

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ECONOMIA

"LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL FEDE-
RALISMO FISCAL MEXICANO"

Héctor Rafael Pérez Partida

Promo. 1975-1977

ASESOR: Lic. José Antonio Zarzosa E.
REVISOR: Prof. Francisco Giner

Febrero, 1990

LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

INDICE

INTRODUCCION	PAG.
1.- EL CONCEPTO DE FEDERALISMO Y SUS CARACTERISTICAS	1
1.1. CONCEPTO DE FEDERALISMO	1
1.2. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FEDERAL	2
2.- LA DIVISION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	6
3.- LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DEL SISTEMA FEDERAL	9
4.- LAS POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS FISCALES DEL FEDERALISMO	30
4.1. LAS SOLUCIONES TEORICAS	30
4.2. LAS SOLUCIONES ADOPTADAS POR MEXICO	35
5.- CONSIDERACIONES FINALES	62
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El Federalismo desde un punto de vista fiscal plantea una serie de problemas que recientemente han sido estudiados con profundidad por la teoría de las Finanzas Públicas surgida en Estados Unidos y en algunos -- países europeos. El objeto de este trabajo es analizar esos problemas, así como las soluciones alternativas que se han propuesto, poniendo especial énfasis en el caso mexicano. Se trata de analizar cuáles son -- las consecuencias que en materia fiscal ocasiona el sistema federal mexicano, las soluciones que se han adoptado para evitarlas y cuáles han sido las implicaciones de esas soluciones.

Para ello, en un primer punto se precisa el concepto de sistema federal desde un punto de vista jurídico y se señalan sus características; en un segundo punto se analizan las bases jurídicas que sustentan la división de competencias en el sistema federal mexicano; en un tercer punto se señalan los problemas que en materia fiscal plantea el federalismo, enfatizándose el caso mexicano, en un cuarto punto se estudian las soluciones alternativas para resolver esos problemas, analizándose las adoptadas por México y las consecuencias que han ocasionado; finalmente, se establecen una serie de consideraciones.

1.- EL CONCEPTO DE FEDERALISMO Y SUS CARACTERISTICAS

1.1. CONCEPTO DE FEDERALISMO

Elazar define al Estado Federal como "el modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y que admite, al mismo tiempo, que cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos que tiene por objeto proteger la autonomía-

y la autoridad de todos los gobiernos". 1/

Tena Ramírez señala que "La Federación. . . representa ante todo una -- forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con un nombre al perímetro central y - los locales". 2/

Lanz Duret señala que en el Estado Federal el gobierno federal actúa - independientemente de los estados, por medio de órganos propios que de- sempeñan funciones expresamente concedidas por la Constitución. Por su parte, los estados ejercitan a su vez funciones propias y distintas a - las de aquél, mediante poderes locales creados por sus constituciones - particulares. 3/

1.2. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FEDERAL

Carpizo señala que el sistema federal tiene las siguientes característi- cas:

- Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las enti- dades federativas. En el caso mexicano, ésta característica se esta- blece en el Art. 41 de la Constitución.
- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia- ley fundamental para su régimen interno. En México esto se encuen- tra señalado en los artículos 40 y 41 de la Constitución.

1/ Elazar, J. Daniel; Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales;- Aguilar, Madrid.

2/ Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa, - México, 1968, pp.131-134.

3/ Lanz Duret, Miguel; Derecho Constitucional Mexicano y Consideracio- nes sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen; Norgis Editores, - México, 1959.

- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales. Esta característica está implícita en el Art.-40 de la Constitución.
- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades. Esta característica se establece en la Constitución local de cada entidad. La Constitución General sólo establece la suficiencia presupuestaria de la federación- (art. 73, frac. VII) y la del municipio (Art. 115, frac. II).
- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional. 4/ Esto se señala en el Art. 135 de la Constitución.

Sin embargo, el número de características que se utilizan para identificar al sistema federal varía de un autor a otro; la extensión de las -- mismas depende de la rigurosidad de los tratadistas del tema. Generalmente, se señalan las siguientes:

- Constitución escrita: la constitución se considera un pacto establecido entre las diversas unidades políticas independientes y/o autónomas que se enlazan con determinados objetivos o fines. Este pacto -- representa el marco normativo, el cuerpo de leyes específicas para -- cada una de las relaciones y funciones que se deben establecer entre ellos. Así, la Constitución escrita es condición **sine qua non** para plasmar la división del poder; la que no puede ser alterada más que -- después de innumerables requisitos aceptados de antemano por todos -- y cada uno de los miembros.
- División Territorial: La división territorial o división espacial -- del poder consiste en un reparto del poder sobre una base territo---

4/ Carpizo, Jorge; Federalismo en Latinoamérica; UNAM, México, 1973, pp 16-17.

rial; en el caso de México la división territorial se establece en los artículos 42 y 43 de la Constitución. Como ésta no se da conforme a un modelo que contemple características homogéneas, frecuentemente existen unidades territoriales que sobresalen de las demás, debido a su mayor extensión o mayor población y, por ende, mayor potencialidad económica.

La No Centralización: ésta sólo se da en sistemas federales y consiste en que las actividades pueden realizarse entre los miembros de diversas maneras, tales como compartiendo la responsabilidad, delegándola a otros niveles inferiores o basándola en la autonomía de sus miembros. Esta característica está contenida en el Artículo 41 de la Constitución.

Suprema Corte de Justicia: como existen tres planos de poder (el estado total o federación, los estados y los municipios) pueden surgir diferencias en cuanto a competencias; por ello, se requiere un ente neutro, la Suprema Corte, que delimite y resuelva los mismos y mantenga la armonía a través de la administración de la justicia. En el caso mexicano esta característica se contempla en el Art. 115 de la Constitución.

Igualdad entre sus miembros: el poder reside en la riqueza y la población, y como es imposible otorgar a todos los miembros de la Federación potencial económico igualitario, en la Constitución se otorga igualdad en la distribución del poder político. Esta característica está implícita en los artículos 40 y 41 de la Constitución Mexicana. Sin embargo, el municipio aunque tiene autonomía política y administrativa carece de facultades para determinar las contribuciones que formarán su hacienda (Art. 115 Constitucional) puesto que las Leyes de Ingresos deben ser aprobadas por las Legislaturas de los Estados.

Diversificación de Leyes Constitutivas: existe una Constitución propia para cada uno de los miembros donde se garantiza la autonomía y-

soberanía de ellos; éstas deben estar en armonía con la Constitución general para todos. Esto se señala en el artículo 41 de la Constitución. La existencia de Constituciones locales da lugar a la existencia de órganos locales propios: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; - estos rigen también para el nivel inferior de gobierno: el municipio inclusive las leyes municipales son sancionadas por el Legislativo - local pero los municipios tienen autonomía administrativa. (Art. 115 frac. IV).

- Existencia de Partidos Políticos: la no centralización depende fundamentalmente de la existencia de partidos políticos independientes -- que mediante el juego democrático mantengan la soberanía de las entidades. Estos pueden ser partidos nacionales, estatales y aún municipales. En el caso de México en el Art. 41 se contempla la existencia de partidos políticos nacionales.

- Nacionalismo y Regionalismo: las entidades miembros deben conservar - profundos sentimientos de nacionalidad y regionalidad simultáneamente; esto es, sentirse nacionales de un país, pero al mismo tiempo -- con una regionalidad que evite un centralismo político y económico.-

5/

Originalmente se manejó la idea de que una característica del federalismo era la duplicidad de las soberanías de la federación y los estados, - pero pronto esta tesis fue abandonada. Así, los tratadistas actuales - (Dabin, Kelsen, Le Fur, Mouskheli) sostienen que lo que diferencia a un Estado Federal de uno Central o unitario es la descentralización política, esto es, el poder del Estado Federal único en sí, representado en-

5/ Esta característica algunos autores la consideran esencial para adoptar y mantener un sistema federal. En el caso de México existe dos tesis: una que sostiene que al adoptarse el sistema federal mexicano no se unieron entidades políticas hasta entonces separadas, sino que por el contrario, se separaron las que hasta entonces estaban unidas (Tena Ramírez); y, la otra que señala que el sistema federal mexicano no fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba - desuniendo (Jorge Carpizo).

La Constitución, se divide en dos campos, se descentraliza o se descompone en dos órganos delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las entidades, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia, esto es, junto con el orden federal, con autoridad en todo el territorio del estado, existen los órdenes local y municipal, con autoridad restringida a una porción menor de territorio; lo que les permite actuar así, es la diversidad de sus respectivos campos de competencia. Esta última tesis cabe dentro del Art. 41 Constitucional.

2.- LA DIVISION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Uno de los principales problemas que afrontan los países que tienen una forma de gobierno federal es la distribución de competencias especialmente en materia fiscal (de gastos y de ingresos) entre la Federación, los Estados y los Municipios.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, se hace de la siguiente forma:

- a) Existen facultades atribuidas a la Federación en forma expresa, como las que se señalan en el Art. 73, y mediante prohibiciones a las entidades federativas, como las establecidas por los Arts. 117 y 118.
- b) Existen facultades atribuidas a las entidades federativas (Art.124).
- c) Existen facultades prohibidas a la federación. (Art. 130 sobre prohibición religiosa).
- b) Existen facultades prohibidas a las entidades federativas, que pueden ser absolutas (Art. 117) o relativas, esto es, que pueden ejer--

cerse con la aprobación del Congreso de la Unión (Art. 118).

- e) Existen facultades coincidentes, esto es, aquéllas que por disposición constitucional las pueden realizar tanto la federación como los estados, y que pueden estar establecidas en forma amplia (sin facultar a ningún nivel para expedir las bases de división de la función) como en el penúltimo párrafo del Art. 18 (tratamiento de menores infractores), o en forma restringida cuando se otorga a un nivel la facultad para fijar las bases de división de la misma, como en el Art. 3o. Frac. VIII y en el 73 , Frac. XXV. (Educación).
- f) Existen facultades coexistentes, es decir, aquéllas que una parte compete a la federación y la otra parte a las entidades federativas, como por ejemplo el Art. 73, Frac. XVI y XVII. (Salubridad y vías generales de comunicación).
- g) Existen facultades de auxilio cuando una autoridad auxilia a otra por disposición constitucional, como por ejemplo el Art. 130 (culto religioso).
- h) Existen facultades derivadas de la jurisprudencia que pueden cambiar el sentido de las disposiciones constitucionales. 6/

Ahora bien, en la Constitución no se contempla una enumeración exhaustiva de las funciones en materia fiscal (de gasto y de ingreso), que compete a cada uno de los niveles de gobierno, existiendo materias en las que coexiste la competencia federal y la de los gobiernos estatales y municipales.

En el Art. 124 se señala claramente la división de competencias en el -

6/ Jorge Carpizo, "La Facultad Tribunal en el Régimen Federal de México", Trimestre Fiscal, Año 1, Abril-Junio 1978, INDETEC. pp. 80-106.

sistema federal mexicano, pero de una manera muy general; todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación en la Constitución, es competencia de las entidades federativas. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de la suprema corte que se apoya en el Art. 73, Frac. VII, el principio de exclusión (o no concurrencia), de una autoridad por otra (que se enuncia en ese Art. 124), rige por lo general en todas las materias (comercio, civil, etc.) excepto la tributaria.

De tal manera que en materia tributaria el sistema federal mexicano, tiene las siguientes características:

- a) De acuerdo con el Art. 31, Frac. IV, los mexicanos estamos obligados a contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipio, esto es, por disposición constitucional se deriva una triple obligación tributaria ante tres autoridades diferentes, cuyos requerimientos para los contribuyentes pueden ser diferentes y aún contradictorios; la única limitación que se establece sobre las obligaciones tributarias es que éstas deben cumplir con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.
- b) Los municipios conforme al Art. 115, Frac. IV, no tienen facultades tributarias, sino que sólo administrarán libremente su hacienda que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; -- así como con las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados. De igual forma, las contribuciones necesarias para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal las determinará el Congreso de la Unión.
- c) La Constitución sólo confiere facultades tributarias a la Federación que a través del Congreso de la Unión establecerá las contribuciones necesarias para financiar su presupuesto. (Art. 73, Frac. VII), y a los Estados que las fijarán a través de sus respectivas legislaturas.
- d) La Federación tiene facultades impositivas ilimitadas, ya que puede-

imponer las contribuciones necesarias para financiar su presupuesto- (Art. 73, Frac. VII).

- e) La Federación tiene facultades Tributarias exclusivas, señaladas en forma expresa (Art. 73, Frac. XXIX-A; Art. 131) o derivadas por razón de prohibición a los Estados (Art. 117, Fracs. III, IV, V, VI y VII; Art. 118).
- f) Existe coincidencia ilimitada de la facultad Tributaria entre la Federación y los Estados miembros, con la excepción para éstos últimos que no pueden establecer contribuciones sobre las materias fiscales-exclusivas de la Federación, ni sobre las prohibiciones que la Constitución les impone. (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia)
- g) Por lo tanto, en el Sistema Federal Mexicano existe concurrencia impositiva porque la Constitución así lo permite, de tal forma que la autoridad federal y las estatales al ejercer en forma independiente sus facultades tributarias, pueden incurrir en el riesgo de establecer contribuciones que afecten la misma fuente económica, los mismos sujetos, los mismos hechos imponibles dando lugar a que un contribuyente pueda verse obligado a pagar impuestos, tanto a la federación como a los estados, haciendo que en determinados casos resulten cargas fiscales excesivas y un complejo sistema de obligaciones secundarias que tienen que cumplirse ante diversas autoridades, generándose problemas de injusticia en la distribución de la carga fiscal, aumentos en los costos de administración de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales, y multiplicando los costos nacionales de administración tributaria al tener que realizar diversas autoridades las mismas funciones para vigilar el cumplimiento de sus respectivas leyes fiscales.

3.- LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DEL SISTEMA FEDERAL

Como ya se señaló, cuando la forma de gobierno es de tipo federal, las-

actividades se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno de modo que cada uno ejecuta sus propias decisiones en materia de gastos públicos y establece su propio sistema tributario, conforme a la división de competencias que se establece en la Constitución.

Según Wallace E. Oates, ^{7/} "desde un punto de vista económico, la atracción obvia de la forma federativa de gobierno es que combina las ventajas del gobierno unitario con aquéllas de la descentralización. Cada nivel de gobierno, más bien que intentar cumplir todas las funciones del sector público, debe hacer lo que puede hacer mejor. El gobierno central presumiblemente acepta una responsabilidad primaria para estabilizar la economía, para conseguir una distribución del ingreso más equitativa y para proveer ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los niveles menores de gobierno pueden suministrar aquéllos bienes públicos que son de interés primario solamente para los residentes de las respectivas jurisdicciones". "De esta manera, la forma federal de gobierno ofrece la mejor promesa de una exitosa resolución de los problemas que constituyen la razón de ser económica del sector público. Es en este sentido, que el federalismo puede, en términos económicos, ser descrito como la forma óptima de gobierno".

