

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

| | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| Carlos Hank González | Ignacio Pichardo Pagaza |
| Andrés Caso Lombardo | Arturo Martínez Legorreta |
| Jorge Fias Casillas | Jaime Almazán Delgado |
| Miguel Ángel Cruz Guerrero | Guillermo Ortiz Garourio |
| Raúl Martínez Almazan | Gregorio Valner Onjas |
| Ignacio J. Hernández Orihuela | Jorge Hernández García |
| Adalberto Saldarria Harlow | Alberto Mena Horas |
| Jorge Guadarrama López | Juan Carlos Padilla Aguilar |
| Filiberto Hernández Ordóñez | Vicente Manuel Mulhia Melo |
| Roberto Rayon Villegas | Gerardo Sáinz y Sanehe/ |
| Raúl Zarate Machuca | |

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta

José Antonio Muñoz Samayoa

Carlos F. Armada Lopez

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO., A.C.

COMITE EDITORIAL

Tomás Ruiz Pérez

Rodolfo Jiménez Guzmán

Rogelio Tinoco García

Alexander Naime Libián

Santiago Velasco Monroy

SECRETARIO TECNICO

Gerardo Albarrán Cruz



INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO
1992-1994

Roberto Gómez Collado
Presidente

Rafael Arias Valdés
Vicepresidente

César O. Camacho Ouiroz
Enrique González Isunza
Héctor Guevara Ramírez
Guillermo Haro Belchez
Rodolfo Jiménez Guzmán
Alexander Naime Libián
Tomas Ruiz Pérez
Julián Salazar Medina
Rogelio Tinoco García
Santiago G. Velasco Monroy
Consejeros

Regina Reyes Resana Márquez
Tesorera

Moisés Sala/ar Bueno
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE **ADMINISTRACION** PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COORDINADORES

Refugio González Valdez
Coordinador de Investigación y Documentación

Gerardo Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión y Publicaciones

Humberto Rodríguez Suárez
Coordinador de Administración y Finanzas

Fernando Ruelas Cruz
Coordinador de Diseño Editorial

Guadalupe Torres Rodríguez
Jefa de la Librería

CONTENIDO

| | Pág. |
|---|---------|
| Presentación | |
| Introducción | 13 |
| ENSAYOS | |
| - LA MODERNIZACION DE LA COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL FISCAL ADMINISTRATIVA EN LA REASIGNACION DE RECURSOS ESCASOS. Santiago Velasco Monroy | 19 |
| - COORDINACION FISCAL. ESTADO-MUNICIPIOS OBJETIVOS. MECANISMOS Y PROBLEMATICA. Fernando Portilla Sánchez | 31 |
| - ANALISIS DE FORMULAS DE DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES A LOS MUNICIPIOS Jorge Zubillaga Sánchez |37 |
| -ANTECEDENTES Y SITUACION FISCAL ACTUAL EN EL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS Refugio González Valdez | 43 |

| | |
|--|---------|
| - SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE RECAUDACION EN ESTADOS Y MUNICIPIOS. Eduardo Segura Sánchez —... .. | 55 |
| - PRESENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Francisco Adame Díaz | 65 |
| - LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE ESTADO Y MUNICIPIOS EN MATERIA FISCAL. Héctor Silva Meza | 69 |
| - LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE ESTADO Y MUNICIPIOS EN MATERIA FISCAL, UNA ESTRATEGIA PARA LA ACTUALIZACION CATASTRAL Jorge G. Pérez Cuevas | 75 |
| - LA IMPORTANCIA ECONOMICO-FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS INGRESOS VIA PARTICIPACIONES FEDERALES. Héctor Ruiz Ramírez | 81 |
| - LA IMPORTANCIA DEL ESTADO DE MEXICO COMO CONTRIBUYENTE Y GENERADOR DE TRIBUTOS A LA FEDERACION Arturo Carrillo Leyva | 93 |
| - LAS RELACIONES FISCALES ENTRE EL ESTADO DE MEXICO Y LA FEDERACION Gerardo Albarrán Cruz | 103 |

DOCUMENTOS

- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL

| | |
|--|--------------|
| EJERCICIO FISCAL DE 1994 |119 |
| - LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1994..... | 127 |
| RESEÑAS DE LIBROS | |

- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA-FISCAL EN MEXICO.
FEDERACION, ESTADO Y MUNICIPIO

**Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas
Públicas .. __.**

.139

PRESENTACION

El tema de la coordinación fiscal en México ha sido objeto de estudios más; sistémicos desde hace varias décadas. Así se ha progresado a relaciones tributarias más homogéneas, a instrumentos de colaboración más uniformes que han permitido una mayor eficiencia en la recaudación y, por ello, los ingresos en los tres ámbitos de gobierno se han incrementado significativamente. No obstante, aún persisten de los desequilibrios y desigualdades entre ellos. Por ejemplo, la centralización de los ingresos y gastos en la federación con la consecuente pérdida de soberanía fiscal de estados y municipios, dependiendo de las participaciones federales, en promedio, entre el 80% y el 60%, respectivamente del presupuesto operativo ordinario de esos, debido a la recurrencia creciente al crédito, ante la insuficiencia de recursos para satisfacer necesidades sociales elementales, lo que contrasta con el superávit a nivel federal, el elevado gasto que realizan algunas entidades federativas (como el Estado de México) por la descentralización de la educación que descompensa aún más las finanzas estatales.

Con el objetivo de coadyuvar al perfeccionamiento de los sistemas de contribución y distribución de los recursos hacendarios en México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y el propio IAPLNI organizaron el Foro "RELACIONES FISCALES ESTADOS- MUNICIPIOS" el cual se llevó a cabo en la sede de este último el 10 de agosto de 1994, y contó con la participación de especialistas e interesados en el análisis de enfoques metodológicos, experiencias y avances en el tratamiento teórico y práctico de las diversas temáticas de la hacienda pública y sus retos.

El Instituto- reconociendo la importancia e interés que el tema puede despertar entre servidores públicos, académicos y público en general, decidió publicar, en el presente número de la Revista, una selección de ponencias presentadas en el foro que describan la situación actual de las relaciones fiscales federación-estados-municipios, en ellas se destacan sus posibilidades y limitaciones, y sobre todo, se sugieren propuestas viables que creemos contribuyen al mejoramiento sustancial del sistema fiscal en México.

Como se reconoció en el Foro, ciertamente hay avances en materia fiscal, empero es insoslayable e impostergable un cambio profundo en la composición de potestades tributarias de la federación, estados y municipios en los montos y esquemas de distribución de participaciones federales atendiendo a criterios de eficiencia y equidad, que fortalezcan la capacidad financiera de las entidades federativas y numerosos municipios, particularmente los más marginados, para responder de manera mas eficiente y eficaz a las complejas y crecientes demandas de su población. Sin duda, la voluntad política en el gobierno federal es fundamental para avanzar hacia un renovado federalismo fiscal.

INTRODUCCION

La búsqueda de un nuevo federalismo fiscal que descansa en relaciones de coordinación y colaboración más equitativas y justas entre los tres ámbitos de gobierno ha sido una aspiración permanente -

Los siguientes trabajos no sólo analizan, desde distintas ópticas y enfoques, diversos temas sobre las relaciones hacendarlas federación-estados-municipios, sino que a través de propuestas aportan elementos para su renovación.

Inicia la sección de Ensayos Santiago Velasco Monroy, quien desarrolla el tema de **la modernización de la coordinación y colaboración intergubernamental fiscal administrativa en la reasignación de recursos escasos**". Propone el fortalecimiento de las finanzas de los municipios ya que ello permitiría alcanzar los siguientes objetivos. un equilibrio regional, la descentralización política administrativa, un federalismo auténtico y un desarrollo local en términos de modernización y democratización de las relaciones intergubernamentales y con la sociedad.

Fernando Portilla Sánchez, revisa el esquema **de la coordinación fiscal del estado con los municipios**' señalando que este mecanismo en el ámbito federal ha centralizado los recursos. por lo que para revertir este sistema es necesario plantear un federalismo fiscal con distribución de fuentes impositivas propias para los estados y municipios.

Jorge Zubillaga Sánchez, aborda el funcionamiento **de "las fórmulas de distribución de participaciones federales y estatales a los municipios"** Analiza los sistemas nacional y estatal de coordinación fiscal y considera imprescindible continuar con los esfuerzos de modernización de la administración tributaria local y las negociaciones ante el gobierno de la República en aras de lograr mayores asignaciones de recursos fiscales.

Refugio González Valdez en su colaboración sobre **los 'antecedentes y situación fiscal actual en el Estado de México y sus municipios'**, brevemente

reseña los aspectos más relevantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Resalta el crecimiento significativo de los ingresos autónomos de la entidad, como de las participaciones federales, recursos importantes pero insuficientes para satisfacer las enormes demandas del estado más poblado del país. Así, para complementar los esfuerzos recaudatorios estatales y municipales y fortalecer sus finanzas sugiere algunas propuestas como la creación de fuentes impositivas; cobro de derechos por la prestación de ciertos servicios, la modernización en el ámbito municipal de los sistemas catastrales y los gravámenes a la propiedad raíz, sin olvidar la adopción de tecnologías nuevas y la calificación de los recursos humanos.

Eduardo Segura Sánchez, se refiere a los ingresos estatales y municipales, así como a **los 'sistemas administrativos de recaudación'** Plantea la necesidad de la simplificación tributaria, el acercamiento de la administración al contribuyente, la especialización fiscal del personal, y la utilización de métodos y sistemas recaudatorios modernos.

Por su parte, Francisco Adame Díaz, analiza el papel que han desempeñado **'los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal'**. Sostiene que en la distribución de recursos a entidades federativas y municipios se aplican coeficientes objetivos basados en indicadores demográficos y fiscales. Estima conveniente implementar innovaciones en administración tributaria en aspectos como actualización de procedimientos y métodos administrativos, leyes y reglamentos e incorporación de tecnología moderna.

Héctor Silva Meza, revisa **'la colaboración administrativa entre el estado y los municipios'** en materia fiscal. Señala que con base en una redefinición y estudio de las fuentes impositivas nacionales, deben redistribuirse las mismas en los tres niveles de gobierno, asumiendo estado y municipios presencia fiscal efectiva en rubros que actualmente son exclusivos de la federación

En tanto, Jorge G. Pérez Cuevas, desarrolla el tema de **'la colaboración fiscal entre el estado y los municipios'**. Propone una estrategia basada en un programa de modernización **catastral** en los 17 municipios más urbanizados del estado, una nueva ley, y en la operación de cuotas justas y equitativas. Destaca la importancia de los convenios administrativos del estado y municipios.

Héctor Ruiz Ramírez. **trata sobre la importancia económico-fiscal del Estado de México y sus ingresos vía participaciones** federales Aborda principalmente la actividad económica en el estado y su importancia en el contexto nacional, así como su participación como recaudador fiscal.

Efectúa un interesante análisis sobre los ingresos estatales derivados de las participaciones federales. En su propuesta sostiene que el factor base en la distribución de las participaciones federales sea el de la población, aunque adicionalmente pudiera complementarse con otros como el esfuerzo en la recaudación propia, índices de marginación, pobreza extrema, etc.

Arturo Carrillo Leyva, resalta en su trabajo 'la importancia del Estado de México como contribuyente y generador de tributos a la federación Realiza una síntesis sobre la evolución de las relaciones tributarias entre los estados y la federación destacando la importancia del estado en el marco de la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Finalmente, Gerardo Albarrán Cruz aborda el tema de '**las relaciones fiscales entre el Estado de México y la federación**' utilizando para ello datos e indicadores oficiales recientes. Plantea la necesidad de efectuar reformas constitucionales con el propósito de ampliar facultades impositivas a las entidades federativas, así como fortalecer sustancialmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la sección de Documentos se publica la '**Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1994**' y la '**Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1994**'.

En la sección de reseñas de libros se incluye una sobre, '**La Justicia Administrativa-fiscal en México. Federación, Estado y Municipio del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas**'. El trabajo analiza los aspectos jurídicos que regulan la impartición de la justicia administrativa-fiscal en los tres ámbitos de gobierno. Le otorgamos especial énfasis a lo concerniente a nuestra entidad federativa..

No queremos concluir esta introducción, sin antes invitarle a la lectura de la Revista, esperando que de su contenido se deriven experiencias y reflexiones que contribuyan a su conocimiento sobre el trascendental tema del federalismo fiscal, elemento esencial del sistema federal mexicano.

ENSAYOS

LA MODERNIZACION DE LA COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL FISCAL-ADMINISTRATIVA EN LA REASIGNACION DE RECURSOS ESCASOS

Santiago Velasco Monroy *

Preliminar.

El rescate de la autonomía municipal cobra vigencia a la luz de la reforma del Estado, pues ésta implica en sí un replanteamiento de las competencias y atribuciones que le confiere la forma de organización política federal.

