

Capítulo segundo

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN

EN MATERIA IMPOSITIVA	155
I. Colaboración entre autoridades fiscales federales y locales	155
1. Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales	156
2. Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México	156
3. Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal	159
4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo	165
II. Influencia de las convenciones nacionales fiscales en el desarrollo del federalismo fiscal	166
III. Génesis y evolución de la coordinación fiscal	168
1. Organismo gestor de la coordinación fiscal	169
2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones	171
3. Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda	179
4. Medidas propuestas por las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda para aminorar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento	180
5. Gestación de la coordinación fiscal integral	185
IV. Colofón	187

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN EN MATERIA IMPOSITIVA

Al señalarse en el texto original de la Constitución de 1917¹³⁸ como impuestos privativos de la Federación únicamente los aranceles al comercio exterior, se estableció la posibilidad de que tanto ella como los estados pudieran recaudar impuestos sobre las mismas fuentes de ingreso.

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

I. COLABORACIÓN ENTRE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y LOCALES

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

¹³⁸ Artículo 73, fracción IX. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. II, p. 757.

1. *Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales*¹³⁹

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

Aunque las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, efectuada en 1933, no cristalizaron en medidas de carácter legislativo porque la asamblea se reunió en los momentos en que estaba por concluir un periodo presidencial,¹⁴⁰ sus proposiciones tuvieron ya el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles que en esos momentos enfrentaban los erarios locales y la hacienda federal: el escaso rendimiento de los gravámenes existentes —no obstante su multiplicidad— insuficiente para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la nación y de las entidades federativas; y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso, que constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.

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

La Tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en 1947¹⁴¹ para que trazara el esquema de un plan nacional de arbitrios —un verdade-

¹³⁹ “Convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal”, *Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, Comisión Ejecutiva del Plan de Arbitrios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953, p. 2.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 1-8.

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

*Medidas propuestas por la Tercera Convención
Nacional Fiscal*¹⁴²

Esta asamblea consideró que la consolidación de la unidad económica nacional —indispensable para que la nación pudiera realizar sus fines esenciales— sólo podía lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios; asimismo, reconoció que uno de los obstáculos que se oponían a la consecución de la unidad económica de la nación era la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, que no permitía lograr la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades político-económicas que coexistían en el país, alcanzar la suficiencia de recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclamaba ni repartir equitativamente de la carga tributaria entre los contribuyentes.

Para corregir esas deficiencias, recomendó la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que tomara en cuenta el hecho de que la Federación, los estados y los municipios eran entidades políticas que coexistían obligatoriamente dentro de la organización constitucional con necesidades propias y funciones específicas, para cumplir con las cuales tenían como fuente común de recursos el patrimonio de los contribuyentes en la parte que era afectable por las leyes fiscales. Esto significaba que para que los tres niveles de gobierno pudieran obtener los recursos adecuados para suministrar los servicios públicos que cada uno tenía encomendados se re-

¹⁴² *Ibidem*, pp. 38-43.

quería una distribución técnica de facultades que coordinara la acción de las tres autoridades, y un equitativo reparto entre ellas de la facultad impositiva en unos casos, y del rendimiento de los gravámenes en otros.

a. Elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios

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

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

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

Los fines del citado organismo serían cuidar de la observancia de los acuerdos tomados por la Tercera Convención Nacional Fiscal y los de las que le siguieran, en los términos del Plan Nacional de Arbitrios redactado

por aquélla. Al efecto debería llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional que pudieran ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios para que sirvieran de base a una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación, los estados, el distrito y los territorios federales, y los municipios; y en general practicar todos los estudios e investigaciones necesarios para llevar a la práctica no sólo las recomendaciones de la citada convención, sino las medidas que fueran consecuencia de ellas, llevando el debido control de las leyes fiscales del país, y de los ingresos que con motivo de su ejercicio percibieran las entidades.

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

3. *Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal*¹⁴³

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

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

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 21-36 y sesión del 27 de noviembre de 1947, conclusiones VI, fracciones A, B, C y E; III incisos f) y g); X y XII, pp. 39-42.

nación de las facultades legislativas y administrativas de un gobierno a las de otras autoridades.

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

A. Ingresos privativos de las entidades federativas

Deberían establecerse como fuentes exclusivas de las entidades federadas en las que la Federación no habría de tener parte —ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales a la base gravable local— los tributos que recaían sobre la agricultura y la ganadería, el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad, y los expendios de bebidas alcohólicas —en consecuencia, la Federación debería derogar su impuesto especial sobre dichos expendios—, así como los derechos por la prestación de servicios públicos de carácter local, y los productos y aprovechamientos que les fueran propios. Los bienes raíces también deberían ser fuente particular de imposición estatal —con participación a los municipios en lo recaudado en su jurisdicción—. La Comisión Ejecutiva estudiaría y propondría leyes de impuestos a la propiedad rústica que mejoraran la captación de recursos por este concepto y permitieran a las entidades suprimir sus impuestos a la agricultura y a la ganadería.

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

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

B. Ingresos exclusivos de la Federación

Conforme a los principios del sistema fiscal que la Convención quería implantar, la carga fiscal debería redistribuirse de un modo más equitativo y eficiente, liberando dentro de lo posible los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo —que inciden en el consumidor final y son regresivos en relación con el ingreso—, y gravando fundamentalmente el ingreso neto de los individuos.

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

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

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

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

C. Ingresos sujetos a legislación concurrente, pero uniforme

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

Asimismo, sugirió a la Federación que suprimiera los impuestos especiales al comercio, derogara los impuestos sobre compraventa, actos, documentos y contratos de carácter mercantil incluidos en la Ley del Timbre, y que estableciera un impuesto sobre ingresos en función de las ventas mercantiles. Éste debería ser proporcional, con tasas lo más reducidas posible y sin hacer diferencia en razón de los productos —pero con tasas menores para la industria—, pagadero mediante declaraciones periódicas, no aplicable a las actividades industriales o comerciales objeto de un impuesto especial, y participable con los estados y los municipios. La Convención solicitó de las autoridades de ambos niveles de gobierno que fueran celebrando concordatos para ir logrando la uniformidad, base para alcanzar la fase final del proceso: el establecimiento en toda la república de un solo impuesto sobre los ingresos de acuerdo con las ventas comerciales.

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

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

También de aplicación concurrente deberían ser los impuestos especiales sobre la industria y el comercio, y sobre la explotación de recursos naturales. Recomendó la Convención que los impuestos especiales —sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar, de alcohol y bebidas alcohólicas, de cerveza y de aguas envasadas— existentes en los estados y en el distrito y los territorios federales se coordinaran con los impuestos similares que aplicara la Federación, y que sobre sus gravámenes especiales al comercio, a la industria y a la explotación de recursos naturales, la Federación generalizara y aumentara gradualmente la participación que en ese momento concedía a los estados y a los municipios. La recaudación federal por estos conceptos debería dividirse en dos porciones: una para la Federación y otra para las entidades locales, esta última, según la naturaleza del artículo gravado, sería distribuida entre las entidades federadas en relación con la producción y con el consumo real o estimado de cada jurisdicción.

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

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

Sería responsabilidad de la comisión calcular y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos especiales en vigor o en proyecto, y graduar y demarcar —dentro del mayor grado de aproximación posible— los porcentajes que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de los ingresos habrían de corresponder a la Federación, a los estados y a los municipios, así como practicar los estudios y estimaciones previas y preparar los proyectos de leyes para que los estados y municipios fueran

suprimiendo sus impuestos especiales sobre la elaboración o compraventa de alcoholes y bebidas alcohólicas, aguas envasadas y azúcar.

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

D. Apoyo federal a las entidades federadas

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

La Convención señaló además la obligación de la Federación de laborar con los gobiernos de los estados para la realización de los programas de desarrollo económico de sus fuentes de riqueza susceptibles de desenvolvimiento. Al efecto solicitó que a partir del ejercicio de 1949, para acelerar el adelanto económico de las entidades, la Federación aumentara en forma gradual sus aportaciones para realizar en cooperación con ellas obras relacionadas con los servicios de educación, salubridad y asisten-

cia, comunicaciones e irrigación, hasta alcanzar la proporción de dos a uno. A la Comisión cabría fijar el importe de los subsidios que deberían corresponder a las regiones económicamente atrasadas con la finalidad de impulsar su desarrollo propio, y también señalar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse para ello.