Sin embargo, con el fin de conservar las ventajas del sistema federal y permitir el ejercicio independiente de actividades por medio de los gobiernos locales se tiene que pagar cierto precio en la forma de una serie de problemas financieros y fiscales que plantea el federalismo. - - Los principales problemas que se ocasionan son los siguientes:

- (1) Hay una falta de correspondencia entre el volumen total de gastos a realizar por los distintos niveles de gobierno y el rendimiento im-

^{7/} Wallace E. Oates, Fiscal Federalism , Ed. Harcourt Brace Jovanovich- Inc., Nueva York, 1972

positivo potencial que pueden obtener satisfactoriamente, de tal forma que algunos niveles de gobierno poseen recursos financieros inadecuados en comparación con sus funciones de gasto; generalmente, los gobiernos municipales requieren muchos más fondos de los que pueden recaudar. Ello se debe, entre otros motivos, tal como lo establece la Teoría de las Finanzas Públicas, a que los criterios que determinan la división óptima de funciones de gasto entre los distintos planos gubernamentales son diferentes de los que se utilizan para distribuir los gravámenes. 8/

Con el fin de ilustrar este problema para el caso de México, en el cuadro No. 1 se presenta la distribución de los ingresos gubernamentales (excluyendo el sector paraestatal) para años seleccionados del período 1900-1983. En este cuadro se pueden apreciar los siguientes aspectos:

- El gobierno federal tradicionalmente ha dispuesto de mayores ingresos que los gobiernos estatales, y éstos a su vez que los gobiernos municipales.
- En el período 1900-1983 los ingresos de la federación tienden a crecer más rápidamente que los de los estados y de los municipios de tal manera que la distribución de los ingresos del gobierno en años recientes ha favorecido más a la federación; así, mientras que en 1900 del total de ingresos gubernamentales la federación captaba el 63%, los estados el 24.1% y los municipios el 12.9%, para 1974 al gobierno federal le correspondió el 79.4%, a los estados el 17.1% y al total de municipios del país únicamente el 3.5%. Para 1983, todavía tenía el 76% del total de ingresos gubernamentales, los esta-

8/ Los criterios que se utilizan para asignar las funciones de gasto son los de eficiencia (economías de escala), necesidad de patrones y políticas uniformes, y ajuste de las actividades conforme con los deseos de los individuos interesados. Los criterios que se usan para asignar los impuestos son la eficiencia administrativa (capacidad de obtener información para medir la base imponible) y la migración de la base imponible. Véase John F. Due, Análisis Económico de los Impuestos, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina pp. 394-392.

C U A D R O No. 1

MEXICO: Ingresos correspondientes a la Federación, Estados y Municipios.
Años Seleccionados 1900-1983
(Estructura Porcentual).

AÑOS	TOTAL	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS
1900	100.0	63.0	24.1	12.9
1923	100.0	72.6	14.5	12.9
1929	100.0	71.1	21.2	7.7
1932	100.0	64.0	27.1	8.9
1940	100.0	71.4	23.3	5.3
1950	100.0	78.3	18.4	3.3
1960	100.0	71.1	26.3	2.6
1970	100.0	81.1	15.4	3.5
1974	100.0	79.4	17.1	3.5
1978*	100.0	63.1	33.8(D.F.16.9%)	3.1
1980	100.0	71.3	25.8	2.9
1983	100.0	76.0	21.3	2.7

*Ingresos corrientes

Fuente: Años 1900-1960; James W. Wilkie, La Revolución Mexicana, Gasto Federal y cambio social, FCE, México. Pág. 35

Años 1970-1974; Evaluación de Resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la SHCP; Boletín INDETEC.

Año 11, Núm. 10, Sept. 1975, Cuadro 1-A, p. 28

1978; Coordinación General con Entidades Federativas, SHCP.

1980 y 1983; El Ingreso y el Gasto Público en México. INEGI, Julio de 1985

C U A D R O No. 2
 MEXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS,
 1980-1983.
 (MILLONES DE PESOS)

	T O T A L	%	GOBIERNO FEDERAL	%	DIST.FEDERAL	%	31 ESTADOS	%	MUNICIPIOS	%
1980	959,469.5	100.0	683,781	71.3	77,417.2	8.0	170,739.1	17.8	27,532.2	2.9
1981	1 423,374.6	100.0	931,777	65.5	192,156.1	13.5	258,032.7	18.1	41,408.8	2.9
1982	2 176,249.0	100.0	1 520,421	69.9	222,634.0	10.2	366,940.0	16.9	66,254.0	3.0
1983	4 483,855.1	100.0	3 408,141	76.0	239,095.0	5.3	715,859.5	16.0	120,759.6	2.7

Los Ingresos de los Estados, El Distrito Federal y los Municipios incluyen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, disponibilidades, participaciones y deuda pública.

Los Ingresos del Gobierno Federal corresponden a la recaudación bruta: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e -- Ingresos de Capital, sin deducir los certificados de devolución de impuestos y los subsidios con cargo a impuestos.

Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México, INEGI, Julio 1985.

dos el 21.3% y los municipios únicamente el 2.7%.

- En 1978, considerando únicamente los ingresos corrientes, a la federación le correspondía el 63.1% del total, al D.F. el 16.9%, a los 31 estados el 16.9%, mientras que a los 2,377 municipios del país sólo el 3.1%.

- Los ingresos del Distrito Federal son muy superiores a los de todos los municipios del país en su conjunto; en 1981 fueron 4.6 veces mayores y en 1983 significaron casi el doble. (ver cuadro No. 2).

Como el monto de ingresos es el determinante fundamental del nivel de gasto, es de esperarse que la distribución del gasto entre los tres niveles de gobierno sea similar a la observada en los cuadros nos. 1 y 2 ; inclusive puede darse el caso de que el gasto de la federación en términos relativos sea todavía más importante ya que puede recurrir a financiamientos a los que no tienen acceso los estados y los municipios (créditos externos, emisión monetaria, etc.). En el cuadro no. 3 se puede apreciar que el gasto del gobierno federal es muy superior al de las entidades federativas; así, en 1977 el gasto de la federación era más de cinco veces superior al del total de entidades federativas, y para 1983 la brecha se hizo todavía mayor ya que el gasto federal fué nueve veces mayor que el de todos los estados de la República.

En el cuadro No. 4 puede apreciarse lo siguiente:

- El gasto del gobierno federal es muy superior al gasto en conjunto del Distrito Federal, de los 31 estados y del total de municipios. En 1980 el primero fue 3.3 veces mayor que el segundo, y en 1983 la brecha aumenta a 5.2 veces.

- El gasto del Distrito Federal en 1981 fue 4.6 veces mayor que el del total de municipios del país, aunque dicha diferencia disminuyó a casi 2 veces en 1983.

C U A D R O No. 3

MEXICO: Gasto del Gobierno Federal y de los Gobiernos de las Entidades Federativas .
Años Seleccionados 1969-1983
(Estructura Porcentual).

AÑOS	T O T A L	FEDERACION	ESTADOS
1969	100.0	83.6	16.4
1975	100.0	85.0	15.0
1977	100.0	84.8	15.2
1980	100.0	88.6	11.4
1983	100.0	90.0	10.0

Fuente: Elaborado con datos de "Información sobre Gasto Público 1969-1978"; SPP-SHCP;
p. 27 y 319

1980,1983; El Ingreso y el Gasto Público en México. INEGI. Julio de 1985.

C U A D R O No. 4
MEXICO: Gasto del Sector Público Federal, de las Entidades Federativas y de los
Municipios 1980-1983
(Millones de pesos)

	TOTAL	%	GASTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL	%	GASTO DEL GOB. FEDERAL	GASTO DEL SECTOR PARAESTATAL	GASTO DEL D.F.	%	GASTO DE LOS ESTADOS	%	GASTO DE LOS MUNICIPIOS	%
1980	2 202,262	100.0	1 926,574	87.5	909,988	1 143,860	77,417	3.5	170,739	7.8	27,532	1.2
1981	3 252,226	100.0	2 760,630	84.9	1 556,489	1 397,664	192,156	5.9	258,032	7.9	41,408	1.3
1982	6 165,591	100.0	5 509,763	89.4	3 376 774	2 481,290	222,634	3.6	366,940	6.0	66,254	1.0
1983	9 561,798	100.0	8 484,065	88.7	5 600,868	3 582,879	239,095	2.5	717,879	7.5	120,759	1.3

Fuente: Elaborado con datos de " El Ingreso y el Gasto Público en México", INEGI, Julio 1985.

- El gasto del sector paraestatal es casi tan importante como el del Gobierno Federal; inclusive en 1980 fué 1.25 veces mayor, y para el resto del periodo en su nivel más bajo relativo (1983) representó el 64%.
- (2) Hay una desigual distribución de las fuentes de recursos financieros en relación con las funciones de gasto entre las unidades gubernamentales a un mismo nivel. De esta manera los gobiernos estatales y municipales más pobres tendrán servicios más deficientes que los más ricos y quizá también tasas impositivas mayores rompiéndose con la regla de igual tratamiento a quienes se hayan en iguales condiciones, y de neutralidad geográfica de las actividades gubernamentales, ya que las personas y empresas en igualdad de circunstancias excepto en cuanto a la ubicación geográfica, no son tratadas en igual forma.

En los cuadros Nos. 5 y 6 se presenta la distribución de los ingresos y gastos estatales por entidades federativas para años seleccionados del periodo 1969-1983. En ellos se puede apreciar lo siguiente:

- La Distribución de los ingresos y los gastos de las 32 entidades federativas es muy desigual; aunque tiene una ligera tendencia a mejorar, todavía en 1977 diez entidades captaban el 73.5% de los ingresos estatales totales y once ejercían un gasto que representaba el 77.3% del gasto estatal total. Para 1983 doce entidades obtenían el 78.49% del total de ingresos estatales y trece realizaban el 80.9% del gasto total de los estados.
- Aunque la importancia relativa de los ingresos y los gastos del Distrito Federal tiende a disminuir durante el periodo señalado, en 1983 sigue siendo con mucho la entidad más importante desde un punto de vista financiero, ya que sus ingresos y sus gastos representan el 25% del total de ingresos y egresos respectivamente de -

C U A D R O No. 5

MEXICO: Ingresos de los Gobiernos Estatales.
Años Seleccionados 1969-1983
(Estructura Porcentual)

ENTIDAD	1969	1974	1977*	1980	1983
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Distrito Federal	76.2	46.3	27.9	31.2	25.0
Edo. de México	2.6	11.3	11.5	11.5	9.0
Nuevo León	2.2	3.8	7.1	9.2	10.4
Jalisco	1.7	4.6	7.3	6.9	10.5
Veracruz	1.7	2.7	5.7	4.9	4.3
Sinaloa	1.5	2.7	3.2	2.1	2.0
Chihuahua	1.5	3.6	2.8	1.6	1.7
Sonora	1.4	2.3	2.2	2.0	2.3
Puebla	1.0	2.2	2.4	1.4	2.0
Baja California	0.9	2.5	3.4	5.0	4.6
Tabasco	-	-	-	3.1	3.8
Chiapas	-	-	-	2.5	2.8
22 Entidades restantes*	9.3	18.0	26.5	18.6	21.6

*Únicamente ingresos ordinarios (no incluye deuda pública)

** 20 Entidades para 1980 y 1983.

Fuente: Dirección General de Estadística, SIC.

1977, Indicadores tributarios 1980. SHCP, p. 11-2

"El Ingreso y el Gasto Público en México", INEGI, Julio de 1985

C U A D R O No. 6

MEXICO: Distribución del Gasto Público de las Entidades Federativas
Años Seleccionados 1969-1983
(Estructura Porcentual)

ENTIDAD	1969	1975	1977	1980	1983
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Distrito Federal	44.3	38.4	29.8	31.2	25.0
México	6.0	13.9	14.5	11.5	9.0
Nuevo León	5.3	5.6	6.6	9.2	10.6
Jalisco	4.0	4.5	4.3	6.9	10.5
Veracruz	3.7	4.0	5.0	4.9	4.3
Sinaloa	3.4	2.9	3.1	2.1	2.0
Sonora	3.3	2.3	2.5	2.0	2.3
Chihuahua	3.3	2.5	2.8	1.6	1.7
Puebla	2.4	2.3	2.2	1.4	2.0
Baja California	2.1	2.9	3.8	5.0	4.6
Tamaulipas	2.3	1.8	2.7	1.8	2.3
Tabasco	-	-	-	3.1	3.8
Chiapas	-	-	-	2.5	2.8
21 Entidades restantes*	19.9	18.9	22.7	16.8	19.1

* 19 en 1980 y 1983.

Fuente: Elaborado con datos de "Información Sobre Gasto Público 1969-1987"; SPP-SHCP;p. 319. "El ingreso y el Gasto Público en México", INEGI, Julio de 1985.

las 32 entidades del país.

- Los Gobiernos de los Estados de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Baja California han mejorado en términos relativos su posición financiera y su capacidad de gasto durante el periodo en cuestión. Entre ellos resalta en forma especial el estado de México, y los Estados de Tabasco y Chiapas que a partir de 1980 empiezan a adquirir importancia a raíz del auge petrolero.

La desigual capacidad financiera de los Gobiernos Estatales puede ilustrarse todavía mejor si se consideran sus ingresos totales per cápita; así en 1974 el Distrito Federal tenía un ingreso fiscal por habitante de \$1,323.20 frente a \$65.93 de Oaxaca y \$440.45 correspondiente al promedio nacional, es decir, este indicador en el D.F. es veintiun veces superior al de Oaxaca y poco más de tres veces superior al promedio nacional. Asimismo, solo ocho Estados tenían un ingreso fiscal por habitante superior al promedio nacional. Por otra parte, los ingresos totales per cápita del Gobierno Federal eran de \$1,659.80, esto es, 1.2 veces los del D.F. y 3.8 veces superiores al promedio de los Gobiernos Estatales.