La autonomía municipal desde la óptica de las relaciones fiscales implica una revisión en la gestión pública de los HH. Ayuntamientos, así como en el diseño y formulación de políticas democratizadoras que posibiliten la participación de actores sociales locales en la formación de empresas autogestionarias de apoyo a las grandes tareas del Estado nacional. una de las cuales es lograr el equilibrio regional a partir de un desdoblamiento de las potencialidades municipales, intermunicipales, estatales e interestatales

Esta modificación en las relaciones del Estado con la sociedad civil parte de una filosofía política sustentada en el liberalismo social que postula que el gobierno " respeta y promueve la relación armónica entre la federación y las entidades, y el otorgamiento de una creciente importancia a los municipios (1)

Lo anterior permite encontrar el hilo conductor y de coincidencia entre la distribución equilibrada del poder público y la democratización del Estado.

Subsecretario de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México y Consejero del IAPEM

1) Gobierno del Estado de México' Plan de Desarrollo del Estado (1993- 1999' p1-2

Las relaciones fiscales son, en este contexto, una forma de vertebración del poder público a través de los diversos órdenes y órganos del gobierno cuya fuente de legitimidad se localiza en su relación con la sociedad civil y cuya fuente de legalidad emerge del cumplimiento de las responsabilidades constitucionales derivadas de un pacto histórico de concurrencia, colaboración y coordinación federal,

Las relaciones fiscales en México se desenvuelven en un modelo de centralización que ha puesto en juego diversos esfuerzos y tareas encaminadas al rescate de la autonomía municipal.

En este sentido, la descentralización debe mantener como eje de voluntad y decisión, políticas para la redistribución competencial y de recursos, pues es ya preocupación latente la necesidad de conducir la actividad gubernamental sobre formas más funcionales de entendimiento económico en términos de órdenes o instancias de gobierno y en sus relaciones con la propia sociedad.

En este sentido, la gobernabilidad como fenómeno refiere a la relación entre el desarrollo de unas instituciones políticas que aseguran la participación y la representación de los ciudadanos, y un marco de actividad económica escasamente regulado donde el Estado, o no interviene, o es un actor más en igualdad de condiciones que las restantes". (2)

La vigencia de la autonomía municipal, en consecuencia parece desarrollarse en la interrelación democracia-mercado que trasladada al tema que nos ocupa se traduciría en una interrelación descentralización-fortalecimiento económico-financiero municipal, línea de la que parece derivar un cambio en las relaciones fiscales federación-estado-municipio.

Las relaciones fiscales responden, en su naturaleza a la descentralización como participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del Estado.

(2). Alcántara Sáenz, Manuel. **Tos Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político'** en Cambio y Gobernabilidad México Coed CONACYT Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1992 p. 21.

En el plano de lo jurídico se crean, modifican o extinguen a través de los convenios que constituyen acuerdos entre esferas gubernamentales para la atención de tareas de interés público, colectivo o social, definiendo competencias, autoridades y recursos.

En el Estado de México, la política de desarrollo social se instrumenta a través del Convenio de Desarrollo Social y la coordinación y unificación de esfuerzos y recursos para la realización de obras y acciones (el coordinador municipal a través del Convenio de Desarrollo Municipal).

El CDS representa un acuerdo suscrito entre el Poder Judicial y el Ejecutivo Estatal para orientar el desarrollo regional en tanto que el CODEM se suscribe por el gobierno estatal y los gobiernos municipales para promover la inversión pública, tarea que contribuye al logro de los propósitos regionales del Convenio de Desarrollo Social.

Ambos convenios se traducen en un esfuerzo por descentralizar recursos, decisiones y responsabilidades con miras a una mayor identificación con lo local y lo regional, se unen las observaciones de las ventajas económicas, políticas y sociales, sobre el abatimiento de las tendencias hacia la burocratización y la macrocefalia, y sobre el fortalecimiento del desarrollo regional y los impulsos hacia la autonomía. La emergencia lleva a una consecuencia evidente: la desconcentración (3).

PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA: INCAPACIDAD MUNICIPAL, SUSTITUCIÓN ESTADAL Y FEDERAL: CENTRALISMO Y FUGA DE GOBERNABILIDAD.

El esquema de centralización que permea la estructura de regulación política del Estado hereda en parte la tradición del XIX de una praxis de incapacidad local-sustitución nacional, más específicamente la incapacidad municipal-sustitución estatal y federal.

(8). Padua N. Jorge y Vannephe Alain. (Compiladores). ' **Poder Local, Poder Regional**'. México: El Colegio de México CFMCA. 1988 p. 1

Esto ha derivado una crisis del modelo central reflejada en una 'situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental'(4) en un sistema federal de gobierno como el mexicano.

Hasta ahora los objetivos y políticas gubernamentales se definen en el poder público central de manera vertical, los esfuerzos de redistribución de competencias y recursos se dan por la vía de la coordinación y la concertación,, empero, se requiere revertir esa forma piramidal de acceso al tratamiento de la problemática municipal, vabilizando una mayor participación del municipio y de la sociedad en la gestión de lo público y en los negocios del Estado.

El replanteamiento del localismo y del regionalismo es parte de una tendencia de orden mundial toda vez que es evidente el agotamiento de los modelos de centralización que cumplieron con el propósito histórico para el que fueron creados agotamiento de los modelos de desarrollo en los que el Estado de bienestar e interventor cumplió un papel central en el desarrollo de las políticas económicas y de regulación del mercado mundial

Lo anterior implica una nueva configuración económica mundial, es decir, múltiples regiones del mundo se están incorporando simultáneamente al sistema internacional de economías de mercado. Este sistema internacional se enfrenta a un reto común la escasez de recursos y en consecuencia a un proceso de aprendizaje y de cultura político-económica. "... buscar los recursos que requieren para impulsar su desarrollo'(5) lo que implica optimizar y hacer un uso racional de los mismos.

En este marco y tal como lo plantea el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 el país tendrá que competir por los recursos con otras naciones, y el Estado de México tendrá que competir por éstos con otras entidades- La estrategia a desarrollar debe ser capaz de lograr captar una fracción importante de esos recursos (6)

Lo anterior permite pensar en las implicaciones de esta mecánica en los escenarios regionales y locales a los que se circunscribe el Estado de México.

(4)- Alcántara Sáenz, Manuel. Op. Cit., p. 20.

(5). Gobierno del Estado de México Op. Cit., p. 111-4.

(6). Ibid., p. III 4

La regionalización en esta óptica urge ser revitalizada y actualizada ya que es un instrumento indispensable para la ejecución de las estrategias establecidas por la planeación estatal para el desarrollo.

En la revisión del esquema de regionalización adquiere importancia vital el diseño de estrategias diferenciadas para el tratamiento de la problemática municipal. Así, se entiende que es necesaria una tipología económico-financiera que aborde la heterogeneidad y las características de cada realidad concreta para resolver sus problemas. Metodológicamente la tipología se convierte en un fundamento básico para replantear el esquema de regionalización en el estado.

Paralelamente a este planteamiento, la captación de recursos precisa una revisión de los ingresos fiscales tanto del orden estatal (participaciones federales al estado) como del municipal (asignación y reasignación de recursos estatales a los municipios). En esta línea persiste la tendencia de unas relaciones financiero-fiscales intergubernamentales caracterizadas por un debilitamiento en las fuentes de ingresos de los estados y los municipios; una asignación de recursos que favorece a los estados más desarrollados; una distribución del ingreso fiscal en forma inequitativa, una utilización, por parte de los estados de un gran porcentaje del presupuesto (hasta el 80%) en gastos de administración, educación y transferencias para los municipios. Por lo que para revertir esta tendencia, se considera necesaria una reforma a la administración tributaria en los tres niveles de gobierno y una buena política fiscal que subsane estos desequilibrios.

DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA DE ALTERNATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTRUMENTAL OPERATIVO EN LA REASIGNACION DE LOS RECURSOS

□ municipio debe ser un espacio autónomo y legítimo de la creación estatal y en el que se distingan los ámbitos de gestión y administración municipal y las áreas más técnicas y operativas.

Es necesario fortalecer la autonomía política y financiera de los gobiernos municipales; tanto en el plano normativo como en el de las decisiones

políticas, y además resaltar el papel planificador del municipio como agente sensible de las demandas de los sectores de la población que no poseen un poder negociador.

El federalismo mexicano se puede tipificar por contar con un poder ejecutivo federal, lo que implica una gran concentración de los recursos fiscales en la hacienda federal. Esto significa que para la realización de cualquier obra o servicio importante, los gobiernos estatales o municipales deben contar con la ayuda del gobierno federal, la cual no se da siempre bajo criterios técnicos, sino políticos,

En este contexto el Estado de México padece estos desequilibrios, además tiene algunos municipios en donde existe un crecimiento desmesurado, y varios con una vida rural de un progreso lento que va acompañado de un gran crecimiento demográfico, con escasas perspectivas de mejoramiento en su nivel de vida.

Si el crecimiento económico nacional y estatal ha seguido una tendencia centralizadora, el federalismo se favorecerá en tanto se dé la descentralización del desarrollo económico.

No obstante, la dinámica social, económica y demográfica del Estado de México, día con día se evidencian nuevos rezagos -que se acumulan- en la procuración de niveles mínimos de bienestar y de servicios públicos eficientes para la población del estado, que actualmente es la más numerosa del país.

A pesar de sus limitaciones de recursos, los ayuntamientos y sus comunidades están en marcha, pero es evidente que debe fortalecerse aún más la capacidad de actuar, decidir y gestionar de los ayuntamientos, propiciar una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de actividades y tareas de la vida pública municipal; e incrementar los mecanismos y vías de coordinación y apoyo que puede y debe aportar el Gobierno del Estado de México.

Con base a lo anterior el despunte del federalismo en el plano fiscal implica un esfuerzo fiscal de los estados y de los municipios por la vía de la reasignación de recursos

Uno de los problemas prioritarios para el estado es la insuficiencia de ingresos fiscales en relación con la aportación de la economía estatal al Producto Nacional Bruto y a la creciente y compleja sociedad.

La paradoja subyacente en esto radica en que las transferencias de correspondencia financiera solo recompensan el esfuerzo tributado cuando las bases tributarias per cápita son aproximadamente iguales entre los gobiernos que se encuentran en aptitud de recibirlas (7)

El Estado de México ocupa uno de los últimos lugares en participaciones e inversión federal per cápita.

Lo anterior conlleva la necesidad de que el gobierno federal instrumente políticas redistributivas del ingreso fiscal entre estados, en forma más eficiente, buscando una correspondencia entre base tributaria y esfuerzo tributario.

Esta corresponsabilidad de la federación y los estados tiene varias estrategias para profundizar en la descentralización, redistribución y armonización de los recursos.

tales estrategias se condensan en convenios como el de Desarrollo Social, derivado de una recomposición del gasto público, para dar prioridad a los programas sociales y al fortalecimiento de la infraestructura económica y social. (8)

El Convenio de Desarrollo Social denominado CDS. actualmente vigente se suscribe en 1992 entre los ejecutivos federal y del Estado de México. con el objeto de fortalecer la vertiente de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatal y municipales. en el marco de los Acuerdos Nacionales para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática. para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Además, se prevé la realización de acciones por ambas instancias de gobierno en las tareas que, en contra de la pobreza extrema, lleva a cabo el Programa Nacional de Solidaridad.

El CDS que suscribieron los Ejecutivos Federal y del Estado de México, establece en su primera cláusula que dicho convenio tiene por objeto

(7). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Finanzas Públicas (INDEF) Finanzas Públicas Locales. Guadalajara, Jal., 1990 p. 174.

(8) Cfr Nacional Financiera. 'Criterios Generales de Política Económica para 1994'. en: FI Mercado de Valores. México. Año 1 IX [enero 1991.. p PO y 21

fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno, impulsar la participación de los gobiernos estatal y municipales para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; vincular la ejecución del plan nacional y de los programas sectoriales, regionales y especiales con la planeación estatal, continuar con el proceso de descentralización de funciones, llevar a cabo la ejecución y operación coordinada de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; coordinar la asunción de compromisos de ambos órdenes de gobierno, en la realización de los Acuerdos Nacionales para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; coordinar las acciones para el desarrollo social que se realicen en el estado; y promover y fortalecer la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado en la ejecución de los Programas Nacionales de Solidaridad y de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

En el caso de los municipios, la problemática resulta más severa, ya que en las transferencias presupuestales federales de correspondencia financiera, se le otorga un mayor peso al tipo de inversión estatal y municipal, que a la inversión de carácter estrictamente municipal.

El federalismo implica, en este rubro, destinar y reasignar recursos de inversión para desarrollar la infraestructura y el equipamiento municipal con miras a motivar y alentar al esfuerzo tributario y, en consecuencia, la autosuficiencia y autonomía económica financiera

Las entidades federativas deben de fortalecer la correspondencia financiera con los municipios. Ejemplo de esto lo constituye el Convenio de Desarrollo Municipal, que es expresión de coordinación intergubernamental y desarrollo de los municipios mediante la transferencia presupuestal para la inversión en obras y acciones de importancia pública, social o comunitaria en los municipios. Una ventaja de este convenio radica en que activa el desarrollo local dentro del proceso descentralizador y contribuye a la funcionalidad de la actividad gubernamental en términos de representatividad y eficacia político-social.

A estos instrumentos de naturaleza financiero fiscal se suman otros.

