

# MODIFICACIONES AL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN 1980 - 1981

SUMARIO: I. *Antecedentes.* A. *Gestación del procedimiento de coordinación.* B. *Régimen actual de coordinación.* II. *Modificaciones al fondo general de participaciones.* A. *Incrementos debidos a disposiciones de la propia Ley de coordinación o de los acuerdos tomados en diciembre de 1979 al firmarse los convenios de adhesión.* B. *Incrementos debidos a acuerdos posteriores a 1979.* III. *Modificaciones al fondo financiero complementario de participaciones.* IV. *Modificaciones al régimen de participaciones municipales.* A. *Participación municipal en la porción obtenida por el estado en los fondos general y complementario.* B. *Participación municipal en los impuestos adicionales al comercio exterior.* C. *Participación en el Fondo de Fomento Municipal.* D. *Facultad de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para velar por la debida distribución de las participaciones municipales.* E. *Colaboración administrativa entre la Federación y los municipios.*

Este trabajo versa sobre las modificaciones hechas durante 1980 y 1981 al régimen de distribución de los fondos de participación establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>1</sup> Sin embargo, para permitir la comprensión de esas modificaciones es necesario reseñar sucintamente los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## I. ANTECEDENTES

La Constitución federal no distribuye las fuentes de ingresos entre la Federación y sus miembros. Salvo un limitado número de impuestos que dicho ordenamiento reserva a la Federación —y sobre los que ésta debe dar una participación a las entidades federativas para compartir la recaudación derivada de la explotación de riquezas que correspon-

<sup>1</sup> Para conocer con más detalle el desarrollo anterior de la coordinación fiscal que desembocó en la Ley de coordinación fiscal en vigor, y el régimen establecido en el texto original de ella, ver de la misma autora: "Coordinación y colaboración intergubernamental en materia fiscal", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, Vol. vi, 1979, y la parte relativa al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en "Introducción al derecho fiscal", *Introducción al derecho mexicano*, ambos publicados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

den a la nación—, tanto la Federación como los estados pueden establecer tributos sobre las mismas fuentes de riqueza.

Esto dio origen a una múltiple imposición que fue agravándose con el transcurso del tiempo, a medida que ambos niveles de gobierno introducían nuevos impuestos y éstos iban haciéndose más complejos.

#### *A. Gustación del procedimiento de coordinación*

Para atenuar los efectos de esa múltiple imposición y resarcir a las entidades de la pérdida de recursos que sufrieron, como consecuencia de la necesidad de uniformar los gravámenes sobre algunas actividades —producción y consumo de cerveza, aguamiel y sus derivados, tabacos labrados—, que se sumaron a los que originalmente le reservaba la Constitución a la Federación, fue desarrollándose paulatinamente hasta 1979 —el nuevo sistema parte de 1980— un sistema de coordinación fiscal.

En diversas leyes fiscales federales fue estableciéndose el derecho de los estados a recibir una participación en su recaudación, sin más condición que abstenerse de gravar la misma materia. Una vez comprobado que el impuesto local había sido derogado o suspendido, la Secretaría de Hacienda expedía una declaratoria reconociendo el derecho del estado a percibir la participación conforme al porcentaje determinado en la ley respectiva.

Las tasas de participación variaban entre 1% y 30% según las distintas leyes. Los sistemas para otorgarlas diferían también; en unos casos se entregaban a las entidades productoras, en algunos a las consumidoras y en otros la participación se dividía entre ambas con distintos porcentajes. Por lo que respecta a los municipios, en ocasiones la propia ley federal establecía la porción mínima que de la participación estatal les correspondía, y en otros casos se dejaba a las legislaturas locales hacer la distribución correspondiente.

Respecto a la coordinación en el impuesto general a las ventas y prestación de servicios, se estableció un método diferente de coordinación conforme al cual se celebraron convenios entre la Federación y los estados, que aceptaron las restricciones que a su facultad impositiva dispuso la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En 1973 —veinte años después de haber entrado en vigor esa ley— sólo la mitad de los estados había aceptado ese régimen.

En el mismo año en que entró en vigor ese procedimiento —1953— se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo principal, a diferencia de lo que ocurre con la actual, no fue establecer normas para la aplicación de la coordinación —el sistema de participación lo establecía cada ley, como ya se indicó—, sino determinar un régimen de

control respecto al cumplimiento por parte de los estados de los compromisos asumidos al aceptar la coordinación. Al efecto se creó la Comisión Nacional de Arbitrios, que contó entre sus funciones la de proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales; pero cuya función principal fue analizar sistemáticamente los ordenamientos fiscales estatales y municipales y proponer programas para hacer las modificaciones pertinentes si aquéllas incluían restricciones indebidas al comercio de estado a estado —prohibidas por la Constitución federal—, o normas que implicaran cualquier forma de imposición a las fuentes de ingresos que los estados se habían comprometido a no gravar.