En el Cuadro No. 7 se presenta la distribución de los ingresos de los Gobiernos Municipales del país para años Seleccionados del periodo 1969-1983. En el cuadro se puede apreciar lo siguiente:

- La capacidad financiera de los Gobiernos Municipales ya de por sí desigual en 1969 tiende a hacerse todavía más inequitativa en 1974 así, mientras que en 1969 el 32.9% del total de municipios del país tenían ingresos que representaban el 72.7% del total de ingresos municipales, para 1974 dicha participación se elevó al 78.2%. Sin embargo, para 1980 y 1983, hubo una ligera mejoría en la distribución de los ingresos Municipales.
- Los Gobiernos Municipales con mayor capacidad financiera en rela--

C U A D R O No. 7

MEXICO: Ingresos Municipales y número de municipios por Entidad Federativa.
 Años Seleccionados 1969 - 1983
 (Estructura Porcentual)

MUNICIPIOS DE:	Ingresos Municipales				Número de Municipios
	1969	1974	1980	1983	1980
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Veracruz	12.9	9.1	6.6	6.5	8.5
Nuevo León	10.1	4.6	8.5	9.1	2.1
Edo. de Mexico	9.2	19.8	14.4	14.3	5.1
Jalisco	7.6	11.3	9.4	10.9	5.2
Coahuila	5.7	6.2	5.4	4.5	1.6
Baja California	5.2	7.5	4.8	4.2	0.2
Sinaloa	5.1	4.2	3.8	3.9	0.7
Sonora	4.7	5.7	4.1	4.2	2.9
Guanajuato	5.1	4.8	4.1	3.8	1.9
Chihuahua	4.0	2.4	3.8	3.6	2.8
Tamaulipas	3.1	2.6	4.1	3.8	1.8
Tabasco	-	-	7.9	5.8	0.7
19 Estados restantes	27.3	21.8	23.1	25.4	66.5

No incluye Quintana Roo, Para los años 1969 y 1974.

Fuente: Dirección General de Estadísticas, SIC. para los años 1969 y 1974.
 Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática, para los años 1980 y 1983.
 El Ingreso y el Gasto Público en México, INEGI, Julio de 1985.

C U A D R O No. 8

MEXICO: Ingresos Municipales por Entidad Federativa, 1980-1983
(MILLONES DE PESOS)

MUNICIPIOS DE:	1980	1981	1982	1983
Baja California	1332.4	2111.9	3379.0	5106.5
Coahuila	1498.4	2127.9	3404.0	5396.7
Chihuahua	1053.9	1497.2	2395.0	4295.6
Guanajuato	1139.5	1765.3	2824.0	4604.8
Jalisco	2576.0	4189.5	6704.0	13111.7
México	3971.9	6254.8	10008.0	17260.8
Nuevo León	2338.3	3598.3	5757.0	11003.9
Sinaloa	1053.1	1508.2	2413.0	4695.1
Sonora	1131.5	1671.2	2674.0	5120.0
Tabasco	2179.4	2677.4	4283.0	6989.1
Tamaulipas	1120.8	1617.3	2587.0	4561.6
Veracruz	1821.8	2538.2	4221.0	7808.8
19 Estados Restantes	6315.2	9751.6	15605.0	30805.0
Total	27,532.2	41,408.8	66,254.0	120,759.6

Fuente: Elaborado con datos de "El Ingreso y el Gasto Público en México",
INEGI, Julio de 1985.

C U A D R O No. 9
 División Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Población Censo 1980, Proyección INEGI 1983, Núm. de Mpios., Sup. en Km²

ESTADO	POBLACION 1980 CENSO	PROYECCION DE POBLACION 1983	No. DE MPIOS.	SUPERFICIE EN KM ² .
Aguascalientes	519,439	593,623	9	5,471
Baja California	1'177,886	1'288,076	4	69,921
Baja California Sur	215,139	256,643	3	73,475
Campeche	420,553	494,833	8	50,812
Coahuila	1'557,265	1'736,632	38	149,982
Colima	346,293	383,687	10	5,191
Chiapas	2'084,717	2'310,049	110	74,211
Chihuahua	2'005,477	2'151,442	67	244,938
Distrito Federal	8'381,079	9'651,683	16Deleg.	1,479
Durango	1'182,320	1'292,236	38	123,181
Estado de México	7'564,335	9'212,197	121	21,355
Guanajuato	3'006,110	3'291,730	46	30,491
Guerrero	2'109,513	2'337,416	75	64,281
Hidalgo	1'547,493	1'695,919	84	20,813
Jalisco	4'371,998	4'815,292	124	80,836
Michoacán	2'868,824	3'141,269	113	59,928
Morelos	947,089	1'092,180	33	4,950
Nayarit	726,120	791,642	19	26,979
Nuevo León	2'513,044	2'833,073	51	64,924
Oaxaca	2'369,076	2'546,922	570	93,952
Puebla	3'347,685	3'712,126	217	33,902
Queretaro	739,605	838,448	18	11,449
Quintana Roo	225,985	290,178	7	50,212
San Luis Potosi	1'673,893	1'850,495	56	63,068
Sinaloa	1'849,879	2'092,236	17	58,328
Sonora	1'513,731	1'661,744	69	182,052
Tabasco	1'062,961	1'182,464	17	25,267
Tamaulipas	1'924,484	2'111,877	43	79,384
Tlaxcala	556,597	612,777	44	4,016
Veracruz	5'387,680	6'006,055	203	71,699
Yucatán	1'063,733	1'182,568	106	38,402
Zacatecas	1'136,830	1'211,730	56	73,252
POBLACION NACIONAL	66'846,833	74'669,242	2,392	1'958,201

C U A D R O No. 10

MEXICO: Ingresos Totales Per-Cápita de los Gobiernos Municipales por Entidad Federativa
(PESOS)

MUNICIPIO DE:	1980	1983		1980	1983
Baja California	1,131	3,964	Tamaulipas	582	2,160
Coahuila	952	3,108	Veracruz	338	1,300
Chihuahua	525	1,997	Oaxaca	118	527
Guanajuato	379	1,394	Chiapas	162	884
Jalisco	589	2,723	Guerrero	236	1,247
México	525	1,874	San Luis Potosi	198	859
Nuevo León	930	3,884	Zacatecas	160	1,520
Sinaloa	569	2,244	Tlaxcala	122	538
Sonora	747	3,081	Quintana Roo	1,407	4,811
Tabasco	2,050	5,911			
Promedio Nacional	468	1,857			

Fuente: Elaborados con datos de "El Ingreso y el Gasto Público en México", INEGI, Julio de 1985, y del Censo General de Población, 1980.

ción con los demás Municipios del país son los de los Estados de -
Nuevo León, México, Jalisco, Coahuila, Baja California, Sinaloa, -
Sonora, Guanajuato, Tamaulipas, y, a partir de 1980, Tabasco.

Si se consideran los ingresos totales per-cápita de los Gobiernos Muni -
cipales por entidad federativa, en 1969 éste indicador para los Gobiernos
Municipales de Baja California Sur era de \$ 351.75, casi 37 veces supe -
rior al correspondiente a Oaxaca (\$9.56) y poco más de diez veces mayor
al promedio nacional (\$ 34.25). Los Gobiernos Municipales de 16 entida -
des tenían ingresos totales por habitante superiores al promedio Nacio -
nal. Para 1974 el mismo indicador para Baja California Sur era de --
\$ 691.62, casi 30 veces superior al correspondiente a Oaxaca (\$ 23,32)-
y poco más de 12 veces mayor al promedio nacional (\$ 56.35). Municipios
de 19 Estados tenían ingresos fiscales por habitante superiores al promedio
Nacional.

En 1980 el ingreso total per-cápita de los municipios de Tabasco (\$ 2,050)
era poco más de 17 veces superior al correspondiente a Oaxaca (\$ 118) y-
poco más de 4 veces mayor al promedio Nacional (\$468) . Sin embargo, en 1983 -
la disparidad entre los ingresos Municipales por habitante se hizo más --
aguda, ya que el mismo indicador para Baja California Sur (\$ 19,897) fué
poco más de 37 veces mayor al de Oaxaca (\$ 527) y poco más de 10 veces -
superior al promedio Nacional (\$ 1,857).

En el cuadro No. 10 se puede apreciar que a nivel Nacional los ingresos -
anuales por habitante de que disponen los Municipios de los 31 Estados son
muy raquíticos, de ahí que en muchos casos difícilmente les alcanzan para
cubrir la nómina, mucho menos para atender servicios públicos.

(3) Hay una superposición de determinadas fuentes tributarias por los diver -
sos niveles gubernamentales, ésto es, un mismo impuesto puede ser estableci -
do por más de un nivel de Gobierno (Superposición Vertical) ocasionando la-
múltiple imposición. Esto es así, en el caso de México porque, como ya se -
señalo anteriormente, La Constitución Federal lo permite. La utilización --

indiscriminada de impuestos que se superponen (conurrencia impositiva; tiene los siguientes inconvenientes:

- Hay duplicaciones administrativas para el control del impuesto ocasionando mayores costos para el Gobierno y la Sociedad.
- Los contribuyentes tienen complicaciones adicionales ya que deben cumplir sus obligaciones fiscales (presentar declaraciones y pagos separados, etc.) con ambos niveles de Gobierno ocasionándoles confusión, incertidumbre y mayores costos de administración.
- Cuando cada nivel de Gobierno determina su tasa impositiva independientemente de las otras, la suma total de tasas puede ser excesiva en función de los patrones de equidad aceptados por cada Gobierno y ocasionar efectos económicos adversos.

El problema es más serio todavía cuando la superposición es de tipo horizontal, es decir, cuando dos sujetos con igual base imponible pero uno de los cuales realiza actividades en dos jurisdicciones al mismo tiempo resulta pagando el tributo en las dos, mientras que el otro que realiza actividades en una sola lo paga solo en esa, violándose la equidad horizontal.

- (4) Puede haber una caprichosa política fiscal lo que es muy grave sobre todo en períodos de inflación o de depresión; así puede suceder que para contrarrestar una depresión el Gobierno federal en virtud de su mayor capacidad financiera aumenta sus programas de obras públicas mientras que los estados y municipios pueden actuar a la inversa, ya que sus recursos tributarios en una situación tal, tienden a caer sustancialmente. De igual forma, en épocas de inflación el gobierno federal puede tender a contraer el gasto con el fin de mitigar las presiones inflacionarias, pero como los ingresos de los estados y municipios tienden a incrementarse en forma sustancial es probable que aumenten sus gastos dándole -

al traste a la política de control de la inflación del primer nivel gubernamental. En el caso de México este problema no es muy importante ya que el gobierno federal junto con el sector paraestatal concentran la mayor parte del ingreso y el gasto público; así, en 1983 el gasto total de los 31 Estados y el conjunto de Municipios del país es inferior al 10% del total del gasto gubernamental consolidado.

- (5) Hay ilusión fiscal, esto es, una creencia generalizada de que los gastos adicionales financiados con fondos provenientes de niveles Superiores de gobierno carecen de un costo real. En el caso de México, los Gobiernos estatales y municipales frecuentemente recurren en primera instancia al apoyo del gobierno federal para la realización de obras dentro de sus jurisdicciones, vía inversión federal o subsidios. Una vez agotada esta vía, es cuando se buscan otras fuentes de financiamiento (Créditos, contribuciones de mejoras, modificación a las tasas impositivas, etc). Esto impide alcanzar una distribución óptima de la actividad pública por nivel gubernamental, ya que ésta estará sujeta a la capacidad política y de negociación de los niveles gubernamentales inferiores.

En el cuadro No. 11 se presenta la estructura porcentual de la inversión pública federal realizada por entidad federativa para años Seleccionados del período 1960-1986. En el cuadro se aprecia que El Distrito Federal y Veracruz son las entidades más beneficiadas por la inversión federal; en 1960 del total de la inversión federal les correspondió el 25.7% y en 1979 el 36.3%. En 1986 el Distrito federal se lleva el 31.8% de la inversión federal, y a 10 entidades se destina el 72.3% de la misma, mientras que a las 22 restantes únicamente les corresponde el 27.7%. En el cuadro No. 12 se presenta la estructura porcentual de los subsidios de la Federación a los Estados para años seleccionados del período 1971-1977; se puede apreciar que en el último año del período, el Distrito Federal, Nuevo León, Colima y Veracruz recibieron el 49.8% del total de subsidios federales a los estados.

C U A D R O No. 11

MEXICO: Inversion Pública Federal realizada por Entidad Federativa.
Años Seleccionados 1960-1979
(Estructura Porcentual).

ENTIDAD	1960	1970	1971	1973	1976	1979	1986
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Distrito Federal	16.9	23.5	20.2	31.1	19.3	22.5	31.8
Veracruz	8.8	8.4	11.6	8.6	12.0	13.8	7.5
Tamaulipas	7.5	6.7	7.3	4.9	5.2	6.4	2.8
Tabasco	4.7	4.4	6.4	3.5	3.7	7.9	3.1
México	2.3	3.3	5.2	2.9	4.8	3.4	4.1
Coahuila	2.1	3.8	3.5	2.3	2.0	3.6	2.3
Guanajuato	2.3	2.1	3.8	2.2	2.4	2.0	3.2 (JALISCO)
Nuevo León	5.8	1.9	3.2	2.5	2.8	2.8	10.0 (CAMPECHE)
Sonora	2.1	2.1	3.5	2.5	6.7	2.2	2.2 (GUERRERO)
Chihuahua	4.5	1.8	2.8	2.3	2.1	2.2	5.3 (MICHOACAN)
22 Entidades restantes	42.9	42.0	32.5	37.2	39.0	33.2	27.7

Fuente: 1960 y 1970: Dirección de Inversiones Públicas. Secretaría de la Presidencia.

1971 y 1973: James W. Wilkie, op. cit., p. 530 y 532

1976 en 1º Informe de Gobierno de JLP, Anexo III, 1977

1979 en IV Informe de Gobierno de JLP, Anexo Sector Gobierno, 1980, p. 478

1986 en V Informe de Gobierno de MMH, Anexo Estadístico, 1987, p. 579.

C U A D R O No. 12

MEXICO: Subsidios de la Federación a los Estados.
Años Seleccionados 1971-1977.
(Estructura Porcentual).

ENTIDAD	1971	1975	1977
Baja California Sur	2.8	8.4	5.3
Coahuila	4.7	4.8	0.3
Colima	0.9	1.7	8.0
Chihuahua	7.3	4.2	2.3
Distrito Federal	0.4	2.1	19.7
Guanajuato	4.7	6.8	1.2
Jalisco	4.5	4.1	2.9
México	2.2	8.3	2.9
Michoacan	5.3	2.7	1.3
Nuevo León	4.1	2.2	14.6
Puebla	6.6	2.6	1.8
Quintana Roo	6.5	6.6	4.8
Sonora	5.7	3.3	1.2
Tamaulipas	5.5	2.1	1.5
Veracruz	4.8	7.2	7.5
Yucatán	1.9	5.7	5.3
16 Entidades restantes	32.1	27.2	19.4
Total:	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Presupuesto.
Asesoría y Dirección General de Promoción y Operación Regional
de la SPP.