ALTERNATIVAS DE TIPOLOGIA MUNICIPAL PARA UN ESQUEMA REGIONAL ECONOMICO-FINANCIERO.

El desarrollo regional, en términos de reasignación de recursos, supone un mayor acercamiento del poder público a la sociedad civil. Ese acercamiento físico y operacional exige de, diversos instrumentos institucionales en los que se conduce no solo la colaboración y coordinación intergubernamental, sino también la de diversos actores sociales locales.

Para esto se hace necesario contar con una tipología municipal basada en la siguiente categorización de municipios de escaso desarrollo, de desarrollo medio, de desarrollo óptimo, y de desarrollo avanzado. La necesidad de establecer criterios taxonómicos para el tratamiento de la problemática municipal a partir de la evidencia empírica se justifica en que "_. en gran medida, la asignación o reasignación de los recursos, que son distribuidos de la federación a los estados y de éstos a los municipios se basa en sistemas de estratificación y clasificación involucrando los intereses particulares de los actores relacionados, es clara la importancia de estudios de esta naturaleza". (9)

SISTEMA ADMINISTRATIVO DE INFORMACION Y REALIMENTACION PARA LA REGIONALIZACION.

En la base de una tipología municipal se, definiría un sistema de información y realimentación para un esquema de regionalización económico-financiera en el estado, con la participación permanente de los municipios y alentando una cultura sobre el localismo y el regionalismo, (r1 un sistema federal que se vigoriza.

(9) Medina Giopp, Alejandro. 'Experiencias Relevantes sobre Tipología Municipal'. México. CIDE.. 1992., pp.6-7.

COMITE DE MODERNIZACION ECONOMICO FINANCIERA PARA LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

La parte instrumental, normativa y rectora de correspondencia , colaboración y coordinación podría sustanciarle en una Comisión de Modernización Económico-Financiera para la Autonomía Municipal, que merecería como objetivo la búsqueda de reasignación y distribución horizontal de los recursos para la autosuficiencia y autogestión pública municipal

Esta comisión podría contar entre sus funciones la de apoyar el diseño, formulación e implantación de políticas en la captación de los recursos escasos y en la democratización de la gestión y refuncionalización de lo público; asimismo, merecería especial atención la profesionalización de los servidores públicos municipales de acuerdo con las vocaciones y potencialidades del municipio en el que ejercen y prestan el servicio público.

REFLEXION FINAL: FUTURO DESEABLE PARA EL MUNICIPIO DEL ESTADO DE MEXICO. (PROSPECTIVA).

Es evidente, que la administración municipales una de las preocupaciones de los ejecutivos de los ayuntamientos del Estado de México. En esta línea se pretende que en un corto plazo se dé una verdadera autonomía municipal, creando mecanismos para que ellos generen sus propios recursos en base a sus potencialidades, y vocaciones regionales propiciando que las relaciones ayuntamiento-ciudadanos sean más productivas y transparentes y con ello coordinar, con eficiencia los esfuerzos comunes del ayuntamiento con el gobierno del Estado.

Indudablemente con la modernización del país, se fortalecerá el papel del municipio como eje del desarrollo social, político y económico, mediante la organización de sus estructuras, la ampliación de los recursos otorgados vía CODEM, en la transferencia de funciones a su ámbito de competencia, etc.

Las acciones para sanear y ordenar las finanzas municipales no deben ser de tipo correctivo, deben orientarse al uso eficiente de los recursos

escasos, proponer soluciones alternativas para la modernización y desarrollo estatal y realizar una correcta programación del gasto. Por ello, al fortalecer las finanzas de los municipios se mejora el bienestar de los habitantes del Estado de México, y se contribuye a concretizar nuestras aspiraciones de un *equilibrio regional* en lo geográfico económico, de una *deseen iralización política administrativa*. en términos de redistribución de competencias y atribuciones, de un *federalismo* auténtico y de facto, en términos de reversión de la tendencia centralista y vertical. y *de un desarrollo local* en términos de modernización y democratización de las relaciones intergubernamentales y con la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Gobierno del Estado de México, *"Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999"*. Toluca, México. GEM., 1993.

Merino Huerta, Mauricio. (Coordinador). "Cambio Político y Gobernabilidad". México. Coed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología., 1992.<F255D>

Padua N., Jorge y Vanneph, Alain. (Compiladores). *"Poder Local, Poder Regional"*. México. El Colegio de México. CEMCA, 1988.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). *"Finanzas Públicas Locales"*. Guadalajara, Jal, INDETEC., 1990.

Nacional Financiera. *"El Mercado de Valores"*. (Revista Mensual). México. Año 54. NAFINSA. Enero 1994.

Medina Giopp, Alejandro. *"Experiencias Relevantes sobre Tipología Municipal"*. México. CIDE., 1992.

IAPEM. Memoria Foro: *"Descentralización y Desarrollo Regional en México"* Valle de Bravo, México. Coed. UAEM-IAPEM-GEM., 1986.

Procuraduría Fiscal. *"Prontuario de Legislación Fiscal 1994"*. Toluca, México. GEM., 1994.

Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL). Desarrollo Local *"La Planificación y Gestión del Desarrollo Nacional: el rol de los Gobiernos Locales"*. Quito, Ecuador. CELCADEL., 1988.

Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco. *"Democracia, Gobernabilidad y Gestión (Problemas actuales de gobiernos de ciudades capitales, zonas metropolitanas y municipios)"*. Cuautitlán Izcalli. No. 1 Especial. Coed. UAM Azcapotzalco-Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli., 1992.

COORDINACION FISCAL ESTADO-MUNICIPIOS: OBJETIVOS, MECANISMOS Y PROBLEMATICA.

Fernando Portilla Sánchez*

A catorce años de vigencia del actual esquema de coordinación fiscal del estado con los municipios. este foro es ocasión propicia para comentar algunos rangos relevantes en cuanto a sus objetivos, mecanismos y problemática.

México al constituirse en una República compuesta de estados libres y soberanos, unidos en una federación enfrenta la necesidad de definir las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno. Además de considerar el requisito de relacionar el costo de satisfacer necesidades sociales con la capacidad generadora de recursos

La Constitución política federal permite la concurrencia fiscal; situación que durante casi 60 años provocó que cada instancia de gobierno decretara contribuciones que gravaban una misma fuente impositiva en perjuicio del sujeto pasivo, un ejemplo era el impuesto al consumo denominado "sobre ingresos mercantiles" que la federación gravaba con una tasa y los estados y municipios con otras

El nivel de gobierno municipal es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, es en este nivel de gobierno en donde la ciudadanía reclama el mayor número de satisfactores y a quien corresponde por disposición constitucional prestar los servicios públicos que garanticen la vida democrática, el desarrollo y el sano crecimiento.

Tesorero Municipal de Toluca.

La distribución del ingreso nacional no ha correspondido a las responsabilidades que los Ayuntamientos tienen conferidas, respaldando este hecho con las proporciones que a continuación se citan

| AÑO | FEDERACION | ESTADOS | MUNICIPIOS |
|-------------|--------------|---------------|---------------|
| 1900 | 63.0% | 24.1 % | 12.9 % |
| 1970 | 85,5% | 11.1 % | 34% |
| 1980 | 82.1% | 15.3% | 26% |
| 1988 | 81.7% | 14.2 % | 4.1 % |

La federación en el presente año pagará participaciones equivalentes al 12% del presupuesto de egresos, cifra que se estima insuficiente en razón a que ese monto corresponde al Distrito Federal, a los 32 estados y a los casi 2,400 municipios del país.

A partir de la década de los años 80 se lleva a cabo una importante reforma fiscal que arroja como resultados la simplificación del sistema tributario mexicano, se reduce el número de contribuciones federales, el impuesto al valor agregado sustituye el impuesto sobre ingresos mercantiles, e inicia la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación en la que se fijan como objetivos los siguientes.

Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal.

Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

Distribuir entre ellos dichas participaciones

Fijar reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales.

Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal.

Los efectos de la aplicación de este ordenamiento, fue la renuncia al ejercicio de la potestad tributaria por parte de los estados, es decir se derogaron o abrogaron contribuciones de la legislación estatal y municipal a cambio de convenir la recepción de participaciones del ingreso federal

La importancia de este rubro en el presupuesto de ingresos propios de los estados es fundamental. Las participaciones representan entre el 80 y el

95%: para los municipios este concepto va a significar entre el 45% y el 90% de su ingreso total.

Mediante fórmulas complejas sin cal (ul das las pa' tu 1pacion), federales que le corresponden al osfade La elasticidad en el fa,tor con que participan las entidades federativas es practicamente nula v eii los elementos que son considerados en la fórmula para calcular les particip a rones, las entidades en poco pueden intervenir.

En congruencia con la disposición federal. la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México con los mismos objetivos citados de la ley federal establece entre sus aspectos basicos los yguientes.

Corresponde a los municipios 201, (le las parhapa(iones que perci el estado en el Fondo General constituido corr el 18 51 de la recaudad federal participable.

Los municipios perciben los recursos del Fondo de Oportuno Municipal que ministra e gobierno federal, mnsrro que se integra corr el 1% de la recaudacion federal partir. pable.

Además se otorga participación del 20% por la recaudación de los impuestos federal y estatal sobre tenencia o uso de vehículos y en el gravamen estatal sobre adquisición de vehículos usados. adicionalmente la ley previene la participación en un fondo constituido con el 50% de la recaudación del impuesto sobre loterías, rifas y saneas.

Para determinar la participación. ene, fondo general en primor termino sn otorga la garan:ia a los municipios de percibir la misma cantidad del año anterior y en caso de existir incremento. este se Lalcala considerando número de habitantes, incremento en la recaudación de impuestos y derechos y uc. elemento (le redistihución. FI fondo de Fomento Municipal se distrlhuye cn un 50% por partes iguales y el restante 50% considera la recaudaron por hahilantc en el impuesto piudia'. y du echos de agua

Esta ley prei :ene la posibilidad de celebrar comen:os de colaborarán administrativae;reta Secretariadel-inanzasy Planeac.,.onylosayuntarmentos en rnateria de recaudacionvfiscalitacione contrieuciones Adicionalmente como orgacismos de colaboraabn del sistema de coordinación fiscal del estado, estahlece la convención fiscal de los ayuotarrienlos. la comisión permanente de tesore'os rnai.icipales y servidores públicos fiscales. y la Comisión Coordinadora de Capac'uación y Asusoria Fiscal.

En el Estado de México se ha entendido que la coordinación fiscal es un proceso permanente que debe perfeccionar las relaciones con sus municipios, los esfuerzos realizados son palpables; existen fórmulas de distribución de participaciones más prácticas que las aplicables por la federación, opera una comisión de capacitación y asesoría para el mejoramiento técnico de las haciendas municipales y existe un efectivo medio de comunicación entre autoridades fiscales estatales y municipales a través de la comisión permanente de tesoreros y la convención anual de los ayuntamientos.

Adicionalmente a los mecanismos de coordinación enunciados, a partir de 1984 la federación y el Estado de México convienen en que el impuesto federal sobre adquisición de inmuebles quede suspendido para que en el territorio del estado, los municipios recauden el impuesto sobre traslación de dominio, condicionando esta decisión a que la tasa impositiva fuera disminuyendo anualmente hasta llegar al 2% en el presente año. Por coordinarse en esta materia el estado recibe el rendimiento del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos y participa al municipio el 20% antes citado

En octubre de 1992 el Estado de México también se coordinó en materia de derechos con la federación, decisión que implicó la suspensión del cobro de 2 derechos estatales y 4 contribuciones municipales relacionadas con anuncios en vía pública, autorización del horarios extraordinarios, licencias de uso específico de suelo y la licencia para ejercer el comercio en vía pública.

PROPUESTAS

1 - La coordinación fiscal federación-estado-municipios, observa estancamiento en el procedimiento de distribución de participaciones, además de haber conservado durante 14 años porcentajes similares en los fondos repartibles

La coordinación fiscal ha representado un mecanismo de centralización de recursos en el ámbito federal, estimándose necesario plantear un federalismo fiscal con distribución de fuentes impositivas para los estados y municipios.

La dependencia del ingreso ordinario estatal en un 80% de las participaciones federales, se estima inconveniente la capacidad de respuesta a las demandas sociales queda sujeta a la obtención de recursos de programas federales de inversión.

