiscal, que permite incorporar criterios y modalidades de planificación y distribución que rescaten la idea de interdependencia entre las entidades federativas, y b) la obligación de los estados más ricos de ayudar a los más rezagados.

De acuerdo con estos principios, se adoptó un nuevo sistema que en síntesis consistió en: a) la formación de un fondo global integrado por todos los impuestos del gobierno federal y no sólo por los de producción y consumo; b) la creación de un fondo destinado a corregir las desigualdades socioeconómicas entre los estados, y c) la incorporación

39/ Únicamente existían cuatro estados productores, de los cuales sólo uno, Tabasco, producía el 62% del petróleo crudo.

Cuadro 18

MEXICO: FACTORES DE APLICACION PARA EL REPARTO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, 1980

	<u>Porcentajes</u>
México	<u>100.00</u>
Aguascalientes	0.56
Baja California	2.90
Baja California Sur	0.43
Campeche	0.87
Coahuila	2.25
Colima	0.41
Chiapas	3.99
Chihuahua	2.69
Distrito Federal	23.40
Durango	0.89
Guanajuato	2.58
Jalisco	1.42
Hidalgo	0.81
Jalisco	6.30
México	11.05
Michoacán	1.63
Morelos	0.87
Nayarit	0.68
Nuevo León	6.12
Oaxaca	0.98
Puebla	2.63
Querétaro	1.02
Quintana Roo	0.37
San Luis Potosí	1.06
Sinaloa	2.89
Sonora	3.41
Tabasco	7.10
Tamaulipas	2.62
Tlaxcala	0.39
Veracruz	6.11
Yucatán	0.99
Zacatecas	0.56

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

/dentro del

dentro del mecanismo de distribución, de incentivos a la eficiencia en el cobro de los impuestos. En el caso del fondo global de todos los impuestos fue preciso seguir distribuyendo las participaciones a los estados manteniendo como base el año 1979. Por el lado del impuesto petrolero, la cuota de cada entidad no quedó ya asociada al origen o actividad productiva generadora del tributo sino al criterio general de distribución de los impuestos que formaban la base tributaria antes de la entrada en vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual cesó el traslado masivo de recursos a los estados productores.

3. Efectos de la implantación del impuesto al valor agregado (IVA) sobre la coordinación fiscal

En enero de 1980 entró en vigor el impuesto al valor agregado (IVA) aprobado un año antes en reemplazo del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), gravamen este último de efectos acumulativos ("en cascada") que había regido durante 30 años y que en su momento permitió abandonar ciertos tributos obsoletos como el impuesto federal del timbre sobre facturas y los impuestos estatales de patentes o giroc comerciales.

Además de sustituir al ISIM, el nuevo impuesto a las ventas, mediante ajustes apropiados de tasas, permitió eliminar numerosos impuestos especiales que gravaban la producción o la primera enajenación de determinados artículos: se contó así con un tributo único y de carácter neutral por su escasa interferencia en las fuerzas del mercado.

La reforma aludida tuvo dos importantes implicaciones desde el punto de vista de la coordinación fiscal.

En primer lugar, como se señalaba en la Exposición de Motivos de la Ley del IVA, las características del impuesto al valor agregado obligaban a variar sustancialmente el procedimiento de distribución de las participaciones a las entidades federativas puesto que, al contrario de lo que venía ocurriendo con el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el lugar de recaudación del nuevo impuesto ya no era necesariamente el lugar en el que se realizaba el consumo final. ^{40/} A ello hay que agregar que, con el nuevo régimen, y al tratarse de un impuesto al valor agregado tipo consumo o con tributo sobre el lugar de destino, las importaciones quedaron gravadas con la nueva tasa en el acto de su introducción al país, de tal manera que el grueso de la tributación sobre la

^{40/} La exención a los productos agropecuarios, al transformarse el impuesto a las transacciones en uno de valor agregado para evitar el impacto negativo sobre las clases populares, hizo perder significación al criterio de destino.

compra de bienes al exterior pasó a recaudarse sólo en aquellos puntos geográficos del territorio donde se hallan situadas las oficinas aduaneras, vale decir, sin correspondencia con el lugar de procesamiento o consumo definitivo.

La citada Exposición de Motivos anunciaba pues las características que tendría el nuevo régimen de distribución de impuestos entre las entidades federativas, toda vez que el nuevo gravamen, como el sustituido, explicaba gran parte de la recaudación: "las participaciones no se otorgarán en función de las recaudaciones que se obtengan en cada entidad, sino que se llevarán a un Fondo General de Participaciones, con cargo a todos los impuestos federales, el cual se distribuirá entre las entidades, en los términos de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios que las entidades que así lo deseen celebren con la Federación. En dichos convenios se señalarán también las facultades para administrar el impuesto que ejercerán las entidades federativas". Este principio quedó incorporado en el Artículo 41 de la ley sancionada. Se dispuso además que las entidades federativas que se adhirieran contraían el compromiso de no gravar con impuestos locales o municipales los actos o actividades sujetos al IVA, los bienes o servicios de exportación, los bienes que integraran el activo de las empresas, así como los intereses pagados a instituciones de crédito o a bancos del extranjero.

Por otra parte, el artículo 42 de la nueva ley reconoció a los gobiernos locales la posibilidad de imponer gravámenes en sustitución del IVA a la enajenación de construcciones, así como a la propiedad o posesión del suelo o construcciones, la transmisión de propiedad de los mismos y la plusvalía o mejoras específicas.

En segundo lugar, la ley que instituyó el gravamen estableció un tratamiento especial para el sector agropecuario. El mecanismo imperante, después de la reforma realizada a la ley original a fines de 1980, le otorga el régimen de tasa "cero" a la producción agropecuaria y pesquera, así como a la producción o importación de los principales insumos y bienes de capital utilizados en dichas actividades.

Como en la estructura económica de México existen estados típicamente agropecuarios cuya producción se consume o procesa industrialmente en los principales centros urbanos o se exporta --estados que sólo en mínima parte producen los bienes intermedios y de capital requeridos en su función económica principal-- en la práctica se presenta el caso de que las entidades de base agropecuaria generan un tributo reducido en la medida en que su producción principal no está gravada y tampoco manufacturan lo que producen. Por otro lado, la devolución del impuesto por los insumos y bienes de capital empleados en la agricultura, la ganadería y la pesca, favorece a empresas localizadas en estados relativamente industrializados. De esta manera, las entidades federativas de estructura agropecuaria, ligadas funcionalmente a las relativamente más desarrolladas, inducen con su actividad la devolución del impuesto en

/beneficio

beneficio de productores de las entidades industrializadas o abre la posibilidad de que en etapas ulteriores de transformación también se paguen tributos fuera de su territorio, con lo cual una parte significativa de sus economías permanece prácticamente al margen del proceso recaudatorio del IVA. Cuando dichos estados participan en la distribución del fondo general, donde la contribución mayoritaria está representada por el IVA --dado que se reproduce a escala de dicho fondo la composición que guardan los tributos en la recaudación tributaria total de la Federación--, resultan beneficiarios de una transferencia de recursos que de hecho guarda muy escasa relación con su capacidad fiscal. (Véase el anexo 1.)

VI. LA LEY DE COORDINACION FISCAL DE 1980

La Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en enero de 1980 establece un nuevo sistema de participaciones en favor de los estados y municipios con el objeto de "crear mecanismos que propicien la armonización tributaria, incrementen los ingresos de las entidades federativas y conlleven la colaboración administrativa para el manejo de los impuestos federales coordinados". ^{41/}

Esta Ley eliminó la discriminación que existía entre impuestos federales participables y los que no lo eran. Ahora se otorgan participaciones sobre el total de los impuestos federales. En esa forma, se eliminaron de golpe las viejas discusiones sobre la identificación del origen geográfico de los impuestos.

La nueva medida significó además una modificación a la propia concepción del Sistema de Participaciones. Así, las asignaciones por Estado ya no están sujetas a las actividades económicas que se llevan a cabo en la entidad respectiva. Dejando de lado las dificultades para determinar el origen geográfico de los impuestos, podría considerarse que el antiguo sistema retribuía lo que a cada entidad le correspondía de acuerdo con la actividad generada. Al incluirse impuestos como los del comercio exterior, casi imposibles de asignar por Estado, de hecho se empezaron a distribuir recursos que anteriormente se hubieran considerado como exclusivos de la federación. Además, de acuerdo con la política fiscal (véase el capítulo II), se fijaron auténticas transferencias no condicionadas en la forma de grants in aid. En esa forma, el viejo argumento de que los estados recibían lo que les correspondía legítimamente por su nivel de actividad generada, quedó parcialmente invalidado, al menos por lo que toca a la parte asignable que no se puede atribuir a ninguna entidad en particular.

Entre los legisladores privó seguramente el criterio de que el Sistema de Participaciones no debía centrarse a resolver aspectos cuantitativos. Se concluyó además con la discusión sobre la fijación de normas para otorgar o negar participaciones por tipo de gravamen. En esa forma se llegó a un método que, aun cuando aparentemente simplificaba los procedimientos, al formar una "bolsa común" con la recaudación de todos los impuestos federales, dejaba sin solución el problema de fijar la proporción que de ésta correspondía a cada Estado.

Al reunir todos los impuestos se resolvían parcialmente las anomalías que se habían originado en el reparto de la recaudación sobre ingresos mercantiles y petróleo. Además, resultaba a todas luces

^{41/} Véase en el anexo II de este documento: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de Motivos, Ley de Coordinación Fiscal.

factible agilizar la liquidación de las participaciones al quedar eliminadas las demoras a que daba lugar el viejo sistema.

La fijación de las participaciones en el nuevo sistema planteaba un problema de tipo político de difícil solución, a menos que la federación aceptara como punto de partida asignar para cada entidad montos de un nivel por lo menos igual al que había percibido el año anterior. Ese fue, en principio, el criterio que hizo posible que cada Estado, como ente autónomo, se fuera adhiriendo al nuevo sistema. Se llegó así al acuerdo de establecer coeficientes fijos para el nuevo reparto, de manera que se tradujeran en un monto de participaciones que representara al menos una proporción constante de la recaudación federal total. Estos coeficientes se aplicarían obviamente a esa recaudación, la cual crecería anualmente en valores corrientes.

Al partir de una situación que garantizaba de hecho un cierto nivel histórico a cada entidad, y no obstante la inclusión de otros impuestos distribuibles, el nuevo sistema mantendría las proporciones relativas en el reparto de los recursos fiscales nacionales. Así, la entidad que más impuestos generaba anteriormente, por tener mayor actividad económica, seguiría recibiendo mayores participaciones que aquellas con menor desarrollo económico relativo. No obstante los esfuerzos que se han realizado para subsanar estas desigualdades (como la fijación de un Fondo Financiero Complementario), se está aún en vías de encontrar una solución que incluya otros elementos además de los estrictamente fiscales.

1. El funcionamiento del nuevo sistema

El nuevo sistema se basa en dos acuerdos concertados entre los estados y la federación: el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa. Aun cuando estos instrumentos son de carácter general, se les puede adicionar anexos específicos cuando la situación lo amerita. La base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen de participaciones que entró en vigor el 1 de enero de 1980.

En la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron tres fondos para el funcionamiento del sistema: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. ^{42/}

^{42/} Véase el anexo II, op.cit., artículo 2o.

El fondo General de Participaciones está constituido por el 13% de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de gas natural y los de minería. (Ver Anexo II). Dichos ingresos no incluyen los impuestos adicionales sobre comercio exterior ni los derechos adicionales sobre hidrocarburos que se destinan a los municipios.

Para los fines del reparto del Fondo General, sólo se toma en cuenta la recaudación efectiva (entrada en caja) y se dejan de lado las partidas pendientes de cobro. Tampoco se considera lo que corresponde a un determinado período sino lo efectivamente pagado en ese lapso. A mayor abundamiento, cualquier diferencia resultante de una revisión de cuentas sólo entra cuando dicha diferencia sea efectivamente liquidada.

Teniendo presente sólo lo pagado en caja se resolvía un problema transitorio surgido con la implantación del IVA. Además se evitaba en buena medida que se presentaran reclamos sobre retrasos en los pagos sobre el viejo impuesto de ingresos mercantiles. La regla operativa era de fácil comprensión: sólo se distribuiría lo recaudado por la federación a partir del mes de enero de 1980, excluyendo de ese reparto cualquier diferencia derivada de la aplicación de leyes que habían quedado derogadas al entrar en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado. ^{43/}

La Ley dispone que sea el gobierno federal el que absorba los estímulos fiscales. Es decir, que para fines de la estimación del fondo participable, éstos se incorporarán al monto total como si fueran recaudación efectiva. ^{44/} O sea, los estímulos fiscales que otorgue la federación en relación con ingresos federales se tomarán como impuestos realmente cobrados.

Por otra parte, en las devoluciones de impuestos, caso frecuente por ejemplo en los pagos provisionales de empresas cuando liquidan impuestos sobre la renta, éstos no forman parte de los tributos percibidos por la federación. Con fines prácticos, las devoluciones se consideran en el momento en que se efectúan.

^{43/} Véase el anexo II, op. cit., artículo 6o. transitorio.

^{44/} Ibid, artículo 8o., "Sólo la Federación otorgará estímulos fiscales en relación con los ingresos federales, los cuales afectarán exclusivamente la percepción neta de la Federación. Las entidades no otorgarán estímulos en relación con las participaciones que reciban en ingresos federales."

En la propia Ley de Coordinación Fiscal se determina que el Fondo General de Participaciones estaría constituido por el de los ingresos tributarios federales totales. Ese porcentaje se acercaba, e incluso superaba ligeramente, a la proporción de los ingresos totales de la federación asignada a estados y a municipios; asimismo, garantizaba a las entidades federativas no sólo las participaciones que habían venido recibiendo, sino también un incremento en función de los mismos aumentos de la recaudación federal.

El procedimiento para calcular los porcentajes de las participaciones de impuestos derogables o en suspenso y de gastos de administración es sencillo: se suman todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en el año base de 1979 por concepto de participaciones de los impuestos federales que hubieran correspondido a cada entidad y las que la federación hubiera pagado directamente a los municipios correspondientes, excluyendo las relativas a los impuestos adicionales ya mencionados.