Respecto a la concesión de participaciones, atañería a la Comisión establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las que correspondieran a cada circunscripción en los impuestos que otra jurisdicción recaudara, reconociendo a las entidades que tuvieran derecho a compartir el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva; le correspondería asimismo determinar la forma y las bases para que las entidades participaran como mínimo de un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente —calculado sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores—, que sería distribuible a través del aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos a partir del ejercicio fiscal de 1949.

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

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

4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo

Al establecer la Tercera Convención Nacional Fiscal que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser implantado y ejecutado de común acuerdo entre la Federación y los estados, dio el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal, y el prever la existencia de tributos aplica-

dos sólo por un nivel de gobierno pero dando participación optativa en sus rendimientos al otro, sentó las bases para la integración del sistema fiscal.

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

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

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

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

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

Una de las circunstancias que determinan la estructura fiscal de un país es el subdesarrollo económico —del que aquélla es efecto y no causa—, pero por más que el sistema fiscal interactúe con las otras manifestaciones del escaso crecimiento económico, el perfeccionamiento de la

organización fiscal sólo puede aliviar los desequilibrios originados por ella, no los que derivan de la inexistencia de recursos, del deficiente aprovechamiento de ellos, o de factores sociopolíticos.

Los postulados de la última convención eran contradictorios: por una parte, se solicitaba de la Federación que diera los apoyos necesarios para fomentar el desarrollo económico estatal, así como que proporcionara auxilio a las entidades respecto a la prestación de los servicios de educación, salubridad y asistencia, comunicaciones e irrigación.¹⁴⁴ Por la otra, a pesar de que la administración deficiente de sus fuentes de recaudación —prácticamente las mismas que gravaba la Federación— era una de las causas del problema financiero de los estados, el proyecto de la convención entregaba en exclusiva a éstos —si bien mediante un proceso paulatino— la imposición de casi toda la materia gravable, compartiendo su recaudación con la Federación. Ésta conservaría como único tributo importante el impuesto sobre la renta, participable con los estados en lo que respecta a los rendimientos del capital y del trabajo. Esas metas eran antagónicas, y las circunstancias exigían el cumplimiento prioritario e inmediato de la primera; pero para hacerlo forzosamente tenía que contar la Federación con recursos suficientes que sólo podía obtener de una mayor recaudación.

Por esta razón, las decisiones de la Convención que se llevaron a la práctica se canalizaron por una parte a aliviar la anarquía e ineficiencia del sistema fiscal, que lo llevaban a originar una múltiple imposición y a obstaculizar la existencia del mercado común nacional, y por la otra a auxiliar a las entidades para que mejoraran sus sistemas fiscales, y por tanto incrementaran su recaudación. Los postulados que implicaban la disminución de los recursos federales al mismo tiempo que se exigía el apoyo federal no sólo para crear la infraestructura para el desarrollo, sino hasta para suministrar los servicios elementales, que eran responsabilidad de los estados, no concordaban con la realidad económica, política y social, y no pudieron ser cumplidos. Sin embargo, la labor de las convenciones, especialmente la de la última, tuvo trascendental importancia, porque representó el primer paso hacia el federalismo cooperativo en materia fiscal y sentó las bases para la integración del sistema fiscal.

Cierto que en el desarrollo de su evolución dicho sistema devino en una organización integrada con preponderancia del poder federal, cuando en el

¹⁴⁴ *Ibidem*, conclusiones III, inciso g), y X, pp. 39-42.

sistema proyectado por la Comisión el papel preeminente lo tenía el nivel local, ya que conforme a él hubiera pertenecido a los estados la imposición a la propiedad inmueble y a la transmisión gratuita de riqueza —con participación decreciente a la Federación respecto a esta última—; el impuesto general a las ventas hubiera sido federal en una primera fase, para terminar siendo un impuesto local de acuerdo con el consumo, participable en ambos casos, y hubiera correspondido a la Federación la imposición al comercio exterior y a la renta —con participación a los estados por lo que respecta a los rendimientos del capital y del trabajo—, así como algunos impuestos al consumo, también participables.

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

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

III. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL

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

De acuerdo con dicha Ley, eran restricciones indebidas, por una parte, expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que significaran diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías nacionales o extranjeras, ya fuera que esta discrepancia se estableciera respecto a la producción similar a la local, o entre productos semejantes de distinta procedencia, y por la otra, la expedición por los estados de leyes o decretos que prescribieran o mantuvieran en vigor medidas que directa o indirectamente prohibieran o gravaran la salida de su territorio de artículos de producción local, o la entrada a su jurisdicción —o la salida de ésta— de mercancías de otra entidad o extranjeras; o que establecieran o preservaran la vigencia de impuestos que implicaran alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro, y que por lo tanto entorpecieran el tránsito de las personas o de las cosas que atravesaran su territorio al sujetar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros a impuestos o derechos estatales cuya exacción se efectuara por aduanas o garitas locales, requiriera la inspección o registro de bultos, o exigiera la exhibición de guías de tránsito o la presentación de documentos que acreditaran el pago de los gravámenes.

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

1. *Organismo gestor de la coordinación fiscal*

Representadas en la Comisión Nacional de Arbitrios¹⁴⁵ estaban las secretarías de Gobernación, Economía y Hacienda con un delegado cada una —de los cuales el de esta última fungía como presidente en nombre del secretario de Hacienda—; un comisionado de cada una de las zonas fiscales actuaba en nombre de las entidades, y se completaba este organismo con tres agentes de los contribuyentes, que sólo tenían voz informativa. Cuando la Comisión trataba algún asunto en el que tuvieran interés los municipios, contaban éstos con un poderhabiente.

Aunque la Comisión servía de conducto a las entidades que solicitaban modificaciones en la legislación o en la fijación de participaciones, y a solicitud del gobierno federal o de los estados actuaba como consultor

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 38-43, y Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

técnico para la expedición de leyes en materia fiscal —y en este aspecto debía proponer medidas encaminadas a coordinar la actividad impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación y las entidades—, sus esfuerzos iban dirigidos principalmente a poner fin a las restricciones que las leyes fiscales de las entidades imponían al comercio interestatal. La Comisión estudiaba sistemáticamente la legislación tributaria vigente en cada estado, y cuando encontraba disposiciones o procedimientos de ese tipo, el gobierno federal pedía a la entidad que designara representantes que trabajaran con dicho organismo para resolver la situación.

Para impedir que la entidad que suprimiera sus procedimientos anti-constitucionales resintiera un perjuicio económico, previo estudio de sus circunstancias por la Comisión y por los representantes designados por el estado, diseñaba aquélla un programa considerando medidas que con el consentimiento del gobierno local podían aplicarse aisladamente o en combinación. Algunas de estas providencias se centraban en el perfeccionamiento del sistema fiscal del estado, prestándole asistencia técnica para crear nuevos arbitrios locales, o bien para mejorar sus leyes o sus sistemas de recaudación. Otras disposiciones preveían la ayuda pecuniaria, consistente en el aumento de una o varias participaciones en impuestos federales, o en la afectación en beneficio del estado de todos o parte de los rendimientos de las empresas propiedad del gobierno federal ubicadas dentro de su territorio, así como el otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de los servicios públicos, o para la ejecución de obras de fomento económico. Cuando el procedimiento adoptado no implicaba una entrada inmediata de recursos, el gobierno federal otorgaba un subsidio temporal mientras se obtenían resultados de las medidas aplicadas.

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

Corte de Justicia de la Nación demandando que la Federación reconociera la constitucionalidad de las leyes o procedimientos locales impugnados, y por lo tanto que se anulara el acuerdo dictado.

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

2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones

Todas las fuentes de recaudación están a disposición de los dos niveles de gobierno, excepto por algunas materias —no las más productivas— reservadas en la Constitución a la Federación:¹⁴⁶ el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales propiedad de la nación o sometidos a su dominio directo, las actividades de las instituciones de crédito y de las sociedades de seguros, y la utilización de los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, así como el consumo de energía eléctrica; la venta de cerillos y fósforos, de aguamiel y productos de su fermentación, y de gasolina y de otros productos derivados del petróleo; la explotación forestal, y la producción o el consumo de tabacos labrados y de cerveza.