4.- LAS POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS FISCALES DEL FEDERALISMO.

Los principales obstáculos para encontrar soluciones a los problemas anteriores son los siguientes:

- Es difícil encontrar mecanismos para darles mayores recursos financieros a los gobiernos estatales y municipales sin menoscabar su autonomía, -- ya que casi toda forma de ayuda financiera conlleva cierta pérdida de independencia política y financiera.
- Si se recomiendan enmiendas constitucionales, éstas pueden ser difíciles de llevar a cabo.
- Algunos sistemas para distribuir las fuentes impositivas o los recursos financieros pueden favorecer más a ciertos estados o municipios que a otros, ocasionando divergencias de intereses y obstáculos para llevar a cabo las reformas propuestas.
- Como en los estados federales normalmente hay fuertes sentimientos provinciales, se puede entorpecer la cooperación por parte de los diferentes niveles de gobierno.

4.1.- LAS SOLUCIONES TEORICAS.

Las alternativas principales de solución a los problemas señalados desde un punto de vista teórico, respetando el sistema federal son:

- (1) Separar las fuentes tributarias, ésto es, que cada nivel de gobierno abandone los tributos que les ofrecen menores ventajas relativas y -- use las fuentes de recursos no empleadas por los otros.

Las ventajas de la separación de fuentes tributarias son: se elimina la superposición de gravámenes y la duplicación administrativa; se atenúa -- el riesgo de cargas tributarias excesivas; hay una selección más racional de gravámenes por cada nivel de gobierno; y, se atenúa la posibilidad de una pérdida de autonomía financiera.

Sin embargo, este sistema también tiene desventajas: los recursos que se asignen a los municipios, y a los estados pueden ser insuficientes para cubrir sus necesidades; no se soluciona el problema de las diferencias en la riqueza y los ingresos en relación con los gastos de determinadas regiones; no hay criterios que permitan una separación total de fuentes tributarias y la importancia de éstas puede variar a través del tiempo; se pueden establecer nuevos impuestos de difícil administración; y, las mejores fuentes tributarias al asignarse a un sólo nivel de gobierno pueden no utilizarse óptimamente.

(2) Coparticipación de impuestos: la recaudación del gravamen se concentra en una unidad de gobierno y parte del monto obtenido es distribuido entre los otros niveles de gobierno sobre la base del lugar de recaudación u otros criterios.

Las ventajas de este sistema son: se elimina la múltiple imposición; los gobiernos estatales y municipales tienen acceso a recursos que no tendrían con el sistema de separación; hay una mayor utilización de las mejores fuentes de recursos; y, la interferencia con la autonomía financiera y las actividades de los gobiernos estatales y municipales es mínima.

Las desventajas son: se aumenta la dependencia de los estados y municipios con el gobierno federal ya que se les quita en parte la administración de sus propios recursos; si la distribución de recursos se hace conforme a su origen se dejan de lado las necesidades relativas de gasto de los distintos estados y municipios; no se soluciona el problema fundamental de falta de correspondencia entre recursos financieros y necesidades

de gasto ya que ciertos niveles de gobierno recibirán más de lo que necesitan ocasionándose el derroche de fondos; y, la distribución de recursos según su origen no es practicable en ciertos casos.

- (3) Tasas Suplementarias: un solo nivel de gobierno recauda además de su propia tasa una suplementaria (o adicional) para los otros niveles de gobierno que así lo deseen.

Las ventajas son: se elimina la duplicación en la administración del impuesto; los gobiernos locales retienen la responsabilidad de imponer el impuesto conservándose la autonomía financiera; y, se evita el riesgo de asignar recursos excesivos a determinadas zonas. La principal desventaja consiste en que las tasas pueden ser excesivas y no ser uniformes lo que ocasiona migración de la actividad económica y la elusión del impuesto.

- (4) Subsidios Globales o Condicionales: el gobierno federal otorga asignaciones en dinero a los otros niveles de gobierno que pueden ser para fines determinados (tipo condicional) o bien sin especificar los fines y sin necesidad de supervisión (tipo global o incondicional).

Los subsidios no están ligados por lo general a impuestos particulares sino que provienen de rentas generales y se distribuyen en función de las necesidades de gasto más que conforme al origen de los ingresos. Los subsidios condicionales pueden ser de equiparación cuando se consideran no sólo las necesidades de gasto sino también los recursos financieros del beneficiario, siendo mayores las asignaciones (en relación a los gastos) para las unidades más pobres que para las más ricas.

Las ventajas de los subsidios condicionales son: permiten que las diversas funciones de gasto queden en manos de los gobiernos estata-

les y municipales; permiten adecuar los recursos financieros con las funciones de gasto de los niveles de gobierno; se puede solucionar la desigualdad de las fuentes tributarias entre unidades gubernamentales del mismo nivel; se evita una imposición excesiva y niveles inferiores de actividad en las regiones más pobres; es posible alcanzar los niveles de gasto y la estructura impositiva óptimos desde el punto de vista del país en su conjunto; y, se pueden estimular las actividades municipales sin imponer restricciones excesivas a las autoridades locales.

Las desventajas son: el gobierno federal puede emplear el sistema de subsidios para obtener un mayor control sobre las funciones que pertenecen a los otros niveles de gobierno; se pueden provocar derroches y pérdidas de responsabilidad financiera en los gobiernos beneficiarios; y, es probable que los gastos del estado que percibe los subsidios condicionales se distorsionen con respecto a los patrones aceptados al tener que restringir gastos de otro tipo.

Las ventajas de los subsidios globales son: se eliminan las inequidades y los efectos económicos adversos ocasionados por recursos impositivos desiguales; se interfiere menos con la autonomía de los gobiernos locales y casi no se distorsionan sus patrones de gasto. Las desventajas son: si el monto de los subsidios se determina sobre la base del regateo, los gobiernos beneficiarios se verán inducidos a hacer importantes concesiones que pueden significar la pérdida de su autonomía; no estimulan con seguridad determinadas actividades de los gobiernos locales y no aseguran mayores niveles de actividad; se pueden gastar para propósitos exclusivamente locales; es difícil encontrar una fórmula para su distribución en la que todos estén de acuerdo, y cada estado y municipio tratará de aumentar su participación en los mismos.

- (5) Deducción de impuestos: los diferentes niveles de gobierno emplean el mismo impuesto, y para reducir la carga tributaria total se deduce el impuesto pagado a una jurisdicción impositiva al determinar la base del impuesto de la otra. La principal ventaja es que se respeta la autonomía de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, tiene todas las desventajas de la concurrencia impositiva excepto que se puede evitar una carga tributaria total excesiva.
- (6) Créditos de impuestos o compensaciones: los gobiernos pueden permitir deducir el impuesto pagado a otros niveles de gobierno del gravamen adeudado a ellos, o sea, el impuesto pagado se convierte en crédito o compensación contra la obligación tributaria. Las ventajas de este sistema son: se reduce la carga tributaria combinada; se evita la competencia entre los gobiernos locales para estimular la actividad económica omitiendo usar el impuesto; se alcanza uniformidad en la tasa del tributo; y, se elimina la doble imposición horizontal. Las desventajas son: hay una duplicación de costos administrativos para el fisco y el contribuyente; no se soluciona el problema de la falta de correspondencia entre las funciones de gasto y las necesidades de recursos financieros de los diferentes niveles de gobierno; y, puede haber una explotación excesiva de determinadas fuentes tributarias.

Como se puede apreciar todas las alternativas anteriores tienen aspectos positivos pero también cosas negativas, de ahí que no sea posible recomendar una solución "ideal". En la práctica los diferentes países que tienen una forma de gobierno federal han adoptado cierta solución en función de ciertos objetivos que se consideran prioritarios de acuerdo con sus condiciones institucionales e históricas específicas, basada en una combinación o en variantes de las alternativas señaladas.

4.2.- LAS SOLUCIONES ADOPTADAS POR MEXICO.

En 1925 se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal con el fin de estudiar los problemas fiscales del sistema federal mexicano. En ella se detectó que el principal problema era el de la concurrencia tributaria y que ésta se derivaba de la Constitución; por ello, se propuso separar las fuentes tributarias pero, como se encontraron serias dificultades para hacerlo en forma inmediata, se consideró finalmente, que no era prudente introducir en la Constitución la separación de fuentes, sino lo mejor era proponer una reforma constitucional que previera la existencia de una Convención Nacional Fiscal, integrada por representantes de la Federación y de los Estados, que se reuniera por lo menos cada 4 años, para ir señalando qué impuestos deberían ser exclusivos de la federación y cuáles de los estados, cuyas resoluciones una vez aprobadas por el Congreso y las dos terceras partes de las legislaturas de los estados, tuvieran el mismo carácter que las normas constitucionales, esto es, obligatorias para la federación y todos los estados. El ejecutivo federal presentó una iniciativa de reformas constitucionales en ese sentido ante la Cámara de Diputados en 1928; sin embargo, no se le dió trámite por la Cámara (ni se aprobó, ni se desechó) por razones políticas de la época.

En 1933 se celebra la Segunda Convención Nacional Fiscal, y se vuelve a reiterar la recomendación de introducir reformas constitucionales tal como se habían propuesto en 1925 mediante un proyecto que simplemente no fue atendido. Sin embargo, también se hicieron recomendaciones de impuestos que convendría que fuerán de la federación, que condujeron en 1934 a la federalización del impuesto sobre energía eléctrica y en 1942 a la adición de la frac. XXIX del artículo 73.

Así, las recomendaciones de las dos primeras Convenciones Nacionales -- Fiscales tuvieron como consecuencia el restringir el poder fiscal de -- los estados al ampliarse el catálogo de impuestos exclusivos de la fede

ración con la adición de la frac. XXIX del artículo 73, sin señalar un impuesto exclusivo de los estados; y, no se pudo introducir en la Constitución una separación de fuentes tributarias de la federación y los estados.

Sin embargo, en la Constitución se estableció que la federación debería dar participación a los estados en el rendimiento de los impuestos especiales que señalaba el inciso 5o. de la frac. XXIX del Art. 73. Así, la federación en las leyes reglamentarias de estos impuestos (producción y consumo de cerveza, tabacos labrados, energía eléctrica, cerillos y fosforos, explotación forestal, etc.) estableció los porcentajes de participación que variaban de un impuesto a otro.

De esta manera, la federación expidió sus leyes federales sobre sus impuestos especiales exclusivos lo que tuvo buenos resultados, ya que la legislación era uniforme en todo el país, las industrias cervecera, tabacalera, eléctrica, etc., tributaban en todo el país conforme a la misma ley, no estaban sujetas a impuestos locales y se puso orden en este campo limitado de los impuestos especiales sin que los estados perdieran recursos porque era obligatorio para la federación, por disposición constitucional, dar participaciones sobre éstas fuentes tributarias (y obligatorio para los estados no gravarlas), y los estados empezaron a recibir participaciones mayores que los impuestos que ellos antes tenían directamente sobre éstas industrias.

El éxito del sistema de participaciones en los impuestos especiales exclusivos de la federación, la animó a expedir leyes en otros impuestos especiales distintos a los de la frac. XXIX del Art. 73 en las cuales, sin una base constitucional, invitaba a los estados a abstenerse de gravar o derogar determinados impuestos (producción de llantas y cámaras de hule, producción de cemento, aguas envasadas, envasamiento de bebidas alcohólicas, uso y tenencia de automóviles, etc.), a cambio de lo cual recibirían una participación igual o mayor que el impuesto que es

taban cobrando. Esto resultó lo bastante atractivo para que los estados se fueran incorporando paulatinamente a este sistema.

En 1947 se convoca la Tercera Convención Nacional Fiscal, y en virtud de la experiencia anterior, ya no se trató de separar las fuentes tributarias de la federación y los estados, sino que se procuró armonizar el sistema fiscal de la federación con el sistema fiscal de los estados -- con el fin de evitar interferencias en los principales impuestos. Ya no se hicieron propuestas de reformas constitucionales, pero si se propuso cambiar el sistema del impuesto a las ventas que se hacía a través de la Ley del Timbre de la Federación y de las Leyes de impuestos sobre patente o actividades mercantiles de los estados (que ocasionaba una -- concurrencia en los impuestos al comercio y a la industria), por un impuesto único sobre los ingresos al comercio y a la industria (el impuesto sobre ingresos mercantiles) con el fin de armonizar los sistemas tributarios de la federación y los estados. Así, en el mismo año (1947) el gobierno federal envió al Congreso de la Unión para su aprobación la -- iniciativa de la primera Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. En ella se señaló que la federación establecería un impuesto del 1.8% (18 al millar) sobre los ingresos mercantiles, y los estados que voluntariamente dejaran en suspenso o derogaran sus impuestos al comercio y a la industria, lo cual se debería establecer en un convenio de -- coordinación con la federación podrían establecer una tasa adicional -- hasta del 1.2% (en el primer año era hasta del 1.5%) lo que daría una -- tasa en conjunto del 3% (1.2% para el estado y 1.8% para la federación). En lo referente a la administración del impuesto se señalaba que ésta -- podía realizarla cualquiera de los dos niveles de gobierno o bien ser -- compartida en los términos que se establecieran en el convenio.

Como el Congreso de la Unión legisla para el Distrito Federal, éste que -- do coordinado en el sistema por la propia Ley del Impuesto sobre ingre-

tos Mercantiles sin necesidad de convenio; la mitad de los estados se coordinaron casi inmediatamente mediante convenio en ese mismo año ---- (1947) ya que sus propios impuestos al comercio y a la industria eran menos del 1.2% que recibirían al coordinarse, lo que les representaba una ventaja económica. Algunos estados optaron por ser los administradores del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, recaudando ellos el 3% y dando a la federación su 1.8%, pero otros prefirieron que la federación a través de sus oficinas federales de hacienda siguiera cobrando el impuesto y les entregara su 1.2%.

En realidad la facultad de administración que se dió a los estados fué sólo la de recaudación, esto es, la de recibir las declaraciones y pagos de los contribuyentes y la de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pero no se les dieron facultades en materia de interpretación de la ley ni de fiscalización.

La coordinación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se estancó de 1947 a 1970 ya que no se coordinó un nuevo estado durante ese período, y en la mitad de los estados que faltaban por coordinarse se encontraban los más importantes económicamente (a excepción del Distrito Federal). Así, en 1970 no estaban coordinados, entre otros, el Edo. de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Veracruz porque no les convenía por diversas razones:

- Algunos estados tenían tasas más altas que el 1.2%; por ejemplo, Nuevo León tenía el 1.6%, por lo que si se coordinaba perdería recaudación; además, para el cobro de sus impuestos consideraba realizadas las ventas en el momento en que los bienes salían de la fábrica y con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles las empresas van a pagar donde realizan las ventas, lo que no le convenía a Nuevo León en términos de recaudación ya que no consume todo lo que produce.