Se pensaba que la negociación de una nueva coordinación con cada uno de los gobiernos estatales se facilitaría al garantizarles el mismo nivel de participaciones que habían venido recibiendo. No obstante, esto no bastó. Se tuvo que incrementar el fondo original para compensar todos aquellos impuestos o derechos que los estados dejaran de percibir al acentar la coordinación con la federación. Sin embargo, no sólo se les pagaría la diferencia con base en un año dado, sino el posible incremento que esos impuestos o derechos alcanzarán en el futuro.

Es decir, se tuvo que asegurar a los estados que no sólo serían resarcidos de las cantidades que dejaran de percibir por la suspensión de impuestos locales o municipales, sino que el fondo se incrementaría con el monto de los impuestos suspendidos, que también iría subiendo en años sucesivos, de acuerdo con los aumentos que lograra la federación en su recaudación total.

Se establecieron así los siguientes porcentajes para determinar el Fondo General de Participaciones de las entidades federativas:

/Porcentajes

	Porcentajes
Fondo general conforme a la ley	13.00
Impuestos suspendidos o derogados al iniciarse la coordinación fiscal	1.58 ^{a/}
Gastos de administración	0.35
Tratamiento especial dado a los estados petroleros	0.69
Apoyo fiscal al Sistema Alimentario Mexicano	1.27
Porcentaje total para determinar el monto del Fondo General de Participaciones en 1980	<u>16.89</u>
Por reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado a partir de 1981	0.02
Porcentaje utilizado para determinar el Fondo durante 1981	16.91

a/ En las reformas de 1981 al IVA este porcentaje se elevó ligeramente.

La cifra por concepto de impuestos suspendidos o derogados al iniciarse la coordinación fiscal se obtuvo de la siguiente manera: se determinó el monto de los impuestos suspendidos en 1979 y se estimó el porcentaje que representaba de la recaudación federal total, que ese año fue de 1.58. Conviene destacar que al emplear porcentajes adicionales se estaba asegurando no sólo retribuir a los estados lo que habían dejado de percibir, sino que el monto de dichos impuestos iría aumentando automáticamente conforme creciera la recaudación federal total.^{45/}

El 0.35% por gastos de administración se les otorgó a los estados en virtud de las erogaciones que venían realizando por diversas acciones, principalmente por el cobro del antiguo impuesto sobre ingresos mercantiles. Al desaparecer ese tributo y, al mismo tiempo, por el hecho de que las entidades deberían incurrir en gastos de administración por la implantación del IVA, se llegó al acuerdo de estimar esos gastos con el mismo procedimiento de los impuestos federales o municipales que se derogaran. Conviene recordar que del monto total del impuesto sobre ingresos mercantiles el 45% correspondía a los estados y que la federación les pagaba un 4% de su participación por concepto de gastos de administración.

^{45/} Ibid., artículo 2o., fracción I.

El tratamiento especial concedido a los estados petroleros se originó en el hecho de que la antigua ley de impuestos al petróleo dio lugar a participaciones excesivas para sólo cuatro estados petroleros debido al aumento en el volumen exportado y al alza de precios en el mercado internacional. Para dar fin a esa práctica fue necesario concertar con los estados de Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz acuerdos especiales dentro de sus Convenios de Adhesión de manera que en 1979 recibieran las participaciones a que tenían derecho de acuerdo con la Ley del Petróleo y sus Derivados de 1947. Sin embargo, se decidió que las participaciones correspondientes a 1979 no se tomarían como base para efectos de la nueva Ley de Coordinación. Se acordó fijar como base el 50% del total de los impuestos que en 1979 pagó efectivamente la empresa petrolera PEMEX por concepto de producción petroquímica básica y producción de petróleo y gas, de acuerdo con las tasas fijas calculadas sobre el importe total de los ingresos brutos de PEMEX por dichos conceptos. Ese porcentaje se distribuiría entre los cuatro estados productores, en proporción a la producción de cada una de esas entidades. ^{45/}

El nuevo arreglo federal tuvo en cuenta no perjudicar con esta medida al resto de las entidades federativas. Se procedió así, por un lado, a elevar el Fondo General de Participaciones con el porcentaje de la recaudación total que por la nueva participación convenida les correspondería a los estados petroleros y, por otro, se acordó restarle al Fondo el porcentaje que en 1978 representaron las citadas participaciones en la recaudación federal total por impuestos. En otros términos, el Fondo se incrementó con el monto, convertido en porcentaje, del aumento que en 1979, en relación con el año anterior, tuvieron las participaciones petroleras convenidas; tal aumento tenía por objeto que el convenio con los cuatro estados petroleros no afectara los recursos que correspondían al resto de las entidades federativas.

El aumento al Fondo por el apoyo fiscal al Sistema Alimentario Mexicano (1.27%) tuvo su origen en el hecho de que en el Programa Fiscal de Apoyo a dicho Sistema las entidades federativas accedieron a derogar o suspender los impuestos estatales sobre actividades agrícolas y ganaderas, con el fin de reducir la carga fiscal sobre esos sectores. Este programa, que formó parte del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, favoreció sólo a los productos agrícolas, ganaderos y pesqueros que formaban parte de la canasta básica de alimentos populares. Posteriormente se decidió extender el apoyo a todos los alimentos.

El cálculo para resarcir a los estados de lo que dejaran de percibir por ese concepto fue similar al seguido en el caso de otros impuestos dejados en suspenso.

46/ Véase, Ley de Ingresos de la Federación, artículo 60.

Por otra parte, no fue sino hasta 1982 cuando la federación propuso a los estados que se coordinaran en materia de derechos. Las entidades federativas y los municipios que aceptaran ese convenio debían suspender o derogar dichos derechos ^{47/} Para los estados que aceptaron la coordinación se aumentó en 0.50% el Fondo General distribuible. Casi todos los estados se han coordinado, por lo que participaron de un Fondo General que se elevó de 16.93% a 17.438%. ^{48/}

El reparto del Fondo General a nivel de entidad federativa ha venido operando desde 1980 de acuerdo con la fórmula descrita. Y si bien los coeficientes resultantes de esa aplicación muestran ligeras modificaciones entre 1980 y 1982, éstos se han mantenido al mismo nivel. (Véanse los cuadros 18 y 19.)

Para el reparto del Fondo General de 1984, se pretende utilizar una nueva fórmula que introduce modificaciones sólo en lo que respecta al incremento anual que experimente el Fondo. ^{49/} Este cambio tiene el objeto de recompensar a las entidades en función de "esfuerzo tributario" que hagan por aumentar su recaudación, y sólo tiene el carácter de mejora administrativa.

Sobre el método de reparto, la Ley de Coordinación Fiscal dice: "Se amplía al año de 1981 la vigencia del Artículo 5o. transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y las Participaciones para dicho año se liquidarán en la misma forma como se ha efectuado para los años de 1980. A partir del ejercicio de 1982 se aplicará en sus términos la fórmula del Artículo 3o. de dicha Ley." De hecho, en ese año se realizaron pagos provisionales a las entidades con la misma fórmula adoptada en 1980. (Véanse los artículos transitorios de la Ley de Coordinación del Anexo II).

El procedimiento para estimar los factores que aparecen en los cuadros 18 y 19 es el siguiente: primero, a nivel de cada entidad se sumó lo recibido por cada una de ellas en 1979 (participaciones, impuestos suspendidos por el IVA en ese año, gastos de administración, impuestos suspendidos por el SAT y derechos de pasaportes). Cada una de esas cantidades se dividió entre la recaudación federal total de 1979 y se obtuvieron así factores generales para cada entidad. La suma de todas ellas se aproxima lógicamente al porcentaje global del Fondo de Participaciones que corresponde a los estados.

Por último, para obtener el porcentaje exacto para las 32 entidades, se dividió el factor general de cada entidad entre la suma de los 32 factores generales. Así, automáticamente se igualó a 100 la sumatoria de éstos y se determinó el porcentaje específico para cada entidad.

^{47/} Es el caso del otorgamiento de permisos, licencias, etc.

^{48/} Hacia fines de 1982 eran 20 las entidades que se habían adherido y que en consecuencia habían elevado su participación en el Fondo.

^{49/} Véase el anexo II, op. cit., artículo 3o.

Cuadro 19

MEXICO: FACTORES PARA LA DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO Y EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL, 1982

	Factores de aplicación		
	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal
<u>Estados Unidos Mexicanos</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Aguascalientes	0.56	3.60	3.65
Baja California	2.91	1.91	1.95
Baja California Sur	0.43	3.26	3.30
Campeche	0.87	2.76	2.80
Coahuila	2.25	2.33	2.37
Colima	0.41	4.77	4.82
Chiapas	3.99	2.61	2.66
Chihuahua	2.70	2.80	2.85
Distrito Federal	23.34	1.42	-
Durango	0.89	3.21	3.25
Guanajuato	2.58	3.69	3.75
Guerrero	1.42	3.26	3.30
Hidalgo	0.89	3.80	3.85
Jalisco	6.30	2.88	2.93
México	11.02	2.88	2.93
Michoacán	1.63	3.87	3.93
Morelos	0.89	3.45	3.50
Nayarit	0.68	4.19	4.24
Nuevo León	6.11	1.92	1.95
Oaxaca	0.98	3.75	3.80
Puebla	2.68	3.54	3.60
Querétaro	1.02	3.13	3.18
Quintana Roo	0.37	3.43	3.46
San Luis Potosí	1.06	3.98	4.04
Sinaloa	2.91	2.75	2.79
Sonora	3.45	2.49	2.54
Tabasco	7.09	1.48	1.52
Tamaulipas	2.62	1.42	2.46
Tlaxcala	0.39	3.92	3.96
Veracruz	6.10	2.70	2.75
Yucatán	1.00	3.12	3.16
Zacatecas	0.56	4.65	4.70

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

/En 1983

En 1983 comenzó a operar la fórmula establecida en el artículo 30. de la Ley que premia los esfuerzos recaudatorios que realicen las entidades, cuando ya se disponía de datos definitivos del impuesto al valor agregado, recaudados durante los tres años anteriores, información indispensable para el cálculo de la fórmula.

Fueron diversas las inquietudes que movieron a los funcionarios públicos de los estados a pugnar por una nueva fórmula de reparto del Fondo General de Participaciones. A partir de 1981, solicitaron que ésta se modificara por sentir que no reflejaba las variaciones en el desarrollo económico de los estados ni tampoco se consideraba la capacidad y eficiencia de la administración local al colaborar en la recaudación de los impuestos federales.

Para poder medir el esfuerzo recaudatorio, fue necesario delimitar cuáles impuestos federales de la "bolca común" pueden identificarse por lugar y asignarse a nivel de entidad federativa. Surgió así el problema de la determinación del concepto de impuestos recaudados en el Estado. A impuestos como los de comercio exterior fue relativamente fácil eliminarlos de ese concepto dada la dificultad para identificar su origen estatal.

Al plantearse este nuevo concepto existió el temor de que si se tomaban en cuenta las recaudaciones de todos los impuestos federales realizados en las Oficinas Federales de Hacienda o en las Tesorerías de los Estados seguramente se beneficiaría principalmente al Distrito Federal y a los estados de mayor desarrollo relativo ya que, de acuerdo con el nuevo sistema fiscal, cuyo principal impuesto es el del valor agregado, los contribuyentes harían sus declaraciones en el lugar de su domicilio.

Estos temores se despejaron con la nueva Ley de Coordinación que en el párrafo final del artículo 30. precisa que: "En todos los casos en que este artículo menciona recaudación federal se entenderá exclusivamente la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. No se considerará identificable el origen por entidades de los impuestos al comercio exterior."

La federación y los estados han seleccionado los impuestos considerados como asignables. Esta cuestión, como se indicó, sólo tiene relación en la determinación del esfuerzo tributario a nivel estatal y no altera en medida alguna el monto total del Fondo General. Se eligieron como impuestos asignables territorialmente el del valor agregado y la tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre la renta a empresas causantes menores, así como el percibido por las remuneraciones al trabajo personal. Para esos mismos fines también se incluyen las recaudaciones del impuesto sobre la renta de personas físicas que obtengan ingresos de actividades sujeta a bases especiales de tributación en ramas como la agricultura, la ganadería y la pesca.

/Se incluyeron

Se incluyeron también como asignables los impuestos sobre producción y consumo de cerveza; envase de bebidas alcohólicas; compra-venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos; tabacos labrados y venta de vehículos nuevos y gasolina. 50/

El impuesto sobre la renta a empresas causantes mayores no se incluyó como asignable por no contarse con información, por entidad, de la distribución de los activos y del número de trabajadores de esas empresas.

En relación con el impuesto al valor agregado, para evitar que se presentaran problemas derivados del origen de la actividad económica, como sucedió con el cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles, se adoptó la regla de que el contribuyente proporcione información del impuesto asignable a cada entidad federativa, aun cuando presente una sola declaración del ejercicio. En esa declaración se debe incluir una estimación de la parte del impuesto asignable a cada entidad.

En ese mismo orden de ideas, con el propósito de poder estimar las asignaciones en el reparto del Fondo General se introdujo un cambio en la forma de presentación del IVA a fin de modificar el concepto de impuesto asignable del ejercicio por el de impuesto asignable del año calendario. 51/

Para poder medir el esfuerzo tributario necesario para el reparto del Fondo General de Participaciones, se precisa conocer los datos definitivos de las recaudaciones del IVA de 1981 y 1982. Considerando que los de 1981 no se conocieron sino hasta febrero o marzo de 1983, se procedió al reparto provisional del Fondo General de acuerdo con el método de 1980 y utilizando los coeficientes que figuran en el cuadro 20.

La medición del esfuerzo recaudatorio para distribuir el incremento que anualmente tenga el Fondo General de Participaciones es sencilla, como se advierte en el ejemplo que se expone a continuación. 52/

Si se tratara de distribuir el incremento del Fondo General de Participaciones obtenido en 1983, se realizarían las siguientes operaciones para una entidad en particular, como por ejemplo Tamaulipas.

a) Se estima un factor que resulte de dividir las participaciones del Fondo General obtenidas por la entidad en 1982 entre los impuestos asignables recolectados en 1980.

50/ Incluidos en las cláusulas de los convenios de adhesión.

51/ Véase el Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 1981.

52/ Véase el anexo II, artículo 3o., op. cit.

b) Se estima . . .

b) Se estima otro factor que resulte de dividir los impuestos asignables recolectados por Tamaulipas en 1981 entre la recaudación tributaria federal total (asignable) para ese mismo año.

c) Se multiplican ambos factores para obtener la relación del factor general de Tamaulipas y luego determinar su proporción dentro del total.