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

Para poner fin al desorden tributario, a la participación por disposición constitucional respecto a los impuestos especiales reservados a la Federación sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos

¹⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXIX.

labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza, se sumó la participación opcional, procedimiento que se dio en relación con la imposición al ingreso y a la riqueza, y muy especialmente respecto a la imposición al consumo.

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

*A. Imposición a la riqueza*¹⁴⁷

a. Gravámenes a la traslación gratuita de riqueza

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

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

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

¹⁴⁷ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM, 1983, pp. 153-167; y Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 77, fracción XXIX.

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

Tanto esta ley como las anteriores eran técnicamente correctas. Sus tasas progresivas se fijaron atendiendo a diversas circunstancias: grado de parentesco entre el autor de la sucesión y los herederos y legatarios —o entre el donante y los donatarios según el caso—; edad, incapacidad permanente, capacidad económica del beneficiario, y monto de lo transmitido. Pero de hecho no se cumplían porque por falta de control sobre los bienes transferidos se aplicaban sólo sobre la propiedad inmueble, en tanto que las grandes fortunas que se transmitían por medio de acciones las evadían, cosa que también ocurría tratándose de la traslación de joyas, obras de arte y bienes muebles en general.

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

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

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

A nivel federal, la Ley del Timbre de 1975 gravó la adjudicación de inmuebles por sucesión, asimilándola a la compraventa, dejando exenta únicamente la ocurrida cuando se transmitía a ascendientes, descendientes y cónyuge o concubina como único bien la casa habitación del autor de la sucesión, si el valor de dicho inmueble no excedía de 500,000 pesos y no rendía productos. El impuesto se aplicaba sobre el valor del bien una vez sustraída una cifra igual al monto de diez veces el salario mínimo anual del Distrito Federal, esta ley fue abrogada al entrar en vigor la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Bienes, de 1980, que gravaba la adquisición por herencia.

Respecto a las transmisiones por donación, la Ley Federal del Impuesto sobre Donaciones fue abrogada por el artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Ingresos para 1964. A partir de este año los estados empezaron también a derogar sus disposiciones sobre esta materia, y salvo en Oaxaca y San Luis Potosí, en los que existía un impuesto sobre donaciones —al que se referían diversos artículos de la Ley de Hacienda en el primero, y del Código Fiscal en el segundo— en el resto de los estados dejó de existir un impuesto específico sobre la materia; pero la ausencia de éste no implicaba que las transmisiones gratuitas de riqueza dejaran de gravarse, pues aquellas que eran fácilmente controlables quedaban asimiladas a la transmisión onerosa de riqueza sin recoger las circunstancias que anteriormente existían para atenuar la carga fiscal: parentesco próximo, minoría de edad o ancianidad, incapacidad, baja posición económica del beneficiario, o lo exiguo de la transmisión.

A pesar de no existir en el nivel federal una ley específica sobre la imposición a las donaciones, la materia también estaba gravada. Tanto en la Ley del Timbre de 1953 como en la de 1975 la donación fue asimilada a la compraventa, y aunque no se especificaba que se limitaba a la que tenía por objeto la transmisión de inmuebles, la tarifa aplicable se refería

específicamente a éstos, sin considerar exentos a los ascendientes, descendientes, cónyuge o concubina. Esta ley fue abrogada en 1980 por la Ley Federal de Adquisición de Inmuebles, que también incluyó entre los actos objeto del impuesto a la donación. Ésta era asimismo gravada por la Ley del Impuesto sobre la Renta —excepto la realizada entre cónyuges y ascendientes y descendientes en línea recta sin importar el monto, y en los demás casos hasta una cantidad igual a tres veces el salario mínimo del área geográfica elevado al año.

b. Gravámenes a la propiedad o posesión de riqueza

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

Esta manifestación de la riqueza quedó pues como fuente exclusiva de tributación para las entidades federativas, obligadas a conceder una participación a sus municipios sobre el monto recaudado en su jurisdicción; hasta que por las reformas constitucionales de febrero de 1983, las contribuciones —incluyendo tasas adicionales— establecidas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y cambios de valor, pasaron a formar parte de las haciendas municipales.

*B. Imposición al consumo*¹⁴⁸

Fue respecto a los tributos al consumo¹⁴⁹ —sobre producción y venta de primera y de ulteriores manos— en los que la coordinación se dio más profusamente.

¹⁴⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, UNAM, 1972, pp. 8-96 y 134-152.

¹⁴⁹ Estas contribuciones recaudadas en las sucesivas etapas de la producción y de la distribución del bien gravado —o una sola vez en cualquiera de ellas—, son trasladadas al consumidor final expresamente o incluidas en el precio. El vendedor o productor que por motivos de control aparece en la ley como sujeto del tributo establecido para que sea cubierto por el consumidor final es en realidad sólo su retenedor. En el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se señalaba como “sujeto del impuesto” —así, entrecomillado— a la persona física o moral que habitualmente obtenía ingresos

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

A condición de que las entidades no mantuvieran en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria distintos de los autorizados en la propia ley y en el convenio respectivo —mismos que recaían en materias que la Federación no gravaba—, las legislaturas de los estados coordinados podían fijar sobre los ingresos imponderables percibidos en su jurisdicción una cuota de hasta 12 al millar, adicional al impuesto federal, que era de 18 al millar. Recibían además los estados coordinados el 40% de los recargos y multas cobradas en su territorio en relación con dicha ley.

Para estimular a los estados que no lo habían hecho a acogerse al régimen de coordinación, a partir de 1954 —año en el que entró en vigor la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles— se concedió a las entidades ya coordinadas una compensación adicional equivalente al 10% del importe que recibieran a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los tributos federales —exceptuando el propio impuesto sobre ingresos mercantiles—. Este incentivo operaba desde la fecha de celebración del convenio respecto a las entidades que fueran afiliándose al sistema de que se trata.

con motivo de las operaciones gravadas por ella, y añadía que sin que se considerara como alteración del precio oficial, aquélla podía trasladarlo expresamente al comprador o usuario del servicio desvinculándolo en las facturas o notas de venta del valor de la operación. Era obligatorio consignar separadamente el monto del gravamen en la primera enajenación que efectuaran a comerciantes o industriales tanto los productores como los primeros distribuidores de artículos de importación.

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

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

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

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

Respecto a los gravámenes reservados por la Constitución a la Federación —sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación sometidos a su dominio directo; consumo de energía eléctrica; venta de cerillos y fósforos, de aguamiel y productos de su fermentación, de gasolina y otros productos derivados del petróleo; explotación forestal, y producción o consumo de tabacos labrados y de cerveza— la participación operaba por disposición constitucional; pero era de carác-

ter opcional tocante a múltiples materias que los estados aceptaron no gravar a condición de recibir una participación en la recaudación federal.

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

*C. Imposición al ingreso*¹⁵⁰

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

La coordinación se convino a partir de 1973¹⁵¹ sólo respecto al ingreso global de las empresas causantes menores, y desde 1976¹⁵² también respecto a las empresas sujetas a bases especiales de tributación en los giros agrícola, ganadero y pesquero —ambos regímenes desaparecidos en 1990.

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

Para dichos contribuyentes la Secretaría de Hacienda estableció registros simplificados de sus operaciones, y determinó que calcularían su base gravable multiplicando los ingresos brutos obtenidos en el año de calen-

¹⁵⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 148, pp. 71-86, y *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976, pp. 16-19.

¹⁵¹ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 45 bis, en vigor desde el 18 de enero de 1973.

¹⁵² *Ibidem*, reformas de 31 de diciembre de 1975.

dario por la tasa —diferente según las distintas actividades enumeradas— que para la determinación estimativa del ingreso gravable señalaba la ley.

A partir de 1968¹⁵³ se sujetaron a bases especiales de tributación las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, que en cumplimiento de ellas determinaban su ingreso gravable de acuerdo con reglas generales expedidas al respecto por la Secretaría de Hacienda.