Este régimen se aplicó hasta 1979, cuando con el fin de fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales y para anular los efectos ocasionados por la múltiple imposición se expidió la Ley de Coordinación Fiscal en vigor desde enero de 1980.

### *B. Régimen actual de coordinación*

La coordinación se está llevando a la práctica mediante la celebración de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de convenios de colaboración administrativa entre la Federación y los estados. De acuerdo con distintas situaciones surgidas al ponerse en práctica el sistema, dichos convenios han ido modificándose por acuerdos que se anexan a los citados documentos. El Distrito Federal, por su peculiar situación de sede de los poderes federales, no cuenta con legislatura propia, sino que es el propio Congreso de la Unión el que legisla para él. En su caso no se celebró convenio, sino que en la propia Ley de Coordinación se declaró entidad coordinada, y las modificaciones a las normas originales de coordinación se hacen no por medio de acuerdos, sino a través de decretos presidenciales; pero en todo caso tanto los convenios como los acuerdos a ellos anexados son uniformes para todas las entidades.

El nuevo sistema de coordinación opera a través de dos fondos, el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

El primero de ellos se integra, en principio, con el 13% de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de impuestos, y el segundo con el 0.37% de éstos. El porcentaje mencionado en primer lugar equivale, con un ligero incremento, a la proporción que en 1978 representó en los ingresos totales de la Federación por recaudación, el monto de las participaciones pagadas a las entidades y a sus municipios. Esto garantiza a los estados no sólo la conservación

de las cantidades que habían estado recibiendo por este concepto, sino que las mismas se incrementarán en la medida en que aumente la recaudación federal. Pero al ponerse en práctica el sistema de coordinación, ambos porcentajes se han modificado por circunstancias que se comentarán con posterioridad.

La base para el cálculo de ambos fondos está constituida por los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos —incluyendo los recargos— sin tomar en cuenta:

1. La recaudación correspondiente a otros ejercicios, ni la simplemente causada, determinada, liquidada o autorizada para ser cubierta en parcialidades, sino únicamente la efectivamente pagada en el año respecto al cual se hace el cálculo —aunque corresponda a impuestos causados con anterioridad, por los cuales ya no procede la participación conforme al régimen anterior—. De no hacerse así, interminables ajustes harían imposible determinar la participación en forma definitiva.

2. Las devoluciones ni compensaciones de impuestos, porque se trata en realidad de ingresos no obtenidos. Su monto se disminuye de la recaudación en el periodo en el que se efectúen y no en el que correspondió el pago del gravamen.

3. Los estímulos fiscales —CEDIS o CEPROFIS—<sup>2</sup> que otorgue la Federación. El monto de ellos se considera como recaudación efectiva y afecta exclusivamente la recaudación neta de la Federación, sin disminuir la base de los fondos de participación.

4. Los impuestos adicionales a las tarifas de exportación e importación, porque la Federación entrega directamente la participación sobre ellos a los municipios, por lo que de cualquier manera su monto beneficia a las entidades.

## II. MODIFICACIONES AL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Los cambios a este respecto se refieren en parte a medidas establecidas en la propia ley o en los acuerdos firmados al adherirse los estados al sistema de coordinación, cuya repercusión en términos de dinero no podía ser cuantificada en ese momento, y en parte a ajustes en las leyes locales efectuadas con posterioridad. Estas modificaciones han incrementado en un 4.93% el fondo, que actualmente se constituye con el 16.93% de los ingresos anuales por concepto de impuestos federales.

<sup>2</sup> Certificados de devolución de impuestos y certificados de promoción fiscal.

A. *Incrementos debidos a disposiciones de la propia ley de coordinación o de los acuerdos tomados en diciembre de 1979 al firmarse los convenios de adhesión*

1. Indemnización por impuestos locales suspendidos o derogados al iniciarse el Sistema de Coordinación Fiscal... 1.58%. La Ley de Coordinación Fiscal establece como requisito para pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el aceptar algunas limitaciones establecidas en las leyes federales —particularmente en la Ley del Impuesto al Valor Agregado<sup>3</sup> que prohíbe a los estados coordinados gravar los mismos actos o actividades objeto de ella—, lo que implica que al adherirse al sistema los estados tuvieron que dejar en suspenso o derogar muchos de sus impuestos sobre ventas y servicios.

Para resarcirlos de ese decremento en su recaudación la propia ley previó que el porcentaje original del fondo se incrementara con el porcentaje que en los ingresos anuales federales por impuestos representó la recaudación obtenida en 1978 —por acuerdo<sup>4</sup> se empleó la del año de 1979— por concepto de gravámenes locales o municipales derogados o suspendidos por las entidades al entrar en vigor el actual régimen de coordinación, cuyo monto se conoció con posterioridad a esa fecha.