2. La carr(1 r,, un U :0 ntefic | debe evoiuo c1^ar c roan 11 ci
caf nj, 7C IP S^17dCP, d sñ'f!;ll ,r. tec o'i 'U,1 por rol, l^ntaf a
R(1'tllflctf al:lÓn x'1!11

spr codni . t, tse` lr d tl <. 1;11 d t fl. S_1i13 a l r oler riientc1 lr,
cc P M1i ton; 111111pnL | .. ^m 1 .._ r t s F.: 11.1 u(
peña t' :;ll, n r r 1 ... , iLn r , 1,lr fl r si i cad in riitulin

3 it trove, r l i(= n r m fiscal sladr.: m_In1,,q r plortc .^ ^a.a las
ba ses y tosa, pon tiran, l r (,'nbn 1 . reas nul l g L a cn r 'p >dw
al (oulo por 1. r,ro 1, r dr 1 s psi s ,.Par í(ltsNosp.^:u ur t;a
(i(t :terinb

L l auto) (i5d t al 1.. | i i ^vi 11' 1 d(
1r ss s, rvic c ' rs(rr t t o ta(),) loro sLi ,1
conh nc (o

Los rurr 11\$ c(l t r:r)1rt1 p , bn ,. n as oes
duriti (1,l Si 1 NJI 10! ...r(ü .11 1 ' , , a' lre se obsr
ha 1 , a ;;1,r 11(, l d .vr11'111t l l l_los 111)

La CJlab 1r1 a,ln 1tl ,tue i a ul1l r cl, r.rtrPltr,;?.
lr .m1, oo tu.1,1 :ut ir n d(^ ;Fa unun^s terl lar°-orr s 111 ,
} cl 5Rd^l. c n111 ; 1t z. 1.1ns n : i t'.rutl (m'l n r s,r,l ,
1a_r ;e ufe, t r n1 rho ni. l 10r r lrs mnr 11 1 r s

F oa1 1n1Onr ,r, ,aa , l :l 'Yab1.1 t:rn adcl. 1 ltiva rlel r , r ll
v.slr In en 10 id Vir-O f l conlnr.,1 n; a't pr puJ-1d 11 lobiliara
que Por d15p s1. nn1 i(1,t ,. arti (oval tl. r lr n, 'cndl.s , 1
rrur11s111(s" sil, 0 r/an u z-,qo u (l.l :a on r 1. ;o d(1 1 r q uc ,l,

dornlnic

ANALISIS DE FORMULAS DE DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES A LOS MUNICIPIOS

Jorge Zubillaga Sánchez'

Las relaciones fiscales intergubernamentales, constituyen sin duda un elemento de fundamental importancia en el federalismo como sistema de organización política y económica del Estado mexicano.

En ese sentido, la concepción de los recursos fiscales refleja los aspectos referidos a la asignación de funciones y a la distribución de las fuentes impositivas entre el gobierno federal, los estados de la república y sus municipios.

La distribución constitucional de las fuentes públicas entre el gobierno federal y las entidades federativas, así como del poder tributario entre esos ámbitos de gobierno han definido el funcionamiento histórico de nuestra organización federal bajo ciertas premisas a las que debe responder un sistema fiscal eficiente, equitativo y flexible. Esto es, que debe satisfacer en la medida de lo posible, a los principios de suficiencia en relación al financiamiento (de los gastos, de equiparación de las diferencias en la capacidad tributada de los estados del país que permita la prestación de un nivel adecuado de servicios, de equidad para evitar fluctuaciones económicas y promover el desarrollo económico

De esa manera, las facultades que no restan expresamente concedidas al gobierno de la república, se entienden reservadas a los estados conforme a lo que establece el artículo 74 de la Constitución federal.

Subdirector de Control de Ingresos de la Dirección General de Recaudación y Control de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México

En nuestra organización federal, la coexistencia de tres ámbitos de imposición se manifiesta a través del conjunto de relaciones que se establecen entre esos diferentes ámbitos, considerándose al efecto tres tipos de relaciones-

- 1) Entre la imposición federal y la de los estados miembros.
- 2) Entre la imposición de los distintos estados miembros entre sí.
- 3) De los estados miembros con sus municipios.

El aspecto fundamental en las relaciones financieras, está referido a la distribución del poder tributario en el estado federal, que en términos genéricos se da de acuerdo a las modalidades siguientes.

1. Separación de las fuentes impositivas
2. Utilización de las mismas fuentes tributarias conjuntamente.
 - 2.1. Sin coordinación.
 - 2.2. Con coordinación.

La utilización con participación de los recursos de las mismas fuentes tributarias con coordinación, mediante la participación en ingresos, puede o no darse como forma de arreglo de los poderes tributarios de los ámbitos federal y estatal

En el sistema mexicano. la participación de ingresos se da como forma de arreglo de los poderes tributarios de los ámbitos de gobierno, generalmente el ámbito estatal cede al federal parte de su poder tributario en determinadas fuentes de ingresos, a cambio de participar en varios fondos globales y de manera colectiva por los estados participantes, de acuerdo a determinadas reglas de distribución, mismas que particularmente establece la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

Para el rubro federal. la participación en sus ingresos a los estados y municipios no constituye una transferencia neta de gasto, ya que el rendimiento de su recaudación se da sobre bases tributarias incrementadas por la cesión que a su favor hace el ámbito estatal. En este sentido, la transferencia de recursos fiscales tiene un efecto resarcitorio por las bases cedidas

El sistema de participaciones en ingresos federales, a efecto de reflejar con mayor objetividad las características económicas y sociales de cada entidad federativa en la distribución de dichas participaciones, comprende a partir de 1991 modificaciones a la Ley Federal de Coordinación Fiscal relativas a la constitución de los fondos distribuibles así como a los criterios de su distribución. Además considera desde ese año la evolución de los ingresos por el impuesto predial y los derechos de agua, como elementos determinantes para la distribución del fondo de participaciones; recursos que corresponde excluir al Fondo de Fomento Municipal. No obstante las modificaciones, el resultado requiere un esfuerzo adicional para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema federal que sugiere implementar una mayor participación de las facultades como de los recursos fiscales.

En el sistema federal, la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto.

1. Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal.
2. Establecer participaciones que correspondan a las entidades en los ingresos federales.
3. Distribuir entre ellas dichas participaciones;
4. Fijar reglas de elaboración administrativa en las diversas autoridades fiscales.
5. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De esa manera, en el esquema siguiente se definen los ingresos federales en los que participan los estados de la Unión, el Distrito Federal, los Municipios que en su integridad conforman el Convenio de Integración al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el gobierno federal.

La recaudación federal participable es aquella que obtenga en forma neta la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción, de petróleo y de minería, con algunas excepciones que la misma Ley de Coordinación Fiscal señala.

Al efecto, se constituyen con la referida recaudación federal, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, mismos que se distribuyen a los municipios del estado en una proporción del 20% y 100% respectivamente.

El Fondo General de Participaciones se distribuye a las entidades federativas conforme a los siguientes conceptos y porcentajes.

1 Población, 45.17 %

2. Impuestos asignables , 45.17%, y

3 Inversode la participación por habitante obtenida en los dos conceptos anteriores , **966%**.

El Fondo de Fomento Municipal, se distribuye entre las entidades de acuerdo a la evolución comparativa de la recaudación del Impuesto predial y de los derechos de agua de cada entidad.

Habiendo puntualizado en principio, la estructura de las participaciones federales a cada entidad federativa, como antecedente lógico para el análisis de las que a su vez, cada una de las entidades y en particular el Estado de México debe distribuir entre sus municipios, corresponde señalar que el sistema de coordinación fiscal del Estado de México esta regulado por su relativa Ley de Coordinación Fiscal, misma que tiene por objeto la coordinación del sistema fiscal del estado con sus municipios, establecer las bases de cálculo para la distribución de participaciones a la haciendas municipales en gravámenes federales y estatales, distribuir dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre el estado y sus municipios.

En ese ordenamiento se encuentran contenidos los criterios y fórmulas de distribución de las participaciones que en ingresos federales y estatales corresponden a los municipios del estado.

De esamanera, comoyafue señalado, los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son equivalentes al 20% del Fondo General de Participaciones, y al 100% del Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones se distribuye entre los municipios con base en los siguientes criterios

1. Garantizar el monto nominal percibido en el ejercicio anterior al de Cálculo.
2. Según población, el 40% del remanente del Fondo General, una vez cubiertas las garantías.
3. El otro 40%, por el esfuerzo recaudatorio municipal en materia de impuestos y derechos.
4. El 20% restante, por el inverso de las participaciones por habitante recibidas de acuerdo a los dos criterios anteriores.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye en un 50% en partes iguales para los 121 municipios del estado. el otro 50% según la recaudación por habitante del impuesto predial y los derechos de agua.

Actualmente los municipios reciben también el 20% de los montos de las recaudaciones del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos. del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos automotores, así como del impuesto estatal sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

La participación adicional derivada de la coordinación en materia de derechos, equivale al 50% del monto recibido por el estado, y se distribuye en función de los montos que los municipios dejaron de recaudar por las contribuciones suspendidas en virtud de dicha coordinación en derechos.

En el caso de la participación en el impuesto estatal sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos perdedores con cruce de apuestas, corresponde a los municipios el 50% de lo recaudado por el estado.

De acuerdo a los criterios señalados, por cada uno de los conceptos que integran las participaciones en ingresos federales y estatales a los municipios, se constituyen los diferentes fondos, cuyos montos se afectan para el pago de cada uno de los municipios, de acuerdo a las fórmulas que se definen también por los criterios de referencia. Con tales fórmulas se determinan los coeficientes de participación para cada uno de los municipios del estado.

Cabe señalar como referencia que a excepción de los coeficientes que se determinan para la distribución del Fondo General de Participaciones, los cuales son de carácter marginal, el resto de los coeficientes los son de carácter total, o sea, que los marginales se aplican a los incrementos que registran, en este caso, el Fondo General de Participaciones, en tanto que los coeficientes totales son aplicables al monto total del Fondo de Fomento Municipal, así como a los conceptos restantes, según corresponda.

La garantía del sistema de distribución de participaciones a los municipios, referida al monto nominal recibido en el ejercicio anterior, propende a la estabilidad en la estructura de la distribución, a partir de un año base en que los índices de dispersión y coeficientes de variación han sido minimizados en la medida de la posible.

En cuanto al volumen de las participaciones por municipio, su comportamiento se explica principalmente por la población y el esfuerzo recaudatorio comparativo.

La actual fórmula de distribución que contemplad Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, presenta características que han sido incorporadas a través del tiempo, la evaluación de este sistema distributivo de recursos fiscales, sugiere confrontarlo con la realidad socio-económica del estado de México, entidad con el mayor volumen de población y dinámica demográfica, situación que genera crecimientos más que significativos en la demanda de infraestructura y servicios públicos para esa población creciente.

Ante esa demanda de infraestructura y servicios públicos que se traducen en mayores niveles de gasto, la inelasticidad de los ingresos que generan las haciendas públicas del estado y sus municipios, genera una insuficiencia crónica de recursos financieros, que aunada al limitado campo impositivo local y a las restricciones presupuestales en materia de endeudamiento, prescribe incontestablemente continuar los esfuerzos de modernización de la administración tributaria local y de negociación ante el gobierno de la república que con alta dignidad institucional ha sostenido el gobierno del Estado de México en aras de mayores asignaciones de recursos fiscales, acordes con la magnitud de los grandes retos y responsabilidades que plantea una comunidad que demanda mayores y mejores oportunidades en una patria más unida y con más federalismo.

ANTECEDENTES Y SITUACION FISCAL ACTUAL EN EL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS

Refugio González Valdez*

El presente estudio se realiza en el marco de la colaboración técnica suscrita con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por el presente. Propiamente el, el autor ha procurado abordar las características y situación fiscal actual en el Estado de México y sus municipios.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL (1)

La distribución de recursos fiscales entre la Federación y los municipios, que constituye el financiamiento para el desarrollo de sus actividades de gobierno, así como lograr un sistema de coordinación fiscal que pueda evitar la concurrencia impositiva y dolo a las haciendas públicas estatales y municipales, ingresos propios, han sido objeto de importante atención del Gobierno de la República particularmente después de 1917.

Desde entonces se ha observado que ha venido ejerciendo el gobierno federal sobre los flujos de ingresos ha sido manifiesta, si bien ha habido errores, de particular importancia la falta de equidad entre los gobiernos estatales y se reflejan en los.

* Coordinador de Investigación y Documentación del Instituto de Administración Pública del estado de México, A.C.

(1) Consúltese, entre otras, las obras siguientes: Martínez Cabañas, Gustavo La Administración Estatal y Municipal en México. INAP-RANORAS, 1997. Martínez Almazán, Raúl. Las etapas del Sistema Federal Mexicano. México, INAP 1988.

Con la finalidad de superar los problemas que afrontaba y afrontaría el sistema fiscal mexicano, entre los que destacaba la insuficiencia de recursos en las entidades y municipios y, consecuentemente, el de la concurrencia impositiva, la Secretaría de Hacienda convocó en los años de 1925, 1933 y 1947 a tres convenciones nacionales fiscales.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, promulgada en 1953, constituye el primer antecedente con el que se pretende institucionalizar el sistema de coordinación fiscal. De esta forma se pretenden lograr una distribución más racional de las fuentes de ingreso y una mayor eficacia en el sistema tributario de nuestro país.

A raíz de la entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980, la federación, entidades y municipios, iniciaron una nueva etapa en las relaciones fiscales intergubernamentales. No obstante, la asignación de los recursos del sector público no se ha adecuado a una política regional lo que ha determinado mayores desequilibrios. Con la reforma al artículo 115 constitucional se logra el avance más importante en el fortalecimiento de la autonomía municipal a través de la vigorización de su esquema impositivo, si bien no en la proporción que demanda la atención de los servicios públicos que el propio texto constitucional atribuye a los ayuntamientos. Paralelamente, debe reconocerse que la situación económica nacional está inmersa en una severa crisis que, necesariamente repercute en los niveles recaudatorios del gobierno federal, que constituyen la fuente más importante del sistema de participaciones. Por ello, los municipios y los estados deben plantearse mecanismos que les permitan hacer más eficiente la administración de sus recursos.