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

No quedaron sujetos a coordinación los impuestos que recaían sobre las empresas causantes mayores ni sobre los rendimientos del capital ni sobre los productos del trabajo. Por lo que toca a los dos últimos, cuando menos algunas utilidades derivadas del capital eran gravadas por la totalidad de los estados; prácticamente todas las entidades tenían establecidos tributos sobre los ingresos obtenidos por el ejercicio de profesiones independientes y de actividades artísticas, y algunas de ellas sujetaban a imposición el trabajo asalariado.

3. *Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda*¹⁵⁴

Cinco lustros transcurrieron antes de que volvieran a deliberar juntas las autoridades fiscales federales y estatales. Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y tesoreros de los estados coordinados respecto del impuesto so-

¹⁵³ Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, para 1968, artículo 5o. transitorio.

¹⁵⁴ Indetec, *Acuerdos y conclusiones de las reuniones nacionales de funcionarios fiscales (1972-1976)*, pp. 1-57.

bre ingresos mercantiles celebraron en noviembre de 1972 y enero de 1973 las dos primeras reuniones, a las que siguieron seis entre la última fecha y abril de 1975, y se efectuaron anualmente hasta 1979. A partir de 1977 sus labores deben contemplarse en relación con el Convenio Único de Coordinación, y después con el Convenio Único de Desarrollo; y a partir de 1982 —ya bajo el régimen de la nueva Ley de Coordinación en vigor desde 1980— también como vinculadas al Plan Global de Desarrollo, y posteriormente a los planes nacionales de desarrollo.

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

4. Medidas propuestas por las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda para aminorar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento

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

derales, y un perfeccionamiento de la coordinación fiscal y de la colaboración administrativa.

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

a. Providencias aplicables a nivel local

a') Erradicación de prácticas alcabalatorias

Para dejar de obstaculizar el comercio interestatal, desde la tercera reunión —abril de 1973— se acordó evitar todo tipo de procedimientos alcabalatorios.

b') Supresión de la competencia basada en ofrecer los mayores estímulos fiscales

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

En la tercera reunión se invitó a los tesoreros de los estados que todavía las concedían a que siguieran su labor de convencimiento a efecto de que en lo sucesivo no se otorgaran ni aun a título de subsidio, de que las ya acordadas se sustituyeran por subsidios cuyo importe no excediera del equivalente del 1.2% y sólo por el tiempo que faltara para su vencimiento, y de que sus respectivas jurisdicciones se vincularan con la comisión intersecretarial encargada de la formulación de la política sobre exenciones fiscales federales.

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

c') Perfeccionamiento de los ordenamientos fiscales
y de las técnicas de recaudación

La tendencia a implantar tasas progresivas en el impuesto predial se inició a raíz de las conclusiones de la primera reunión, y en la quinta —abril de 1974— se decidió precisar una política en materia de fiscalización para uniformar el control de la recaudación de impuestos y de recargos, así como la aplicación de sanciones.

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

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

a') Progreso de la coordinación fiscal

Como consecuencia de la primera reunión, los convenios de coordinación en ingresos mercantiles fueron uniformados, y lo fue el formato de declaración del impuesto sobre ingresos mercantiles como resultado del acuerdo de la sexta reunión —octubre de 1974—. La coordinación en los impuestos sobre alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, así como respecto del impuesto sobre la renta de las empresas causantes menores, se acordó en la cuarta reunión —octubre de 1973—, y en la octava —noviembre de 1975— se solicitó la delegación del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles.

b') Descentralización de funciones

En la cuarta reunión —octubre de 1973— se resolvió que para aumentar la eficiencia de la administración era necesario acercar las autoridades

a los causantes, y a aquéllas entre sí, por lo que se acordó que era indispensable acercar los centros de decisión a los contribuyentes, para lo que se requería que la Federación estableciera administraciones fiscales regionales y coordinara sus actividades con las de los fiscos locales.

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

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

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

c') Acrecentamiento de la colaboración administrativa

Como base para integrar el sistema de información fiscal nacional, el Indetec, de acuerdo con la comisión recibida en la cuarta reunión —octubre de 1973— inició el estudio para la estandarización de las claves codificadoras de las actividades económicas y para crear el registro nacional de causantes.

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

Al acentuarse cada vez más la conciencia de que la ineludible obligación de satisfacer las necesidades colectivas exigía la extensión del bienestar material hasta los grandes núcleos de población marginada, iba generándose la idea de que la coordinación no podía contemplarse sólo respecto a los ingresos, sino que debía examinarse conjuntamente con el gasto público, y que dentro de la reorganización administrativa debía incluirse la colaboración respecto a esta materia, lo que hacía imprescindible la uniformidad en la presentación de los presupuestos. Por eso, desde la quinta reunión —abril de 1974— se había pedido al Indetec que preparara el método que permitiera implantar en todas las entidades federativas la técnica de presupuestos por programas, y se acordó en la sexta —octubre de 1974— que los estados iniciarían estudios para introducir dicho sistema.

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

Para poder efectuar la asignación de responsabilidades y de recursos entre los tres órdenes de gobierno, así como para dotar a las haciendas de los estados y de los municipios de la capacidad económica que les permitiera resolver los problemas de su competencia, y realizar sus erogaciones en forma proporcional y acorde con la satisfacción de las necesidades sociales y económicas que debía afrontar cada nivel de gobierno, se hacía

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

5. Gestación de la coordinación fiscal integral

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

El grupo de trabajo encargado de redactar el anteproyecto de la nueva ley de coordinación estuvo coordinado por la Asesoría de la Subsecretaría de Ingresos, e integrado por representantes del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Comisión Nacional de Arbitrios, del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados y del Distrito Federal, de la Dirección de Auditoría Fiscal, de la Administración Fiscal Regional, de la Dirección de Ingresos Mercantiles, y de la Dirección de Inspección de Impuestos Especiales; y compuesto también por los representantes de los estados de Coahuila, Jalisco, Nayarit, Puebla, y del Distrito Federal. Este mismo grupo, al que se unió el representante de Baja

California, hizo el estudio y elaboró el anteproyecto de convenio tipo de coordinación fiscal estatal y federal.

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

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

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

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

IV. COLOFÓN

La coordinación es un proceso dinámico de intentos y rectificaciones. Tal como ha ocurrido en el pasado, la política y la administración tributaria tienen que seguir ajustándose a los cambios en el desarrollo económico, político y social. La coordinación en materia regulada por la Ley de Coordinación vigente desde 1980, fruto de un proceso iniciado en 1953, y por lo mismo que largo y lento, ha dado la posibilidad de que la eficacia de cada sucesivo paso haya sido probada en la práctica, y que el conjunto de ellos, organizado en un sistema, haya demostrado ajustarse a la realidad mexicana. Específicamente el trabajo de preparación del ordenamiento en vigor transcurrió en un lapso de tres años, y en su redacción tuvo participación un grupo de representantes de las entidades federativas —amén de que el anteproyecto de ley fue aprobado por la XI Reunión Nacional de Tesoreros de los Estados y Funcionarios de Hacienda, y posteriormente por los gobiernos de todos los estados—, lo que implicó un largo plazo de negociaciones y acuerdos. Pactos y arreglos que se han continuado bajo la vigencia de dicho estatuto, que ha sido objeto de numerosas modificaciones decididas con el consenso de todos los estados. Es este recurrir a negociaciones lo que inscribe a esta asignación de fuentes de ingreso, y a esta división de sus rendimientos —concomitante a una particular distribución de responsabilidades— dentro de la corriente del moderno federalismo fiscal.

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

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo re- caudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Aguamiel y productos de su fermentación				
Producción	E E M		\$0.01 a) \$0.045 L M \$0.01 L	a) Para ayuda económica del Valle del Mezquital. b) Para el Patronato del Maguey
Consumo	E M		\$0.011 L M \$0.014 L b) \$0.001 L \$0.006 L c)	c) Para aumentar la participación de los estados, excepto el de Hidalgo.
Benzol, tolol, xilol, nafta, alquitrán de hulla				
Producción	E		\$0.35 L	
Bosques y terrenos nacionales				
Explotación	E M	50% 50%*		* Sobre la participación recibida por el estado.
Caza				
Explotación	E M	50% 15%		* Sobre la participación recibida por el estado.