2. Indemnización especial convenida con los estados petroleros... 0.69%.

Con los estados productores de petróleo hubo necesidad de llegar a un acuerdo especial para resolver el problema originado por su excepcional situación. La participación conforme al anterior régimen de coordinación se calculaba sobre una supuesta recaudación que a partir de 1978 experimentó un ascenso desorbitado; pero que no era la que cubría realmente PEMEX, único causante del impuesto sobre producción de petróleo, organismo descentralizado para el que la Ley de Ingresos de la Federación de cada año establecía un régimen fiscal especial según el cual los impuestos por actividades desarrolladas en su carácter de causante directo de gravámenes federales —entre otros el de petroquímica básica, producción de petróleo y gas natural— se pagaban no de acuerdo con las leyes respectivas, sino aplicando las tasas que anualmente decretaba la propia Ley de Ingresos, sobre el importe total de los ingresos netos —entre otros conceptos era deducible lo que se hubiera obtenido por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, la que únicamente quedaba gravada con las tasas establecidas por las tarifas del impuesto general de exportación.

<sup>3</sup> Ley del impuesto al valor agregado, artículo 41, fracción 1.

<sup>4</sup> Anexo número uno al Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1979.

Tratándose de la participación a los estados a pesar de que no se cobraba el impuesto sobre producción de petróleo y sus derivados, la propia Ley de Ingresos señalaba, dentro del régimen especial ya expuesto, que las participaciones a las entidades federativas y a los municipios se calcularan en la proporción y términos que establecía la ley tributaria respectiva.

De acuerdo con dicha ley, para determinar la base gravable se tomaba el promedio del precio por barril de combustible puesto a bordo de los barcos, siguiendo las cotizaciones del mes anterior en Nueva York. A la base así establecida se aplicaba el 10% cuando el precio del barril era hasta de un dólar, por el exceso en el precio el impuesto se incrementaba a razón de 0.2% por cada cinco centavos de dólar o fracción. Sobre este impuesto —que PEMEX en realidad no cubría— se calculaba la participación de 9% a los estados y de 1% a los municipios en los que se encuentran los pozos petroleros.

A partir de 1978 el supuesto impuesto base de la participación se elevó en forma exorbitante, porque debido a la crisis mundial de energéticos la producción y exportación de petróleo empezó a desarrollarse extraordinariamente y a subir desmesuradamente el precio del mismo, por lo que de continuarse el régimen ya expuesto las participaciones hubieran absorbido el total del impuesto realmente pagado por PEMEX.

Por otra parte los estados petroleros son solamente cuatro, y de la producción total de petróleo corresponde a Tabasco el 62.31%, a Chiapas el 23%, a Veracruz el 12.13% y a Tamaulipas el 1.66%. Siguiendo ese sistema de participación el beneficio fiscal derivado de la explotación de una riqueza nacional se hubiera concentrado en esos estados, especialmente en los dos primeros.

Por esa razón se celebró con los estados petroleros un acuerdo,<sup>5</sup> conforme al cual el impuesto al petróleo y sus derivados correspondiente a 1979 —año que se tomó como base para efectos de determinar el porcentaje de participación de cada estado en el fondo— no se tomara en cuenta para efectos de calcular la participación, sino que se consideraba el 50% del total de impuestos pagados realmente por PEMEX ese año. Asimismo, se convino que ese porcentaje se distribuyera entre los estados productores en proporción a la producción de cada una de dichas entidades.

La distorsión que la crisis de energéticos causó en el sistema fiscal se hace patente si se considera que a pesar de la modificación en el sistema que se venía siguiendo respecto a la participación sobre el impues-

<sup>5</sup> Anexo número dos al Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1979 y de 28 de mayo de 1980.

to a la producción de petróleo, el porcentaje de la indemnización especial convenida en ese único impuesto a cuatro estados, representa el 44% del porcentaje de indemnización concedido por la suspensión de impuestos en las treinta y dos entidades.

Para que el incremento en las participaciones a esos estados —que resultó de la modificación al sistema especial que se ha venido mencionando— no afectara el porcentaje de distribución del fondo de las demás entidades —el porcentaje de distribución de cada año se cubre tomando en cuenta el del año anterior—, la Secretaría de Hacienda procedió conforme al mismo acuerdo, por una parte a incrementar el Fondo General de Participación con el porcentaje que la participación, así convenida con los estados petroleros, representó en la recaudación federal total por concepto de impuestos en el año de 1979; pero simultáneamente disminuyó el fondo por el porcentaje que en esa misma recaudación representaron las participaciones en 1978, de tal modo que el incremento efectivo al fondo fue el aumento experimentado en las participaciones de 1979 en relación con las percibidas en 1978.