La coordinación fiscal actual, implicó en su arranque en 1980, que los estados derogaran y suspendieran gravámenes locales, por lo cual la federación compensaría a las entidades por la recaudación que dejaran de percibir a través de fondos de participaciones. Los fondos que se crearon fueron el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Actualmente el segundo ya no existe, y su monto fue incorporado al del Fondo General. También se estableció una modalidad de colaboración administrativa de impuestos en la que las entidades ejercían las funciones de administración tributaria sobre gravámenes federales que la federación les otorgaba a través de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Después de poco más de una década de Institucionalizarse el esquema de coordinación los propósitos planteados parcialmente se han ido cumpliendo, los aumentos se estiman superiores a la tendencia de incremento que tenían anteriormente los impuestos federales participables, así como los impuestos propios que tuvieron que suspender los estados al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el ámbito municipal, el sistema de coordinación fiscal ha producido efectos similares al generado en los estados. En cuanto a la importancia que representan las participaciones federales, se como fuente de financiamiento para los ayuntamientos.

Recientemente el Secretario de Hacienda y Crédito Público expresaba "Mucho hemos avanzado en materia fiscal para cumplir con los objetivos de nuestro pacto federal. no obstante, aún tenemos amplio trecho por recorrer. En lo relativo al ámbito local, cabría mencionar que las entidades han realizado esfuerzos encomiables para fortalecer sus finanzas públicas. Se observa que la recaudación del Impuesto Predial en todo el país pasó de representar el 0.34% del PIB en 1971, apenas el 0.07% del producto en 1987. Para 1992 registra ya una importante recuperación al ubicarse en 0.24% del producto. lo cual significa que las entidades han realizado un esfuerzo significativo en el que es necesario perseverar. Es necesario promover una mejor distribución regional de los recursos públicos y fortalecer la capacidad financiera de numerosas localidades del país (2)

SITUACION FISCAL DFL ESTADO DE MEXICO

Vamos a referir brevemente la situación fiscal en el estado a partir de 1970, época de cambios sociales acelerados y de esfuerzos significativos del gobierno estatal para incrementar la capacidad de respuesta de la administración pública a las enormes y complejas demandas de la población en un momento de gran dinamismo de la República Mexicana

(2) Intervención en la clausura de, la XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, en: **INDETEC número 88, Mayo/junio de 1994**

Durante la administración del Profr Carlos Hank González (3) se dieron importantes modificaciones en las responsabilidades tributarias entre las diferentes instancias de gobierno federal, estatal y municipal. Dentro de las primeras medidas está la Ley de Ingresos Municipales en las que se les transfieren importantes rubros de ingresos que eran potestad del estado. En el sexenio la tasa media anual de crecimiento de los ingresos fue de 256%, la de participaciones de 60.6% y la de los autónomos de 15.5%.

En octubre de 1979, después de haber sido estudiada en sus implicaciones se firma entre la federación y nuestra entidad el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: en 1980, en forma complementaria se tuvieron que derogar 3 impuestos estatales en forma total y 5 parcialmente, además 5 municipales 4 parcialmente y 1 totalmente.

Resultado de las medidas de coordinación, en 1980 los ingresos autónomos crecieron en 2.8%, en contraparte las participaciones federales aumentaron en 82.2% al ascender a 11 mil 676 millones de pesos y representar el 69.6% de los ingresos ordinarios. Por su parte, las participaciones a los municipios fueron de 3 mil millones, que comparados con los 425 millones logrados en 1976, significan un crecimiento de 697%.

Con la incorporación del estado al Sistema Nacional de Coordinación, los gravámenes más importantes, por su monto recaudado, pasaron a ser de soberanía federal, en tanto la entidad vio crecer sus ingresos a tasas mayores a las del crecimiento de la actividad económica - al menos en el periodo que va de 1970 a 1981.

Con las reformas al artículo 115 constitucional, que ha implicado la transferencia de los impuestos a la propiedad raíz al ámbito municipal, la potestad tributaria estatal quedó limitada a sólo tres figuras impositivas: los impuestos sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, sobre honorarios por servicios médicos profesionales y para el fomento a la educación pública, por lo que de 1981 a 1987, en este rubro sólo hubo un crecimiento de 8 veces.

(3) Apartado elaborado en base a información y datos de la obra : Finanzas Públicas del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México

Las participaciones federales crecieron 2,5 veces y su contribución relativa en los ingresos ordinarios pasó del 56% en 1979 al 74% en 1987. Hecho que manifiesta la creciente dependencia estructural de nuestros ingresos de las participaciones federales.

Crecimiento notable de estos recursos no obstante, la entidad expresó sus discrepancias y puntos de vista relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de alcanzar una mayor equidad y justicia distributiva de los fondos federales participables.

Respecto a los municipios, a partir de 1984, con la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad, se estableció una mecánica de distribución de las participaciones federales entre los municipios, propiciando un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones de la entidad. Consiste en asignar el 50% vía recaudación 95% (a población y el 5% restante en función de su importancia en el Plan Estatal de Desarrollo.

En materia de administración tributaria las estrategias para incrementar los ingresos en el estado, se basaron en lograr mayores niveles de eficiencia modernizando el aparato recaudatorio. De igual manera se realizaron acciones encaminadas a incrementar el universo de los contribuyentes y se intensificaron las tareas de fiscalización, tendientes a un cumplimiento más oportuno de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Cabe destacar que durante 1986 se realizó la Primera Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado, instancia que coordina la definición de su política tributaria y órgano que se constituye como un medio para el mejor ejercicio de las actividades decisorias de los ayuntamientos en materia de su hacienda pública.

Las participaciones federales canalizadas a los ayuntamientos de la entidad pasaron de 3 mil 375 millones de pesos en 1981 a 8,8 mil millones a diciembre de 1987, es decir más de 25 veces. No obstante, en 1981 las participaciones federales representaban el 13% para 1987 solo el 50% del total de sus ingresos.

Por otra parte, el Convenio de Desarrollo Municipal suscrito en el año de 1984 como instrumento de coordinación y concertación de acciones, ha permitido destinar recursos a obras públicas en los municipios mediante

la aportación conjunta de fondos, canalizando en total 55 mil 226 millones de pesos en el período 1985 - 1987, bajo un esquema de participación, donde el gobierno del estado aportó 33 mil 136 millones, que representa el 60% del costo de las obras y los ayuntamientos el 40% restante

El estado tiene un problema financiero que es de fondo, no circunstancial, derivado de la composición de su ingreso y su gasto. (4)

El ingreso no ha crecido al ritmo de la variable demográfica, tanto por la inexistencia de fuentes impositivas propias, como porque hasta 1989 las fórmulas de distribución de las participaciones no hablan tomado en cuenta, de manera importante, el peso que representa la población de cada entidad federativa.

La insuficiencia de recursos se ha traducido en la incapacidad de la administración para atender con efectividad y oportunidad los enormes rezagos y permanentes demandas de una población en constante y acelerado crecimiento, no natural, sino debido principalmente a efectos migratorios a nuestro territorio

Respecto a las entidades federativas, el Estado de México entera ala federación el segundo monto mayor de participaciones- Sin embargo, al dividir las participaciones entre la población y compararlas contra las que perciben para cada habitante de los otros estados, descendemos al lugar 25.

Así pues, parte fundamental del problema de las finanzas públicas estatales derivan, por un lado. de que las participaciones no han mantenido el mismo ritmo de crecimiento de la población y el de la actividad económica. También porque se cubre una proporción del gasto educativo anual en niveles superiores a los de cualquier otra entidad federativa -

Normalmente los ingresos ordinarios registran incrementos significativos en relación a las previsiones presupuestales originales. Ello es resultado de los esfuerzos recaudatorios realizados tanto por el gobierno del estado

(4) Confróntese : Pichardo Pagaza, Ignacio . Informes de Gobierno . Así como la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México (Años: 1990, 1991 y 1992)

como por el de la federación que se reflejan, en este Heno caso. en el aumento de las unes en apuestas 100 = pero binas. No Obstante el croCim)Cito de la pobanien ha s_r radn aun micho al 'rGen Fnro de. los ingresos r ibat-.nos t l dsponihi edad de ingresos del gobiei'ro psi a -+r 1aur e u<:ntes rere an +as sc 11 ,l .r nido dr-'r riorandc por lo (ja,, Ti .de :ceo., recurrir e da :tez en ni..or Pr pr>r ora al hn anciarniento 0re üacio rara atender l .i Jis erstole .si, la, j ejenio;o, e h aoeg le deuda se ncreni.e.nta en 21%, u leaUI r n

En el campo de su c.mpetencia e goheerno estata'! ha realizado c fuor7os con dar ales Para reestructoia las finanzas pbclicas. En maiona de ingresos t ut:rtos pro plus se han pr rri v;or) rz or ^ rs de cardcd r fis cal para dotar al sslern. di mayor equidad, ampo ar la base de con'nbuyentcs, faci,itar la adrrvnistraoon y al curnp imie jtu du las otro tauon , rk r^:uticuli: res y fortal rr r a losa nt s'liemos.

En 1 rJL2 el °, T r u rr ent h t eiero r drup a nd a la e µ ecaon dr. necli In. como las sigtóentes.

_ Un ar OCirun al c .o de r.rdv aoon fiscal en natura a0 drochos ,ara criad contar las t rr q,acior es , Ciar cer e/a a las ohr]jaO, ne. do los :)11 In j,([hus

ImpoCantes r ansíe e nc,as de re ur ,s telera s s que cornp(,Lr,)i casto _a,,vc d r,, /d.r J on a_, qr rr ajo n las partiupar i n es

ncurr r ntr de recursos lr 7erales para cl erogran . ru acional no Solidar dad

_ Desinr r r r, e ori de e1111 Cid ; p Micas estaca es LI. habiB□ cumpl do o lu pol, come ' sic obl Nvos.

Noo, Or 7acion del rato recaudatorio

r,pono de , ,rioi t r. r rala l f r r cian.l i i de obra pObh rrediant istornos (1, f snn

En ese ano a o 1 nioc . 1 r, gestio nes Je jeoi, no ..dala so ^lr^ en a c orres.cr cr1 tase nil ; e entra lo que entera ala feder alón y lo

que se recibe vía participaciones, mediante asignaciones extraordinarias del gobierno federal para efectos compensatorios, este apoyo representó 200 mil millones, más un ajuste de 67 mil millones de pesos. También se percibieron ingresos adicionales provenientes de aportaciones federales por 300 mil millones de pesos, para corregir las distorsiones en el gasto que el estado realiza en la cobertura del servicio educativo, en proporciones sustancialmente mayores a las que erogan el resto de las entidades federativas.

La disciplina presupuestal, el manejo adecuado de la deuda pública y los ingresos extraordinarios percibidos, permitieron concluir el año de referencia sin los déficits previstos en las estimaciones preliminares y destinar a la inversión en obra pública recursos estatales en montos de relativa importancia, en relación a años precedentes, contribuyeron esto último las mayores asignaciones federales en el marco del nuevo Convenio de Desarrollo Social y la inversión privada inducida.

Durante los ocho primeros meses de 1993 los ingresos por participaciones federales se incrementaron 25% respecto al mismo período del año anterior (ascendieron a N\$2'325'077, que representan el 77.9 % de los ingresos captados); por su parte los ingresos propios crecieron 36.8 % (es decir, importaron N\$658,408, que significan el 22.1 % de los ingresos percibidos); así el total de ingresos (esto es la suma de participaciones federales e ingresos propios) se elevaron a N\$2'983.485, que representan un crecimiento del 27.4% durante el periodo mencionado.

En los ingresos propios, son significativos los aumentos en los impuestos (8.5% : N\$253,576 captados) y aprovechamientos (6.8% : N\$202,620 percibidos). Resaltan también los esfuerzos de fiscalización en cumplimiento de los Convenios de Colaboración Administrativa, las acciones para aumentar el universo de contribuyentes, los avances en la equidad de las cargas tributarias y las actividades que se efectúan para fortalecer las haciendas públicas municipales

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 reitera que la situación financiera que enfrenta el Gobierno estatal se caracteriza por ingresos insuficientes para atender las necesidades de una población creciente, rezagos en la atención de servicios públicos, insuficientes apoyos financieros federales para cubrir el elevado gasto educacional; y una

marcada dependencia de los recursos provenientes de la federación: tres cuartas partes de los ingresos de la hacienda pública estatal dependen de las participaciones en los impuestos federales. Además - como se ha señalado - en el caso de las participaciones correspondientes a la situación de Inadecuación en términos de desarrollo económico, el ingreso fiscal por capitano en 1990 fue de 1.460 pesos de 1991 en 36 municipios de las ciudades perifericas.