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo re- caudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Cerillos y fósforos				* Sobre la participación recibida por el estado.
Producción	E	15%*		
	M	34%*		
Consumo	E	25%		
	M	34%*		
Explotación forestal	E	30%		El artículo 2o. transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 1978 preveía que paulatinamente durante tres años a partir de 1979 desapareciera la cuota entonces en vigor de \$1.75 L con la cual se gravaba la producción y el consumo de cerveza. El artículo decía: durante los años de calendario que se indican, a la base del impuesto sobre producción y consumo de
Chicle	M	20%		
Explotación	E	35%		
	M	15%		
Cerveza				
Producción				
Adicional por producción <i>Ad valorem</i>	E		\$0.019 L \$0.13 L 2.8% ad val.	

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo re- caudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>		
Consumo				cerveza se le aplicará en vez de las cuotas establecidas la tarifa siguiente:		
Adicional por consumo	E		\$0.54 L \$0.10 L	Cuota		
<i>ad valorem</i>	E		36.6%	Años	Fija	Tasa de impuesto sobre el valor de la cerveza producida
Consumo	M		\$0.12 L	79	\$1.30	12%
Adicional por consumo			\$0.019 L	80	\$0.85	18%
<i>Ad valorem</i>			7.9 % ad val.	81	\$0.40	24%
				82	\$0.00	31%
				Las participaciones a las que se refería el artículo 4o. debieron ajustarse en los años antes citados en la misma proporción en la que variara la cuota fija. El Distrito Federal percibía además de la participación como entidad, la correspondiente a los municipios.		

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo re- caudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Energía eléctrica				<p>* La participación municipal la determinaban las legislaturas locales en proporción a los KWH. Cuando para la realización de las obras se utilizaban tierras agrícolas que constituían fuentes de riqueza para las entidades afectadas, correspondía el 70% de la participación a las entidades en las que estuviera situada la planta. El resto se distribuía a las demás entidades en proporción al número de hectáreas inutilizadas. Cuando más del 50% de la energía era consumida en entidades distintas de las afectadas, entre éstas se distribuía el 30% de la participación sobre consumo y el 70% restante entre las afectadas en proporción a las hectáreas inutilizadas. Las entidades beneficiadas con el excedente de las participaciones por producción y consumo, debían destinar el 25% de lo percibido a los municipios en cuyo territorio se encontraran ubicadas las obras.</p>
<i>Producción e introducción</i>		10% *		
Consumo		30% *		

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Minería Concesiones de explotación minera		100%		
Producción de minerales metálicos, compuestos metálicos, y minerales no metálicos		3.5% (1) 1.0% (2) 2.5% (3) *		(1) oro, plata y azufre. (2) hierro, carbón y manganeso. (3) otros. * Las legislaturas estatales fijaban la participación municipal.
Pesca y buceo		50% 40*		* Sobre la participación recibida por el estado.
Petróleo y sus derivados Producción e importación Consumo		9% 1% 9% 1%		* La participación a los municipios donde se consumían los productos importados se liquidaba conforme a la distribución que señalaba la legislatura local, o en su defecto, en proporción al número de habitantes de cada municipio.
Sal Producción Exportación		50% 40% 50% 50%		*Sobre la participación percibida por el estado.

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Tabacos labrados				
Producción		2%		
Consumo		13% 5%		
Terrenos nacionales				* Sobre la participación percibida por el estado.
Venta o arrendamiento		25% 50%		
Gasolina				* Sobre la participación percibida por el estado.
Venta		10% 20%		
Consumo			\$0.35 L	

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

E. Estado.

M. Municipios.

Fuente: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

CUADRO II
IMPUESTOS SUJETOS PARTICIPACIÓN OPCIONAL (1979)

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

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo recaudado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Alfombras, tapetes y tapices Compraventa de primera mano	E M	10% 10%*		* Sobre la participación percibida por el estado.
Consumo	E M	30% 10%*		
Artículos eléctricos, cintas, aspiradoras y pulidoras Compra venta de primera mano	E M	10% 10%*		* Sobre la participación recibida por el estado.
Consumo	E M	30% 10%*		
Automóviles y camiones Venta de primera mano	E M	20% 40%		Existía además una participación de 20% para el Comité Nacional de Caminos Vecinales. * Sobre la participación recibida por el estado.
Cemento Producción	E M	20% 10%*		* Sobre la participación recibida por el estado.
Consumo	E M	20% 10%*		

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo reca- ducado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Ingresos mercantiles	E M	45% 20%*		* Sobre la participación recibida por el estado.
Llantas y cámara de hule				Del ingreso líquido percibido tanto por la Federación como por los estados, se destinaba un 20% para caminos vecinales.
Producción	E	20%		
Consumo	E	20%		
Renta				* Sobre la participación recibida por el estado.
Ingreso global gravable de las empresas causantes menores, y de los sujetos a bases especiales de tributación	E M	45% 20%*		
Productos del trabajo (únicamente sobre las multas y recargos relacionadas con este impuesto)	E	45%		
Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal (únicamente sobre los recargos y multas relacionadas con este impuesto)	E	45%		
Tenencia o uso de automóviles	E M	20% 10%*		* Sobre la participación recibida por el estado.
Artículos de vidrio o cristal Compraventa de primera mano	E	40%		

SUBSIDIO

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo reca- ducado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Herencias y legados				Esta subvención equivalía a lo que cada estado había percibido en 1961 por concepto de impuestos locales sobre herencias y legados.

CUOTA ADICIONAL

<i>Impuestos</i>	<i>Entidades (#)</i>	<i>% sobre lo reca- ducado en cada jurisdicción</i>	<i>Cuota fija sobre producción o consumo</i>	<i>Observaciones</i>
Despepite de algodón Producción	E M	12 al millar 15%*		No era participación, sino una cuota adicional al impuesto federal que era del 18 al millar. * Sobre la cuota estatal

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

E. Estados.

M. Municipios.

Fuente: Leyes respectivas.

Elaboración de la autora.

CUADRO III
IMPUESTOS EN LOS QUE PARTICIPABA CADA ENTIDAD HASTA 1979

Participación por disposición constitucional															Participación opcional																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	s CA															
Entidades	A B C					A B C A B										A B C D															
Aguascalientes				x	x	x		x		x	x	x	*	x		x	x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Baja California				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	*	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Baja California Sur				x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	*	x		x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Campeche				x	x	x	x		x	x	x		x	x			x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Coahuila	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	*	x		x	x		x	x	x		x	x		x	x	x	x	
Colima				x	x	x		x	x	x		x	x	*	x			x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Chiapas				x	x	x		x	x	x		x	x	*	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Chihuahua	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Distrito Federal	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Durango	x			x	x	x		x	x	x		x	x	*	x			x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Guanajuato	x	x			x	x	x		x	x	x		x	*	x		x	x		x	x	x		x	x		x	x	x	x	
Guerrero	x			x	x	x		x	x	x		x	x	*	x			x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Hidalgo	x			x	x	x		x	x	x		x	x	*	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Jalisco				x	x	x	x		x	x	x		x	*	x			x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	
México	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	*	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Michoacán	x			x	x	x		x	x	x		x	x	*	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Morelos	x			x	x	x		x	x	x		x	x	*	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Nayarit				x	x	x	x		x	x	x		x	*	x			x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	
Nuevo León				x	x	x	x	x	x	x	x		x	*	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Oaxaca				x	x	x		x	x	x		x	*	x			x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	

Participación por disposición constitucional															Participación opcional																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		
Entidades	A B C					A B C A B					A B C D																					
Puebla	x			x	x	x		x	x	x	*	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
Querétaro	x			x	x	x		x	x	x		*	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Quintana Roo				x	x	x	x		x	x	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		
San Luis Potosí	x	x			x	x	x		x	x	x	*	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Sinaloa				x	x	x	x	x	x	x	x		*	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Sonora				x	x	x	x	x	x	x	x	x	*	x			x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Tabasco					x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Tamaulipas				x	x	x	x		x	x	x	x	*	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Tlaxcala	x				x	x	x		x	x	x	*	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Veracruz	x				x	x	x	x	x	x	x		*	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Yucatán					x	x	x	x	x	x	x		x				x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Zacatecas					x	x	x		x	x	x	*	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x

NOTAS EXPLICATIVAS DEL CUADRO III

Participación por disposición constitucional

1. Aguamiel y productos de su fermentación (producción y consumo).
2. Benzol, toluol, xilol, y naftas de alquitrán, de hulla (consumo).
3. Explotación de terrenos o bosques nacionales.
4. Explotación de caza.
5. Cerillos y fósforos (producción y consumo).