3. Indemnización por la suspensión de gastos de administración de impuestos federales... 0.35%

Como compensación por las labores de recaudación y administración de diversos impuestos federales, las entidades habían venido recibiendo hasta 1979 distintos porcentajes sobre lo cobrado respecto a cada uno de ellos. Al celebrarse el convenio de adhesión se convino<sup>6</sup> en que al monto de las compensaciones correspondientes a ese año se les diera el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso al adherirse los estados al sistema de coordinación.

#### B. Incrementos debidos a acuerdos posteriores a 1979

1. Indemnización por la supresión de la facultad de expedir pasaportes provisionales... .02%.

Esta suspensión deriva no de una modificación en las relaciones fiscales entre la Federación y los estados, sino de negociaciones celebradas por la Secretaría de Relaciones Exteriores con las autoridades estatales con objeto de suprimir la facultad que éstas tenían para expedir pasaportes provisionales. Al retirárseles esta facultad dejaron de percibir los derechos por la expedición de esos documentos, con la consecuente disminución de sus ingresos. A través del sistema de coordinación<sup>7</sup> se

<sup>6</sup> Anexo número uno al Convenio de adhesión al sistema de coordinación fiscal, *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1979.

<sup>7</sup> Anexo número tres al Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal.

les resarce de esa pérdida dando a los derechos por expedición de pasaportes el mismo tratamiento acordado para los impuestos derogados o suspendidos.

2. Indemnización por los impuestos locales derogados para apoyar al Sistema Alimentario Mexicano... 1.27%.

Dentro del Plan Global de Desarrollo del gobierno federal para el periodo de 1980 a 1982, quedó incluida la promoción del Sistema Alimentario Mexicano. La Ley del Impuesto al Valor Agregado no grava la producción agrícola, ganadera, pesquera, ni la venta de alimentos que constituyen la canasta básica de alimentos populares, a la que posteriormente se añadieron todos los alimentos, lo que permitía que los estados gravaran estas materias. Como apoyo al sistema alimentario las entidades convinieron con la Federación en suspender sus gravámenes al respecto. Para que esto no disminuyera sus ingresos el gobierno federal<sup>8</sup> repuso la recaudación perdida con el mismo procedimiento acordado respecto a los impuestos locales y municipales derogados o suspendidos al adherirse los estados al sistema de coordinación.

3. Indemnización por la limitación de las facultades de las legislaturas locales para gravar algunos rendimientos de capital... .02%

En las reformas de 1981 a la Ley del Impuesto al Valor Agregado se limitó la facultad de los estados para gravar los intereses de los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación, así como la facultad de gravar el uso o goce temporal de casa habitación.<sup>9</sup> Para resarcirlos de esta pérdida de recaudación se da a estos impuestos el mismo tratamiento acordado respecto a los gravámenes derogados o suspendidos al entrar en vigor el sistema de coordinación.

#### Distribución del Fondo General de Participaciones.

La fórmula para la distribución de este fondo no sufrió alteración. La proporción en la que cada entidad participa en el Fondo General de Participaciones es la cantidad que resulta de dividir entre la suma de los factores de distribución de las treinta y dos entidades la cantidad que resulta de multiplicar por cien el factor de distribución de la entidad para la que se hace el cálculo.

El factor de distribución de cada entidad es la cifra que resulta de multiplicar entre sí el factor de participación de la entidad, en el año

<sup>8</sup> Anexo número cuatro al Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, *Diario Oficial* de 3 de diciembre de 1980.

<sup>9</sup> Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1980. El artículo octavo modifica la fracción iv y establece la fracción v del artículo 41 de la Ley del impuesto al valor agregado.



anterior a aquel para el que se hace el cálculo, y el factor de recaudación federal en la misma entidad en el año para el que se hace tal operación.

El factor de participación de cada entidad en el Fondo General de Participaciones se calcula dividiendo el monto de las participaciones en el mismo, obtenidas por cada entidad en el año anterior a aquel para el que se hace el cálculo, entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo lapso.

El factor de recaudación federal en cada entidad se calcula dividiendo la recaudación federal obtenida en el año para el que se hace el cálculo, entre la recaudación federal obtenida en el país en el mismo periodo.

### III. MODIFICACIONES AL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIONES

La distribución del Fondo General de Participaciones acentúa las desigualdades económicas a nivel regional porque beneficia a las entidades que han alcanzado mayor grado de desarrollo, que son las que generan mayor volumen de impuestos federales. Para introducir un elemento de persuasión en el sistema fiscal se creó el Fondo Financiero Complementario de Participaciones con el objeto de canalizar recursos a los estados de menor desarrollo. Originalmente la base de este fondo se constituyó con el .37% de los ingresos anuales por concepto de recaudación de impuestos federales; actualmente el porcentaje repartido es el .50% de los mismos. También ha sido modificada la fórmula para su distribución.