Las participaciones correspondientes a los municipios de la entidad de acuerdo al mismo Plan han venido disminuyendo (de 14% del PIB estatal en 1987 a 4% en 1992) por otra parte, muestran diferencias significativas en los montos que perciben: uno de los municipios, en 1990 los tres municipios que recibieron (sin menos participaciones per capita fueron Papalona, San Antonio de la Isla y Neztlalpan los que recibieron, Nota: San Mateo Atenco, Nicolas Huercula de Neza que recibió (Nezahualcoyotl) y el que menos (Nepotlan) km 353 ve, el,

Verden las posibilidades de satisfacer las diversas necesidades por parte de los ayuntamientos de la entidad, alta dependencia de los recursos y la pobreza que resulta de la dependencia de las finanzas estatales de los recursos de la federación a los municipios del estado, los municipios, que sin lograr cubrir las necesidades generales de sus poblaciones sobre todo en el campo rural.

Las finanzas estatales, a pesar de los avances recientes presentan importantes problemas, los que no se han resuelto, como se ha señalado que por el momento, el crecimiento de los recursos de la federación

Así para las finanzas públicas del estado, se requiere que permita un cumplimiento más eficaz de sus propósitos. De acuerdo a los datos de la encuesta, entre otras cosas:

buscar un mayor porcentaje de los recursos en los ingresos estatales de la hacienda pública

no obtener los siguientes resultados:

- Promover un aumento de los ingresos por participaciones en los gravámenes federales.
- Incorporar a la fórmula de distribución de participaciones el factor poblacional, en toda su magnitud, procurando un trato más justo.
- Simplificar al contribuyente el cumplimiento correcto de sus obligaciones tributarias, contribuyendo a crear en la población una actitud solidaria que fortalezca la acción estatal.

Por nuestra parte, para complementar las acciones anteriores, nos permitimos sugerir las siguientes.

PROPUESTAS

- Crear nuevas fuentes de ingreso para el Estado y sus municipios que permitan incrementar el nivel de satisfactores de la población y propiciar el desarrollo económico, tales como ciertos tributos que graven las exenciones estipuladas en las leyes federales de los impuestos al valor agregado y especial sobre producción y servicios. Sin duda, resulta importante analizar las potestades tributarias federales, con el objeto de considerar las que sean susceptibles de trasladarse a los estados, como podría ser el mismo impuesto al valor agregado, además de modificar criterios de tributación, digamos el domicilio fiscal a efecto de que la obligación impositiva se radique en el lugar geográfico de operación de ciertos negocios o empresas.

Cobrar derechos por la prestación de servicios públicos, entre ellos la recolección domiciliaria de basura y los servicios de emergencia que prestan los cuerpos de bomberos y las unidades de auxilio médico, que en la actualidad carecen de calidad y eficiencia, situación que tiene su origen en la forma de financiamiento y en la carencia de recursos para mejorar la prestación. Evidentemente la instrumentación de éstos y otros derechos similares requieren un análisis más detallado de las condiciones políticas y socio económicas del estado y municipios. además para una mejor distribución de la carga fiscal esta debería

- Hacer efectiva la tributación en materia de equilibrio ecológico y protección del ambiente contenida en nuestro ordenamiento jurídico correspondiente a las asignaciones de recursos ambientales y de otros, si-1- le sobre el presupuesto establecido, in que el programa de inversión de recursos de derecho de la industria y comercio.

- Fomento en la inversión en el sector público como una política de desarrollo social y económico de la región, a través de la creación de empresas públicas y privadas, para el desarrollo de las actividades económicas, culturales, deportivas, turísticas, etc., en el marco de la política de desarrollo regional.

Modernizar el sistema de transporte y comunicaciones. Incrementar las inversiones en el sector de transporte, por avión y por carretera. Búsqueda y explotación intensiva de los recursos minerales municipales. Promover el desarrollo de la industria y el comercio en el municipio. Promover el desarrollo de la agricultura, ganadería y silvicultura. Promover el desarrollo de la industria y el comercio en el municipio.

desarrollar a los jóvenes en el sector de la industria y el comercio, para el desarrollo de la economía local, a través de la creación de empresas públicas y privadas, para el desarrollo de las actividades económicas, culturales, deportivas, turísticas, etc., en el marco de la política de desarrollo regional.

Para finalizar el presente informe, se debe tener en cuenta que el desarrollo de la economía local, a través de la creación de empresas públicas y privadas, para el desarrollo de las actividades económicas, culturales, deportivas, turísticas, etc., en el marco de la política de desarrollo regional, es un objetivo con el que se debe trabajar.

En conclusión, el desarrollo de la economía local, a través de la creación de empresas públicas y privadas, para el desarrollo de las actividades económicas, culturales, deportivas, turísticas, etc., en el marco de la política de desarrollo regional, es un objetivo con el que se debe trabajar.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE RECAUDACION EN ESTADOS Y MUNICIPIOS.

Eduardo Segura Sánchez *

Si consideramos que el objetivo fundamental de los sistemas de administración tributaria es recaudar óptimamente, en tiempo y monto, los pagos que por ley deben efectuar los contribuyentes a la misma, utilizar medios o técnicas que coadyuven a dicho propósito, será una actividad lógica y primordial.

En la búsqueda de sus objetivos, los estados y municipios han utilizado diversos métodos y técnicas administrativas, aplicando la administración por objetivos, la teoría de sistemas, la administración estratégica, el enfoque del proceso administrativo, y la programación presupuestaria, entre otras. Cabe señalar que cada una de estas formas de concebir el proceso administrativo, no es en esencia contradictorio entre sí, mas bien si pudiera afirmarse que en cada caso se destacan ciertos aspectos, que no son considerados igualmente importantes por sí, es

En esta ponencia, se tomaron esencialmente aspectos derivados de la programación presupuestaria y del proceso administrativo, como herramientas que pueden facilitar el logro de las metas de la administración hacendaria, en el ámbito de la imposición estatal y municipal.

LA IMPOSICION ESTATAL Y MUNICIPAL.

De los diversos ingresos a que tiene derecho por ley, el ente público en sus distintos niveles de gobierno, destacan los impuestos por su importancia en la confirmación del presupuesto de ingresos.

* Director de Recaudación y Control de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México

Al buscar conocer la incidencia de la imposición, en la actualidad encontramos que ésta, se puede clasificar tomando en cuenta que recaerá por lo menos en tres grandes rubros: el ingreso, el consumo y la riqueza.

La imposición al ingreso es la parte del sistema fiscal que está constituida por el conjunto de gravámenes, que toman como base para determinar la capacidad que pueda aportar el contribuyente, el flujo de riqueza en efectiva en especie o en crédito percibido en el ejercicio fiscal.

A NIVEL ESTATAL

Son ejemplo de imposición al ingreso, los gravámenes que percibe la administración tributaria, por los conceptos siguientes:

Impuestos estatales

Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.

Este impuesto grava los pagos en efectivo o en especie que por concepto de remuneraciones al Trabajo personal, prestado dentro del territorio del estado, bajo la dirección y dependencia de un tercero

La base gravable de este impuesto causará a razón del 2% sobre el monto total de los pagos por concepto de salarios.

Sobre tenencia o uso de vehículos automotores:

Están obligados al pago de este impuesto las personas físicas y morales, tenedoras o usuarias de los vehículos automotores a que se refiere el artículo 1.º fracción V. de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en materia federal.

Este impuesto estatal se determina atendiendo al cilindraje del motor conforme a lo siguiente:

| Cilindraje | Cuota |
|------------|-----------|
| 1 JAS [A 4 | N\$ 45.00 |
| DE 6 | 90.00 |
| DE 6 o mas | 12500 |

Este impuesto es aplicable a modelos anteriores a 1985 y las cuotas antes señaladas son aplicables al ejercicio fiscal de 1994

Adquisición de automotores utilizados

Se entiende por adquisición de vehículos automotores usados, la que derive de todo arrio por el que se transfiere la propiedad, inclusive la donación y la que, durante la vida causa de muerte en las sucesiones se considerara como se efectúan adquisiciones.

Por lo tanto, es obligatorio (incluso para las Personas físicas y morales que residieran en el extranjero - el votado, vehículos automotores usados siempre y cuando en dichas operaciones no se cause el impuesto al valor agregado.

Para los efectos del cálculo de este impuesto se determina el valor del vehículo al momento de la adquisición, el cual se determina conforme a los índices de precios al consumidor en el mercado cuyo valor se le aplicara la tasa del 5%, durante el ejercicio fiscal de 1994.

Loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos de azar.

Las ganancias, por el impuesto las ganancias físicas y morales que obtienen en loterías, rifas, sorteos, juegos de apuesta permitidos y concursos de todas las especies cuando se cobren los premios no se cobra el impuesto que representa el derecho de participación en los premios.

Una de las características de este impuesto, es que aún cuando los eventos se realicen fuera de territorio del estado, están sujetos al pago.

Las bases para el cálculo de este impuesto tiene tres características:

- El valor de los premios-
- El corretaje.
- El monto de las inscripciones.

Con una tasa del 2% en caso de organización o explotación y en el caso de obtención de premios será el 6% -

A NIVEL MUNICIPAL

La Hacienda Pública Municipal se ha fortalecido a través de ingresos propios, siendo los más importantes de los siguientes.

Impuesto Predial.

Este impuesto que grava la propiedad raiz existente en el municipio, de acuerdo a las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia con la política federal, en el presente año se encuentra casi concluida la entrega a los ayuntamientos de los padrones catastrales para que estos administren su impuesto predial

Para determinar la base gravable de este impuesto, actualmente se está utilizando un valor fiscal. que no tiene origen en el valor catastral, sin embargo la legislación vigente no considera el valor catastral desde el año de 1992.

Este impuesto pudiera ser modificado cuando entre en vigor el nuevo sistema de cuotas, que se encuentra en etapa de transición, y se pretende que inicie su plenitud en el año de 1995.

Impuesto sobre traslado de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.

El objeto de este impuesto es gravar la adquisición y enajenación de bienes inmuebles que consistan en el suelo o en el suelo y las construcciones adheridas a él, en el año de 1992 existía una tasa gravable de 6%. Para 1993 de 4% y para 1994 se tiene una tasa de 2%. con el propósito de que todas las operaciones reflejen los valores reales del mercado.

Impuesto sobre radicación

El objeto de este impuesto es gravar el aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e inmuebles, para la realización en la zona y en los términos que establece la Ley, a los sujetos que radiquen en los inmuebles en forma material y se utilicen de forma permanente, continua y habitual, la base de este impuesto es el número de metros cuadrados de construcción de predio con el que se trate.

Para ser más ilustrativa la exposición me permito comentar el siguiente análisis, realizado como muestreo en diferentes ayuntamientos:

Integración de los ingresos.

| Concepto | Porcentaje |
|----------------------------|------------|
| Predial | 18 % |
| traslado de dominio | 17 % |
| Radicación | 10 |
| Otros impuestos y derechos | 15 |
| Participaciones | 40 |

hiena

100 T

Corle se le observa el manejo de los ingresos propios que ha tomado una importancia muy significativa en la hacienda pública municipal.

El proceso administrativo.

El proceso administrativo se suele descomponer en cuatro funciones específicas- la planeación, la organización, la dirección y el control.

La planeación es 'el análisis de información relevante, del presente y el pasado, y una ponderación de probables desarrollos futuros, de tal manera que pueda determinarse en cursos de acción (plan) que posibilite a la organización lograr sus objetivos establecidos.

La organización, comprende un proceso constante de estructura y arreglo de las partes de la organización. Esto significa que permanentemente se organiza el trabajo, el personal y los sistemas.

La función de la dirección es la fase administrativa mediante la cual se logra la realización efectiva de lo planeado, con base en la toma de decisiones y su utilización para lograr que los subordinados canalicen sus esfuerzos en favor de los objetivos de la organización.

Finalmente, el control en el proceso administrativo, tiene como propósito medir cuantitativa y cualitativamente la ejecución, en relación con los patrones de actuación establecidos, así como la determinación y toma de decisiones correctivas, en caso de ser necesario.

La importancia de la función recaudatoria

La función básica de la administración tributaria, es la recaudación, pues esta se encarga de la obtención de los ingresos necesarios para realizar los fines gubernamentales. Así, la recaudación se considera como el procedimiento administrativo por el cual el estado y sus municipios perciben los ingresos fiscales destinados al sostenimiento del gasto público.

El marco operativo en que se desenvuelve la recaudación se materializa, con la realización de diversas actividades genéricas como son las siguientes

- Formulación de la liquidación.
- Formulación (llenado) de recibo.
- Captación de Recursos (ingresos).

- Concentración y depósito.
Difusión a los contribuyentes.

La recaudación de los impuestos y derechos sean estos federales, estatales o municipales, se desarrolla precedentemente en forma similar.

La diferencia en la recaudación de un impuesto, en términos administrativos estriba solamente en la realización de ciertas actividades, por parte de la administración o por el propio contribuyente.

De tal forma, que si el impuesto a enterar por el contribuyente es autoliquidable, como es el caso a nivel estatal de impuesto sobre nóminas o sobre erogaciones, por razón de su naturaleza al trabajo personal subordinado, corresponde al mismo la realización de actividades de formulación de la liquidación y la determinación de la base de cálculo de gravamen quedando por efectuar la administración hacendaria la actividad de recaudación de la recaudación.