Participaciones de Tamaulipas en 1982	Impuestos asignables cobrados en Tamaulipas en 1981
<u>Impuestos asignables cobrados en Tamaulipas en 1980</u>	<u>Recaudación tributaria federal asignable en 1981</u>

Nótese que el denominador del primer factor es semejante al numerador del segundo, sólo que referidos a años diferentes. Si ambos fueran iguales, se anularían dentro de la fórmula sin reportar un beneficio adicional al Estado de que se trate, Tamaulipas en este caso. En cambio, si el de 1981 superara al de 1980, el numerador alcanzaría un valor más elevado y consecuentemente favorecería al factor para participar en el reparto del incremento del Fondo General.

El segundo Fondo creado por la Ley de Coordinación vigente es el Financiero Complementario. En esta Ley se le asigna a ese Fondo el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos. ^{52/} A partir de enero de 1983, en ese cálculo se incluyen los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural, así como sobre la minería. Además, se adiciona el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a ésta aportada por la federación. Este Fondo fue constituido originalmente con 1 000 millones que la federación otorgó en 1978. Debido a ello, el Fondo se formó en un principio con sólo el 0.37% de los ingresos federales a que equivalía dicha suma. Posteriormente, con el ánimo de dar mayor apoyo a los estados menos favorecidos, se decidió subir ese porcentaje a 0.50%. Las reformas de diciembre de 1983 permitirán triplicar el monto de dicho Fondo.

La fórmula para repartir el Fondo ha variado de 1981 a la fecha. En la actualidad se mantiene el criterio de destinar los recursos a las entidades, en proporción inversa al per cápita que hubieran recibido del Fondo General; de esta manera, las entidades menos favorecidas con el reparto de este Fondo perciben cantidades mayores del Fondo Complementario.

En el artículo 4o. de la Ley de Coordinación Fiscal se asentaba, antes de la modificación reciente, que el "Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuiría entre las entidades de modo de favorecer aquéllas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la

^{52/} Como en el caso del Fondo General, se excluyen también los impuestos adicionales sobre comercio exterior y los derechos adicionales sobre hidrocarburos. (Véase el anexo II).

erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que los estados celebren con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La reforma se hizo con fines de simplificación, manteniendo desde luego el principio de justicia distributiva a favor de los estados menos favorecidos en el reparto del Fondo General.

Los factores de aplicación del Fondo Financiero Complementario para 1982 figuran en el cuadro 19.

Los ingresos de los municipios ameritan un comentario por separado. En la actualidad existen tres fuentes de recursos para los municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación vigente: a) el 20% de las participaciones totales que reciban los estados del Fondo General y del Financiero Complementario; b) participaciones directas a municipios en impuestos adicionales a la importación y a la exportación, y c) el Fondo de Fomento Municipal.

a) Los recursos provenientes de "las participaciones federales que recibirán los municipios del total de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general". 54/ Esta es la fuente más significativa y su monto aproximado, que se puede apreciar en el cuadro 20, se obtiene sumando el 20% de las participaciones a las entidades federativas, tanto del Fondo General como del Complementario más la partida íntegra que constituye el Fondo de Fomento Municipal. De acuerdo con cifras preliminares, las participaciones liquidadas a los municipios en 1982 no alcanzaron el 20% señalado en la Ley.

Debe tenerse presente que las legislaturas locales son las encargadas de establecer la forma de distribución de las participaciones. Si bien de acuerdo con la Constitución Política de los municipios "administrarán libremente su hacienda...", parte importante de sus ingresos, en este caso las participaciones "serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados". 55/

Es preciso señalar que la cantidad total recibida por los estados debe constituir la base de los cálculos, sin hacer deducciones de ningún tipo.

54/ Véase, anexo II, artículo 6o., op.cit.

55/ Véase, anexo III.

Cuadro 20

MEXICO. FONDOS DE PARTICIPACION A ESTADOS Y MUNICIPIOS

Años	Suma de los tres Fondos	Fondos de Participación			2 y 3% adicionales sobre el comercio exterior
		Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	
1979	62 636	67 136	1 500	-	-
1980	112 530	110 119	2 411	-	-
1981	151 430	146 399	4 322	1 027	1 091
1982	254 032	241 948	7 020	5 064	1 443
1983	514 532	485 041	14 053	15 444	1 111

N : Para el año de 1983, habría que agregar 9 007 miles de millones de pesos por tenencia o uso de automóviles.

b) Por lo que se refiere a las percepciones de los municipios, los impuestos adicionales mencionados que se excluían de los dos Fondos anteriores, tienen como destino los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por donde se efectúan las importaciones y las exportaciones. A éstos les corresponderá el 95% de los impuestos adicionales al comercio exterior (37% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones), los cuales les serán entregados por la Secretaría de Hacienda en forma directa. Esta ayuda tuvo su origen en la práctica de destinar dichos recursos a los municipios fronterizos y a los puertos a través de los cuales se realiza el comercio exterior, y cuyas obras estaban a cargo de las Juntas Federales de Mejoras Materiales; pero ahora las realizan las propias autoridades municipales.

c) El derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos que se exportan y el adicional de 3% sobre las exportaciones de petróleo crudo y gas natural que llegaren a cobrarse, se destinan en un 95% a todos los municipios del país. Estos recursos se distribuyen de la siguiente manera: 56/

- i) un tercio se reparte como sigue
 - 10% a municipios y aduanas por las que se efectúan las exportaciones de petróleo
 - 90% para formar un Fondo de Fomento Municipal.

ii) Los dos tercios restantes se destinan a incrementar el Fondo de Fomento Municipal y se distribuyen sólo entre aquellos municipios que hubiesen celebrado acuerdos para el cobro de derechos.

56/ Véanse los artículos transitorios en el Anexo II.

/El Fondo

El Fondo de Fomento Municipal se reparte, de acuerdo con las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario, entre las autoridades estatales y éstas a su vez deben entregarlo íntegramente y con oportunidad a los Municipios.

Es necesario reiterar que la propia Ley determina que todas las participaciones deberán pagarse en efectivo, no en obra, y sin condicionar su uso. Además, ésta señala que la federación deberá entregarlas dentro de los cinco meses siguientes al cierre de su ejercicio fiscal.

La importancia del reparto se puede apreciar si se considera que el Fondo General de Participaciones ascendió, entre 1961 y 1983, de 146 000 a 485 000 millones; el Financiero Complementario de 4 a 14 mil millones y el de Fomento Municipal de 1 mil a 15 mil millones.

Además, en 1983, se pagaron 9 000 millones a los estados por el impuesto sobre uso y tenencia de automóviles y mil millones a los municipios con aduanas fronterizas o marítimas. (Véase el cuadro 20.)

2. Comparación con el sistema de participación de impuestos aplicado en la Argentina (Decreto 20.221/73)

Resulta ilustrativo comparar el sistema mexicano con otro régimen federal como el de Argentina. ^{57/} Este país estableció en 1934 un sistema de coparticipación de impuestos internos entre la nación (federación en México) y las provincias (equivalentes a los estados). En ese mismo año la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, sobre la base de la doctrina constitucional generalmente aceptada de que el impuesto a la renta es un recurso provincial, introdujo la misma práctica para los impuestos a los réditos y a las ventas. ^{58/}

Posteriormente, se incorporaron al sistema el gravamen sobre las ganancias eventuales (1946), sustituido actualmente por el impuesto a las ganancias, y el impuesto a los beneficios extraordinarios (1947), actualmente derogado.

^{57/} Véase, John F. Due y Ann F. Friedlander, Análisis económico de los impuestos y del sector público, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1977, páginas 479-480.

^{58/} Ley 12.147 del 20 de diciembre de 1934.

A partir de 1952 quedó sujeto a un régimen similar --aun cuando la distribución se efectuaba sobre bases distintas-- el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, actualmente derogado. El régimen de coparticipación se regula en la actualidad por las disposiciones del decreto-ley convenio No. 20.221/73 (modificado por el decreto-ley No. 20.413/73 y la ley 20.633). Mediante dichos textos legales se disponen las normas a las que debe ajustarse la distribución, entre la nación y las provincias, del producto de los gravámenes a las ganancias, los premios de determinados juegos y concursos, las tierras libres de mejoras, así como de los eventuales gravámenes nacionales de emergencia adicionales a los mismos, de los impuestos nacionales a la regulación patrimonial, al capital (de las empresas) y al patrimonio neto, a la posesión neta de divisas, al impuesto al valor agregado y a los impuestos internos y al adicional a los aceites lubricantes.

Con excepción de lo que se obtenga del IVA, el producto de los otros gravámenes se distribuye de la siguiente manera: 48.50% a la nación; 48.50% a las provincias y 3% como aporte al Fondo de Desarrollo Regional, el cual se creó para financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional.

El 48.50% de la recaudación total de los gravámenes aludidos que corresponde a las provincias se distribuye de la siguiente manera: a) 65% en forma directamente proporcional a la población; b) 25% en proporción por habitante a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que aquélla no pertenezca a dicha área, y c) el 10% en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y el promedio de la densidad del conjunto de provincias, únicamente para aquéllas cuya densidad de población sea inferior al promedio aludido.

La distribución efectuada de acuerdo con la pauta señalada en el punto b) precedente ha buscado favorecer a las provincias de menor desarrollo relativo. La aludida brecha de desarrollo estará dada por la diferencia porcentual entre el grado de desenvolvimiento de la provincia y el correspondiente a la zona de mayor desarrollo relativo, constituida por la capital federal y la provincia de Buenos Aires. El nivel de desarrollo de cada provincia surgirá del promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) calidad de la vivienda, de acuerdo con el último Censo Nacional de Viviendas; b) grado de educación de los recursos humanos, de acuerdo con el último Censo Nacional de Población, y c) automóviles por habitante, correspondientes al año del último Censo Nacional de Población.

Adviértase que la distribución no se efectúa tomando en términos absolutos la magnitud de la brecha de desarrollo, sino en proporción por habitante, o sea después de ponderar las distintas brechas de desarrollo por la población de cada provincia. Se sigue este procedimiento para que la distribución, de acuerdo con este índice, contemple mejor las necesidades de los habitantes de cada provincia, teniendo en cuenta su número.

/Cabe recordar

Cabe recordar que en el caso de México el Fondo Financiero Complementario cumple una función parecida; al distribuirse en función inversa al reparto por habitante del Fondo General, toma también en cuenta como ponderador el número de habitantes. En el caso argentino, este Fondo proporciona recursos adicionales a los estados de menor desarrollo relativo, el cual queda determinado, en el caso de México, por el nivel general de percepciones en impuestos federales, equivalente al nivel de la actividad económica. En lo que respecta a la distribución de acuerdo con la densidad de población, resulta obvio que con la aplicación de este índice se ha buscado favorecer a las provincias con menos habitantes.

En lo que respecta al IVA, vigente a partir del 1 de enero de 1975, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley No. 20.633, parte de su producto se distribuirá según las pautas indicadas en párrafos anteriores, y el resto en proporción a la recaudación que en concepto de impuestos a las actividades lucrativas obtuvieron las provincias durante 1974.

Las provincias que se adhieran al sistema de coparticipación se comprometen a no aplicar gravámenes locales análogos a los que entran dentro de dicho régimen. De esta obligación se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria (que en el caso de México siempre han sido también un recurso estatal, ahora en poder de los municipios), así como a las patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro, a la transmisión gratuita de bienes, a las tenencias de vehículos automotores y los impuestos sobre los actos, contratos y operaciones con fines de lucro (impuesto de sellado).

VII. COMENTARIOS SOBRE EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES VIGENTE

Las sucesivas reformas al sistema tributario y al de participaciones mejoraron su eficiencia principalmente en lo que respecta a la unificación del tratamiento fiscal de los ingresos y a la circulación de los bienes en el interior del territorio nacional. Como ya se mencionó, mediante arduas negociaciones se ha creado un sistema de alcance nacional, donde casi no existen fenómenos de superposición impositiva --tan perjudiciales en otras experiencias federales-- y donde, además, la coordinación administrativa de recursos y de procedimientos de fiscalización contribuye a que disminuyan las posibilidades de evasión y la relajación en el cobro de impuestos. ^{59/}

Por otro lado, las administraciones locales están más compenetradas que en el pasado del beneficio colectivo que representa lograr que el contribuyente cumpla puntualmente con sus obligaciones. Pero al mismo tiempo, con la coordinación fiscal, resulta actualmente más difícil que antes de 1979 establecer el grado de correspondencia, en términos geográficos, entre la recaudación efectiva y la actividad económica, independientemente de cuál sea el criterio que se escoja --origen o destino-- para efectuar la operación de asignar territorialmente un impuesto específico. (Véase el cuadro 21.)

Después de la sustitución del ISIM, o impuesto "en cascada" --con impacto proporcionalmente mayor en las etapas productivas cercanas al consumidor final--, por el IVA, con una carga fraccionada y repartida más en conformidad con la composición de los valores agregados, se alteraron las premisas tradicionales en que se basaba el acceso a la recaudación compartida. Antes de la introducción de este impuesto, los criterios de asignación respondían a indicadores de capacidad de consumo, y estos índices concordaban relativamente con los atributos de la mayoría de los impuestos existentes (salvo en el caso muy especial del impuesto petrolero), como los gravámenes específicos recaudados en la etapa comercial o en la fase manufacturera de mercado local.

El mecanismo del IVA, al desplazar el impacto del gravamen hacia las primeras etapas del proceso productivo, implicó alterar el peso de las distintas entidades federativas en la recaudación con respecto a la situación que se daba cuando regía el ISIM. El monto de las percepciones pasó a depender más de la ubicación del establecimiento productor y menos de la localización del almacén comercial al mayoreo o minorista, si bien muchas veces coinciden en un mismo lugar o estado funciones productivas y de consumo, aun en el marco de la especialización regional alcanzada dentro del país. Este era motivo suficiente para modificar el sistema tradicional de participaciones. Pero las reformas introducidas al IVA después de 1980 dificultaron aún más la posibilidad de identificar el origen territorial del impuesto a las ventas.

^{59/} Se asegura además una mayor elasticidad en los ingresos de las entidades federativas y los municipios.