Conforme al procedimiento establecido en el convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Nacional, durante 1980 el 50% de este fondo se repartió por partes iguales entre las entidades. Esto ya implicó un cierto grado de nivelación, pues si bien la cantidad entregada a cada estado fue la misma, su importancia respecto al resto de las participaciones y de los ingresos totales del estado fue menor para las entidades más desarrolladas. Pero además el 50% restante se prorrateó tomando en cuenta la población de cada entidad y se distribuyó en proporción inversa a la erogación por habitante en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria efectuada en ella por la Federación.

De esta última porción correspondió a cada estado el promedio aritmético de dos porcentajes, el que resultó de dividir el factor de erogación de cada entidad entre la suma de los factores y treinta y dos entidades, y el que resultó de dividir entre el porcentaje anterior el resultado de multiplicar el factor de erogación de cada entidad por el número de habitantes de la misma.

El factor de erogación de cada entidad se determinó dividiendo la unidad entre la erogación por habitante, y ésta se calculó dividiendo entre el número de habitantes de esa capital la cantidad que resultó de sumar las participaciones federales recibidas por ese estado y sus municipios y el monto del gasto corriente federal en educación primaria y secundaria erogada en el mismo estado por la Federación.

Como puede observarse el número de habitantes tiene una doble influencia en la fórmula, por una parte, mientras mayor es la población resulta menor la erogación por habitante, y como la distribución es inversa a ésta, aumenta el porcentaje de participación del estado; por la otra, mientras mayor es la cantidad de pobladores, mayor es la porción del fondo entregada a cada entidad.

Combinando el número de habitantes en forma directa y en forma inversa a dicho número, en la entrega de recursos federales, se pretendió dar mayor ayuda a los estados que habiendo recibido menos recursos de la Federación, atendiendo el número de pobladores deben tener mayores exigencias en cuanto a los servicios públicos que deben proporcionar.

Al empezar a conocerse en la práctica los resultados de esta fórmula, fue notorio que perjudicaba a los estados carentes de recursos, que aúnan a una población reducida un desarrollo exiguo, por lo que era necesario corregirla. Siendo las normas del Sistema de Coordinación Fiscal uniformes, para modificarlas era indispensable contar con el consentimiento de todas las entidades, y como cualquier cambio en este tipo de medidas altera el esquema de ganadores y perdedores, surgió la dificultad en que, obviamente, las entidades para las que una enmienda significaría menores entradas se mostraron renuentes a su rectificación.

Para inducir a las entidades a llegar rápidamente a un consenso, en diciembre de 1980 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal elevando el porcentaje de los ingresos federales por concepto de impuestos que constituye la base del fondo de 0.37% a 0.50%; pero estableciendo que esa diferencia de 0.13% se repartiría a partir del mes en que el conjunto de las entidades convinieran en un nuevo procedimiento de distribución.<sup>10</sup>

Demorar el pago del incremento de la participación movió a que se plantearan con celeridad dos posibles soluciones: una que mantenía la distribución de la mitad del fondo por partes iguales, y el resto, ignorando el factor población, en forma inversamente proporcional a las

<sup>10</sup> *Id.*, artículos quinto y quinto transitorio. Modificar la fracción II del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, y difiere la distribución del incremento establecido por él, respectivamente. Anexo cinco al Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, *Diario Oficial* de 13 de octubre de 1981.

participaciones recibidas del fondo general; y otra que proponía el reparto en proporción inversa a las percepciones por habitante del fondo general más ciertas ayudas federales.

Conciliando las dos tendencias se acordó proceder a la distribución del fondo complementario dividiéndolo en dos porciones. El 25% de él se prorratea uniformemente entre todas las entidades, y el 75% en proporción inversa a las participaciones en el Fondo General de Participaciones y al gasto corriente federal en educación y apoyos financieros a las entidades —un 25% atendiendo a las primeras y un 50% atendiendo al segundo.

Las reglas de distribución son las siguientes:

1. 25% del fondo se prorratea uniformemente entre todas las entidades.

2. 25% del fondo se reparte atendiendo al factor de participación en el fondo general. La proporción en que cada entidad participa del fondo complementario es igual al porcentaje que en la suma de los factores de participación de las treinta y dos entidades le corresponda a su factor de participación. Éste se determina dividiendo la unidad entre el monto de las participaciones del fondo general recibido por la entidad para la que se hace el cálculo.