- Algunos estados tenían tasas más bajas del 1.2% con el fin de atraer a las industrias; por ejemplo, Jalisco tenía el 0.9% por lo que si se coordinaba recibiría más recaudación pero perdería atractivo para que se establecieran industrias, ya que no podría dar exenciones de impuestos, y consideraba que era más conveniente para el desarrollo del estado mantener la tasa del 0.9% e incurrir en un sacrificio fiscal mediante estímulos fiscales. Lo mismo sucedía con el Estado de México.
- Otros estados consideraban que al coordinarse como lo único que podían hacer era recaudar, pero no interpretar la Ley ni fiscalizar, se iban a transformar en cobradores de la federación con lo cual su tesorería que era muy activa se iba a quedar prácticamente sin qué hacer.

En 1971 Chihuahua que se había metido en una serie de problemas fiscales (había establecido un impuesto sobre sueldos y salarios, y un impuesto local sobre uso y tenencia de automóviles) que tenían inquieta a la población, con el fin de calmar los ánimos decide suspender sus impuestos al comercio y a la industria (que eran del 1%), y coordinarse con la federación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles para obtener el 1.2%. Al entrar en negociaciones con la federación consigue que en el convenio se le deleguen además de la recaudación, facultades para practicar auditorías y formular liquidaciones. Así, con Chihuahua la federación por primera vez delega un catálogo más amplio de facultades de administración que nunca se habían dado a algún estado.

Posteriormente, se coordina Nayarit y Tamaulipas, pero se vuelve a estancar la coordinación por lo que en 1973 la federación busca dar condiciones más atractivas para hacer que todos los estados se coordinarán. Así, en 1973 se promueve una reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles para elevar la tasa del 3% al 4%, correspondiéndole a la federación el 55% y al estado coordinado el 45% de la recaudación por ingresos mercantiles, que ya era uno de los ingresos más

importantes de los estados y de la Federación. Además, se establecía -- que la tasa iba a ser la misma para toda la República (4%) independientemente de que se coordinaran o no los estados; si el estado se coordina le corresponderá un 45% de la tasa del 4%, si no se coordina ese 4% será de la Federación y el estado podrá establecer sus impuestos como lo estime conveniente. 9/

También, a partir de 1973 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- amplió el conjunto de facultades que en materia administrativa delegaba a los estados, dándoles (además de la recaudación, el padrón de contribuyentes del impuesto sobre Ingresos Mercantiles y el procedimiento administrativo de ejecución) facultades de fiscalización, de formular liquidaciones y aplicar sanciones en materia de ingresos mercantiles.

La reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se hizo en 1972 para entrar en vigor en enero de 1973. Como les daba ventajas económicas y nuevas facultades administrativas a los estados que se coordinaran, en febrero de 1973 se coordinó el último estado (el --- Edo. de México) con efectos a partir del 1o. de enero. De esta forma, a partir de 1973 quedan coordinados con la Federación todos los estados -- en impuestos sobre Ingresos Mercantiles, y la federación era la única -- que podía gravar el comercio y la industria correspondiéndole el 55% de esa recaudación, y el 45% restante para el estado.

En 1974 se continúa con el proceso de coordinación en otros gravámenes, siendo los más importantes el impuesto al ingreso global de las empresas causantes menores, el impuesto sobre productos de trabajo y el de -- tenencia y uso de automóviles.

9/ Hasta antes el sistema era diferente: la tasa única en toda la República era del 1.8% y si el estado se coordinaba la tasa podía -- llegar hasta el 3%; pero si no se coordinaba el estado cobraba -- sus propios impuestos como lo estimara conveniente y la federa--- ción cobraba sólo el 1.8%.

Así, hasta 1979 el proceso de coordinación entre los estados y la federación había logrado un avance ya que se habían eliminado parcialmente algunos de los problemas de la concurrencia impositiva sin afectar la recaudación de los estados. Sin embargo, el sistema fiscal mexicano en 1979 presentaba los siguientes problemas:

- (1) Había algunas dificultades con el impuesto sobre Ingresos Mercantiles. La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles desde su origen y durante su desarrollo contuvo diversas limitaciones al poder tributario de los estados ya que los que se coordinaran no podrían gravar el comercio y la industria; sin embargo, la ley (Art. 81) permitía a los estados con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público gravar una serie de materias comerciales e industriales que estuvieran exentas del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y en los convenios se generalizó el criterio de que todo aquello que no estuviera gravado por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, podía ser gravado por los estados. Como la Ley tenía muchas exenciones (éste era uno de sus defectos), los estados continuaron estableciendo algunos impuestos locales al comercio y a la industria. Además, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles tenía un efecto en cascada que hacía que la tasa no fuera realmente 4% sino varias veces 4%, tantas veces como las mercancías pasaran de una mano a otra. También, había muchas posibilidades de evasión del impuesto, y algunas empresas importantes con el fin de favorecer a algún estado para que recibiera más participaciones, manipulaban sus declaraciones aprovechándose que las reglas para determinar en que establecimiento se consideraba percibido el ingreso eran ambiguas, a cambio de ciertas ventajas fiscales.

- (2) Había problemas con la forma como se venían entregando las participaciones por la explotación del petróleo. En materia de impuesto al petróleo existían leyes sobre producción de petróleo que aunque nunca fueron derogadas de hecho fueron sustituidas por un régimen fiscal especial para PEMEX que pagaba una tasa sobre el monto de -

sus ingresos brutos que año con años fijaba la Ley de Ingresos de la Federación y con ello se consideraba que PEMEX pagaba todos sus impuestos federales establecidos en las demás leyes. Sin embargo, las leyes de explotación petrolera habían quedado vigentes en lo que tocaba a las participaciones a los estados; la ley del impuesto sobre producción de petróleo estableció una fórmula especial en donde las participaciones a los estados petroleros aumentaban en "x" puntos porcentuales por cada centavo que el barril de petróleo aumentara en el mercado internacional, lo que hizo que éstas participaciones aumentaran considerablemente a partir de 1978 en que México se convierte en un exportador importante de petróleo. Así, aunque la federación no recaudaba el impuesto a PEMEX en función de su producción sino de sus ingresos brutos, pagaba participaciones a los estados petroleros como si PEMEX pagara impuesto de producción, y éstas se elevaron considerablemente al aumentar el precio internacional del petróleo, y además se concentraron en unos cuantos estados petroleros --- (Tabasco, Chiapas, Veracruz y Tamaulipas). Se consideró que esto era inequitativo y que los beneficios fiscales de la explotación de una riqueza nacional como el petróleo deberían de distribuirse en todo el país y no sólo en los estados donde se encuentran los pozos petroleros. 10/

- (3) La forma en que se estaban entregando las participaciones a los estados en los impuestos especiales federales, especialmente en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, estaba agudizando el desequilibrio económico regional ya que los estados más desarrollados económicamente (México, Nuevo León, Jalisco, etc.) tenían --

10/ PEMEX es el principal Contribuyente de México. Lo que paga de impuestos por exportación de petróleo es igual a lo que todas las empresas del país pagan por concepto de ISR. Los impuestos al petróleo significaron 33,079 millones de pesos en 1982 y 477,900 millones de pesos en 1983 mientras que la recaudación bruta proveniente de las sociedades mercantiles fué de 159,537 millones en 1982 y 266,383 millones en 1983.

una recaudación más importante de esos impuestos y consecuente --
mente sus participaciones eran mucho más elevadas que las de los --
estados con menor desarrollo económico (Oaxaca , Colima, Zacate--
cas, etc.).

- (4) El monto de las participaciones otorgadas a los estados en las --
leyes tributarias federales era muy variable de impuesto a impues --
to (45% en Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, 10% sobre venta -
de gasolina, 1% sobre producción de hierro, 50% en el impuesto a -
la explotación de pesca, etc); el procedimiento para distribuir --
participaciones era diferente para cada gravámen: en unos casos las
participaciones correspondían a los estados en que se realizaba la
producción (impuesto sobre producción de minerales) , en otros a -
los estados en los que se realizaba el consumo (impuesto sobre consumo
de gasolina), en otros casos se daban participaciones tanto a las -
entidades productoras como a las consumidoras (producción y consu-
mo de cerveza, tabacos labrados), y en otros la participación co --
rrespondía a la entidad donde el contribuyente percibiera el ingre-
so (ISIM); y, el proceso normal para el pago de las participacio-
nes a los Estados y Municipios duraba de 3 a 6 meses a partir de la
fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen
y en ocasiones el pago se demoraba todavía más.
- (5) Había impuestos federales en los que no se otorgaba participación a --
los estados y municipios ; así, no se daban participaciones en los --
principales impuestos de la federación tales como impuestos al --
comercio exterior e impuesto sobre la renta de las empresas causan-
tes mayores y de las personas físicas, que eran los más dinámicos y
representaban alrededor del 50% de la recaudación federal. Por ello, el
porcentaje que representaban las participaciones a los estados en la
recaudación federal había venido disminuyendo en los últimos años: -
13.14% en 1975 , 13.48% en 1976, 12.71% en 1977 y 12.46% en 1978.

(6) En algunos impuestos federales se otorgaba participación a los estados y municipios por disposición constitucional; en otros se hacía mediante convenio de coordinación (ISIM), y en otros la participación se daba por declaratoria federal; a cambio de que los estados no establecieran o suspendieran sus impuestos sobre esas materias.

Por las razones anteriores, se pensó que era necesario construir un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal capaz de resolver los problemas que se habían presentado en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, en el impuesto al petróleo, en los impuestos especiales de la federación, en la distribución de participaciones, y los problemas que se hubieran originado con la adopción del Impuesto al Valor Agregado.

Por ello, a partir del 1o. de enero de 1980 entra en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado (en sustitución de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles) junto con una nueva Ley de Coordinación Fiscal; ya existía una Ley de C.F. que se había aprobado el 28 de diciembre de 1953, pero en ella no se tocaba el problema de las participaciones, sino que su preocupación fundamental era crear un órgano permanente de coordinación, la "Comisión Nacional de Arbitrios", integrada por representantes de los estados, varias secretarías y de los contribuyentes, que se encargara de vigilar el pago de las participaciones que autorizaban las diversas leyes y en los términos de su articulado buscar la armonización de los sistemas tributarios federal y estatales.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal no considera para nada la primera Ley de Coordinación (se olvida de ella como si no existiera), y con ella se adopta un nuevo sistema de participaciones a estados y municipios con el fin de resolver los problemas actuales de coordinación. Se pretende lograr una mejor distribución del ingreso fiscal entre --

Federación, Estados y Municipios, y una mejor reasignación de atribuciones en materia tributaria; todo ello para fortalecer el Sistema Federal Mexicano.

Las características principales de esta nueva Ley de Coordinación Fiscal son las siguientes:

- (1) No se distingue entre impuestos federales participables y no participables, sino que los estados y municipios participan en todos los impuestos federales (recaudación federal total), a excepción de la recaudación por el derecho adicional del 5% sobre el derecho general de exportación de hidrocarburos, del impuesto adicional del 2% sobre el resto de las exportaciones, del impuesto adicional del 3% sobre la tarifa general de importación, del impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de exportación, ya que por Ley estaban destinados a un fin específico.

- (2) El nuevo sistema de participaciones opera a través de tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP) que en principio se formó con el 13% de la Recaudación Federal Total participable (RFT) ^{11/} -- y que actualmente asciende al 17.48% de la RFT; el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) que en 1980 se formó con el 0.37% de la RFT y por reformas a la Ley de Coordinación Fiscal a partir del 1º de Enero de 1981 se aumentó al 0.5% y que en 1984, con las nuevas reformas a dicha Ley, considerando la Coordinación en Materia de Derechos representa el 1.5488% de la RFT; y, el Fondo de Fomento Municipal (FFM) creado por la adición del Art. 2A, de la Ley de Coordinación Fiscal a partir de Enero de 1981, y que inicialmente se formó con el 90% del 95% del impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados (este impuesto actualmente ya no existe).

^{11/} Ese 13% no fue un promedio de las tasas de participaciones Federales que recibían los estados, sino que resultó de redondear el porcentaje que el total de participaciones federales a todos los estados y municipios, representaban en la recaudación federal total en 1979 -- que era de aproximadamente 12.25%.

En 1984 el FFM se forma con el 70% de la tercera parte del 95% de la recaudación del Derecho Adicional del 5% sobre Exportación de Hidrocarburos, lo que es distribuible entre todos los Estados, más las 2/3 partes del 95% de esta recaudación distribuible exclusivamente entre los coordinados en materia de derechos.

- (3) La coordinación fiscal se instrumenta mediante dos tipos de convenios celebrados entre los estados y la Federación: el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el Convenio de Colaboración Administrativa. Ambos son uniformes para todos los estados y se adicionan para introducir acuerdos específicos con cada estado mediante documentos llamados Anexos.
- (4) Se establecen tres órganos para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El FGP inicialmente se constituye, como lo señala la Ley, con el 13% de la RFT, sin embargo, en la realidad, en 1981 fué del 16.43% debido a una serie de consideraciones que se contemplan en la Ley y en los Anexos a los Convenios de Adhesión. 12/

La distribución del FGP entre las entidades federativas (incluyendo el D.F.) se hizo conforme a una fórmula transitoria para 1980, la que fue vigente asimismo en 1981, 1982, y 1983. A partir de 1984 se está aplicando la fórmula definitiva, establecida en el Artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

12/ Para una explicación detallada de cómo surge éste último porcentaje, Vease: "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal", -- Roberto Hoyo, ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.