Cuadro 21

MEXICO: RECAUDACION IMPOSITIVA DEL GOBIERNO FEDERAL, 1980^{a/}

Impuestos	Monto (miles de millones de pesos)	Porcentajes	
		Asignables ^{b/} por Estado	No asignables por Estado
<u>Total</u>	<u>655.7</u>	<u>33.0</u>	<u>67.1</u>
Sobre la Renta ^{c/}	247.3	18.9	18.9
A la erogación al trabajo personal	5.9	0.9	
General de ventas (al valor agregado)	110.4		16.8
A la producción y al consumo	51.1	7.8	
Otros	35.1	5.4	
A las transacciones internacionales	184.8		28.2
Otros impuestos no clasificados	21.1		3.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a/ Excluye las contribuciones al Seguro Social.

b/ Significa que se pueden identificar por origen estatal.

c/ Se parte de un supuesto arbitrario: la posibilidad de que sólo la mitad de los ingresos por impuesto sobre la renta es identificable por entidad federativa.

d/ Comprende los impuestos selectivos sobre servicios, los impuestos sobre uso de bienes propios y los gravámenes a la explotación de recursos naturales.

/Sin embargo

Sin embargo, interesa subrayar que la importancia adquirida por los impuestos no asignables territorialmente a partir de las reformas de 1980 hizo de la distribución de los gravámenes un problema prácticamente insoluble para los antiguos criterios de asignación. Por lo tanto, la acción de compartir impuestos demanda una mayor colaboración técnica y política entre administraciones financieras. Asimismo, la negociación periódica para el reparto más equitativo de los fondos dejó de ser un ejercicio mecánico y de metas por entidades para contemplar objetivos de alcance nacional. La creación de fondos adicionales al Fondo General constituyó un primer paso en esta dirección.

En el sistema de participaciones que había venido operando antes de 1980, los estados que obtenían mayor ingreso eran, en términos relativos, aquellos en los que se generaban mayores impuestos federales participables y, en términos generales, los que gozaban y seguían disfrutando de un mayor ingreso por habitante.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 vino de hecho a preservar las distribuciones relativas de los últimos años ya que tomó como base para la fijación de coeficientes el nivel que había alcanzado cada entidad federativa. "Las participaciones tradicionales como las del Fondo General, tienden así a acentuar las desigualdades económicas a nivel regional". 59/ (Véase el Cuadro 22.)

Los esfuerzos orientados a modificar la tendencia histórica han sido hasta el presente muy moderados. De hecho, pese a los intentos realizados desde 1978 para mejorar la situación financiera de los estados menos favorecidos --como lo fue la creación del Fondo Complementario en la Ley de Coordinación de 1980 destinado a superar esos desequilibrios desviando recursos en proporción inversa a los recibidos del Fondo General de Participaciones--, poco se ha hecho para aliviar la situación de los estados menos favorecidos y considerados de menor desarrollo relativo.

Lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación en el sentido de incorporar la variable "esfuerzo recaudatorio" en el reparto del Fondo General, podría entorpecer los esfuerzos para alcanzar un reparto más equitativo. La puesta en práctica del mecanismo propuesto incluso puede acentuar aún más la desventaja de las entidades federativas de menor desarrollo relativo. El motivo de ello se advierte fácilmente. En primer término, el artículo 3o. aludido asegura de nueva cuenta a los estados un mínimo sobre la distribución del Fondo General, ya que "la entidad recibirá anualmente hasta una cantidad igual a la suma que le hubiera correspondido en el Fondo en el año inmediato anterior". De hecho, el cambio sólo se propone respecto del incremento que experimente el Fondo General en un año respecto de otro. La forma del reparto de

59/ Véase, La coordinación en México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op.cit., pág. 206.

Cuadro 22

MEXICO: POSICION RELATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS RESPECTO DE LA MEDIA NACIONAL EN DIVERSAS VARIABLES, 1980

(Porcentajes)

	Por habitante				
	Producto interno	Fondo general de participaciones	Subsidios ^{a/}	Inversión pública federal	Crédito bancario
De mayor desarrollo relativo ^{b/}	161.8	166.4	154.7	129.5	165.3
Distrito Federal	180.7	165.1	182.0	155.3	153.9
Tabasco	171.9	410.6	42.6	145.6	56.0
Nuevo León	160.4	165.7	164.3	58.3	307.7
Baja California Sur	128.1	142.1	133.6	270.9	142.7
Coahuila	127.8	97.4	102.9	132.1	114.5
Baja California	123.3	153.4	138.9	84.3	179.8
Tamaulipas	121.8	92.1	124.9	96.3	137.7
De desarrollo intermedio ^{b/}	100.1	96.2	91.5	52.2	98.7
Sonora	110.3	152.6	126.3	75.8	141.9
Colima	107.9	90.8	90.8	164.8	73.6
Quintana Roo	105.8	129.8	130.8	198.5	196.3
Jalisco	102.4	98.2	109.5	23.8	179.9
Chihuahua	98.1	93.9	104.4	48.4	199.7
Campeche	96.3	163.5	90.6	161.1	75.9
Morelos	88.5	65.7	84.2	33.5	36.3
México	87.4	97.8	90.7	24.3	63.3
Sinaloa	86.5	103.9	89.2	83.7	118.9
Querétaro	86.3	96.6	78.9	49.7	175.0
Chiapas	84.0	127.7	84.2	57.1	64.2
Aguascalientes	81.3	80.7	78.8	43.8	161.0
Durango	81.0	53.8	98.5	38.1	72.6
Veracruz	78.6	78.2	69.9	84.9	58.1
Yucatán	77.6	67.2	82.8	45.7	2.5

/(Continúa)

Cuadro 22 (Conclusión)

	Por habitante				Crédito bancario
	Producto interno	Fondo general de participaciones	Subsidios ^{a/}	Inversión pública federal	
De menor desarrollo relativo ^{b/}	56.3	49.7	62.9	49.5	53.0
Hidalgo	71.5	37.8	86.1	68.4	26.2
Guanajuato	68.6	58.1	76.4	19.1	106.6
Mayarit	68.0	66.5	67.8	38.2	52.3
Puebla	60.8	54.6	68.4	21.5	64.8
Tlaxcala	55.6	53.5	54.1	39.0	23.7
Michoacán	54.3	37.3	60.1	93.3	-32.7
San Luis Potosí	52.6	44.6	53.0	44.9	79.7
Guerrero	52.1	45.5	71.2	62.5	37.9
Zacatecas	43.7	36.3	40.0	35.3	53.6
Oaxaca	37.4	54.6	39.0	54.0	15.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se hizo una distribución teórica de los subsidios sobre la base de datos a nivel nacional, de acuerdo a la estructura productiva de cada estado.

b/ Para definir el concepto de desarrollo económico relativo se utilizó como indicador el producto interno bruto por habitante; las entidades federativas se agruparon según el orden de la magnitud de éste.

/ese incremento

ese incremento, descrita en el capítulo III de esta nota, sólo introduce la variable esfuerzo tributario en relación con la recaudación de los impuestos federales que sean identificables en su colección a nivel estatal. Esta propuesta podría contribuir a concentrar aún más los recursos entre los estados más favorecidos históricamente en el reparto del Fondo de Participaciones, debido a que, con toda seguridad, serán las entidades de mayor desarrollo económico relativo y con mayor actividad económica las que se encuentren mejor capacitadas para mejorar la administración del cobro de impuestos.

Existe un problema adicional que se introduce con la nueva fórmula con la cual se pretende medir el esfuerzo tributario: la tardanza con que se conocen los impuestos provenientes del IVA correspondientes al año calendario. Así, no fue sino hasta principios de 1983 que se pudo cerrar el ejercicio completo de 1981. Este atraso resulta más importante si se considera el peso relativo que tiene este gravamen dentro del total de impuestos asignables en los cuales, como ya se señaló, no influyen los de comercio exterior.

Aun con los cambios que se le introdujeron en 1980, el Sistema de Participaciones mantiene su neutralidad como instrumento de política económica ya que ejerce escasa influencia sobre las tendencias "espontáneas" del desarrollo regional del país. Mediante este sistema se asigna a cada estado lo que le corresponde según su nivel de actividad económica. Convertirlo en un instrumento de desarrollo constituye una preocupación del gobierno mexicano y un reto para los funcionarios encargados del manejo de las finanzas públicas.

La neutralidad aludida se observa en términos cuantitativos, por el elevado coeficiente de correlación por rangos que existe entre el producto por habitante de cada entidad y el Fondo de Participaciones. En este último caso se obtuvo un coeficiente de 0.88. (Véase el cuadro 23.) Si se consideran otras variables como los subsidios por habitante, por entidad federativa, la neutralidad de las participaciones en impuestos federales resulta aún mayor. Así, el coeficiente de correlación entre los subsidios y el ingreso (ambos por habitante) es de 0.80, y éste se eleva a 0.94 si se excluye del cálculo al Estado de Tabasco. Aun cuando no se tome en cuenta esa entidad al estimar la correlación por rangos entre el Fondo de Participaciones y los subsidios, el coeficiente resulta igualmente significativo (0.81). (Véase de nuevo el cuadro 23.) En cambio, cuando se considera la relación entre el producto por habitante y otras variables como la inversión federal por habitante, la correlación por rangos es poco significativa, lo cual podría indicar que la acción del Estado, a través del gasto público federal, contribuye a redistribuir recursos en favor de las entidades con menor desarrollo relativo. Sin embargo, este último resultado debe tomarse con reservas debido a las grandes variaciones anuales que presentan las cifras de la inversión pública federal por entidad federativa.

Cuadro 23

MEXICO: COEFICIENTES DE CORRELACION, POR RANGOS, 1980^{a/}

Variable 1	Variable 2	Coefficiente de correlación
Producto por habitante	Fondo de Participaciones por habitante	0.88
	Subsidios por habitante (excluyendo Tabasco)	0.94
	Subsidios por habitante	0.80
	Crédito bancario por habitante (excluyendo Tabasco)	0.75
	Crédito bancario por habitante	0.65
	Inversión pública federal por habitante	0.55
Fondo de Participaciones por habitante	Subsidios por habitante (excluyendo Tabasco)	0.81
	Subsidios por habitante	0.66

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Para obtener los coeficientes se aplicó la fórmula de Spearman

$$R_k = 1 - \frac{6 d^2}{M(n^2-1)} \text{ a la información de cada entidad federativa.}$$

Uno de los principios fundamentales en que descansa la teoría de las finanzas públicas es el de la equidad distributiva, no sólo a nivel personal sino también en relación con las diferentes zonas de un país. De acuerdo con ese principio, la norma que debería regir para el reparto de los ingresos recaudados en forma común sería la de darle más a los que cuentan con menos recursos, o en tomar una parte de los ingresos generados en las entidades más desarrolladas en términos relativos y trasladarlo a las menos adelantadas. De esta manera se estaría siguiendo el principio de asignar más al que menos posee y la política de distribución se convertiría en un instrumento de desarrollo y desempeñaría un papel compensatorio que el Fondo Financiero Complementario no logra cumplir debido a su escasa significación cuantitativa.

Antes de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, operó el criterio de darle a cada estado estrictamente lo que le correspondía de acuerdo con su actividad económica que se medía conforme a la capacidad productiva y el volumen de gasto. Fesaca las dificultades que existían para identificar el origen geográfico y determinar la asignación por estado, se tenía el convencimiento de que las participaciones no eran otra cosa que montos que pertenecían a cada estado. De ahí que se mantuviera el criterio de que las participaciones no debían estar condicionadas. Con las reformas de 1980 y la incorporación de algunos impuestos federales imposibles de asignarse en términos geográficos, se operó un cambio radical en la concepción y la justificación del reparto que abre la posibilidad de introducir nuevos criterios para la distribución del fondo común.

A título meramente ilustrativo, se ejemplifican a continuación otras formas hipotéticas de reparto, sin desconocer que, al menos al corto plazo, existen otros factores que seguirán marcando las pautas de distribución.

1. Si el reparto se hiciera en términos de la población con que cuenta cada entidad federativa, la desigualdad actual en la distribución de las participaciones se haría más evidente. Por ejemplo, si en 1980 se hubiera aplicado ese criterio, las entidades de mayor desarrollo relativo hubieran recibido 20 000 millones de pesos menos y, las de menor desarrollo relativo, 10 000 millones más. En cambio, si se hubiera adoptado como criterio de distribución el producto generado, las entidades habrían recibido en general cantidades semejantes a las que percibieron en la realidad.

En el cuadro 24 se combinaron las variables población e ingreso con una intención redistributiva. Para ello se utilizó la fórmula que aparece en el pie de página. 60/ Como puede observarse, se aplicó un factor

60/

$$F_j = \frac{I_j \left(1 + \frac{y_j}{Y}\right)}{I_j \left(1 + \frac{y_j}{X}\right)}$$

donde:

- F_j = Factor de igualación aplicable a cada grupo o entidad federativa j
- I_j = Población del grupo o entidad federativa j
- y_j = Producto por habitante del grupo o entidad federativa j
- Y = Producto por habitante del país
- X = Factor de ponderación elegido para obtener la igualación

/Cuadro 24

MEXICO: COMPARACION ENTRE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS Y LAS QUE RESULTARIAN DE ACUERDO CON OTROS CRITERIOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1960

(Millones de pesos)

Entidad federativa	Participaciones teóricas				Diferencias absolutas		Diferencias relativas			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Participaciones recibidas a la población	De acuerdo a la población	De acuerdo al producto bruto	De acuerdo a la fórmula de igualación	(2-1)	(3-1)	(4-1)	(2/1 x 100)	(3/1 x 100)	(4/1 x 100)
Total	49 119	110 119	110 119	110 119	-20 069	-2 908	-6 829	59	96	86
De mayor desarrollo relativo	49 359	29 280	47 351	42 530	-10 446	1 876	-1 445	59	107	94
Distrito Federal	7 818	1 883	3 193	2 870	-5 935	4 626	-4 949	24	41	37
Tabasco	6 735	4 030	6 497	5 811	-2 705	-238	- 924	60	96	86
Nuevo León	477	363	446	439	-114	-37	- 38	76	92	92
Baja California Sur	2 460	2 543	3 304	3 071	63	824	591	103	133	124
Coahuila	3 197	2 004	2 423	2 354	-1 193	-774	- 843	63	76	74
Baja California	2 887	3 149	3 854	3 666	262	967	779	109	133	127
Tamaulipas										
De desarrollo intermedio	46 721	48 676	44 598	45 315	1 955	-2 123	-1 406	104	95	97
Sonora	3 756	2 445	2 453	2 643	-1 311	-1 003	-1 113	65	73	70
Colima	459	551	591	586	100	100	135	122	122	130
Quintana Roo	411	341	330	361	-70	-81	-50	83	80	88
Jalisco	6 930	7 015	7 158	7 186	78	219	247	101	103	104
Chihuahua	2 964	3 160	3 083	3 140	196	119	176	107	104	106
Campeche	955	606	1 762 ^{b/}	504	-349	807	-361	63	185	62
Morelos	958	1 520	1 321	1 405	562	363	447	159	138	147
México	12 171	12 333	10 792	11 304	162	-1 379	-867	101	88	93
Sinaloa	3 184	3 072	2 643	2 796	-112	-541	-388	96	83	88
Queretaro	1 118	1 189	991	1 081	71	-127	-37	106	88	97
Chiapas	4 392	3 425	2 863	3 077	-967	-1 528	-1 315	78	65	70
Aguascalientes	619	826	661	721	207	42	102	133	107	116
Durango	978	1 895	1 542	1 648	917	564	670	184	158	169
Veracruz	6 731	8 602	8 827	7 338	1 871	96	607	128	101	109
Yucatán	1 084	1 696	1 321	1 435	602	227	341	155	121	131