- 6. A Cerveza, consumo, ordinario y adicional al consumo.
- 6. B Cerveza, producción, ordinario y adicional a la producción.
- 6. C 6% sobre el valor de la cerveza.
- 7. Energía eléctrica, producción, introducción y consumo.
- 8. Explotación forestal.
- 9. A Gasolina importada (consumo).
- 9. B Gasolina nacional (consumo).
- 9. C Gasolina (venta).
- 10. A Minerales, metales, compuestos metálicos y minerales no metálicos, (producción).
- 10. B Concesiones mineras.
- 11. Pesca, explotación.
- 12. Petróleo y sus derivados, producción nacional, importación y consumo.
- 13. Sal, producción y exportación.
- 14. Tabacos labrados, producción y consumo.
- 15. Terrenos nacionales, venta o arrendamiento.

Participación opcional

- 1. A Aguardiente, producción.
- 1. B Envasamiento de bebidas alcohólicas y consumo.
- 1. C Alcohol potable, consumo.
- 1. D Alcohol desnaturalizado, cabeza y colas envasadas en recipientes menores. (consumo).
- 2. Aguas envasadas y refrescos, compraventa de primera mano y consumo.
- 3. Alfombras, tapetes y tapices, compraventa de primera mano y consumo.
- 4. Artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras, compraventa de primera mano.
- 5. Automóviles y camiones ensamblados, venta de primera mano.
- 6. Cemento, producción y consumo.

7. Aceites, grasas y lubricantes, primera reventa.
8. Llantas y cámaras de hule, producción y consumo.
9. Automóviles, uso o tenencia.
10. Artículos de vidrio o cristal, compraventa de primera mano.
11. Recargos y multas del impuesto sobre productos de trabajo.
12. Recargos y multas del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal.
13. Ingresos mercantiles.
14. Ingreso global de las empresas (causantes menores y sujetos a bases especiales de tributación).

CA. Cuota adicional: despepite de algodón.

S. Subsidios: herencias y legados.

* La reciben directamente de los municipios.

Fuente: Datos de la Coordinación Fiscal.

Elaboración de la autora.

CUADRO IV
IMPUESTOS EN VIGOR EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1979

Entidades	1	2		3						4	5	6		7	8		9		10		11						12			13	14	15	16
		A	B	A	B	C	D	E	F			A	B		A	B	A	B	A	B	A	B	C	D	E	F	A	B	C				
Agascalientes	x	x	x	x	x	x	x	x	x						x	x									x	x	x	x	x				
Baja California	x	x	x	x	x		x	x				x	x			x	x			x							x	x	x				
Baja California Sur		x						x	x															x			x	x	x				
Campeche	x	x		x	x		x	x						x		x		x	x	x				x			x	x	x				
Coahuila		x										x	x			x	x							x			x	x	x				
Colima		x	x			x		x								x	x		x					x			x	x					
Chiapas		x	x		x			x	x						x				x	x				x			x	x	x				
Chihuahua	x	x			x	x	x	x	x				x							x	x			x			x	x	x				
Distrito Federal				x	x																			x			x	x					
Durango		x	x		x		x	x		x		x					x		x	x	x			x		x	x	x	x		x		
Guanajuato			x	x	x	x	x	x			x													x			x	x	x	x			
Guerrero	x	x	x	x	x		x	x	x									x						x			x	x					
Hidalgo		x	x	x	x	x		x	x	x						x			x					x		x	x	x					
Jalisco	x	x		x	x	x	x		x							x			x					x			x	x	x		x		x
México		x		x	x	x	x	x	x						x			x	x	x				x			x	x					
Michoacán		x	x	x	x		x	x	x							x			x					x			x	x					
Morelos		x		x	x			x	x			x				x	x	x		x				x			x	x	x		x		
				I	I		I																				II		I				

Entidad	1	2		3						4	5	6		7	8		9		10		11						12			13	14	15	16
		A	B	A	B	C	D	E	F			A	B		A	B	A	B	A	B	A	B	C	D	E	F	A	B	C				
Nayarit			x	x	x		x	x	x						x		x	x		x				x			x	x	x		x		
Nuevo Leon								x	x														x				x	x	x		x		
Oaxaca			x	x	x		x	x														x		x			x	x	x				
Puebla		x	x		x	x		x	x	x								x	x	x				x			x	x	x				x
Querétaro		x				x		x	x							x		x	x	x			x				x	x	x				
Quintana Roo	x	x						x	x		x				x				x					x			x	x	x				
San Luis Potosí	x		x		x	x							x			x			x				x		x		x	x	x				
Sinaloa		x	x		x		x	x					x			x			x					x			x	x	x				
Sonora			x		x	x		x	x		x	x				x	x							x			x	x	x		x		
Tabasco	x	x		x	x			x	x							x	x	x		x				x			x	x	x				
Tamaulipas	x		x					x	x						x	x	x	x		x				x		x	x	x					
Tlaxcala				x			x	x	x															x			x	x	x				
Veracruz		x		x			x	x	x							x	x		x					x			x	x	x				
Yucatán		x	x		x		x	x	x						x		x	x		x				x			x	x	x				
Zacatecas			x	x	x	x		x							x		x			x				x			x	x	x				
				I	I		I																				II		I				

CUADRO IV
IMPUESTOS EN VIGOR EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1979 (continuación)

[illegible]

Entidad	17	18	19	20	21				22	23	24	25	26	27		28		29	30				31	32	33	34	35			36	37		
					A	B	C	D						A	B	A	B		A	B	C	D					A	B	C		A	B	
Nayarit		x			x	x	x						x						x	x	x			x	x	x	x			x		x	
Nuevo Leon		x		x	x			x	x	x	x							x	x	x	x						x			x		x	
Oaxaca		x	x		x				x	x									x	x						x				x			
Puebla		x				x		x	x										x	x	x		x	x	x	x				x		x	
Querétaro		x			x		x		x					x	x				x	x	x	x					x	x			x		
Quintana Roo		x			x	x	x		x								x		x	x							x			x			
San Luis Potosí		x	x		x	x	x		x	x	x	x					x	x	x	x	x	x		x	x			x			x		x
Sinaloa		x				x		x	x				x						x	x	x					x	x	x	x		x		
Sonora					x	x		x										x	x	x	x					x	x	x	x		x		
Tabasco		x		x	x		x	x	x	x			x		x				x	x			x		x			x			x		x
Tamaulipas		x			x	x		x		x			x					x	x	x			x		x	x	x	x			x		x
Tlaxcala		x							x	x			x						x	x						x	x	x		x	x		x
Veracruz		x			x	x			x	x									x	x	x						x	x			x		
Yucatán	x	x			x		x	x	x	x			x		x		x		x	x						x		x			x		x
Zacatecas					x				x					x		x			x	x	x						x	x			x		x
			III							IV																							

NOTAS EXPLICATIVAS DEL CUADRO IV

I. Impuestos sujetos a participación por convenios de coordinación. No obstante aparecen enumerados en las Leyes de Ingresos.

II. Impuesto sobre las ventas. Se trata en realidad de la participación correspondiente al impuesto sobre ingresos mercantiles, que era un gravamen federal.

III. Sobre donaciones. Salvo en Oaxaca y San Luis Potosí no existía un impuesto específico sobre la materia, pero otros estados lo incluían en los impuestos sobre la transmisión o adquisición de dominio.

IV. Impuesto sobre herencias y legados. Excepto Guanajuato, Baja California Sur, Distrito Federal, las entidades derogaron sus leyes en la materia; pero el gravamen siguió apareciendo enumerado. Se trataba en realidad de un subsidio federal equivalente a lo que en 1961 había percibido cada entidad por este concepto.

Fuente: Ordenamientos fiscales de las entidades federativas. Elaboración de la autora.