C U A D R O No. 13
FACTORES DE DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES
1980 - 1989

ENTIDAD	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %
AGUASCALIENTES	0.562145	0.561306	0.561306	0.559773	0.629919	0.564611	0.523914	0.857670	0.455606	0.691892
BAJA CALIFORNIA	2.903565	2.911767	2.911767	2.908073	2.778812	3.220057	3.241190	3.241024	2.509249	3.500736
BAJA CALIFORNIA SUR	0.433147	0.433882	0.433882	0.432756	0.385591	0.591515	0.413140	0.567905	0.313423	0.628415
CAMPECHE	0.867602	0.869306	0.869306	0.866932	1.199257	0.784399	1.814993	0.857191	1.175568	1.062457
COAHUILA	2.251793	2.251808	2.251808	2.246367	2.981224	2.051425	2.314357	2.520466	2.438461	2.567135
COLIMA	0.409833	0.412882	0.412882	0.412227	0.416495	0.441161	0.410881	0.457038	0.426373	0.457489
CHIAPAS	3.988840	3.993090	3.993090	3.983012	3.709415	4.585060	3.057425	4.858750	3.614771	4.391145
CHIHUAHUA	2.691244	2.705385	2.705385	2.704089	2.432051	3.207249	2.221565	2.803763	2.538413	2.938112
DISTRITO FEDERAL	23.396768	23.337142	23.337142	23.444193	22.759760	21.369415	24.980869	21.277281	23.684253	22.860509
DURANGO	0.887823	0.889416	0.889416	0.886987	0.833832	1.003096	0.866033	0.820935	0.880875	0.890463
GUANAJUATO	2.584191	2.578436	2.578436	2.571393	2.438134	2.675909	3.154069	2.595308	2.912138	2.636847
GUERRERO	1.425049	1.424561	1.424561	1.422859	1.264747	1.545800	1.323741	1.265354	1.332991	1.377797
HIDALGO	0.808128	0.807018	0.807018	0.805879	0.750566	0.947641	0.857164	0.741173	0.935625	0.831310
JALISCO	6.300939	6.302441	6.302441	6.291497	6.022789	5.536241	6.549498	6.125459	6.171809	5.916686
MEXICO	11.052232	11.024066	11.024066	11.022351	11.698487	10.148143	10.050047	10.767167	10.862715	9.745131
MICHOACAN	1.633266	1.632544	1.632544	1.628086	1.456557	1.891252	1.301994	1.583103	1.678901	1.692639
MORELOS	0.869803	0.888823	0.888823	0.886396	0.833481	1.165467	0.704786	1.085186	0.911580	1.109164
NAYARIT	0.677286	0.678111	0.678111	0.676791	0.550682	0.852691	0.462810	0.762947	0.657380	0.706254
NUEVO LEON	6.115917	6.110890	6.110890	6.094198	5.915916	5.538603	5.770066	5.563362	6.207650	5.570614
OAXACA	0.982565	0.980061	0.980061	0.977384	0.852218	1.184488	0.764084	1.037004	0.948360	1.007472
PUEBLA	2.629391	2.627436	2.627436	2.620259	1.935117	2.808492	1.944797	2.730128	2.388793	2.424486
QUERETARO	1.015156	1.024671	1.024671	1.022523	0.978244	0.87582	1.017418	1.070956	1.100416	0.967238
QUINTANA ROO	0.373316	0.373433	0.373433	0.372590	0.405666	0.428002	0.414812	0.362377	0.482654	0.425769
SAN LUIS POTOSI	1.059702	1.059374	1.059374	1.066183	1.061116	1.168364	0.958136	1.052684	1.247558	1.101759
SINALOA	2.891373	2.908207	2.908207	2.903813	2.547543	2.993015	2.737879	3.169361	2.477043	3.061697
SONORA	3.410816	3.453377	3.453377	3.449269	3.001885	4.365644	3.181202	3.964719	2.903717	3.944397
TABASCO	7.100860	7.087332	7.087332	7.068920	9.427607	6.456956	7.041536	7.019899	7.754781	6.357418
TAMAULIPAS	2.621600	2.621088	2.621088	2.629133	2.868126	3.136263	3.012170	2.494906	2.954632	2.749095
TLAXCALA	0.389374	0.388382	0.388382	0.387439	0.340019	0.455874	0.333213	0.462165	0.411425	0.387117
VERACRUZ	6.112883	6.102525	6.102525	6.099227	6.138999	6.107032	7.071658	6.299852	6.094107	6.211239
YUCATAN	0.993686	1.000883	1.000883	1.000220	0.941328	1.072150	0.922646	1.032552	0.964897	1.033495
ZACATECAS	0.559707	0.560357	0.560357	0.559181	0.443717	0.726403	0.581907	0.552315	0.563836	0.754023
T O T A L :	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000

FUENTE: COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La fórmula transitoria trata de mantener el statu quo que prevalecía en cuanto a las participaciones que recibían los estados, ya que les garantiza que para ---- 1980 continuarán recibiendo de la recaudación federal total, el mismo porcenta-- je que sus participaciones en 1979 y los impuestos suspendidos o derogados en -- 1980, pero que cobraban en 1979, representan en la recaudación federal total de 1979. Esta fórmula se establece en el artículo quinto transitorio de la Ley de - Coordinación Fiscal.

En el cuadro No. 13 se presentan los coeficientes de distribución del FGP para - las 32 entidades federativas durante el período 1980-1989. Puede apreciarse que de los 110,118 millones de pesos que formaron el FGP en 1980, seis entidades --- (el D.F., Edo. de México, Tabasco, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) percibieron - el 60% mientras que el 40% restante se distribuyó entre 26 estados; en 1989 la - situación no cambiará mucho, ya que dichas entidades continuarán percibiendo el 56.6% del FGP.

La fórmula transitoria, además de que distribuye en forma desigual las participa-- ciones, tiene los inconvenientes de que es estática, no refleja las variaciones - en el desarrollo económico de los estados, ni toma en cuenta el mayor o menor -- esfuerzo recaudatorio de los mismos. Sin embargo, por problemas de disponibili-- dad de información, los coeficientes calculados con esta fórmula para 1981 per-- manecieron vigentes también para 1982, y la distribución del FGP conforme a dicha fórmula se consideró como definitiva para los años 1980-1983.

A partir de 1984 se ha aplicado la fórmula establecida en el artículos 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal como definitiva para distribuir el FGP, que resulta - de la combinación de tres variables: recaudación federal asignable obtenida en - la entidad, participaciones recibidas por la entidad y recaudación total, refe-- ridos a los años específicamente señalados en la misma.

Esta fórmula definitiva de distribución del FGP si es dinámica ya que el coefi-- ciente de cada estado será mayor en la medida en que la tasa de crecimiento de - la recaudación federal asignable a ese estado sea mayor que la tasa de crecimien-- to de la recaudación federal total. Sin embargo, presenta los siguientes proble-- más:

- Las participaciones federales se están distribuyendo conforme a criterios de recaudación y no de necesidades de gasto o prioridades de desarrollo, de tal manera que aquellas entidades que antes de que entrara en vigor -- la nueva Ley de Coordinación Fiscal venían percibiendo mayores participaciones 13/ y cuya recaudación federal que se recibe en su territorio sea muy dinámica, van a tener coeficientes crecientes de participación, y como la recaudación depende en gran medida del grado de desarrollo económico y las participaciones son la principal fuente de recursos de los estados, es de esperarse que las desigualdades en la capacidad financiera de los gobiernos estatales y los desequilibrios regionales tiendan a agudizarse.

- La fórmula opera a través de información que se capta por las declaraciones presentadas por los contribuyentes, básicamente mediante la forma HIVA-4, y como muchos no la presentan a tiempo, o lo hacen, pero no llenan correctamente los datos necesarios del impuesto asignable que les corresponde a las diversas entidades; además, las declaraciones con la información de 1980 se recibieron en las oficinas federales durante el período -- marzo de 1981 a Febrero de 1982 dependiendo de la fecha en que el contribuyente cierra su ejercicio, de tal manera que existe un desfase para -- tener disponible la información e igualmente para los demás años. Por esto es, que los coeficientes calculados con la fórmula transitoria se consideraron como definitivos, y de esta manera evitar que se diera el caso de que algunas entidades tuvieran que devolver participaciones que se les -- entregaron de más si hubiesen sido provisionales y que ya se gastaron, y viceversa, lo que hubiera ocasionado costos e inequidades financieras y -- dificultades para programar adecuadamente su gasto. En el cuadro No. 14 -- se presenta el valor del FGP por entidades Federativas para el período -- 1980-1987, y en el cuadro No. 15 se observa como ha evolucionado la integración de los porcentajes del FGP en el período 1980-1987.

13/ Como ya se señaló, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de --- Coordinación Fiscal, las participaciones se distribuían con criterios muy diversos dependiendo del impuesto que se participara, pero a fin -- de cuentas beneficiaban a los estados relativamente más ricos.

C U A D R O No. 14
EVOLUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES
1980 - 1987
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDADES FEDERATIVAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
AGUASCALIENTES	619'	821'	1,374'	2,902'	4,603'	6,827'	9,864'	35,639'
BAJA CALIFORNIA	3,197'	4,262'	6,924'	14,646'	22,427'	35,196'	53,862'	152,363'
BAJA CALIFORNIA SUR	476'	635'	1,031'	2,214'	3,271'	5,600'	7,993'	25,114'
CAMPECHE	955'	1,272'	2,128'	4,494'	7,764'	10,854'	21,177'	48,135'
COAHUILA	2,479'	3,296'	5,512'	11,646'	19,761'	27,841'	41,230'	117,603'
COLIMA	451'	604'	1,010'	2,137'	3,255'	4,993'	7,368'	21,212'
CHIAPAS	4,392'	5,845'	9,775'	20,650'	30,563'	48,620'	66,461'	212,433'
CHIHUAHUA	2,963'	3,960'	6,623'	14,019'	20,504'	33,135'	46,061'	130,668'
DISTRITO FEDERAL	25,764'	34,165'	57,133'	121,550'	182,526'	266,685'	410,613'	1,060,209'
DURANGO	977'	1,302'	2,177'	4,598'	6,828'	10,778'	15,786'	40,752'
GUANAJUATO	2,845'	3,774'	6,312'	13,331'	19,854'	30,393'	48,502'	127,886'
GUERRERO	1,569'	2,085'	3,387'	7,166'	10,439'	16,353'	23,795'	61,973'
HIDALGO	889'	1,181'	1,919'	4,123'	6,184'	9,916'	14,860'	37,472'
JALISCO*	6,938'	9,226'	14,987'	31,686'	47,347'	68,527'	105,198'	286,341'
MEXICO*	12,170'	16,139'	26,215'	56,513'	86,113'	124,937'	181,519'	498,470'
MICHOACAN	1,798'	2,390'	3,882'	8,199'	11,971'	19,772'	27,354'	75,155'
MORELOS*	957'	1,301'	2,113'	4,464'	6,629'	11,087'	15,081'	46,768'
NAYARIT	745'	992'	1,660'	3,508'	4,967'	8,325'	11,038'	33,934'
NUEVO LEON*	6,734'	8,946'	14,531'	30,692'	46,088'	67,660'	100,076'	264,347'
OAXACA	1,081'	1,434'	2,330'	5,067'	7,335'	12,000'	16,454'	47,695'
PUEBLA	2,895'	3,846'	6,432'	13,585'	18,672'	29,732'	41,064'	123,269'
QUERETARO	1,117'	1,500'	2,435'	5,149'	7,693'	11,376'	17,247'	49,740'
QUINTANA ROO	411'	546'	914'	1,931'	3,025'	4,711'	7,103'	18,155'
SAN LUIS POTOSI	1,166'	1,550'	2,593'	5,527'	8,374'	12,976'	18,534'	50,410'
SINALOA*	3,183'	4,257'	6,915'	14,624'	21,212'	32,662'	48,042'	141,207'
SONORA	3,755'	5,055'	8,212'	17,689'	25,870'	43,063'	61,497'	181,243'
TABASCO	7,819'	10,375'	17,351'	36,650'	62,318'	87,748'	128,534'	341,664'
TAMAULIPAS	2,886'	3,837'	6,416'	13,631'	21,365'	33,717'	51,076'	127,308'
TLAXCALA	428'	568'	950'	2,008'	2,913'	4,709'	6,644'	20,569'
VERACRUZ	6,731'	8,934'	14,940'	31,622'	48,104'	72,155'	112,830'	304,971'
YUCATAN	1,094'	1,465'	2,380'	5,185'	7,704'	11,926'	17,270'	48,532'
ZACATECAS	616'	820'	1,371'	2,899'	4,072'	6,932'	10,289'	27,093'
T O T A L E S :	110,118'	146,398'	241,948'	513,120'	779,765'	1'171,220'	1'744,437'	4'758,344'

* ENTIDADES NO COORDINADAS EN DERECHOS.

FUENTE: COORDINACION GENERAL CON ENTIDAD FEDERATIVAS
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

C U A D R O No. 15

Evolucion de la Integracion de los Porcentajes para Determinar el Fondo General

CONCEPTO	A Ñ O	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2		1983 - 1987		Anexos Conv. Adh.
				Edos. sin coord. en Derechos	Edos. coord. en Derechos	Edos. sin coord. en Derechos	Edos. Coord. en Derechos	
Fondo de acuerdo a la Ley		13.000 000	13.000 000	13.000 000	13.000 000	13.000 000	13.000 000	-
Gastos de Administración		0.354475	0.354475	0.354475	0.354475	0.354475	0.354475	-
Impuestos a suspender o derogar		1.578399	1.578399	1.578399	1.578399	1.578399	1.578399	I
Participación Petróleo		0.692872	0.692872	0.692872	0.692872	0.692872	0.69872	II
Apoyo Fiscal S. A. M.		1.269105	1.269105	1.269105	1.269105	1.269105	1.269105	IV
Suspensión cobro pasaportes		-	0.184620	0.184620	0.184620	0.184620	0.184620	III
Reformas Ley I. V. A.		-	0.024537	0.024537	0.024537	0.024537	0.024537	V
Por coordinación en Derechos.		-	-	-	0.500000	-	0.500000	
Suspensión impuestos a profesionistas		-	-	-	-	0.026918	0.026918	
Suspensión impuestos pozos artesianos DDF.		-	-	-	-	0.019255	0.019255	
F. G. P.		16.894851	16.37850	16.937850	17.437850	16.984023	17.484023	

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) pretende distribuir las participaciones federales tratando de favorecer en mayor grado a las entidades que perciben menos participaciones del FGP. En el artículo 4o. de la Ley de Coordinación se establecen las variables a tomar en cuenta para su distribución, así como la fórmula para calcular los coeficientes de distribución.

En la Clausula Novena del Convenio de Adhesión se establece en detalle la fórmula de distribución que operó para 1980. En dicha cláusula se señala que la mitad del FFCP se distribuirá por partes iguales entre todas las entidades, y la otra mitad conforme a un procedimiento que contempla las variables señaladas en la Ley.

Dicha fórmula de distribución en la práctica ocasionó que los estados con más habitantes fueran los más beneficiados y que aquéllos con una población reducida y con menor desarrollo económico salieran perjudicados. Por ello, en 1981 se adoptó una nueva fórmula de distribución que se encuentra contenida en el Anexo 4 al Convenio de Adhesión (Anexo 5 para los estados petroleros), que contempla las mismas variables pero las combina en diferente forma. En esta fórmula se le da menor importancia a la distribución por partes iguales, disminuye el peso relativo de la variable población, y se acentúa la distribución en forma inversamente proporcional a las participaciones que cada entidad recibía del FGP.