(Continúa)

Cuadro 24 (Conclusión)

Entidades federativas	Participaciones poblacionales				De acuerdo a la fórmula de igualación (4)	Diferencias absolutas			Diferencias relativas		
	(1)	(2)	(3)	(4)		(2-1)	(3-1)	(4-1)	(2/1 x 100)	(3/1 x 100)	(4/1 x 100)
De menor desarrollo a/	14 039	32 153	18 170	22 274	18 114	4 131	8 235	229	129	159	
Hidalgo	800	2 476	1 762	1 967	1 588	872	1 097	278	188	223	
Guerrero	2 846	4 977	3 414	3 888	2 131	568	1 042	176	120	137	
Morelos	746	1 109	771	924	443	25	178	159	103	124	
Puebla	2 895	5 362	3 304	3 889	2 467	409	994	185	114	134	
Tlaxcala	429	892	551	693	463	122	184	208	128	143	
Michoacán	1 799	4 977	2 753	3 377	3 178	954	1 578	277	153	188	
San Luis Potosí	1 167	2 731	1 432	1 819	1 564	265	652	234	123	156	
Guerrero	1 568	3 557	1 872	2 357	1 988	303	788	227	119	150	
Zacatecas	616	1 872	771	1 127	1 256	155	511	304	125	183	
Oaxaca	1 082	4 116	1 540	2 293	3 036	458	1 211	381	142	212	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Véase nota del Cuadro 5.

b/ Incluye el producto obtenido en aguas territoriales.

/de ponderación

de ponderación que fijó la diferencia de participaciones por habitante entre el grupo de entidades más desarrolladas y el de estados menos favorecidos a un nivel más bajo. Se eligió en forma deliberada una relación de dos a uno entre el primer grupo y el segundo, cuando en la realidad la distancia es mucho mayor. (Se obtuvo así un valor para α de 2.5.) Esta modalidad de reparto, dio por resultado tanto en términos absolutos como relativos que las diferencias con las participaciones que reciben las entidades en la realidad fueron menos pronunciadas que si se hubiera adoptado únicamente el criterio de población.

La distribución de recursos no asignables por entidad federativa posibilita al gobierno central para ejercer un control en el uso de los recursos, al menos sobre los aumentos que se reportan y exceden un cierto nivel. Se podría así operar parcialmente, con las llamadas participaciones condicionadas, lo cual reforzaría los intentos del gobierno actual por fortalecer la planificación económica. Una forma de operar sería con las llamadas matching grants, mediante la concertación de convenios entre el gobierno federal y el estatal, según las cuales el primero complementa los gastos de un proyecto específico. Además existe en el país una amplia experiencia en esa modalidad de operación, principalmente entre municipios y gobiernos estatales en obras de poca cuantía.

En síntesis, si bien se han realizado esfuerzos para lograr la equidad distributiva a nivel de entidades federativas, la política de descentralizar los beneficios del crecimiento económico sobre la base de las posibilidades que ofrece la coordinación fiscal, se halla todavía en una etapa en la que aún se están afinando los criterios de asignación. Los instrumentos de igualación para contrarrestar diferencias de capacidad de ingreso y de gasto entre los diferentes estados son bastante recientes; se han ido consolidando lentamente en medio de restricciones derivadas del estilo de desarrollo tradicional y de sus consecuencias a nivel administrativo y político, y sus resultados positivos en cuanto al cierre de las brechas socioeconómicas son apenas perceptibles. Con todo, funciona un mecanismo institucional fecundo en experiencias, y cuyos resultados convendría analizar y comparar con los de sistemas aplicados en otros países.

VIII. SUGERENCIAS PARA UN REORDENAMIENTO DE LA COORDINACION FISCAL

En este capítulo se analizan las repercusiones que tendrían, en el sistema de coordinación fiscal, diversos ajustes que pudieran fortalecer la equidad en la distribución tributaria de la Federación. Asimismo, se presentan algunas fórmulas orientadas a promover una mayor armonización entre la acción de los gobiernos locales y los objetivos y programas de alcance nacional.

Pese a los adelantos realizados en el pasado reciente en materia de coordinación fiscal --de los que ha surgido un sistema relativamente flexible para la distribución de los impuestos y un foro de negociación interesado en el mejoramiento de la condición de los estratos de menores ingresos-- todavía pueden lograrse mayores avances en este campo sin apartarse del criterio fundamental que guía las relaciones entre entidades sujetas a un régimen federal: los gobiernos locales deben mantener una gran autonomía de decisión, pero en el marco de las obligaciones y aspiraciones comunes que exige un sistema de tipo federal.

Según se desprende de la lectura del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, existe gran preocupación entre las autoridades federales para consolidar instrumentos que permitan a las economías de las diversas entidades federativas de la República Mexicana desenvolverse en forma conjunta y armónica. Uno de esos mecanismos lo constituye, como se ha comentado a lo largo de este estudio, la distribución de la recaudación tributaria.

Si bien es cierto que la asignación de fondos en participación puede influir menos en la localización espacial de actividades que, por ejemplo, la distribución de la inversión pública o el destino del crédito bancario, no puede negarse su importancia como elemento para racionalizar y utilizar mejor los ingresos tributarios, objetivo que se considera primordial en este momento de grandes restricciones y tensiones financieras. Dicha asignación permite que estados y municipios reciban un flujo financiero permanente de importancia decisiva para sus presupuestos, sobre todo cuando sus ingresos de fuentes propias son exiguos. Así, por ejemplo, en el presupuesto de ingresos ordinarios del Distrito Federal para 1983, las participaciones de la recaudación fiscal federal representaron el 82%. Por otra parte, desde hace años éstas no sólo financian el gasto corriente sino también el de inversión, y constituyen parte significativa de la creación de bienes públicos locales.

Por otra parte, la negociación y fijación de normas para el reparto periódico de las participaciones es una de las áreas donde existe mayor experiencia y donde mejor se coordinan las acciones del sector público, de tal manera que en las diferentes reuniones periódicas de trabajo de los representantes de las entidades federativas se ponen de manifiesto las necesidades de cada estado y se negocia la distribución tributaria.

/Estos

Estos foros proporcionan un marco eficiente para evaluar las propuestas que coadyuvan a mejorar en general el sistema de relaciones federación-estados, y constituyen un instrumento para medir las repercusiones de acciones concretas en materia económica, política y operativa.

La descentralización de la actividad económica, respetando los principios federales y el acervo técnico de la coordinación, es uno de los objetivos que se toma en consideración en las sugerencias que se formulan en este capítulo.

Dentro de ese objetivo destaca necesariamente la urgencia de frenar el crecimiento de la población y la concentración de recursos en la ciudad de México (Distrito Federal y municipios conurbados). Si se lograra atenuar la saturación en esta zona se contribuiría a promover un desarrollo nacional más equilibrado. Diferentes estudios efectuados en México muestran, por un lado, la gran disparidad que existe entre la capital y el resto del país en cuanto a volumen de inversión y a niveles de vida y, por otro, las potencialidades que encierran, entre otros, los litorales y el sur del país. También destaca el carácter acumulativo del estilo actual del proceso de desarrollo que amplía la brecha entre las regiones más avanzadas y el resto del país, y crea las tensiones propias de regiones con perspectivas desiguales.

Los ritmos de crecimiento entre los centros urbanos, alrededor de los cuales creció la industria, y vastas zonas del país de agricultura de temporal, marcan los extremos de las desigualdades regionales. Durante largo tiempo, en particular en los tres decenios anteriores a 1970, la agricultura apoyó el desarrollo económico de las zonas urbanas mediante precios desfavorables en los productos agrícolas en comparación con precios más altos en los artículos industriales, los del comercio y las transacciones financieras. Esta tendencia se revirtió en el período 1973-1981, pero en medida insuficiente como para atenuar las disparidades entre los ritmos de expansión económica de los centros urbanos y los de la periferia. Además, a partir de 1982 los precios agrícolas volvieron a crecer menos que los del resto de la actividad económica. (Véase Cuadro 25)

Adicionalmente, es probable que, como sucedió en el pasado en otros países, una crisis profunda como la actual acentúe aún más los aspectos negativos del proceso de desarrollo y cree tensiones de carácter político y social. Por tal razón, un primer intento para fortalecer los mecanismos de compensación por medio de los fondos de participación tendría que introducir cambios, con arreglo a un programa, mediante los cuales las zonas más adelantadas del país contribuyan en medida apreciable a la expansión de las regiones de menor desarrollo relativo. La capital del país desempeñaría por lo tanto un papel primordial en cualquier modificación que se introdujera al sistema de reparto.

Sin embargo, debe subrayarse que un aumento simple de transferencias en favor de los estados menos desarrollados sería inadecuado. La

/Cuadro 25

Cuadro 25

MEXICO: INDICES DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR SECTORES

(1970 = 100)

	Agricultura (1)	Industria (2)	Comercio (3)	Sectores financieros (4)	Relaciones		
					(2/1 x 100) (5)	(3/1 x 100) (6)	(4/1 x 100) (7)
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	103.8	108.0	106.0	107.3	104.0	102.1	103.4
1972	108.5	112.4	111.3	113.6	103.6	102.6	104.7
1973	123.9	123.7	126.2	122.7	92.4	94.2	91.6
1974	169.2	153.0	156.4	136.3	90.4	92.4	80.6
1975	196.3	173.4	175.4	157.6	88.3	89.4	80.3
1976	230.8	203.3	207.3	188.1	88.1	89.8	81.5
1977	285.8	273.7	268.6	228.0	95.8	94.0	79.8
1978	331.8	311.5	313.0	279.7	93.9	94.3	84.3
1979	397.9	365.4	371.7	330.5	91.0	93.4	83.1
1980	471.6	469.8	462.4	410.1	99.6	98.0	87.0
1981	584.6	584.6	580.5	546.1	98.3	97.6	91.8
1982	867.1	877.7	922.9	888.0	103.6	108.9	104.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto

/experiencia

experiencia histórica reciente del país, cuando han surgido fuentes de abundantes recursos, aconseja establecer algún tipo de compromiso con los beneficiados sobre el uso que darán a los ingresos adicionales y, al mismo tiempo, para que realicen aportes de contrapartida provenientes de fuentes locales. Se trataría, en suma, de ir organizando esquemas de transferencias de carácter condicionado,^{61/} hasta llegar incluso, en ciertos casos, a compromisos de complementación sobre la base de porcentajes fijos; todo ello con el fin de incrementar el acceso de las entidades menos desarrolladas a los fondos compartidos, mejorar el uso de los recursos públicos y fortalecer la incorporación de las entidades y municipios a las tareas y requerimientos de la programación del desarrollo nacional.

En todo caso, por las dificultades que experimentan las administraciones de menores recursos para formular proyectos a los cuales orientar fondos, el fortalecimiento de las disponibilidades tendría que estar complementado con un mayor apoyo técnico de parte de los órganos centrales de planificación con el fin de facilitar la identificación, formulación y ejecución de proyectos, capacitar personal de los gobiernos locales y establecer sistemas adecuados para evaluar beneficios y costos. Estas acciones podrían enmarcarse dentro de los Convenios Unicos de Desarrollo que celebran los gobiernos estatales y la Secretaría de Programación y Presupuesto, y ejecutarse en estrecha coordinación con las autoridades locales, especialmente en lo que se refiere a las necesidades de gasto. Para disminuir las diferencias regionales del país y favorecer a las entidades más rezagadas sería preciso estudiar fórmulas que permitan incrementar los recursos disponibles que se reparten a través del sistema nacional de coordinación fiscal. En las páginas siguientes se presentan algunas sugerencias que podrían contribuir a tal propósito.

En el proceso de aproximación a una estructura de coordinación más equitativa, cabría pensar en aumentar la tributación a quienes tienen propiedades en el Distrito Federal y en el Estado de México, atendiendo a los valores más altos que han ido adquiriendo los bienes inmuebles por el mayor desarrollo de esta zona. Con estos recursos adicionales se reforzaría el Fondo Financiero Complementario que se podría destinar parcialmente a entidades federativas con un desarrollo socioeconómico inferior a cierto nivel. Estas se elegirían con base en alguna o diversas variables: por ejemplo, el producto por habitante --como se ha hecho en este trabajo-- combinado con indicadores sociales que pongan claramente de manifiesto la situación real de las entidades que se beneficiarían de la nueva transferencia.

Parecería que ni en esta alternativa ni en la que se examina a continuación podría pensarse en desviar del Distrito Federal la mayor parte del producto de un eventual ajuste tributario, debido a la crítica situación financiera que esta entidad experimenta y habrá de enfrentar en el futuro. En efecto, las exigencias planteadas por el acelerado desarrollo urbano han creado fuertes demandas de recursos que sólo se han resuelto parcialmente. Para ello se emplearon, en algunos casos, instrumentos

^{61/} Véase las páginas 26 y 27.

tributarios sobre bases impositivas anacrónicas. Además se ha tratado en general de evitar que recaiga sobre los usuarios una parte significativa de los costos de servicios, tales como transporte, agua, alcantarillado y otros.

En efecto, desde hace algún tiempo el esquema financiero del Distrito Federal experimentó un desequilibrio entre los costos de los bienes y servicios públicos que proporciona a la ciudadanía y los recursos que capta para cubrirlos. La multiplicación de las presiones derivadas del crecimiento urbano y del surgimiento de amplias zonas de población con ingresos muy reducidos condujo a la entidad a una situación en la que la redistribución de recursos a esas zonas se volvió un elemento importante en su presupuesto. Esta circunstancia y el atraso en la actualización de las tarifas de los servicios públicos afectaron adversamente las finanzas, y los ingresos corrientes perdieron significación como fuente presupuestaria. Entre 1978 y 1981, las inversiones propias de la entidad se financiaron en medida creciente con crédito bancario. Esto creó graves desajustes dentro de un esquema que venía perdiendo capacidad de adaptación a las necesidades de una ciudad en rápida expansión.