1. Actos y operaciones contractuales.
2. A Agricultura, compraventa de primera mano.
2. B Agricultura, producción.
3. A Aguardiente, producción o compraventa de primera mano.
3. B Alcohol, producción o compraventa de primera mano.
3. C Alcohol, compraventa de segunda y ulteriores manos.
3. D Bebidas Alcohólicas, producción o compraventa de primera mano.
3. E Bebidas alcohólicas, ventas de segundas y ulteriores manos. Expendios.
3. F Bebidas alcohólicas al coqueo.
4. Expendios de pulque.
5. Aguas envasadas y refrescos.
6. A Algodón, desepite.
6. B Algodón, compraventa.
7. Anuncios.
8. A Apicultura, producción.
8. B Apicultura, compraventa.
9. A Avicultura, compraventa.
9. B Avicultura, producción.
10. A Azúcar, adquisición.
10. B Azúcar, panela y mieles incristalizables, producción o compraventa.

- 11. A Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles.
- 11. B Arrendamiento y subarrendamiento de muebles.
- 11. C Capitales invertidos con garantía de inmuebles.
- 11. D Capitales, productos.
- 11. E Constitución de hipotecas.
- 11. F Incremento al valor y mejoría específica de la propiedad.
- 12. A Comercio e industria (ingresos mercantiles).
- 12. B Comercio e industria, impuestos locales autorizados.
- 12. C Comercio e industria (conceptos diversos).
- 13. Contribuciones especiales.
- 14. Contribuciones para obras públicas.
- 15. Chatarra, desperdicios de metales y similares.
- 16. Despachos, sucursales o representantes en general.
- 17. Desperdicio de papel, cartón y cartoncillo.
- 18. Diversiones y espectáculos públicos.
- 19. Donaciones.
- 20. Empresas portadoras de personas y cosas.
- 21. A Ganadería, compraventa.
- 21. B Ganadería, cría.
- 21. C Ganadería, esquilmos.
- 21. D Ganadería, sacrificio.
- 22. Gasolina y demás derivados del petróleo.
- 23. Herencias y legados.
- 24. Ingresos y erogaciones turísticas (hospedaje).
- 25. Instrumentos públicos.
- 26. Juegos y apuestas permitidas.
- 27. A Leche, pasteurización.

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

CUADRO V
EVOLUCIÓN DE FONDOS DE PARTICIPACIÓN
(Millones de pesos)

Entidades	1979			1980		
	FG (1)	FFC (2)	FFM	FG (1)	FFC	FFM
Aguascalientes	378	34		619	55	
Baja California	1 953	36		3 197	58	
Baja California Sur	291	28		477	45	
Campeche	392	34		951	55	
Coahuila	1 515	36		2 480	58	
Colima	276	37		451	59	
Chiapas	2 683	53		4 392	86	
Chihuahua	1 810	48		2 954	77	
Distrito Federal (4)	15 738	47		25 764	76	
Durango	597	40		978	65	
Guanajuato	1 733	71		2 846	13	
Guerrero	954	49		1 569	80	
Hidalgo	544	48		840	69	
Jalisco	4 238	70		6 939	113	
México	7 434	76		12 171	122	
Michoacán	1 099	62		1 799	100	
Morelos	585	39		958	63	
Nayarit	456	40		746	64	
Nuevo León	4 114	44		6 735	71	
Oaxaca	661	49		1 082	78	
Puebla	1 767	66		2 895	105	
Querétaro	697	37		1 118	60	
Quintana Roo	251	27		411	44	
San Luis Potosí	713	48		1 167	77	
Sinaloa	1 945	48		3 184	77	
Sonora	2 294	41		3 756	66	
Tabasco	4 776	41		7 819	66	
Tamaulipas	1 763	41		2 897	66	
Tlaxcala	262	38		429	62	
Veracruz	4 112	86		6 731	138	
Yucatán	716	39		1 094	62	
Zacatecas	377	50		616	81	
<i>Total</i>	67 124	1 498		110 069	2 311	

Entidades	1981			1982		
	FGP	FFC	FFM (3)	FGP	FFC	FFM
Aguascalientes	822	156	37	1 374	263	282
Baja California	4 287	83	20	6 924	140	30
Baja California Sur	635	141	34	1 032	229	51
Campeche	1 237	119	29	2 128	194	216
Coahuila	3 297	101	24	5 513	169	183
Colima	604	205	50	1 011	301	373
Chiapas	5 846	113	27	9 775	167	205
Chihuahua	3 961	121	29	6 623	195	221
Distrito Federal	34 165	61	*	57 134	107	*
Durango	1 302	139	33	2 177	219	251
Guanajuato	3 775	159	39	6 313	274	290
Guerrero	2 086	141	34	3 388	224	51
Hidalgo	1 181	164	40	1 919	275	60
Jalisco	9 227	125	30	14 987	215	45
México	16 139	124	30	26 215	217	45
Michoacán	2 390	167	40	3 882	269	61
Morelos	1 302	149	36	2 114	241	54
Nayarit	993	181	44	1 660	247	328
Nuevo León	8 946	83	20	14 532	146	30
Oaxaca	1 435	162	39	2 331	249	59
Puebla	3 847	153	37	6 432	259	278
Querétaro	1 500	135	33	2 437	228	49
Quintana Roo	547	148	36	914	255	268
San Luis Potosí	1 551	173	42	2 594	280	312
Sinaloa	4 258	119	29	6 916	187	43
Sonora	5 056	108	26	8 212	159	39
Tabasco	10 376	64	16	17 351	112	117
Tamaulipas	3 837	104	25	6 417	162	190
Tlaxcala	569	169	41	950	290	306
Veracruz	8 934	117	28	14 940	206	213
Yucatán	1 465	135	33	23 800	219	47
Zacatecas	820	201	981	1 372	322	363
<i>Total</i>	146 426	4 320	1 027	263 367	7 020	5 060

Entidades	1983			1984		
	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM
Aguascalientes	2902	562	749	4 604	1 958	1 196
Baja California	14 646	305	104	22 427	955	559
Baja California Sur	2 214	512	465	3 271	1 262	968
Campeche	4 495	415	558	7 765	863	769
Coahuila	11 647	375	485	19 762	1 395	808
Colima	2 137	623	884	3 256	1 825	1 280
Chiapas	20 651	342	493	30 563	1 192	747
Chihuahua	14 020	412	564	20 505	1 593	915
Distrito Federal	121 550	209	*	182 526	893	*
Durango	4 599	494	634	6 828	2 898	1 266
Guanajuato	13 332	535	480	19 855	2 630	1 338
Guerrero	7 166	490	168	10 439	3 691	373
Hidalgo	4 123	510	611	6 184	4 245	1 663
Jalisco	31 687	442	159	47 348	1 560	249
México	55 513	455	160	86 114	1 653	257
Michoacán	8 200	566	202	11 971	4 448	445
Morelos	4 464	501	180	6 629	2 510	320
Nayarit	3 509	458	740	4 947	2 553	1 235
Nuevo León	30 693	351	108	46 089	935	171
Oaxaca	5 067	539	727	7 335	5 894	1 948
Puebla	13 585	550	741	18 672	3 055	1 401
Querétaro	5 150	435	169	7 693	1 689	261
Quintana Roo	1 932	575	722	3 026	1 446	1 084
San Luis Potosí	5 528	556	806	8 375	3 467	1 528
Sinaloa	14 625	410	141	21 212	1 589	239
Sonora	17 689	344	388	25 870	1 014	696
Tabasco	36 650	231	319	62 319	333	407
Tamaulipas	13 631	376	473	21 366	1 560	831
Tlaxcala	2 009	588	822	2 914	3 268	1 518
Veracruz	31 622	470	585	48 104	1 933	1 035
Yucatán	5 186	503	632	7 704	2 342	1 161
Zacatecas	2 899	393	927	4 072	4 779	1 948
<i>Total</i>	513 121	14 827	15 496	779 765	71 428	28 616