Si por el contrario, el impuesto a enterar no tiene la característica de autoliquidable, es necesario que la administración hacendaria efectúe el cumplimiento de todas las actividades que integran la recaudación.

Cabe señalar a este punto que la programación en la recaudación debe ser desde el momento en que se presupuesten los ingresos. Si bien, esta programación se debe efectuar en sus distintos niveles.

Como primer paso se preve las sumas que pudieran recaudarse, considerando el universo total de contribuyentes, se asigna luego a nivel de rubro de ingreso, impuesto, derecho, producto, aprovechamiento, etc. Y se concluye con la estimación de cada concepto de ingreso que comprende cada rubro. Posteriormente, se efectúa una previsión de los gastos a erogar y los organismos que llevarán a cabo las actividades recaudatorias.

El programa general de recaudación para un ejercicio, se divide en subprogramas de recaudación de impuestos, derechos, etc. que a su vez se realizan en subprogramas de ingreso. Así mismo, se estimará cuanto habrán de recaudar los contribuyentes de cada una de las actividades.

estimaré cuanto habrá de ingresar cada oficina de recaudación.

Sin embargo, debemos considerar que las actividades recaudatorias, debido al cada vez mayor uso de equipos de procesamiento de datos. se realizan automáticamente a solicitud del usuario de la administración tributaria. Así tenemos que si un gravamen no autoliquidable, basta con que mencione el acto realizado, ingreso obtenido, su nombre, domicilio, registro federal de contribuyentes y clave catastral, para que le sea emitido automáticamente y luego cobrado el recibo correspondiente, como es el caso a nivel municipal, el impuesto predial, traslado de dominio, entre otros.

La programación de la recaudación se materializa en la recepción ágil y expedita.. que se puede lograr con un buen número de cajas receptoras, y así evitar la formación de largas filas de contribuyentes.

Es oportuno señalar que los programas recaudatorios, deberán ser analizados y confrontados periódicamente es ideal la revisión mensual para constatar su desarrollo de acuerdo a lo planeado. Para que en última instancia, se busque encontrar las circunstancias que han propiciado, el no cumplimiento de objetivos y metas y aplicar correctivos a la situación en su caso.

Adicionalmente, se debe considerar la recaudación con miras de largo plazo, esto se consigue teniendo en mente que la función tendrá que fundamentarse en una política en constante simplificación tributaria y acercar la administración al contribuyente, para facilitar el cumplimiento y además considerar variables como la especialización fiscal del personal dedicado a la recepción de recursos tributarios, entre otros el desarrollo de sistemas masivos que cubran funciones de revisión ágil, de cruzamiento de información entre distintos padrones y la especialización del elemento humano.

Es indiscutible considerar que el procesamiento automatizado de datos y los sistemas recaudatorios, en un futuro no muy lejano irán de la mano, en razón del crecimiento, tan dinámico de los sistemas de procesamiento de información, que motiva que los sistemas recaudatorios se adapten a ese crecimiento, afin de aprovecharlos al máximo en beneficio de la administración y los mismos contribuyentes.

El mejor aprovechamiento de estos sistemas implica por otro lado. modificaryadaptarlas normas y procedimientos recaudatorios, e instrumentar la programación en todo el sistema recaudatorio Aún considerando que la rigidez que puede derivarse de la aplicación masiva del proceso de datos, ha de ser ampliamente compensado por el mejor servicio al contribuyente y el máximo control sobre el cumplimiento tributario mismo.

Si las actividades recaudatorias y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, alcanzaran altos niveles de eficiencia y eficacia estaríamos ante una administración tributaria que solo desarrollaría funciones recaudatorias.

Sin embargo, en la realidad no todos los contribuyentes acuden espontáneamente ante la autoridad fiscal a cumplir sus obligaciones, por lo que la autoridad se vale de distintos medios, para identificar a los contribuyentes omisos y realizar el cobro coactivo de los créditos fiscales no enterados. Es decir, la autoridad instrumenta el procedimiento administrativo de ejecución.

Finalmente podemos concluir que los estados y municipios buscan como objetivo fundamental en los sistemas (de administración tributaria, recaudar óptimamente en tiempo y monto los pagos que por ley deben efectuar los contribuyentes, utilizando métodos y sistemas apegados a la modernidad. como es el caso de los sistemas automatizados para el ingreso y buscar que estos se estén actualizando periódicamente de acuerdo a la tecnología que esta teniendo avances significativos y de los cuales no debemos estar ajenos, ya que estos representan un mejor servicio al contribuyente, desde luego sin descuidar las bases del proceso administrativo a que hemos hecho referencia, como es la planeación, la dirección y el control.

PRESENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Fancisco Adame Díaz "

Los ingresos que perciben los estados y municipios provienen de los ingresos por impuestos a la renta.. al activo. valor agregado, producción y servicios, servicios telefónicos, tenencia, erogaciones, autos nuevos, comercio exterior, recargos. además se suman hidrocarburos y minería, a la suma de estos conceptos se le resta el 2% adicional sobre exportaciones o importaciones, el 5% de exportaciones de hidrocarburos y tenencia. el resultado de esta operación se llarna Recaudación Federal Participable (RFP)_

De la RFP. conforme se opera la fórmula que establece la Ley de Coordinación Fiscal se distribuye laparticipación alas entidades tederativas y a los municipios los porcentajes que de la RFP corresponden a los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.

La distribución a las entidades federativas y a los municipios no se hace a capricho, sino con estricto apego a la Ley citada. por lo que no interviene ningun criterio subjetivo, sino que se aplican coeficientes o factores de distribución basados en indicadores dernográficos y fiscales (población, impuestos especiales sobre producción y servicios, automóviles nuevos, tenencia o uso de vehiculos, derechos por consumo de agua e impuesto predial). Además de los diferentes apoyos que se les da a las entidades federativas y a los municipios por su coordinación en materia de Derechos, bases especiales de tributación. reordenamiento del comercio urbano. se tienen reservas para compensar a las entidades cuyas participaciones no crezcan por encima del crecimiento promedio anual registrado en 1990, así como reservas de contingencia para resarcir a las entidades que hayan salido afectadas con el cambio de fórmula a partir de 1991.

Miembro del Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A.C.

Para el reparto del Fondo de Fomento Municipal su coeficiente también esta en función de los montos de la recaudación del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua de uno y dos años atrás En 1990 se obtuvo un incremento nacional con respecto del año anterior de 137.24% del impuesto predial y 82.55 % por los derechos de consumo de agua

Durante los siguientes años la recaudación por estos gravámenes sigue en aumento, por lo que se ha revertido la marcada tendencia a la baja que se registró desde fines de los años setenta hasta 1989, situación que origina mejores coeficientes a aplicar para el pago del Fondo de Fomento Municipal.

En 1993 se da un incremento en la recaudación por impuesto predial del 23.92% y para el derecho del consumo de agua del 18.97%, esto no indica que haya una disminución sino que se miden los incrementos a partir de 1989.

Varios municipios del país reciben, además, participaciones por las actividades de comercio exterior y exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Otros, como un apoyo a la infraestructura vial municipal, se determinó que si cuentan con puentes de peaje administrados por la federación- a través de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, pueden crear fondos con la federación y los estados por partes iguales cuyos recursos se destinen a la construcción, ampliación, mantenimiento y reparación de obras de vialidad dentro del territorio de aquellos municipios en donde se ubiquen dichos puentes, sin que la aportación federal exceda del 10% del monto total de **los ingresos que se obtengan por la operación del puente de peaje de que se trate**

Cada uno de los fondos ya mencionados se integra por un porcentaje de la recaudación federal participable. El Fondo General por 18.51 % y el de Fomento Municipal por el 0.56%, además a este último se le adiciona el 0.44% de la RFP si hay el compromiso formal de participar en el programa de reordenamiento del comercio urbano a partir de este año, distribuyéndose este concepto sólo a aquellas entidades que están coordinadas en materia de derechos -

El Fondo de Fomento tiene como fin apoyar a los municipios mediante recursos tributarios constantes, y del Fondo General de Participaciones que

elusión fiscales de manera conjunta con las autoridades locales, De esta manera, se vinculó la fórmula de participación a los esfuerzos de recaudación municipal del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua, lo que implica la modernización de los catastros, la ampliación de las bases tributarias, la revisión y actualización de cuotas y tarifas fiscales y el mejoramiento de sistemas y procedimientos de recaudación.

La incorporación del esfuerzo recaudatorio municipal dentro de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Fomento Municipal ha permitido revertir la pérdida de la importancia relativa del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua.

Cabe hacer notar que la incorporación del esfuerzo recaudatorio a nivel municipal como parte de los criterios para la distribución de los recursos del fondo de fomento municipal, ha permitido revertir también la pérdida de la importancia relativa que tiene el impuesto predial como fuente típicamente municipal de ingresos.

LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE ESTADO Y MUNICIPIOS EN MATERIA FISCAL

Héctor Silva Meza,

Los últimos diez años son una buena referencia para hablar de las relaciones de colaboración administrativa en materia fiscal entre el estado y los municipios

Desde entonces, la competencia tributada en el estado de México, estaba reducida a su mínima expresión contemplando rubros impositivos muy limitados como el impuesto predial, sobre tenederos de común repartimiento no sujetos a censo, sobre anuncios en la vía pública, el impuesto sobre estancos en la explotación de vehículos de propulsión sin motor, sobre juegos de azar, sobre espectáculos públicos y aparatos mecánicos accionados por monedas, sobre uso de agua de pozos artesianos y sobre la explotación de establecimientos que realizan actividades comerciales.

En contraste, el poder tributario federal ejercía de las más amplias facultades del Congreso de la Unión para establecer las condiciones necesarias para cubrir el presupuesto del estado con la enumeración de los rubros tributarios exclusivos de la federación, que en la reforma XXIX del artículo 73 constitucional un campo propio e intocable por los niveles estatal y municipal. Se dice que las entidades federativas carecen de un espacio tributario exclusivo en el cual persiste hasta la fecha.

El poder tributario exclusivo de la federación aunado a la válida posibilidad de intervenir en otros campos, de manera concurrente con los estados y municipios, redujo el ámbito tributario estatal y municipal. Con lo que se produjo la necesidad de un esquema cada vez más preciso y acabado de coordinación para reducir las concurrencias

Procurador Fiscal del Gobierno del Estado de México y miembro emérito del IAPCM.

que inciden negativamente en los contribuyentes aumentando muchas veces; necesariamente la carga impositiva. Recuérdese el impuesto sobre la renta que en algunas épocas y lugares de nuestro país ha llegado a imponerse de manera concurrente por la federación y el estado.

La reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 3 de febrero de 1983, marca un cambio importante en la relación de colaboración administrativa entre el estado y sus municipios.

Recordemos que esta reforma reconoce que la práctica política dio a nuestro federalismo una dinámica centralizadora, que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos, pero que superó sus posibilidades convirtiéndose esa tendencia centralizadora en una grave limitante para la realización del proyecto nacional.

Se inició en esas fechas el apoyo a un proceso decidido y profundo de revisión de las competencias constitucionales entre federación, estados y municipios con miras a definir la redistribución de sus ámbitos tributarios. Se reconoció en el municipio su carácter de entidad social que asentada en un territorio propio, tiene la capacidad política, jurídica y administrativa para insertarse activamente dentro de esa nueva tendencia descentralizadora, aportando sus potenciales para llegar a un desarrollo cualitativo y cuantitativamente superior al logrado por nuestro país.

El cambio serio hacia la descentralización exigió fundarse en el ejercicio pleno del municipio libre en el que cada comunidad tome las decisiones que correspondan respetando los intereses locales dentro del esquema general de la nación que asegura la unidad dentro de la diversidad.

El cambio requirió dar sustento a la economía municipal para asegurar su autonomía y libertad política, sustentada en la administración libre de su hacienda y delimitando un espacio tributario propio. Así quedó determinado en la norma superior de nuestro país, que pertenecen al ámbito municipal, las contribuciones que establezcan las legislaturas estatales sobre la propiedad inmobiliaria, en su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

Se asegura por disposición constitucional que las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

Devienen en exclusivos de los municipios los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, que también se definen con absoluta precisión en el texto constitucional.

Para asegurar la completa percepción de los ingresos municipales se establece la prohibición constitucional de limitar mediante ley federal la facultad de los estados para establecer las contribuciones exclusivas de los municipios.

Dicho sea de paso en este aspecto, que la defensa de estos principios no ha sido tampoco fácil para las entidades federtivas, ante la existencia de órganos federales que con discutible sustento jurídico tratan de evitar la aplicación de gravámenes tributarios municipales.

Quedaron definidos así los ámbitos exclusivos federal y municipal en los artículos 73 y 115 constitucionales imponiéndole la concurrencia impositiva y asegurando su hacienda a esos dos niveles de gobierno. En el ámbito estatal en cuanto a lo tributario quedó definido que las fuentes impositivas no exclusivas, a los remanentes, reflejándose esto en los rubros impositivos que contempla el artículo 115 de la Constitución del Estado de México.

La reforma constitucional llevó a la legislatura de nuestra entidad, a una intensa actividad para ajustar el esquema tributario local. Así se trasladan al ámbito de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, los impuestos y derechos vinculados a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, los impuestos predial, sobre traslación de dominio y otros sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre fraccionamientos.