Recientemente se han dado pasos significativos para modificar algunos aspectos sobresalientes del modelo financiero del Distrito Federal. Concretamente, la última ley de ingresos de la entidad introduce variantes en el impuesto predial, correcciones monetarias por la inflación para precios y tarifas y la creación de un estatuto orgánico para regular la contribución por mejoras y ajustarla al aumento en el valor de los inmuebles que generan dichas mejoras. Sin embargo, estas reformas, por su naturaleza y por los desajustes financieros que se han venido acumulando, tardarán en equilibrar al presupuesto. Por estas razones, como se expresó, no podría esperarse que un ajuste en el impuesto predial del centro económico de México --o una partida equivalente de impuestos nacionales para la cual se fijase un destino específico-- se pudiese orientar en su totalidad a los estados de menor desarrollo relativo. 61/

La tributación ha tendido a concentrarse en los ingresos provenientes de las diversas actividades petroleras y en los recursos que genera el gravamen general de ventas. Con todo, pese a esas limitaciones, y al papel que han jugado las fuentes mencionadas, debe reconocerse que el precio de la gasolina en México se encuentra subsidiado, si se le compara con el que prevalece en otros países. Sería por tanto conveniente estudiar la posibilidad de ajustar el precio de venta de la gasolina en las áreas relativamente más prósperas del país, con el propósito de que parte de ese aumento se destine a la promoción económica y social de las regiones menos desarrolladas.

61/ Conviene señalar que según información de la prensa (El Financiero, año II, No. 503), las autoridades del Distrito Federal contemplan realizar un ajuste en el impuesto predial con características redistributivas: para los inmuebles de la capital del país que no excedan de un valor de medio millón de pesos, el impuesto disminuiría en tanto que pagarían mayor tributo las propiedades de más de millón y medio.

En el proceso de reorientamiento financiero que se observa en México son relativamente reducidos los márgenes de maniobra de las finanzas del país, en parte por las repercusiones indirectas que sobre la recaudación tiene la menor actividad económica del propio sector público, y parcialmente porque la estrategia para defender el poder adquisitivo de los estratos de ingresos medios o bajos implicó reducir la elasticidad del impuesto personal sobre la renta.

En este marco cabría analizar el posible fortalecimiento de una política de gravamen diferencial al consumo mediante una modificación al IVA conforme a una escala de gasto regional. Se trataría de una medida que, para ponerla en práctica, exigiría de un largo plazo. No sería aconsejable introducirla sin una disminución del ritmo de inflación más drástica de la que contempla el programa actual de estabilización, y requeriría de una evaluación previa de los resultados de la actual aplicación del IVA, así como de una adecuación de los instrumentos legales y administrativos de que se dispone.

En suma, se trataría de organizar un conjunto de acciones y mecanismos que permitiesen transferir recursos desde las zonas más adelantadas del país a las más atrasadas, poniendo énfasis en paliar los desequilibrios sociales, aunque sin descuidar el apoyo a la formación de nuevos polos de desarrollo.^{62/} En este sentido, será necesario preocuparse de que exista un balance adecuado entre estos dos objetivos, los cuales, en determinados casos, podrían entrar en conflicto. Precisamente por ello, sería oportuno discutir estos problemas en el marco de las revisiones periódicas que se formulan al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, ya que el carácter totalizador de este instrumento permite también examinar la compatibilidad que debe existir entre los diferentes mecanismos de movilización de recursos reales, uno de los cuales está constituido por lo que en este documento se ha abordado como cuestión central, o sea la coordinación fiscal entre las entidades que conforman el sistema federal mexicano.

^{62/} Por falta de suficientes elementos de juicio en este documento no se ha efectuado un análisis de cuestiones que conciernen a la descentralización de actividades económicas.

Anexo I

EVOLUCION DE LAS DISPOSICIONES SOBRE EL IVA Y SUS REPERCUSIONES
EN LA RECAUDACION GEOGRAFICA DEL IMPUESTO

Indice analítico de los puntos que se desarrollan^{66/}

1. Vigencia de la ley.
2. Exención de bienes agropecuarios, carne, leche, y huevo; inclusión de la carne por el destace in situ.
3. Insumos de bienes exentos.
4. Insumos de servicios exentos.
5. Insumos gravados para la producción agropecuaria o para la producción accesoria del establecimiento agropecuario.
6. Enajenaciones posteriores de bienes agropecuarios. Alteración del principio de imposición al consumo.
7. Exoneración de bienes de capital para producción agropecuaria; gravamen de las construcciones.
8. Tasa cero restringida para medios materiales de producción.
9. Enajenación de medios materiales de producción.
10. Bienes agropecuarios utilizados como insumos de productos gravados. Aumento de la base tributaria del sector industrial. Efectos de recuperación y de doble imposición.
11. Síntesis: el sistema de la ley de 1978.
12. Incorporación de la actividad pesquera.
13. Reconocimiento legal del régimen de la pesca.
14. El sistema de 1978 ampliado: agropecuario y pesca.
15. El régimen de tasa o en la reforma de 1980.
16. Persistencia de transacciones gravadas y transacciones exentas.
17. Modificaciones más importantes en la reforma de 1980.
18. Efectos de transacciones gravadas y exentas.

^{66/} Los números que inician cada tema indican el número de párrafo en que éste se trata.

19. Dos regímenes en materia de nuevos efectos "hacia adelante".
20. Traslación hacia adelante en 1981 y 1982.
21. Bienes alimentarios industrializados, esenciales y no esenciales.
22. Traslación hacia adelante en 1983.
23. Tres regímenes y dos situaciones básicas.
24. Clasificación tributaria del costo de la producción primaria.
25. Estructura económica de entidades federativas agropecuarias.
26. Dificultades para asignar el IVA por su origen.

A. Evolución y tipos de regímenes

1. La ley original del impuesto al valor agregado se aprobó a fines de 1978, previéndose que entraría en vigor el 1 de enero de 1980, conjuntamente con la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

2. Dicha ley de 1978 exoneraba la enajenación de animales y vegetales no industrializados; la de carne y leche en estado natural y la de huevo, todo ello de producción nacional, así como la importación de esos bienes cualesquiera fuese el sujeto que la realizase (productor, intermediario, consumidor, institución sin fines de lucro).

3. En materia de bienes físicos empleados como insumos en la producción de los agropecuarios antes mencionados, se exoneraban únicamente el ixtle y los fertilizantes (que el productor comprase internamente o importase).

4. En materia de servicios intermedios que también forman parte del costo de la producción agropecuaria, se exoneraba una lista taxativa de servicios efectuados por unidades económicas independientes, prestados directamente a agricultores y ganaderos en concepto de perforación de pozos, alumbramiento de agua, etc.; los seguros contra riesgos agropecuarios, y los arrendamientos de fincas o de maquinaria y equipo.

5. La compra efectuada por el productor agropecuario de todos los demás insumos de bienes (fuera del ixtle y los fertilizantes), los bienes comprados para producir sus propios insumos o bienes de capital, o el pago de otros servicios aparte de los mencionados expresamente, integrantes del costo, se consideraba transacción gravada a falta de exoneración expresa. El impuesto correspondiente era pago definitivo en la medida en que se trataba de bienes o servicios que pasaban a incorporarse física o financieramente a bienes exentos.

6. En función de lo que antecede, cuando los bienes de origen agropecuario sin perder su naturaleza eran objeto de intermediación (es decir, cuando el productor los vendía a un comerciante, que posteriormente los enajenaba en el mismo estado al consumidor final), la transacción correspondiente no pagaba impuesto; pero los gravámenes trasladados en los insumos de bienes o servicios que hubiese utilizado el comerciante en productos agropecuarios --incluidos los de los bienes del activo fijo empleados en el comercio-- resultaban ser pago definitivo, no acreditables y como tales, conceptos integrantes del costo de la comercialización, por aplicación del mismo principio del punto 5 anterior. Ese mecanismo hacía que se gravasen bienes de capital como los activos fijos del comerciante distribuidor de bienes agropecuarios en estado natural, carne, leche y huevos.

/7. La citada

7. La citada ley de 1978 exoneraba también la enajenación de maquinaria y equipo empleado normalmente en la agricultura o en la ganadería, así como la importación efectuada por el propio productor de su maquinaria y la efectuada por los comerciantes en maquinaria agrícola. El mismo tratamiento se seguía en materia de fertilizantes. Las construcciones quedaban gravadas en forma definitiva al utilizarse para producir bienes exentos como los de la rama agropecuaria.

8. Además se establecía que en la primera enajenación de la maquinaria y el equipo, así como de fertilizantes, se generaba derecho a crédito o devolución por los impuestos al valor agregado que se hubiesen causado en la compra, en el mercado interno o en el exterior, de las materias primas, los insumos y bienes de capital que se necesitaron para producir aquella maquinaria y equipo agrícola o los fertilizantes.

9. La segunda y ulteriores enajenaciones de bienes de capital para la agricultura o la ganadería, o de fertilizantes, caían ya dentro del concepto de transacción exenta, y en consecuencia, los impuestos trasladados en la adquisición de bienes intermedios para comercializar aquellos bienes --incluido el de los bienes del activo fijo de los comercios-- se trataban como pago definitivo, integrantes del costo de dicha función comercializadora (en forma semejante al tratamiento descrito en el punto 6).

10. Como en toda exención del IVA, cuando se exoneran bienes intermedios y cuando se está dentro de un sistema en que el impuesto a cargo de un contribuyente determinado es el resultado de deducir el impuesto que ese sujeto pagó en sus compras del impuesto que la misma persona cobró en sus ventas (tax-credit), la enajenación de bienes agropecuarios, por estar exenta, no generaba crédito de impuesto para el comprador que los adquiría para transformarlos. De esa forma, se aumentaba la base tributaria del sector industrial, y además los servicios integrantes del costo de los bienes agropecuarios exonerados a texto expreso, así como la depreciación de los bienes muebles de activo fijo adquiridos por el productor agropecuario para usar en la producción de vegetales, animales, etc., los fertilizantes y el ixtle empleados, resultaban luego gravados de una manera indirecta al enajenarse los bienes elaborados con productos agropecuarios en calidad de materias primas. Este fenómeno se denomina "efecto de recuperación" en la técnica del sistema impositivo que se está tratando. ^{67/} El gravamen que recaerá sobre bienes de capital agropecuario, en estas circunstancias, constituye una anomalía en un sistema que por sus características fundamentales es un impuesto al consumo. En cuanto a los pocos

^{67/} Por supuesto que también cabe hablar de "efecto de recuperación" con respecto al propio valor agregado neto agropecuario, integrante del valor de las materias primas utilizadas en la industria; pero, en determinados contextos, como el de estas notas, parece mejor referirse a este último efecto de recuperación más bien como de "traslado de la base tributaria", y dejarlo incluido en el aumento de la base tributaria del sector industrial del que se habla en este mismo párrafo.

servicios cuya prestación a productores agropecuarios se hallaba gravada a los insumos de bienes gravados utilizados en la producción agropecuaria (la gran mayoría porque sólo se excluían los fertilizantes), y a las amortizaciones de construcciones gravadas, la circunstancia de que la producción agropecuaria se usase como componente de bienes gravados (por ejemplo en alimentos industrializados) daba lugar a la aparición de efectos acumulativos o de doble imposición respecto de esos bienes o servicios ya gravados: es decir, resultaba otra anomalía en el funcionamiento real de un impuesto que pretendía evitar tales distorsiones.

11. Con respecto a las actividades que giran en torno al agro, el régimen de la ley de 1978 era, en consecuencia, un sistema mixto:

a) De exoneración de impuesto para prácticamente la totalidad de la producción agropecuaria nacional o importada; para el ixtle y los fertilizantes; para la enajenación o arrendamiento de maquinaria y equipo agropecuario; para la importación por el productor usuario o intermediario de maquinaria y equipo agropecuario, y para los principales servicios de uso intermedio en actividades agrícolas y ganaderas, mencionados explícitamente en la ley, incluyendo otros elementos del costo como el arrendamiento de fincas y los seguros;

b) De tasa cero restringida a la primera enajenación con respecto a maquinaria y equipo y fertilizantes (o sea crédito o devolución de los impuestos pagados en la producción interna o en la importación de los insumos y bienes de capital requeridos para fabricar todos estos productos), y

c) De gravamen a las construcciones, discriminatorio respecto a inmuebles adquiridos por otras actividades como por ejemplo las industriales.

12. Antes de que entrara en vigencia la ley del IVA en noviembre de 1978 se dictó un decreto que:

a) Extendió a la explotación pesquera los beneficios que iba a recibir la producción agropecuaria cuando empezara a aplicarse el IVA. Así, se exoneró de impuesto a la enajenación o importación de embarcaciones y equipo de pesca; al arrendamiento de esos bienes a productores pesqueros y a los servicios mismos de pesca, y se otorgó el régimen de tasa cero restringida (primera enajenación) a la enajenación de embarcaciones y equipo de pesca por los impuestos que hubiesen pagado en sus insumos. (La importación de bienes terminados siguió y sigue siendo objeto de exención y no de devolución o de crédito);

b) Extendió los beneficios que iban a recibir los productores o importadores de fertilizantes (exención y tasa cero restringida) a los productores o importadores de alimentos balanceados para animales

/y las materias

y las materias primas necesarias para producirlos; a los productos de medicina veterinaria, así como a los insecticidas, herbicidas y fungicidas, y

c) Fijó a los beneficios expresados en los dos párrafos anteriores un plazo de vigencia de no más allá del 31 de diciembre de 1980.

13. Posteriormente, en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1980 (publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979) se ratificó el procedimiento seguido en el decreto anterior, al disponerse en el artículo 22 de esa Ley de Ingresos, la aplicación, durante 1980, de las exenciones de impuestos federales concedidas --como era el caso del decreto de noviembre de 1979-- con apoyo en el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación. (Este artículo 30 está hoy reformado como artículo 39 del nuevo código: limita las facultades del Ejecutivo Federal en materia de subsidios y estímulos.)