La fórmula que prevalece en la actualidad señala que debe calcularse la participación per-cápita del FGP, luego sacar un factor que no es otra cosa que el inverso de la participación per-cápita del FGP, y finalmente sacar la proporción que del total, corresponde a cada Entidad de este FFCP, en otras palabras, la determinación de los coeficientes está en función directa del número de habitantes de la Entidad y en función inversa de las participaciones del FGP. En el cuadro No. 16 puede observarse cómo se integra el FFC y las formulas de distribución para el período 1980-1991.

En el cuadro No. 17, se presentan los coeficientes de distribución del FFCP para las entidades federativas en el período 1980-1988. Puede apreciarse que de

CUADRO No. 16
INTEGRACION Y DISTRIBUCION DEL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO

AÑO	INTEGRACION	DISTRIBUCION
1980	0.37% I.T.A.F. (Art. 2° fracc. II, párrafo primero)	<p>Cláusula Novena Convenio Adhesión</p> <p>1) 50% partes iguales</p> <p>2) 50% conforme a:</p> <p style="margin-left: 40px;">a) erogación por habitante = $\frac{\text{Part. imp. fed. + gasto corriente fed. en educación primaria y secundaria}}{\text{No. de habitantes de } i} = X_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">b) $1/X_i = F_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">c) $F_i / \sum F_i = N_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">d) $(F_i) (\text{no hab. de } i) / \sum (F_i) (\text{no hab. } i) = M_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">e) Coef. de $i = (N_i + M_i) / 2$</p>
1981	(0.5%) I.T.A.F.	<p>Cláusula Novena Anexo 4 (5 Edos. Petroleros) Convenio Adhesión, punto 1</p> <p>1) 25% partes iguales</p> <p>2) 50% conforme a:</p> <p style="margin-left: 40px;">a) erogación por = $\frac{\text{PFGi}_{n-1} + \text{gasto corr. fed. en educ. } n-1 + \text{gasto corr. fed. a.f.}}{\text{No. hab. } i_{n-1}} = X_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">b) $1/X_i = F_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">c) Proporción en que participa i del 50% = $F_i / \sum F_i$</p> <p>3) 25% conforme a:</p> <p style="margin-left: 40px;">a) $N_i = 1/PFG_i$</p> <p style="margin-left: 40px;">b) Proporción en que participa del 25% = $N_i / \sum N_i = M_i$</p> <p>4) Proporción de la entidad i del FFC = $\left[(1) + (2) + (3) \right]$ Números absolutos / FFC_{n-1}</p> <p style="text-align: right;">(porcentaje definitivo de cada entidad)</p>

CUADRO No. 16
(CONTINUACION)

AÑO	INTEGRACION	DISTRIBUCION
1982 1983	.5% I.T.A.F.	La misma fórmula de 1981
1984 1987	XVI R.N.F.F. .5% I.T.A.F. 3% F.G.P. cantidad igual por el Gobierno Federal (fracc. II, Art. 2)	a) Ingreso per-cápita = $PFG^i / no\ hab^i = X_i$ del FG b) $1 / X_i = N_i$ c) Coeficiente del FFC de i $N_i / \sum N_i$
1988-90	.5% I.T.A.F. 3% F.G.P. cantidad igual por el Gobierno Federal (remanente de la reser va de contingencia)	La misma fórmula anterior
1991	1% I.T.A.F. 3% F.G.P. cantidad igual por el Gobierno Federal	La misma fórmula anterior

CUADRO No. 17

FACTORES DE DISTRIBUCION DEL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
1980 - 1988

	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %
AGUASCALIENTES	2.267919	3.604627	3.604627	3.789227	2.741744	3.027138	3.117192	2.688303	3.099464
BAJA CALIFORNIA	2.422519	1.915729	1.915729	2.057861	1.332964	1.356626	1.195960	1.187017	1.329749
BAJA CALIFORNIA SUR	1.872474	3.262698	3.262698	3.453271	1.766597	1.592062	1.707957	1.604896	2.018734
CAMPECHE	2.277471	2.761069	2.761069	2.799808	1.208579	1.590332	1.190494	1.303808	1.425142
COAHUILA	2.412526	2.330198	2.330198	2.526352	1.952832	2.136291	2.134198	2.108417	2.096460
COLIMA	2.452499	4.771975	4.771975	4.201551	2.555571	2.754456	2.632821	2.591645	2.603090
CHIAPAS	3.557523	2.610428	2.610428	2.304606	1.669138	1.638714	1.770837	1.648470	1.696579
CHIHUAHUA	3.212527	2.805605	2.805605	2.776112	2.229582	2.291933	2.331720	2.322907	2.318899
DISTRITO FEDERAL	3.157460	1.421247	1.421247	1.407741	1.250789	1.242431	1.172193	1.220049	1.212448
DURANGO	2.687527	3.205822	3.205822	3.331502	4.057835	4.110354	4.100741	4.285872	4.296689
GUANAJUATO	4.682533	3.689876	3.689876	3.611204	3.682278	3.783320	3.371889	3.467224	3.405590
GUERRERO	3.297490	3.255160	3.255160	3.304415	5.167514	4.956406	4.969077	5.206639	5.175250
HIDALGO	2.852520	3.799370	3.799370	3.439315	5.943423	6.161899	5.708048	6.032881	5.667919
JALISCO	4.702478	2.884423	2.884423	2.981766	2.184598	2.456404	2.291702	2.319443	2.340136
MEXICO	5.042457	2.879383	2.879383	3.069554	2.313651	2.745139	2.736751	2.764393	2.908598
MICHOACAN	4.147458	3.872670	3.872670	3.814075	6.227476	5.436606	5.803608	5.885847	5.581682
MORELOS	2.612516	3.452205	3.452205	3.379095	3.514047	3.491060	3.786318	3.591284	3.622579
NAYARIT	2.657506	4.192787	4.192787	3.091931	3.573690	3.381091	3.637676	3.471903	3.358068
NUEVO LEON	2.942459	1.917554	1.917554	2.370098	1.309623	1.503474	1.444946	1.489287	1.461844
OAXACA	3.252500	3.746557	3.746557	3.634173	8.251156	7.233086	7.731299	7.616353	7.403134
PUEBLA	4.367517	3.542429	3.542429	3.709893	4.276866	4.287934	4.605767	4.444455	4.411950
QUERETARO	2.467468	3.134564	3.134564	2.936996	2.364402	2.573775	2.485268	2.438516	2.369482
QUINTANA ROO	1.827525	3.428438	3.428438	3.877463	2.025055	2.231413	2.261665	2.371660	2.346285
SAN LUIS POTOSI	3.207509	3.984619	3.984619	3.749904	4.853258	4.859570	5.055952	5.144063	4.683951
SINALOA	3.202492	2.747035	2.747035	2.766543	2.225221	2.266391	2.230022	2.170327	2.377053
SONORA	2.727459	2.493917	2.493917	2.322273	1.420003	1.374282	1.364382	1.329230	1.465817
TABASCO	2.717507	1.485053	1.485053	1.560533	0.466540	0.482071	0.466233	0.478848	0.466679
TAMAULIPAS	2.742470	2.416880	2.416880	2.538916	2.184345	2.217418	2.068699	2.197714	2.171743
TLAXCALA	2.557532	3.921225	3.921225	3.964387	4.575242	4.457188	4.666608	4.420855	4.264417
VERACRUZ	5.732490	2.702107	2.702107	3.166867	2.706157	2.927304	2.683025	2.724791	2.866688
YUCATAN	2.582536	3.118814	3.118814	3.389987	3.278640	3.410527	3.476984	3.472336	3.543671
ZACATECAS	3.357533	4.645536	4.645536	4.672481	6.691184	6.023305	5.799968	6.000557	6.010210
T O T A L E S :	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000

FUENTE: DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS-
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

los 2,411.6 millones de pesos que formaron el fondo en 1980, les correspondió el 28.67% a seis estados (Veracruz, México, Jalisco, Guanajuato, Puebla y Michoacán) y en 1987 de los 435,719 millones de pesos del fondo, a esos mismos seis estados les correspondió el 21.6% lo que refleja una tendencia a disminuir las desigualdades. Los recursos de este fondo representaban menos del 3% de los del FGP hasta 1983. Sin embargo, a partir de 1984 han ido en aumento y en 1987 representaron el 9.1% del FGP. En el cuadro No. 18 se presenta el valor del FFCP por entidades federativas para el período 1980-1987.

Finalmente, de acuerdo con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, los municipios perciben tres tipos de participaciones:

- (1) El 20% como mínimo de las participaciones que reciba el estado de los Fondos General y Financiero Complementario, y de la participación adicional del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal), que son las más importantes. Estas participaciones se asignan a los municipios en forma indirecta a través del estado y las legislaturas locales establecen los criterios para su distribución que varían de una entidad a otra. En 1980 ascendieron a alrededor de 22 mil millones de pesos.
- (2) Las participaciones que perciben del Fondo de Fomento Municipal creado por la adición del Artículo 2A a la Ley de Coordinación Fiscal a partir de enero de 1981. (Ver cuadro No. 19). Este Fondo en 1981 se distribuye entre los estados, entregando una cantidad igual a la del año anterior y los incrementos se les dá a los estados en la misma forma en que se reparte el FFCP; las cantidades que perciba cada entidad se destinan íntegramente a los municipios repartiéndose en la forma que determinen las legislaturas locales. En el cuadro No. 20 se presentan los factores de distribución del FFM por entidad federativa para el período 1981-1988, y en el cuadro No. 21 el valor de dicho fondo para el período 1981-1987.
- (3) Participaciones directas que reciben los municipios con aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúen exportaciones de hidrocarburos (30% de la 1/3 parte del 95% del derecho adicional del 5% hasta 1984 y 10% a partir de 1985) y el 95% en los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y de 2% sobre el impuesto general de

EVOLUCION DEL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO

ENTIDADES FEDERATIVAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
AGUASCALIENTES	54'	155'	262'	561'	1,958'	3,246'	4,974'	10,602'
BAJA CALIFORNIA	58'	82'	139'	305'	955'	1,455'	1,891'	5,163'
BAJA CALIFORNIA SUR	45'	141'	229'	512'	1,261'	1,707'	2,739'	6,762'
CAMPECHE	54'	119'	193'	415'	863'	1,705'	1,814'	6,703'
COAHUILA	58'	100'	169'	374'	1,394'	2,291'	3,387'	9,133'
COLIMA	59'	206'	300'	622'	1,825'	2,954'	4,188'	11,149'
CHIAPAS	85'	112'	166'	341'	1,192'	1,757'	2,860'	6,689'
CHIHUAHUA	77'	121'	194'	411'	1,592'	2,458'	3,755'	9,850'
DISTRITO FEDERAL	76'	61'	107'	208'	893'	1,332'	1,849'	5,532'
DURANGO	64'	138'	218'	493'	2,898'	4,408'	6,536'	19,287'
GUANAJUATO	112'	159'	273'	535'	2,630'	4,057'	5,292'	15,695'
GUERRERO	79'	140'	224'	489'	3,691'	5,316'	7,928'	23,247'
HIDALGO	68'	164'	275'	509'	4,245'	6,608'	9,063'	27,577'
JALISCO	113'	124'	215'	442'	1,560'	2,634'	3,616'	10,290'
MEXICO	121'	124'	216'	455'	1,652'	2,944'	4,361'	12,457'
MICHOACAN	100'	167'	269'	565'	4,448'	5,831'	9,354'	25,481'
MORELOS	63'	149'	240'	501'	2,509'	3,744'	6,128'	14,896'
NAYARIT	64'	181'	247'	458'	2,552'	3,626'	5,920'	14,167'
NUEVO LEON	70'	82'	145'	351'	935'	1,612'	2,295'	6,692'
OAXACA	78'	161'	249'	538'	5,893'	7,757'	12,488'	31,925'
PUEBLA	105'	153'	259'	550'	3,054'	4,599'	7,425'	18,569'
QUERETARO	59'	135'	228'	435'	1,688'	2,706'	3,929'	10,624'
QUINTANA ROO	44'	148'	254'	574'	1,446'	2,393'	3,585'	11,288'
SAN LUIS POTOSI	77'	172'	280'	555'	3,466'	5,212'	8,093'	22,582'
SINALOA	77'	118'	186'	410'	1,589'	2,430'	3,550'	9,315'
SONORA	65'	107'	159'	344'	1,014'	1,473'	2,187'	5,612'
TABASCO	65'	64'	111'	231'	333'	517'	741'	2,138'
TAMAULIPAS	66'	104'	162'	376'	1,560'	2,378'	3,277'	10,119'
TLAXCALA	61'	169'	289'	587'	3,267'	4,780'	7,494'	18,262'
VERACRUZ	138'	116'	206'	469'	1,932'	3,139'	4,224'	12,225'
YUCATAN	62'	134'	219'	502'	2,341'	3,657'	5,551'	15,076'
ZACATECAS	80'	200'	321'	692'	4,779'	6,460'	9,234'	26,597'
TOTALES:	2,411'	4,321'	7,019'	14,826'	71,430'	107,255'	159,743'	435,719'

FUENTE: Coordinación General en Entidades Federativas.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO No. 19

INTEGRACION Y DISTRIBUCION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

AÑO	INTEGRACION	DISTRIBUCION
1981	<p>Art. 2A</p> <p>90% del 95% del impuesto adicional del 1% sobre el - impuesto general de exp. de petróleo crudo, gas natu<u>ra</u>l y sus derivados.</p> <p>Art. 10° Transitorio (modifica 2A)</p> <p><u>para 1981</u>: 50% del 95% del 1%</p> <p><u>para 1982</u>: 70% del 95% del 1%</p>	<p>Mismas reglas del F.F.C. (Art. 2A fracc. II)</p>
1982	<p>Art. 2A fracc. II</p> <p>1) 90% de la tercera parte del 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exp. - de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.</p> <p>Art. 5° Transitorio (modifica 2A)</p> <p><u>1982</u>: 50% del 90% de la tercera parte del 95% del 3%</p> <p><u>1983 y</u> <u>1984</u> : 70% del 90% de la tercera parte del 95% del 3%</p> <p>más</p> <p>2) 67% del 95% del impuesto adicional del 3% sobre - el impuesto general de exp. de petróleo crudo, -- gas natural y sus derivados.</p>	<p>1) El 90% de la primera tercera parte, se distribuye a los Edos. conforme a las reglas del F.F.C., para que éstos las entreguen a los municipios.</p> <p>2) Las dos terceras partes del 67%, se distribuyen - entre los Edos. coordinados en derechos.</p> <p>(Art. 2A, fracc. II, inciso a, subinciso 2, inciso b, segundo párrafo)</p>