3. 50% del fondo se reparte atendiendo al factor de erogación por habitante. La proporción en que cada entidad participa en esta porción del fondo complementario es igual al porcentaje que en la suma de los factores de erogación por habitante de las treinta y dos entidades corresponda a su factor de erogación. Éste se determina dividiendo la unidad entre la erogación por habitante en la entidad para la que se hace el cálculo.

La erogación por habitante es el resultado de dividir entre el número de habitantes de cada entidad el monto recibido por la misma por concepto de participaciones en el Fondo General de Participaciones y gasto corriente federal en apoyos financieros y educación.

La proporción en la que cada entidad participa en el reparto del Fondo Financiero Complementario de Participaciones es el porcentaje que, en el monto total del mismo fondo correspondiente al año anterior a aquel para el que se hace el cálculo, represente la suma de las cantidades que a cada entidad correspondan en cada una de las porciones del fondo.

De la comparación de ambas fórmulas se desprende que excepto la inclusión de los gastos corrientes en apoyos financieros, los elementos en ellas considerados son los mismos, únicamente cambia su peso específico en el cálculo de la participación. Conforme a la nueva regla se reduce la importancia de la prorrata a partes iguales, disminuye el va-

lor del número de pobladores y se acentúa el de la distribución inversamente proporcional a las erogaciones federales por participaciones en el fondo general, que se toman en cuenta para la partición de dos porciones del fondo.

#### IV. MODIFICACIONES AL RÉGIMEN DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES

A los casi dos mil cuatrocientos municipios —base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados— el Constituyente les otorgó personalidad jurídica propia y libre manejo de su erario. Pero si bien los ayuntamientos tienen autonomía política y administrativa, carecen de facultad legislativa para determinar las contribuciones que forman su hacienda, integrada por las contribuciones que les señalan las legislaturas estatales, que en todo caso deben ser —según el precepto constitucional— suficientes para hacer frente a sus necesidades, pues son esas legislaturas las que están autorizadas por la Constitución para establecer las cargas fiscales a los habitantes tanto de la entidad como de sus municipios.

Aunque la administración tiene el propósito final de dar a los pobladores de todo el país los servicios públicos que satisfagan sus necesidades, y las autoridades municipales son las que están en mejor posibilidad para evaluar las exigencias de los núcleos de población por ser las más cercanas a los problemas que les atañen, sus fuentes de recursos han sido siempre exiguas —reduciendo su perspectiva de actuación—, pues el mayor volumen de ingresos fiscales se ha canalizado a los estados y a la Federación, principalmente a ésta.

Las participaciones en impuestos federales y estatales constituyen el principal ingreso municipal. Hasta 1979 —antes de implantarse el nuevo sistema de coordinación— las jurisdicciones de que se trata contaban además con numerosos pequeños impuestos al comercio y a la industria, o con tasas adicionales a los percibidos por esos conceptos por el estado; pero éstos quedaron en suspenso o fueron derogados al entrar en vigor dicho sistema.

Actualmente su principal ingreso está constituido por los derechos por la expedición de licencias de funcionamiento respecto a todo tipo de negocios o por la renovación anual de las mismas, que por ser aplicadas con una amplia escala de discrecionalidad entre el mínimo y máximo señalado en las leyes que los establecen, son en realidad impuestos disfrazados de derechos, contrarios a los propósitos de la coordinación. El resto de sus entradas está constituido por impuestos sobre espectáculos y diversiones públicas, en algunos casos sobre rifas y sorteos, gravámenes adicionales para obras públicas, derechos por diversas

licencias —para servicio de rastros, panteones, registro público de la propiedad, registro civil— y multas por violaciones a los reglamentos para el funcionamiento de los negocios o de policía.

Entre los objetivos del nuevo sistema de coordinación está el fortalecimiento de los municipios, haciéndolos corresponsables en las tareas de administración pública, para lo cual se está procediendo a transferirles recursos federales y estatales. En todo caso son las legislaturas estatales las que dictan las normas concernientes a la distribución de recursos entre los municipios —algunos estados les están transfiriendo la recaudación del impuesto predial—, y las que les confieren nuevas tareas administrativas.

Al presente los municipios cuentan con participaciones en el Fondo de Fomento Municipal y en la parte que corresponde a sus respectivos estados en los fondos general y complementario de participaciones que ya se han comentado. Además, los municipios en los que están situadas las aduanas portuarias y fronterizas reciben directamente de la Federación una participación de lo recaudado en ellas por concepto de impuestos adicionales sobre la importación y exportación.