14. De esta manera, a comienzos de 1980, la entrada en vigor del IVA presentaba un cuadro como el descrito en el punto 11, incorporando el servicio de pesca, las embarcaciones y equipos requeridos por ese servicio y su arrendamiento, en forma semejante al régimen estructurado para la producción agropecuaria, y ampliando para esta última producción la exoneración y el régimen de tasa cero restringida con respecto a una parte importante de insumos físicos que en un principio iban a estar gravados, como los herbicidas, plaguicidas, etc. Cabe señalar que toda la exportación, agropecuaria o no, se beneficiaba de tasa cero, por el artículo 30 de la ley, teniendo presente que éste es siempre un régimen para elementos de costo (insumos y bienes de capital requeridos para fabricar un bien integrante de una enajenación determinada).

La reforma de 1980

15. A partir del 1 de enero de 1981 tiene tasa cero la enajenación de:

- a) Los animales y vegetales no industrializados;
- b) La carne en estado natural;
- c) La leche y el huevo;
- d) El ixtle, la palma y la lechuguilla;
- e) Principales maquinarias y equipos (para la agricultura exclusivamente);
- f) Las embarcaciones para pesca comercial;
- g) Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas para la agricultura y la ganadería;
- h) El arrendamiento de la maquinaria agrícola, e
- i) Los principales servicios integrantes del costo de la producción agrícola, ganadera y pesquera, tales como la perforación de pozos y la vacunación de ganado.

/16. Permaneció

16. Permaneció como transacción gravada la enajenación de construcciones, como es el caso de las que aquí interesan, es decir, las destinadas a producción agropecuaria pero con los efectos que se señalan en el punto 18, y siguió como transacción exenta el pago de primas por seguro agropecuario.

17. Con respecto a la producción agropecuaria y pesquera y a los medios de producción que entran como bienes de capital e insumos en tales actividades, o sea desde el punto de vista del tema central de estas notas, las modificaciones más importantes de 1980 frente al régimen descrito en el punto 11, fueron:

a) La desaparición del sistema de tasa cero restringida o válida sólo en la primera enajenación, sistema que, dicho sea de paso, regía únicamente para la producción agropecuaria;

b) La transformación del sistema de exención en sistema de tasa cero para los productos agropecuarios y pesqueros; de esa manera, para toda enajenación de esos productos sin cambio de su naturaleza física, efectuada por intermediarios, hay crédito de impuestos, a diferencia de lo que sucedía en el caso de comercialización comentado en el punto 6;

c) La transformación del sistema de exención en sistema de tasa cero para los principales insumos de servicios de la producción agropecuaria y para la actividad de arrendamiento de maquinaria agrícola;

d) La transformación del sistema de exención y de tasa cero restringida en un único sistema de tasa cero (vale decir, sin limitación de primera enajenación) respecto de los principales insumos de bienes materiales integrantes de la producción agropecuaria y para las enajenaciones de bienes de capital susceptibles de utilizar en la producción agrícola y en la explotación pesquera, y

e) La imposición, a tasa normal, de los bienes de capital empleados en la ganadería; pero este hecho, que levanta el precio de estos bienes en un primer momento, se anula al producirse el crédito de impuesto en la siguiente etapa (al enajenarse la producción pecuaria) quedando sólo un efecto financiero. La implicación regional es que el crédito se verifica probablemente en una entidad federativa diferente de aquélla donde se efectuaba cuando estos bienes tenían tasa cero.

18. Continuó, como se dijo, el gravamen a las construcciones, pero ahora con el nuevo régimen de tasa cero --y no de exención-- a la producción agropecuaria; el productor agropecuario puede acreditar el

/Impuesto

impuesto que le ha sido trasladado en la compra de construcciones, tratándose de bienes estrictamente indispensables para el desarrollo de la actividad agrícola. Continúa la exención para la importación directa del productor agropecuario o del intermediario en bienes a utilizar en la producción agropecuaria, lo que no agregó complicación por tratarse de la primera incorporación del bien al proceso productivo sin transformación anterior en el país, o sea sin que hubiese existido impuesto anterior a trasladar. Continúa la exención de la prima por seguro agropecuario, lo que significó pago definitivo sin traslación para el impuesto pagado en los insumos de las compañías aseguradoras; esta situación implicaba dejar latente la posibilidad --muy reducida, por cierto-- de un efecto de doble imposición en relación con bienes agropecuarios negociados como insumos de productos gravados, como fuera observado en el punto 10.

19. En cuanto a las consecuencias "hacia adelante" o hacia el destino final, de las transformaciones ocurridas en el gravamen a la producción agropecuaria, debe dividirse el período iniciado en enero de 1981 en dos etapas:

- a) Los años 1981 y 1982, y
- b) El año 1983.

20. Durante 1981 y 1982 el régimen de tasa cero para los productos agropecuarios estuvo vigente simultáneamente con un amplio sistema, también de tasa cero, concedido a los "productos destinados a la alimentación con excepción de bebidas distintas de la leche y concentrados, esencias y extractos de sabores", es decir, simultáneamente con el tratamiento favorable otorgado a los productos alimenticios industrializados. En esas condiciones, en el empleo de productos agropecuarios en calidad de insumos de artículos alimenticios (lo que, seguramente, es su principal destino, si se excluye la venta directa a la demanda final para exportación o consumo) no se generaban ni efecto de recuperación ni efecto de doble imposición por entrar a formar parte esos productos, precisamente, de bienes que no cargaban más impuesto, salvo el caso --bastante improbable en realidad-- de que los productos alimenticios industrializados entrasen después como insumo de producciones gravadas con tasa significativa (distinta de cero). 68/

21. A fines de 1982 se vuelve a reformar el IVA en esta parte. Se limita el tratamiento de tasa cero a una lista de productos esenciales (harina, tortillas, pan, aceite, pastas, pan, café, sal, azúcar,

68/ No se discuten aquí las implicaciones financieras o recaudatorias de la gran exoneración de impuestos surgida de lo señalado en el punto 15 y en este punto, cuyos alcances pueden palpase, aunque sea en forma burda, a través de la matriz de I-P.

mascabado y piloncillo), quedando gravados los demás (que para simplificar llamaremos "no esenciales"), con la tasa del 5%.

22. Esta reforma de 1982 implicó que con respecto a la producción agropecuaria que entra en la producción "esencial", la situación se presentara idéntica a la analizada en el punto 20. En cambio, para la que entra en la producción de no esenciales se producen efectos de recuperación o de anulación de la tasa cero que prevalece hasta el ingreso de la producción agropecuaria en ese canal; y algunos efectos acumulativos, como es el caso señalado en la parte final del punto 18.

B. Repercusiones en recaudación geográfica

23. Hay así, tres regímenes a analizar o, dicho en otra forma, tres flujos de transacciones en función de sus consecuencias sobre la recaudación geográfica y, al mismo tiempo, dos situaciones básicas: los estados predominantemente agropecuarios como Zacatecas, Durango, Sinaloa, Michoacán, Nayarit, etc., y los industrializados (Distrito Federal, México, Guadalajara y Monterrey). Los tres regímenes son:

- a) El que rige en 1980,
- b) El que rige en 1981 y 1982, y
- c) El que está rigiendo en 1983.

24. Para examinar las implicaciones de estos regímenes se ha estructurado el siguiente cuadro con datos de la matriz de insumo-producto de la economía mexicana en 1978. Se trata de los coeficientes técnicos por unidad de valor de producción que se han clasificado en función del tratamiento tributario que reciben cuando entran como elementos del costo de la producción primaria. Los cálculos son aproximados porque no existe detalle a nivel de producto. Tampoco se conoce el coeficiente correspondiente a amortizaciones de construcciones y equipo empleados en esa producción ni el valor de las compras de bienes de capital efectuadas por esas ramas en especial.

Ramas de origen	Coeficientes técnicos			Total
	Agricultura	Ganadería	Silvicultura, caza y pesca	
I. Transacciones gravadas				0.108
18. Alimentos para animales	-	0.131	-	0.055
30. Industrias de la madera	0.008	-	-	0.005
33. Refinación de petróleo	0.012	0.003	0.060	0.010
61. Electricidad	0.005	0.003	-	0.004
64. Transporte	0.006	0.004	0.015	0.006
Otros insumos nacionales	0.028	0.028	0.028	0.028
II. Transacciones exentas				0.015
66. Servicios financieros	0.006	0.002	0.008	0.004
74. Importaciones	0.018	0.002	-	0.011
III. Transacciones gravadas con tasa cero				0.168
1. Agricultura	0.028	0.174	-	0.089
13. Molienda de trigo	-	0.008	-	0.003
25. Hilados y tejidos de fibras duras	0.009	-	-	0.005
36. Abonos y fertilizantes	0.038	-	-	0.020
38. Productos medicinales	-	0.011	-	0.005
40. Otras industrias químicas	0.016	-	0.004	0.009
62. Comercios ^{a/}	0.027	0.049	0.035	0.037

a/ Como la matriz está elaborada a precios de productor, este rubro incorpora los márgenes de comercio en los insumos adquiridos sin que pueda distinguirse a qué categoría de insumos (gravados, etc.) pertenece este gasto. Parece haber más comercialización en las transacciones gravadas con tasa cero y por ello se incluyó el insumo de comercio en este grupo.

25. Por otro lado, se tiene la siguiente situación en materia de estructura económica de los estados de base agropecuaria:

/Estado

Estado	Proporción de actividades primarias (sin incluir minería) en el total del producto generado en el estado (1980)
Zacatecas	28.1
Durango	26.2
Sinaloa	24.6
Michoacán	23.7
Nayarit	23.2
Oaxaca	19.9
Sonora	19.6
Chiapas	16.7
Colima	15.4

En el conjunto de las mencionadas entidades se desarrolla, además, aproximadamente el 40% de las actividades primarias (sin incluir minería) de toda la República Mexicana.

26. De acuerdo con lo anterior, aproximadamente el 11% del valor de producción de los insumos corrientes que emplea la producción agropecuaria nacional está gravado con IVA, según el régimen actual, pero disponiendo los productores agropecuarios del crédito por el IVA correspondiente aunque no haya traslación de este impuesto en sus ventas, lo que significa un bajo porcentaje de la producción de los estados que cuentan con la agricultura, la ganadería y la pesca como actividad principal. En cambio, el régimen de tasa cero comprende una proporción mayor; pero la devolución del IVA causado es poco probable que tenga lugar en esos estados, ya que se trata en algunos casos de insumos industrializados que probablemente esos mismos estados producen en medida insuficiente para sus necesidades y que, por tanto, sean desde este punto de vista, "importaciones". Estas transacciones, por tanto, generan un crédito de impuesto que se filtra hacia afuera de las fronteras de los estados en cuestión y beneficia a actividades industriales específicas por el hecho de entrar en relación económica con las entidades de base agropecuaria. Este fenómeno tiene más importancia todavía en relación con la maquinaria agrícola de la agricultura moderna. En el régimen que rigió entre 1981 y 1982, la recaudación correspondiente del IVA tenía menos que ver aún con el cuadro regional de la actividad económica del país, porque algunos insumos ganaderos que hoy están gravados se encontraban en la categoría de "transacciones gravadas con tasa cero". En cambio, en el régimen de 1980, era menos importante que en los dos que le siguieron la categoría III (tasa cero). Desde el punto de vista del incremento de la base tributaria del sector industrial --en el régimen actual-- tal como quedó estructurado a partir de la reforma

/de 1982,

de 1982, hay alimentos procesados "no esenciales" donde ese incremento tiene lugar, aunque no se trata de casos importantes. Así, para la posibilidad de asignar el IVA por origen, el panorama actual presenta complejidades insuperables que seguramente irían en aumento conforme se incrementara la especialización productiva por estados, y consiguientemente, la interdependencia y el intercambio dentro de la República Mexicana. Se observa, así, claramente dónde radicó una de las razones fundamentales del abandono del régimen de distribución con base en impuestos individuales, de la formación de un fondo común y de la aparición de auténticas "transferencias" en el mecanismo de impuestos compartidos, tal como se señaló en los capítulos correspondientes de este trabajo.

Anexo II

LEY DE COORDINACION FISCAL ^{*}/

^{*}/ Versión no oficial a la que se incorporaron las adiciones y modificaciones contenidas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1983.

COORDINACION FISCAL

Es propósito permanente del Gobierno Federal, crear mecanismos que propicien la armonización tributaria, incrementen los ingresos de las entidades federativas y conlleven la colaboración administrativa para el manejo de los impuestos federales coordinados.

Para este efecto, el Ejecutivo del Gobierno Federal propone la iniciativa de Reformas al Artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal en el sentido de crear una participación adicional a la que se les otorga a las entidades federativas y municipios, de los Fondos que establece el propio Artículo 2o. de dicho Ordenamiento, del 80% sobre la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que administran y recaudan los estados.

El incremento adicional en las participaciones será para aquellas entidades con las cuales la Federación se coordine en materia de adquisición de inmuebles.

Por su parte, los estados deberán participar a los municipios del incremento de la citada participación adicional por lo menos en un 20%.

El doble sacrificio de la Federación al prescindir de los ingresos relativos al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de Adquisición de Bienes Inmuebles se verá reflejado en el fortalecimiento de las Haciendas de las Entidades Federativas y Municipios y en la armonización de la Legislación Fiscal, al uniformarse a nivel nacional el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.

La Ley de Coordinación Fiscal, al determinar el procedimiento para la distribución del Fondo General de Participaciones, mantiene como propósito el que los coeficientes de participaciones varíen de acuerdo con el desarrollo económico y el mayor esfuerzo administrativo de las entidades.

Para la aplicación de la fórmula que actualmente establece el Artículo 3o. de dicho ordenamiento, se recurre a la información que los contribuyentes aportan en su declaración anual de impuesto al valor agregado y de otros impuestos especiales, considerados como asignables. Dicha información se desfasa hasta por un período de dos años por causa de las diversas fechas de terminación de los ejercicios fiscales de los contribuyentes, lo que trae como consecuencia que se debían hacer ajustes retroactivos a las participaciones. Ello ocasionaría a una parte de las

/entidades

entidades problemas de devoluciones en participaciones que se les hubieran otorgado, por lo que se ha considerado necesario reformar el Artículo 3o. con el propósito de que la dinámica en la distribución del Fondo General de Participaciones se dé a partir del año de 1983 y de que se garantice a las entidades que no se producirá el efecto retroactivo que antes se ha citado.