Entidades	1985			1986		
	FGP	FFC	FFM	FGP	FFC	FFM
Aguascalientes	6 827	3 247	1 603	10 270	5 204	1 612
Baja California	35 197	1 455	807	56 972	1 997	795
Baja California Sur	5 601	1 708	1 198	8 316	2 851	1 192
Campeche	10 824	1 706	985	22 779	1 988	969
Coahuila	27 841	2 291	1 106	43 047	3 563	1 107
Colima	4 993	2 954	1 626	7 693	4 396	1 620
Chiapas	48 621	1 758	949	68 709	2 956	953
Chihuahua	33 136	2 458	1 215	47 732	3 893	1 216
Distrito Federal	266 636	1 333	*	430 817	1 957	*
Durango	10 779	4 409	1 833	16 469	6 846	1 825
Guanajuato	30 393	4 058	1 801	51 116	5 629	1 768
Guerrero	16 353	5 316	578	25 532	8 296	582
Hidalgo	9 916	6 609	2 408	15 549	9 530	2 370
Jalisco	68 527	2 635	348	110 329	3 826	350
México	124 937	2 944	370	189 080	4 569	377
Michoacán	19 772	5 831	2 416	28 327	9 689	2 399
Morelos	11 088	3 744	458	15 586	6 321	469
Nayarit	8 325	3 626	1 612	11 366	6 073	1 617
Nuevo León	67 660	1 613	242	104 487	2 412	245
Oaxaca	12 000	7 758	2 897	17 020	12 907	2 878
Puebla	29 733	4 599	1 972	42 511	7 689	1 984
Querétaro	11 376	2 761	1 312	18 061	4 149	1 307
Quintana Roo	4 711	2 393	1 411	7 437	3 776	1 414
San Luis Potosí	12 976	5 212	2 136	19 271	8 441	2 137
Sinaloa	32 663	2 431	329	50 137	3 723	331
Sonora	43 063	1 474	883	63 935	2 278	877
Tabasco	87 748	517	468	134 013	778	466
Tamaulipas	33 717	2 378	1 148	53 508	3 454	1 135
Tlaxcala	4 709	4 781	2 083	6 899	7 791	2 083
Veracruz	72 153	3 140	1 455	118 618	4 479	1 440
Yucatán	11 927	3 568	1 644	17 989	5 805	1 640
Zacatecas	6 932	6 460	2 735	10 756	9 683	2 684
<i>Total</i>	1 171 134	107 167	42 028	1 823 881	166 949	41 848

Entidades	1987			1988		
	FGP	FFC	FFM	FGP (5)	FFC	FFM
Aguascalientes	35 640	10 602	3 356	71 502	25 245	6 490
Baja California	152 363	5 164	1 645	311 208	11 919	3 125
Baja California Sur	25 114	6 762	2 307	51 162	16 056	4 300
Campeche	48 133	6 703	2 072	105 697	14 695	3 896
Coahuila	117 604	9 133	2 609	237 515	21 389	5 264
Colima	21 212	11 150	3 454	43 416	25 750	6 651
Chiapas	212 433	6 689	2 053	430 572	15 598	3 990
Chihuahua	130 669	9 850	2 836	260 275	23 149	5 710
Distrito Federal	1 060 209	5 533	*	2 219 898	12 413	*
Durango	40 753	19 288	4 997	83 884	44 145	10 478
Guanajuato	127 887	15 695	4 350	270 478	34 988	8 694
Guerrero	61 974	23 247	3 592	127 652	53 406	10 222
Hidalgo	37 472	27 578	6 906	83 285	58 486	14 167
Jalisco	286 341	10 290	885	579 899	23 961	1 777
México	498 470	12 458	1 024	1 028 332	29 283	2 115
Michoacán	75 156	25 481	6 590	157 362	57 376	13 713
Morelos	46 768	14 896	1 243	95 990	34 644	2 533
Nayarit	33 935	14 167	3 947	64 471	32 583	7 993
Nuevo León	264 348	6 692	592	559 610	14 979	1 150
Oaxaca	47 695	31 926	8 128	98 395	72 978	17 127
Puebla	123 269	18 569	5 038	252 848	42 839	10 357
Querétaro	49 740	10 624	3 054	103 622	24 306	6 072
Quintana Roo	18 156	11 288	3 271	41 789	24 141	6 268
San Luis Potosí	50 410	22 582	5 851	111 496	48 286	11 846
Sinaloa	141 207	9 315	815	288 807	21 689	1 623
Sonora	181 243	5 613	1 801	368 117	13 044	3 420
Tabasco	341 665	2 139	818	721 374	4 795	1 413
Tamaulipas	127 309	10 120	2 799	271 981	22 307	3 370
Tlaxcala	20 570	18 262	5 086	42 354	41 902	10 289
Veracruz	304 971	12 226	3 451	618 932	28 574	6 998
Yucatán	48 532	15 077	4 125	101 326	34 199	8 371
Zacatecas	27 094	26 597	7 058	55 733	60 472	14 566
<i>Total</i>	4 758 342	435 716	105 753	9 858 982	989 597	213 988

Entidades	1989			1990		
	FGP (5)	FFC	FFM	FGP	FGP (6)	FFM
Aguascalientes	91 747	34 568	8 207	156 679		9 359
Baja California	433 367	14 859	3 862	520 166		5 653
Baja California Sur	75 511	20 155	5 301	111 664		6 119
Campeche	134 120	21 606	4 969	190 141		6 730
Coahuila	305 680	30 008	6 754	394 764		10 242
Colima	57 640	33 742	8 326	113 529		7 853
Chiapas	548 624	21 296	5 047	673 447		7 932
Chihuahua	347 908	29 840	7 192	446 365		10 539
Distrito Federal	2 831 484	17 078	*	3 368 446		*
Durango	108 711	59 067	13 411	206 393		14 185
Guanajuato	341 022	48 369	11 095	468 154		16 019
Guerrero	167 344	70 951	13 746	293 822		18 503
Hidalgo	105 324	86 982	15 463	232 004		16 618
Jalisco	745 234	32 353	2 259	902 181		3 657
México	1 268 403	42 498	4 225	1 520 848		4 945
Michoacán	202 645	77 387	17 556	343 226		20 822
Morelos	128 617	45 375	10 560	210 760		12 763
Nayarit	89 457	43 868	8 646	134 488		10 878
Nuevo León	704 379	21 599	2 223	843 994		2 376
Oaxaca	127 403	96 481	21 918	278 918		19 973
Puebla	323 677	58 286	13 251	457 722		18 876
Querétaro	131 118	33 699	7 745	202 209		10 079
Quintana Roo	53 179	40 203	8 264	111 145		7 779
San Luis Potosí	140 972	70 117	12 891	233 248		16 806
Sinaloa	371 245	29 576	3 092	461 788		3 288
Sonora	481 132	17 346	4 281	588 284		6 478
Tabasco	891 454	6 967	1 759	1 045 897		2 639
Tamaulipas	345 527	30 851	7 101	452 545		10 583
Tlaxcala	51 200	60 287	13 282	141 188		9 999
Veracruz	793 260	38 933	8 931	982 740		14 438
Yucatán	128 940	46 853	10 968	214 759		12 899
Zacatecas	82 241	70 571	15 617	190 875		13 771
<i>Total</i>	12 608 615	1 351 771	277 672	16 522 389		332 801

NOTAS EXPLICATIVAS DEL CUADRO V

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

(2) Fondo Financiero Complementario repartido siguiendo criterios de perecuación.

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

(4) El Distrito Federal es el asiento de los poderes federales. En su territorio —que representa tan sólo el 0.75% de la superficie del país— se aglomeraba el 10% de la población total nacional y el 15% de la población económicamente activa. En él estaba establecido el 46% de las empresas contribuyentes mayores registradas, el 50% de los contribuyentes personas físicas registradas, y el 40% de los retenedores de impuestos registrados. La actividad económica que resultaba de esta concentración generaba el 63% de la recaudación federal. Fuentes: *Censos Generales de Población 1980-1990*, Secretaría de Programación y Presupuesto. Indicadores Tributarios 1981, cuadros V2, V4 y V6; y 1985 cuadro L26, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(5) Incluye la reserva de contingencia.

(6) El Fondo Financiero Complementario de Participación desapareció en 1990. Ese año su monto fue absorbido por el Fondo General de Participaciones.

* Las subdivisiones políticas del Distrito Federal están constituidas en delegaciones, no en municipios. Por eso, esa jurisdicción no tuvo participación en este Fondo sino hasta las reformas de 1991 a la Ley de Coordinación Fiscal.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Elaboración de la autora.