#### *A. Participación municipal en la porción obtenida por el estado en los fondos general y complementario*

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, la participación municipal en la obtenida por el estado en los ya mencionados fondos general y complementario de participaciones, no debe ser inferior al 20%<sup>11</sup> de la cantidad total que haya correspondido al estado, sin hacer distinción alguna respecto a la constitución de la misma —participaciones, impuestos en suspenso, gastos de administración—. Algunos estados reparten una cantidad en exceso de ese porcentaje; por ejemplo, Guanajuato distribuye el 22% de su participación, Coahuila el 35% del fondo general y Durango garantizó que para 1981 los municipios no percibirían menos de lo que hubieran obtenido por concepto de participaciones e impuestos suspendidos en 1980, más un incremento de 20% sobre dicha suma.

Lo que a cada uno de sus municipios corresponda en ese porcentaje queda a las legislaturas locales decidirlo. Para efectos de ese reparto, algunos estados han adoptado criterios niveladores, afines al que rige el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Sin que en la ley aparezca la fórmula de partición, en Veracruz la distribución se hace tomando en cuenta el gasto público municipal, las exigencias del sostenimiento de la educación y el monto de las partici-

<sup>11</sup> Ley de coordinación fiscal, artículo 6.

paciones federales; y en Chihuahua, de conformidad con estadísticas económicas elaboradas pesando el número de habitantes, el importe del presupuesto de egresos, el gasto público municipal por habitante y otras consideraciones.

Tabasco procede al reparto por medio de dos fondos: el normal y el especial de participación, constituido el primero por dos tercios y el segundo por un tercio de la cantidad distribuida.

El 25% del Fondo Normal de Participación se distribuye en partes iguales, y el resto, únicamente en 1980, calculando el promedio de los porcentajes que cada entidad representó en el total de porcentajes de todos los municipios en cuanto a población y participación en impuestos federales y estatales —según datos de 1978— e impuestos suspendidos en 1980. Para ejercicios posteriores esta porción se reparte sustituyendo estos últimos conceptos por las participaciones percibidas en el año anterior.

El Fondo Especial de Participación se distribuye atendiendo a los programas de desarrollo municipal presentados por los ayuntamientos, acordes con el plan estatal de desarrollo.

Coahuila constituye también dos fondos, general y complementario de participaciones. El Fondo General de Participaciones a los Municipios en el primer ejercicio de vigencia del sistema fue la suma del total de la participación por impuestos federales recibidos por los municipios en 1979 y del monto de los impuestos derogados, incrementados con el aumento del índice anual de precios al consumidor, según el Banco de México. En años subsecuentes se adicionará a la cantidad distribuida en el año anterior este último porcentaje.

Para hacer la distribución se determina la cantidad que cada municipio percibió en 1979 por participaciones federales e impuestos municipales derogados, se sumaron los resultados de todos ellos y se determinó el porcentaje que conforme a ellas correspondió a cada una de esas jurisdicciones en el total.

El Fondo Complementario de Participaciones a los Municipios se integra con la diferencia que resulte entre la cantidad repartida, según se ha descrito, a los municipios y el monto del fondo general.

En 1980 se distribuyó la mitad en función directa a la erogación por concepto de nóminas magisteriales y el resto en proporción directa a las aportaciones económicas que los municipios recibieron en virtud de su falta de disponibilidad en efectivo, tomando como base lo que percibieron en 1979. A partir de 1981, el porcentaje correspondiente a cada municipio se determina dividiendo entre el total de participaciones distribuidas a través de este fondo la cantidad que cada uno hubiera recibido en el año anterior por los conceptos anteriores.

## B. *Participación municipal en los impuestos adicionales al comercio exterior*

Para mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y portuarias a través de las cuales se realiza el comercio exterior, se crearon órganos descentralizados del gobierno federal con patrimonio y personalidad jurídicas propias, a los que se denominó juntas federales de mejoras materiales. Algunas de ellas realizaron en su circunscripción obras urbanas importantes —alcantarillado, suministro de agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado público—. Para dotarlas de ingresos se crearon los impuestos adicionales de 2% sobre la tarifa general del impuesto a la exportación y de 3% sobre la tarifa general del impuesto a la importación.

En 1979,<sup>12</sup> como parte de la reforma administrativa, esas juntas se pusieron en estado de liquidación porque su labor interfería y a veces eclipsaba la de los ayuntamientos. De la recaudación efectuada en las aduanas fronterizas o marítimas por concepto de los mencionados impuestos adicionales se concedió a los municipios sede de aquéllas hasta el 95% del monto total en ellas recaudado por dichos gravámenes,<sup>13</sup> siempre que se hicieran cargo de la prestación de los servicios y de la realización de las obras públicas que correspondieron a las desaparecidas juntas. Quedó a la Federación determinar el porcentaje de participación correspondiente a cada municipio, de acuerdo con los servicios y obras públicas que sus ayuntamientos se obligaran a prestar.