De esta manera, la información de las declaraciones de los años antepenúltimos y penúltimo con respecto de aquél para el que se efectúe el cálculo, será la utilizada para evaluar el esfuerzo administrativo del año de calendario vigente. Para lo futuro los datos de 1980 y 1981 servirán para el cálculo de los coeficientes de 1983. Los datos de 1981 y 1982 servirán para 1984 y así sucesivamente.

También se ha considerado conveniente que, a efecto de suavizar los cambios de coeficiente a partir de 1983, el Fondo General de Participaciones de cada año se divida en dos partes: una hasta un monto igual a las participaciones del año anterior, con lo que los estados podrán tener la certeza de que los mismos no disminuirán en cada ejercicio respecto del anterior; y otra que se corresponderá al incremento anual del Fondo único sobre el que se aplicarán los nuevos coeficientes.

De esta forma, el Sistema de Coordinación Fiscal tendrá el dinamismo deseado y permitirá la aplicación de la fórmula definitiva para el cálculo del Fondo General de Participaciones, a partir de 1983.

CAPITULO I

DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS, MUNICIPIOS Y DISTRITO FEDERAL EN INGRESOS FEDERALES

ARTICULO 1o. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión "entidades", ésta se referirá a los estados y al Distrito Federal.

ARTICULO 2o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán mediante la distribución de los fondos que a continuación se indican:

/I. El 13.0%

I. El 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, que constituirán el Fondo General de Participaciones. Este Fondo se incrementará con el porcentaje que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos.

Los estados que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponderá, cuando menos, el 20% a los municipios de la entidad que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

II. El 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última, con cargo a la Federación, que constituirán el Fondo Financiero Complementario.

Adicionalmente, las entidades participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad; ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

No se incluirán entre los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, para los efectos de este artículo, los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados que llegare a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones y el

/impuesto

impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, así como el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten. A dichas contribuciones, excepto al impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, se les dará la aplicación a que se refiere el Artículo 2o.-A de esta Ley.

ARTICULO 2o.-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios en la forma siguiente:

I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquéllos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II. 95% a todos los municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, en la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1. El 10% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

2. El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) Las otras dos terceras partes incrementarán dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderán a los estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los estados de modo que cada uno reciba hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el Fondo de Fomento Municipal en el año para que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los estados con base en las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los estados en las mismas proporciones que hubieran correspondido en ese año.

Los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

/Las cantidades

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, inciso a, subinciso 1, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

ARTICULO 3o. La cantidad que a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones, después de deducirle el 3% de su importe para adicionarlo al Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se determinará conforme a las reglas siguientes:

I. La entidad recibirá anualmente hasta una cantidad igual a la suma que le hubiera correspondido en el Fondo en el año inmediato anterior.

II. Adicionalmente, percibirá la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente que se determine conforme a los incisos siguientes, al monto del incremento que tenga el Fondo General en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente:

a) La suma de las participaciones que correspondan a la entidad, provenientes del Fondo General de Participaciones, en el segundo año anterior a aquél para el que se efectúa el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el cuarto año anterior, respecto del cual se efectúa el cálculo.

b) El monto de la recaudación federal obtenido en la entidad en el tercer año anterior a aquél para el que se haga el cálculo se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en dicho tercer año.

c) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos a) y b).

Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso c), calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el incremento del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

En todos los casos en que este artículo menciona "recaudación federal", se entenderá exclusivamente la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. No se considerará identificable el origen por entidades de los impuestos al comercio exterior.

ARTICULO 4o. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones a que se refiere la fracción II del Artículo 2o. se distribuirá en proporción inversa a la participación por habitante, que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio que se trate.

/El dato

El dato de población se tomará de la última información oficial que, al iniciarse cada ejercicio, hubiera dado a conocer el Consejo Nacional de Población.

ARTICULO 5o. Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, 3o. y 4o. se harán para todas las entidades federativas aunque alguna o varias de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o no se hubieran coordinado en derechos. Las partes que corresponderían a las entidades que no se hubieran adherido o coordinado serán deducidas del Fondo General, del Fondo Financiero Complementario de Participaciones o del Fondo de Fomento Municipal, según corresponda.

ARTICULO 6o. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo de la fracción I del Artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el Artículo 9o. de esta Ley. Los gobiernos de los estados publicarán, cuando menos una vez al año en el Diario Oficial de la entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus municipios.

ARTICULO 7o. Las participaciones que correspondan a las entidades en los fondos establecidos en el Artículo 2o., se calcularán por cada ejercicio fiscal de la Federación la cual, en forma provisional, afectará mensualmente a dichos fondos los mismos porcentajes señalados en el citado artículo, calculados sobre la recaudación total de la Federación en el mes de calendario anterior.

/Las entidades

Las entidades dentro del mismo mes en que se realice la afectación mencionada en el párrafo que antecede recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal de la Federación, ésta determinará las participaciones que correspondan a la recaudación total por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería que hubiera obtenido en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

ARTICULO 8o. Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere, las entidades, los municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y cobro que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

Sólo la Federación otorgará estímulos fiscales en relación con los ingresos federales, los cuales afectarán exclusivamente la percepción neta de la Federación. Las entidades no otorgarán estímulos en relación con las participaciones que reciban en ingresos federales.

La Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará bajo los lineamientos que se establezcan del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

ARTICULO 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

/La compensación

La compensación entre el derecho de las entidades y de los municipios a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación sólo podrán llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta Ley así lo autorice. Las deudas del Estado derivadas de ajustes en participaciones no están sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este Artículo y serán objeto de compensación.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y municipios.

CAPITULO II

DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

ARTICULO 10o. Los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura, podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de que se trate ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado, respectivamente, del convenio celebrado por el cual el estado se adhiera, del acto por el que se separe del sistema, y de los decretos de la legislatura del estado por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

ARTICULO 10-A. Las entidades federativas que opten por coordinarse en los términos del segundo párrafo de la fracción I del Artículo 2o. de esta Ley no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar

/excepciones

excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos
- d) Licencias para conducir vehículos
- e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil
- b) Registro de la propiedad y del comercio

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al e) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo se entenderá limitativo de la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Para los efectos de coordinación con las entidades se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

/El Distrito

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.

ARTICULO 10-B. Los estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el Artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el periódico oficial del estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Si posteriormente en la entidad o en los municipios se establecen derechos contrarios a lo dispuesto en el Artículo que antecede, la citada Secretaría así lo declarará, dándolo a conocer mediante declaratoria que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, la cual empezará a regir treinta días después de la fecha de esta publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos; en el caso de que el estado esté inconforme con esta declaratoria, se podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del Artículo 12 de esta Ley.

ARTICULO 11. Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

/ARTICULO 12.

ARTICULO 12. El estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme el artículo anterior de esta Ley.

El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación de la citada declaratoria. Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán las documentales de que disponga el estado.

Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan pruebas, acompañando las documentales de que dispongan.

Al admitirse la demanda se señalará la fecha para la celebración de una audiencia, que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes y, dentro de este término, tanto el estado que haya promovido el juicio, como el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran presentado con la demanda o contestación. En la audiencia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo.

CAPÍTULO III

DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LAS ENTIDADES
Y LA FEDERACION

ARTICULO 13. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial del estado y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último.

La Federación o el estado podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, en las materias a que este precepto se refiere. Las facultades que se otorguen al Departamento del Distrito Federal serán ejercidas por las autoridades fiscales del mismo.

En los convenios y en el acuerdo señalado en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

ARTICULO 14. Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

/ARTICULO 15.

ARTICULO 15. La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en los fondos establecidos en el Artículo 2o. y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, las entidades a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, sólo concentrarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 20% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que recauden, el que incluirán en su cuenta pormenorizada de recaudación.

La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que se causen, a cargo de la entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazos de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta Ley.

CAPITULO IV

DE LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION

ARTICULO 16. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de la entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

ARTICULO 17. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleva a cabo.

/El Secretario

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen.

ARTICULO 18. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En la convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.

ARTICULO 19. Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

ARTICULO 20. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I. Estará formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

/III. Las entidades

III. Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO: Baja California, 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.

IV. Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

ARTICULO 21. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados.

V. Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el de esta Ley.

/VI. Las demás

VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

ARTICULO 22. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I. Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

III. 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.

IV. Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

ARTICULO 23. Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo anterior, serán:

I. El director general, que tendrá la representación del mismo.

II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

/TRANSITORIOS

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. Esta Ley entrará en vigor, en toda la República, el día 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entrarán en vigor en lo conducente, el 1o. de enero de 1979.

ARTICULO SEGUNDO. Al entrar en vigor la presente Ley se abroga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados del 28 de diciembre de 1953.

ARTICULO TERCERO. A partir de la fecha en que entre en vigor la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, del 29 de diciembre de 1948; y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, del 28 de diciembre de 1953.

ARTICULO CUARTO. Para los efectos del artículo 2o., fracción I, de esta Ley, los gravámenes que las entidades locales o municipales convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se referirán al año de 1978 y a los gravámenes que estuvieron en vigor en dicho año.

ARTICULO QUINTO. Por el año de 1980, no se aplicará el procedimiento señalado en el artículo 3o. de esta Ley, sino que procederá como sigue:

I. Se sumarán todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales hubieran correspondido a la propia entidad y a las que la Federación hubiera pagado directamente a sus municipios, con exclusión de las relativas a los impuestos adicionales de 3% y de 2% sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de las recaudaciones que la entidad hubiera obtenido en dicho año por gravámenes estatales o municipales, que no debe mantener en vigor al iniciarse la vigencia de la presente Ley.

II. Se determinará la recaudación por el total de impuestos que en el mismo año a que se refiere la fracción anterior obtenga la Federación en la República.

III. Se dividirá la suma que resulte conforme a la fracción I, entre el monto determinado de acuerdo con la fracción II.

/IV. Se sumarán

IV. Se sumarán los resultados que, de acuerdo con la fracción anterior se obtengan en todas las entidades, y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada entidad represente en el total. Dicho tanto por ciento será la proporción en la que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones durante el ejercicio de 1980:

A partir del ejercicio de 1981, se aplicará en sus términos la fórmula del artículo 3o. de esta Ley.

ARTICULO SEXTO. Los estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Distrito Federal, percibirán, a partir de la fecha en que esta Ley entre en vigor, las participaciones que les correspondan sobre la recaudación federal que se obtenga a partir del 1o. de enero de 1980, aun cuando corresponda a impuestos causados con anterioridad, por los cuales ya no percibirán participaciones conforme a las diferentes leyes y decretos que las otorguen o que queden derogadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan, conforme a las leyes y decretos que quedarán derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación y las de impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o., fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que subsistan.

Lo dispuesto en este precepto es aplicable a las participaciones de los municipios que se pagan directamente por la Federación.

TRANSITORIOS DE LA LEY QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA
DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES VIGENTE A PARTIR
DEL 1o. DE ENERO DE 1981

ARTICULO QUINTO. El incremento en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones de 0.37% que establecía la Ley de Coordinación Fiscal, a 0.50% a que se refiere el artículo 2o. reformado de dicha Ley, se distribuirá entre las entidades federativas, a partir del mes en que el conjunto de las mismas convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el procedimiento de distribución de dicho Fondo.

ARTICULO DECIMO. Los porcentajes de participación sobre el impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, a que se refiere el artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se sustituirán, durante los años de 1981 y 1982, por los siguientes:

/I. Durante

I. Durante 1981 el porcentaje a que se refiere la fracción I del artículo citado, será el 50% y el mencionado en la fracción II del mismo precepto será de 50%.

II. Durante 1982, el porcentaje a que se refiere la fracción I será de 30% y el mencionado en la fracción II, será de 70%.

Las participaciones señaladas en el párrafo inicial y en la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, no se pagarán a los municipios que no se hagan cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Cuando se hagan cargo parcialmente, dichas participaciones les corresponderán proporcionalmente.

LEY QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES EN
MATERIA FISCAL VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1982

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor el día 1o. de enero de 1982.

ARTICULO TERCERO. Se abroga el Decreto relativo al Registro de los Compromisos que adquieren las entidades federativas con Garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales del 20 de junio de 1935 con sus reformas y adiciones.

Continuará vigente el registro de las obligaciones cuya inscripción se hubiera efectuado durante la vigencia del mencionado Decreto. En tanto se expide el Reglamento del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, se seguirán aplicando las normas establecidas en el Decreto que se menciona.

ARTICULO CUARTO. Se amplía el año de 1981, la vigencia del Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y las participaciones por dicho año se liquidarán en la misma forma como se efectuó para el año de 1980.

A partir del ejercicio de 1982, se aplicará en sus términos la fórmula del artículo 3o. de dicha Ley.

ARTICULO QUINTO. Durante 1982, 1983 y 1984, la participación en el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a que se refiere el artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se dividirá en la forma siguiente:

/I. Una tercera

I. Una tercera parte corresponderá al Fondo de Fomento Municipal y a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación, en los siguientes por cientos conforme a los años que se señalen:

a) En 1982, en un 50% al Fondo de Fomento Municipal y en 50% a los municipios donde estén ubicadas las aduanas.

b) En 1983 y 1984, en un 70% al Fondo de Fomento Municipal y en un 30% a los municipios donde estén ubicadas las aduanas.

II. Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal y se distribuirán a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos, en las proporciones que les correspondan.

LEY QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES EN
MATERIA FISCAL VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1983

TRANSITORIOS

ARTICULO DECIMO QUINTO. Se amplía al año de 1982 la vigencia del Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y las participaciones por dicho año se liquidarán en la misma forma como se ha efectuado para los años de 1980 y 1981.

A partir del ejercicio de 1983, se aplicará en sus términos la fórmula del artículo 3o. de dicha Ley.

Anexo III

TITULO QUINTO DE LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de las ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

/III. Los municipios,

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejorar así las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

/Las leyes

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

/Nunca

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

ARTICULO 116. Los estados pueden arreglar, entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos, sin la aprobación del Congreso de la Unión.

ARTICULO 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;

II. (Derogada);

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor, leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

/El Congreso

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

ARTICULO 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, y

III. Hacer la guerra, por sí, a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

ARTICULO 119. Cada estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro estado, o del extranjero, a las autoridades que los reclamen.

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención, por un mes, si se tratare de extradición entre los estados, y por dos meses, cuando fuere internacional.

ARTICULO 120. Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

ARTICULO 121. En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación;

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado, sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;

/IV. Los actos

IV. Los actos del estado civil, ajustados a las leyes de un estado, tendrán validez en los otros, y

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados por los otros.

ARTICULO 122. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del estado, y por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