CUADRO No. 19
(CONTINUACION)

AÑO	INTEGRACION	DISTRIBUCION
1983	Art. 13° Transitorio (Art. 259. Ley Federal de Derechos) Derecho adicional del 5% sobre la tarifa general de exportación de hidrocarburos.	Art. 2A fracc. II, inciso a, subinciso 2, - - inciso b, segundo párrafo. La misma
1984	La misma	XVI R.N.F.F. 1) Mismo monto año anterior 2) A los incrementos del F.F.M. se aplican los criterios del F.F.C. en 1984.
1987	0.42% I.T.A.P.	La misma

C U A D R O No. 20

FACTORES DE DISTRIBUCION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL
1 9 6 1 - 1 9 8 8

ENTIDADES	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %
AGUASCALIENTES	3.649077	3.649077	3.834341	2.776472	3.065221	3.150753	2.721506	3.137504
BAJA CALIFORNIA	1.951706	1.951706	2.095129	1.349848	1.373693	1.197735	1.201678	1.346070
BAJA CALIFORNIA SUR	3.296307	3.296307	3.489083	1.788973	1.612091	1.735106	1.624719	2.043510
CAMPECHE	2.799783	2.799783	2.838780	1.223887	1.610339	1.148923	1.319912	1.442633
COAHUILA	2.370693	2.370693	2.568394	1.977567	2.163167	2.145285	2.134459	2.122190
COLIMA	4.818749	4.818749	4.245849	2.587941	2.789109	2.652708	2.623655	2.635038
CHIAPAS	2.655442	2.655442	2.345745	1.690280	1.659330	1.811811	1.668831	1.717402
CHIHUAHUA	2.852205	2.852205	2.821809	2.257823	2.320767	2.378419	2.351597	2.347360
DURANGO	3.250076	3.250076	3.377055	4.109233	4.162064	4.139633	4.338807	4.349424
GUANAJUATO	3.747317	3.747317	3.666715	3.728919	3.830916	3.352182	3.510048	3.447387
GUERRERO	3.304236	3.304236	3.353247	5.232968	5.018761	5.021491	5.270947	5.238768
HIDALGO	3.851271	3.851271	3.484797	6.018704	6.239420	5.740110	6.107394	5.737483
JALISCO	2.934130	2.934130	3.031766	2.212268	2.487307	2.290586	2.348091	2.368858
MEXICO	2.929676	2.929676	3.121233	2.342957	2.779674	2.762160	2.798536	2.944296
MICHOACAN	3.930502	3.930502	3.869818	6.306355	5.505002	5.924609	5.958544	5.650188
MORELOS	3.500261	3.500261	3.424920	3.558557	3.534979	3.881697	3.635641	3.667040
NAYARIT	4.240821	4.240821	3.131494	3.618956	3.423627	3.749514	3.514785	3.399282
NUEVO LEON	1.955356	1.955356	2.412756	1.326211	1.522388	1.454008	1.507682	1.479785
OAXACA	3.797849	3.797849	3.684013	8.355667	7.324083	7.909697	7.710424	7.493994
PUEBLA	3.598284	3.598284	3.766643	4.331038	4.341878	4.702716	4.499349	4.466099
QUERETARO	3.180206	3.180206	2.978919	2.394350	2.606155	2.488968	2.468634	2.398563
QUINTANA ROO	3.462829	3.462829	3.915611	2.050705	2.259486	2.270703	2.400953	2.375081
SAN LUIS POTOSI	4.040865	4.040865	3.802071	4.914731	4.920707	5.125913	5.207599	4.741439
SINALOA	2.792852	2.792852	2.812372	2.253406	2.294904	2.248374	2.197133	2.406227
SONORA	2.536867	2.536867	2.363196	1.437989	1.391572	1.385214	1.345647	1.483808
TABASCO	1.517707	1.517707	1.593778	0.472450	0.488136	0.469563	0.484763	0.472407
TAMAULIPAS	2.458570	2.458570	2.581670	2.212012	2.245315	2.075764	2.224858	2.198397
TLAXCALA	3.963089	3.963089	4.004487	4.633193	4.513262	4.746283	4.475468	4.316756
VERACRUZ	2.749381	2.749381	3.219074	2.740434	2.964131	2.675246	2.758445	2.901872
YUCATAN	3.163589	3.163589	3.437100	3.320169	3.453434	3.516010	3.515224	3.587164
ZACATECAS	4.700304	4.700304	4.728135	6.775937	6.099082	5.848819	6.074671	6.083975
T O T A L E S :	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000	100.000000

FUENTE: Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C U A D R O No. 21

EVOLUCION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL 1981 - 1987

ENTIDADES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
AGUASCALIENTES	37'	282'	748'	1,196'	1,603'	1,612'	3,355'
BAJA CALIFORNIA	20'	30'	103'	559'	806'	795'	1,644'
BAJA CALIFORNIA SUR	33'	50'	465'	967'	1,197'	1,194'	2,306'
CAMPECHE	28'	216'	558'	769'	985'	969'	2,071'
COAHUILA	24'	183'	484'	807'	1,106'	1,106'	2,608'
COLIMA	49'	372'	884'	1,280'	1,626'	1,619'	3,453'
CHIAPAS	27'	205'	492'	746'	949'	953'	2,053'
CHIHUAHUA	29'	220'	563'	915'	1,215'	1,216'	2,836'
DURANGO	33'	251'	633'	1,266'	1,833'	1,825'	4,997'
GUANAJUATO	38'	289'	780'	1,336'	1,800'	1,768'	4,349'
GUERRERO	33'	51'	168'	372'	578'	582'	3,591'
HIDALGO	39'	59'	611'	1,662'	2,408'	2,370'	6,905'
JALISCO	30'	45'	159'	248'	348'	350'	884'
MEXICO	30'	45'	159'	256'	369'	376'	1,024'
MICHOACAN	40'	60'	201'	445'	2,416'	2,398'	6,589'
MORELOS	35'	54'	180'	319'	458'	469'	1,242'
NAYARIT	43'	327'	740'	1,235'	1,612'	1,617'	3,947'
NUEVO LEON	20'	30'	107'	170'	242'	244'	592'
OAXACA	39'	58'	726'	1,947'	2,897'	2,877'	8,128'
PUEBLA	36'	278'	741'	1,401'	1,972'	1,984'	5,036'
QUERETARO	32'	49'	169'	260'	1,312'	1,306'	3,053'
QUINTANA ROO	35'	267'	721'	1,083'	1,410'	1,414'	3,270'
SAN LUIS POTOSI	41'	312'	806'	1,528'	2,136'	2,137'	5,851'
SINALOA	28'	43'	140'	232'	328'	331'	815'
SONORA	26'	39'	387'	699'	882'	877'	1,800'
TABASCO	15'	117'	318'	406'	467'	465'	817'
TAMAULIPAS	25'	190'	473'	830'	1,148'	1,134'	2,799'
TLAXCALA	40'	306'	821'	1,517'	2,083'	2,082'	5,086'
VERACRUZ	28'	212'	585'	1,035'	1,455'	1,439'	3,450'
YUCATAN	32'	48'	631'	1,161'	1,644'	1,645'	4,125'
ZACATECAS	48'	363'	927'	1,942'	2,735'	2,683'	7,058'
TOTALES	1,027'	5,064'	15,494'	28,606'	42,032'	41,852'	105,752'

FUENTE: Coordinación General con Entidades Federativas.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

exportación para los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación o importación. (Ver cuadro No. 22).

Por otra parte, tanto los Estados como los Municipios perciben participaciones adicionales por realizar las funciones encomendadas en el Convenio de Colaboración Administrativa, en los términos señalados en el propio convenio y en su anexo.

5.- CONSIDERACIONES FINALES

Como ya se señaló, en México se han ensayado diferentes alternativas para solucionar los problemas económicos que origina el Sistema federal Mexicano. Durante una época (1925-1931) se insistió en que los principales problemas se solucionarían mediante una separación en la Constitución Federal de las fuentes tributarias de la federación y de los estados; sin embargo, esta alternativa, por razones políticas, nunca llegó a implementarse. A partir de 1931 se empiezan a dar participaciones a los estados y municipios en algunos impuestos federales, adoptándose diferentes modalidades en cuanto al monto de participación, las condiciones, su implementación y los criterios de distribución; este sistema prevaleció hasta 1979. En 1947 se introduce también el Sistema de Tasas Suplementarias, que existió durante un período junto con el Sistema de Participaciones por Impuestos, hasta que desaparece en 1973. Finalmente, en 1980 se continúa con el sistema de coparticipación de impuestos, sólo que ahora se dá participación sobre el total de impuestos federales y se afinan y homogenizan los criterios de distribución.

Con las alternativas de solución adoptadas, en especial con la más reciente, se han alcanzado los siguientes logros:

- (1) El Problema de la concurrencia impositiva se ha eliminado prácticamente. Hasta 1979 los estados y municipios tenían numerosos impuestos al comercio y a la industria que quedaron derogados o suspendidos con la entrada

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION PORCENTUAL DE PARTICIPACIONES DE LOS IMPUESTOS ADICIONALES A LOS IMPUESTOS GENERALES AL COMERCIO EXTERIOR¹ Y DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (1980-1987)

69

CONCEPTO AÑO	% de participación de los impuestos adicionales a los impuestos generales sobre comercio exterior (a los Mpios. con aduana). ²	Tasa del impuesto adicional a las exportaciones petroleras y sus derivados	% de participación del impuesto ³ adicional a las exportaciones petroleras y sus derivados a los Mpios. del país	% en que se distribuye el impuesto adicional a las exportaciones petroleras y sus derivados.		Partes en que se divide el % de participación a los Municipios.			% de los ingresos totales que obtiene la federación por impuestos y derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, a participar entre los Municipios con que se constituye el F.F.M.	% de distribución del F.F.M.		
				% correspondiente al F.F.M.	% correspondiente a los Mpios. con aduana.	1/3		2/3		% de ingresos totales que obtiene la federación destinado a los Municipios.	% que distribuye entre todos los Mpios.	% que se distribuye entre los Mpios. de Edos. Coord. en Derechos.
						% del F.F.M. distribuíble entre todos los Mpios.	% correspondiente al Mpio. con aduana.	% del F.F.M. distribuíble entre los Mpios. de Entidades Coordinadas en Derechos				

1980	95 %	1 %	95 %	-	100 %	-	-	-	-	-	-
1981 ⁴	95 %	1 %	95 %	50 %	50 %	-	-	-	-	-	-
1982	95 %	3 %	95 %	-	-	50 %	50 %	100 %	-	-	-
1983 1984	95 %	5 %	95 %	-	-	70 %	30 %	100 %	-	-	-
1985 1986	95 %	5 %	95 %	-	-	90 %	10 %	100 %	-	-	-
1987	95 % ⁵	5 %	3.17 % ⁶	-	-	-	-	-	0.42 %	30 %	70 %

1. Impuestos adicionales al Comercio Exterior: 3 % sobre el General de importación y 2 % sobre el General de exportación.
2. Cuando se menciona municipio con aduana, la participación se realiza en el % señalado, pero se distribuye solamente por el municipio por donde se realizó la importación o exportación de bienes.
3. A partir de 1983, se le da el tratamiento de Derecho Adicional sobre hidrocarburos.
4. En este año se adiciona el artículo 2A a la Ley de Coordinación Fiscal y se crea el F.F.M.
5. En este año, el impuesto adicional al General de importación es substituído por el 95 % del 2.8 % del Impuesto General de Importación.
6. En este año, este porcentaje es exclusivo para los Municipios colindantes con frontera o litoral por donde se realice la salida del país de dichos bienes.

FUENTE: INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS (IETEC)

en vigor de las Leyes del IVA y de Coordinación Fiscal en 1980; sin embargo, algunos de ellos se transformaron en derechos.

- (2) Se le ha dado más homogeneidad y coherencia a la política fiscal de los tres niveles de gobierno al disminuir la posibilidad de que se tomen -- decisiones contradictorias en cuanto a la tributación. Sin embargo, persisten interferencias en lo relativo a la prestación de servicios y el ejercicio del gasto de los tres niveles de gobierno.
- (3) Se les ha dotado de mayores recursos financieros a los estados y municipios, aunque en forma desigual ya que algunos estados y algunos municipios se han beneficiado relativamente más que otros. Todavía existen -- municipios con recursos financieros exiguos que no les permiten proporcionar a sus habitantes los servicios públicos que satisfagan sus necesidades elementales.

Sin embargo, las principales dificultades que aún persisten son las siguientes:

- (1) No se ha logrado adecuar los recursos financieros a las necesidades de - gasto de los gobiernos estatales y municipales.
- (2) Todavía persiste una desigual distribución de recursos financieros entre los estados y entre los municipios, en virtud de que las participaciones, - que son su principal fuente de recursos, se distribuyen conforme a cri - terios de recaudación y no de necesidades de gasto provenientes de pla - nes de desarrollo.
- (3) No se ha logrado integrar la política de participaciones con la política de subsidios a los estados y municipios, ni con el ejercicio regional -- del presupuesto federal.
- (4) Las soluciones a los problemas fiscales del federalismo mexicano hasta - ahora han estado encaminadas a resolver problemas por el lado del ingre - so, y descuidando hasta cierto punto el lado del gasto, sin percatarse - que no hay forma racional de asignar recursos financieros si de antemano no se definen responsabilidades de gasto.

BIBLIOGRAFIA

- CHAPOI BONIFAZ, D.B., Problemas Derivados de la Múltiple Imposición Interestatal e Internacional, UNAM, México, 1972.
- CARPIZO JORGE, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, México 1973.
- CARPIZO JORGE, "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México", Trimestre Fiscal, Año 1 núm. 1, Abril-Junio 1978, INDETEC.
- OATES WALLACE, Fiscal Federalism, Editorial Harcourt Brace Jovano vich, Inc. Nueva York, 1972.
- DUE JOHN F., Análisis Económico de los Impuestos, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1972.
- TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1968.
- HOYO ROBERTO, El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal, Ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre 1981.
- GONZALEZ CANO HUGO, Manual de Finanzas Provinciales o Estadales (Finanzas a distintos niveles de gobierno), Centro Interamericano de Estudios Tributarios, Documento 913, Buenos Aires, 1980.
- OLMEDO MARCO ANTONIO, Notas Sobre el Federalismo Fiscal, INDETEC 1981, - Mimeog.
- Ley de Coordinación Fiscal, SHCP, 1982-1988.
- Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa y sus respectivos Anexos, de varias Entidades Federativas.
- Revista INDETEC, Varios Números.