A partir de 1981<sup>14</sup> se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal como porcentaje de participación sobre esos impuestos el 95% de lo recaudado en esos municipios. En caso de que éstos no se hagan cargo de los servicios que prestaron las desaparecidas juntas no tienen derecho a esta participación; cuando se hagan cargo de ellos sólo parcialmente la participación será proporcional a los servicios que presten. La Secretaría de Hacienda se cerciora de la importancia de los servicios proporcionados, examina las posibilidades de ingreso, determina el monto de la participación, así como el calendario de pagos, y hace la entrega directamente a los municipios.

<sup>12</sup> *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978. Decreto que ordena la liquidación de las juntas federales de mejoras materiales.

<sup>13</sup> Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978. Crea el artículo 11 bis del Código aduanero.

<sup>14</sup> Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1980. Artículo tercero, que deroga el artículo 11 bis del Código aduanero; artículo quinto que reformará el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y artículo décimo transitorio, párrafo final.

### C. *Participación en el Fondo de fomento municipal*

A fines de 1979, considerando el incremento de las exportaciones de petróleo de ese año y las perspectivas de crecimiento para 1980, se creó una tasa adicional de 1% sobre la tarifa general para la exportación de petróleo, gas natural y sus derivados. Del monto de su recaudación se asignó una participación municipal de 95% que correspondió prácticamente al municipio en el que está situado el puerto por el que se realizó la exportación.

El Congreso de la Unión llegó a la conclusión de que no se justificaba que el beneficio de ese gravamen a la explotación de una riqueza nacional se concentrara en una sola localidad, y por ello se modificó la Ley de Coordinación Fiscal<sup>15</sup> a partir de 1981, a modo que del 95% sobre ese impuesto adicional sólo el 10% —que cubre directamente la Secretaría de Hacienda— corresponda a ese municipio y el 90% se distribuya entre todos los municipios del país.

Para ese efecto se creó el Fondo de Fomento Municipal que se reparte entre los estados en la misma forma que el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, con la estricta condición de que lo que se entregue a cada entidad se destine íntegramente a los municipios en las proporciones que establezcan sus legislaturas.

Esta disposición fue reformada<sup>16</sup> en el sentido de diferir la aplicación de esos porcentajes de distribución hasta 1983. En 1981 la participación se hizo concediendo el 50% de ella al municipio exportador y el resto se destinó a integrar el mencionado fondo. En 1982 se compondrá éste con el 70% de dicha asignación y al municipio sede del puerto de exportación se entregará el 30% de la participación.

### D. *Facultad de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para velar por la debida distribución de las participaciones municipales*

Para dar eficacia a las disposiciones referentes al deber de los estados de compartir con sus municipios los recursos recibidos de los fondos general y complementario de participaciones, y de distribuir entre ellos la participación en el Fondo de Fomento Municipal, así como de las que obligan a la Secretaría de Hacienda a pagar directamente la participación municipal sobre los impuestos al comercio exterior —incluyendo la porción que corresponde al municipio a través del cual opera la exportación de petróleo, gas natural y derivados—, se otorgó a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales<sup>17</sup> facultad para vigilar

<sup>15</sup> *Id.*, artículo quinto, modifica el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>16</sup> *Id.*, artículo décimo transitorio.



la determinación, liquidación y pago de participaciones, a los municipios, al efecto, en cada sesión los miembros de dicha comisión informarán de las participaciones pagadas en cada entidad.

#### E. *Colaboración administrativa entre la Federación y los municipios*

Con base en el acuerdo<sup>17</sup> que señala que la colaboración en materia administrativa convenida entre los estados y la Federación puede ser ejercida, si así se pacta expresamente, por las autoridades fiscales de los municipios, durante 1980 la Secretaría de Hacienda encargó a los municipios el cobro de toda clase de multas —excepto las de carácter fiscal— impuestas por autoridades administrativas federales. Por esta actividad se le compensa con el 90% de la recaudación de las mismas; del 10% restante el 8% corresponde a los estados —ellos realizan las actividades de control— y el 2% a la Federación.

El domicilio fiscal del infractor determina el municipio al que corresponde cobrar la multa, excepto tratándose de infracciones a las leyes federales de tránsito, caso en el que la multa es pagada en la oficina más próxima al sitio en el que ocurrió la transgresión, dentro del municipio en cuyo territorio se cometió la infracción, y en consecuencia éste es el que se beneficia con la participación respectiva.

Por no tener municipios, el Distrito Federal<sup>18</sup> percibe el 98% de la recaudación por este concepto.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

<sup>17</sup> *Id.*, artículo quinto, modifica la fracción iv del artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>18</sup> *Id.*, artículo quinto, modifica el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>19</sup> Acuerdo 5108, publicado en el *Diario Oficial* de 9 de septiembre de 1981.