Los lineamientos sobre los que operó la coordinación fiscal entre estado y municipios tuvieron que modificarse en consonancia con las reformas constitucionales. En efecto, todavía hasta el 1º de enero de 1984, en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México estaban previstas los

participaciones en ingresos estatales, constituidas por el 33 % de los ingresos que percibiera la entidad por concepto de la totalidad de los impuestos estatales correspondientes al ejercicio fiscal para el que se realice el cálculo para los municipios coordinados; para los municipios no coordinados se establecía una participación del 50 % del impuesto predial cobrado por el estado dentro del territorio del municipio del caso.

A partir de enero de 1984 termina por razón de los ajustes la participación municipal en ingresos que ahora le son propios iniciándose un nuevo esquema de colaboración administrativa en materia fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, vigente a partir del 18 de enero de 1984, da las bases para la celebración de convenios de colaboración administrativa en materia de registro de contribuyentes, recaudación, notificación y cobranza, informática, asistencia al contribuyente, consultas y autorizaciones, comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinación de impuestos y accesorios, imposición y condonación de multas, recursos administrativos e intervención en juicios.

Con ese sustento jurídico, se suscriben en la entidad convenios de administración de contribuciones con casi la totalidad de los municipios del estado, asumiendo este último, la administración del cobro del impuesto predial como una primera fase de la colaboración, vigente a esas fechas como medida de responsable prudencia para asegurar en niveles adecuados la recaudación tributaria municipal del impuesto predial, que si bien correspondía ya a los municipios, trasladarles la responsabilidad total sin un periodo intermedio de preparación arriesgaba su ingreso.

Sin embargo, la tendencia hacia la cabal asunción por los municipios de su competencia tributaria determinada constitucionalmente, así como la necesidad y conveniencia de un fortalecimiento de su imagen y presencia fiscal llevó al traslado del impuesto predial y actividades catastrales a los municipios, mediante el paulatino cese de los efectos de los convenios de administración de contribuciones.

La colaboración administrativa en la entidad, irá aparejada siempre a las materias tributarias que correspondan a cada nivel de gobierno, es de proveerse que ante el reclamo cada vez mas intenso de descentralizar y democratizar la actividad pública, la evolución de lo tributario hará repensar

cuáles otras actividades deberá asumir el municipio El municipio es la instancia cercana al requerimiento popular. es la instancia por antonomasia de resolución de los problemas de la sociedad y en esa medida debe corresponder su fortaleza.

A nivel federal existe inquietud de los estados por reasumir las actividades de recaudación de la tribuiaaón federal, se busca mayor presencia fiscal de las entidades federativas, que según expresamos constituye el nivel de gobierno que en la actualidad no tiene una delimitación expresa y exclusiva de un ámbito tributario propio. En los órganos de coordinación federales. se oyen razonamientos de apoyo a un reordenamiento de las fuentes tributarias existentes, de manera que se distribuyan adecuada y justamente en los tres niveles de gobierno. Esto lleva a estudios de alta definición política y trascendencia con miras a una descentralización efectiva iniciada hace más de diez años y que ahora es Imprescindible.

Lo expresado nos lleva a culminar con dos propuestas que reas que eso. son el reconocimiento de tendencias reales que seguramente los hechos habrán de consolidar.

- La colaboración administrativa debe tender a que los municipios. con el apoyo inicial del estado. asuman cabalmente la adrninistración plena de los rubros impositivos de su competencia,

- Con base en una redefinición y estudio de las fuentes impositivas nacionales, deben redistribuirse las mismas en los tres niveles do gobierno, asumiendo estado y municipios presencia fiscal efectiva en rubros que actualmente son exclusivos de la federación, incidiendo ordenadamente en los sujetos pas,vos del impuesto, cuya capacidad contributiva en surca es única.

LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE EL ESTADO Y MUNICIPIOS EN MATERIA FISCAL. UNA ESTRATEGIA PARA LA ACTUALIZACION CATASTRAL

Jorge G. Pérez Cuevas*

INTRODUCCION

Con motivo de las reformas al artículo 115 constitucional en los SOs las haciendas públicas se vieron beneficiadas ya que sus ingresos propios fueron su principal fuente de financiamiento, revirtiendo el proceso mediante el cual el 90 % de los recursos municipales provenían de participaciones.

Sin embargo, poco les duró el gusto a los municipios del Estado de México, pues la eliminación de tres factores están obligando a regresar a contar con haciendas municipales, estos tres factores son.

Decremento sustancial en la tasa del Impuesto Sobre Traslado de Dominio en los tres últimos años.

Dificultad para cobrar impuestos y derechos por virtud del convenio celebrado con la Federación y el estado "Tratado de coordinación fiscal"

Desactualización de la estructura catastral tanto en cartografía actual como en las impositivas e incertidumbre a propia legislación que aun contando con una nueva ley, se está tardando años de posponerse su aplicación. Así cuando sea operada seguramente será obsoleta

Miembro de la Consultoría Dutilly y Asociados e instructor del IAIFM

De continuar esta situación será imposible que los municipios estén posibilitados para atender la eficaz y oportuna prestación de los servicios públicos. De ahí que sea indispensable resolver este problema; para lo cual, nos permitimos sugerir una propuesta que plantea la realización del Programa de Actualización Catastral en el Estado de México, que permitirá en el corto plazo aplicar la nueva ley en materia catastral y operar el sistema de cuotas.

ANTECEDENTES

Entrando en materia, el catastro en el estado de México en la época del Profesor Carlos Hank González fue uno de los mejores en la república, situación que puso al Estado de México en primer lugar en el cobro de este gravamen de esa época a la fecha se ha venido rezagando de manera alarmante hasta llegar a que en nuestros días prevalezca la siguiente problemática.

Padrones catastrales desactualizados (que no son utilizados)

Cartografía actualizada parcialmente y digitalizada en algunos municipios

Padrones fiscales sin información referente a la base para el cobro del impuesto.

Todo lo anterior ha obligado a los legisladores a impedir la aplicación de la nueva ley y a resolver el problema autorizando incrementos sobre el monto a pagar, situación que agudiza el problema de inequidad del impuesto, por lo que dos predios iguales pueden pagar el impuesto predial con diferencias hasta de un 300% tan sólo por el periodo en el que se registró la operación de traslación de dominio.

La falta de padrones y cartografía afecta también al impuesto de radicación, el cual se suponía iba a resarcir las pérdidas por los tributos que se suspendieron en el año de 1993.

La falta de valores catastrales confiables, permite que el pago del impuesto sobre traslado de dominio, también pierda presencia fiscal.

No todos los municipios están cobrando el impuesto predial, y los que sí, lo hacen de acuerdo a sus posibilidades de manera manual, mecanizada y los menos automatizada -

Esta situación es privativa del estado de México ya que en los demás estados, la transferencia del impuesto predial a los municipios, se hizo desde 1983 y en la mayoría de las ciudades importantes, se han realizado programas de actualización catastral, costeados por la SEDESOL, GANERAS y los municipios o incluso los estados, como es el caso de las ciudades de León, Mexicali, Veracruz y Monterrey, entre otras.

PROGRAMA DE MODERNIZACION CATASTRAL

Este programa ha sido recibido de **buen** grado por los ayuntamientos lo que ha propiciado la creación por parte de la SEDESOL de un programa denominado modernización **catastral** mismo que a continuación brevemente comentaremos.

La Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal. en el marco del Programa de 100 Ciudades. conformó el "Programa de Modernización Catastral" para lo cual, elaboró los lineamientos generales que tienen que ver con las disposiciones para

- El proceso de ejecución de acciones
- Elaboración de cartografía catastral urbana
- Recomendaciones para la adquisición de software y hardware
- Recomendaciones sobre el proceso de licitación

Cumplidos estos requisitos y lineamientos se puede acceder a los recursos que se entregan en un 50 % a fondo perdido.

Por su parte, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, creó el "Programa de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Modernización Catastral y Administración de los Gravámenes a la Propiedad Raíz" para lo cual diseñó una guía operativa en la que se desarrollan los requisitos que deberán reunir, tanto en la fase de preparación del proyecto, como en la de ejecución, para allegarse del 50% de los recursos restantes mediante un crédito blando a largo plazo.

El programa se ha dividido en 7 etapas cuyo número y profundidad dependerá de las características de cada municipio, y son:

1. Actualización y gestión de los recursos económicos para la ejecución del proyecto ante la SEDESO, BANOBRAS y el propio Gobierno del Estado.

2. Elaboración del proyecto Integral que plantee una solución de largo plazo en materia catastral, partiendo de la situación existente.

3. Mediante la aerofotogrametría generar la cartografía que contenga el inventario del catastro urbano en soporte digital.

4. Realización de una encuesta catastral para captar los datos catastrales físicos, jurídicos, fiscales y administrativos de cada propiedad y de todos los elementos que influyan en el valor del Inmueble.

5_ En la etapa de valoración, cálculo y cobro del impuesto, se pretende alcanzar altos niveles de equidad en el impuesto y disminuir sensiblemente el margen de evasión.

6. El sistema implica la conformación de un sistema de cómputo gráfico y alfanumérico que permita la actualización simultánea de las características físicas del predio, con los valores base del impuesto.

7. Por último, el sistema deberá contar en forma permanente y ágil con una base de información vigente, que impida la desactualización.

EL SISTEMA DE CUOTAS

La otra vertiente en la estrategia planteada es la operación del sistema de cuotas que "consiste en el conjunto de variables conexas que permiten determinar el impuesto predial de los inmuebles sujetándose fundamentalmente a la aplicación de cuotas unitarias sectoriales". (1)

De esta manera el valor del inmueble está sujeto a las características físicas del entorno al inmueble representadas por el nivel y calidad de los

1. Pérez, García Arturo, Simposium sobre la Tributación Inmobiliaria y el Catastro Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco. 1991, Pag. 177.

servicios públicos, régimen jurídico en la tenencia de la tierra y uso predominante del suelo, además a las características propias del inmueble, como son superficie de terreno y construcción-

El sistema vigente en la legislación estatal permire que la determinación de los factores base para el cálculo del impuesto sean de fácil comprensión para la generalidad de los contribuyentes y su aplicación supera con mucho el sistema de evaluación por predio que venia funcionando en la legislación anterior.

ESTRATEGIA PARA LA ADMINISTRACION CATASTRAL

Para estar en posibilidades de aplicar este sistema se hace indispensable contar con una cartografía actualizada y le superficie de terreno y construcción de la totalidad de los predios, requisitos que aún no se han cumplido. de ahí que, la estrategia que planteamos consiste en propiciar la realización del Programa de Modernización Catastral en los 17 municipios mas urbanizados del Estado, aunado a la aplicación del sistema de cuotas. lo que podría efectuarse de la siguiente manera.

1. Realizar un estudio integral en el estado que defina la estrategia de aplicación del Programa de Modernización Catastral. tanto para municipios urbanos como rurales.
- 2_ Gestionar los recursos ante la federación que les permita financiar el Programa de Modernización Catastral a los municipios urbanos y el estado asumirá los costos en los municipios rurales.
3. Elaborar con despachos la cartografía para los municipios urbanos y a través del Instituto Catastral en coordinación con los municipios rurales generar una cartografía digitalizada.
4. I es municipios tanto urbanos como rurales realizaran su encuesta catastral con la nonnatividad que genere el Instituto Catastral
5. Para la implantación del sistema de cuotas será necesario que el IGFSEM le haga llegar a los municipios un anteproyecto de sectorización validado por los consejos de colaboración.

6. Los municipios deberán actualizar sus padrones incluyendo las superficies de terreno y de construcción para lo cual deberán de apoyarse en las cédulas de declaración que presentarán los contribuyentes.

7. El cobro del **impuesto para el año de 1995 será en función a las** declaraciones de los contribuyentes sin menoscabo de que los ayuntamientos **verifiquen y requieran la diferencias.**

8. Con recursos de BANOBRAS los ayuntamientos que así lo determinen podrán adquirir los equipos y programas de cómputo que les permitan procesar la información catastral.

9. Por último, el gobierno del estado propiciará la creación de las unidades catastrales municipales quienes serán los responsables de darle mantenimiento al sistema en cada uno de los municipios.

La estrategia antes planteada es conveniente que funcione a través de convenios de colaboración administrativa entre el estado y cada uno de sus municipios, respetando en todo momento la autonomía municipal -

A manera de conclusión conviene señalar que la inequidad fiscal genera **oposición ciudadana; es por ello que cada año las manifestaciones de** grupos organizados que se oponen al pago del impuesto predial es mayor, lo que hace evidente la necesidad de crear un sistema que sea justo y equitativo, por el otro lado, los municipios sustentan su recaudación en el impuesto predial lo que hace determinante la capacidad de respuesta a las demandas sociales. El sueño desde el constituyente de 1917 fue municipios fuertes, estados fuertes para conformar una gran federación, pero la realidad nos ha llevado a municipios miserables, estados pobres y a una federación centralista incapaz de acercarse a la ciudadanía. Este es el **principal problema de nuestro país, revertir esta tendencia es el gran reto de** los próximos gobiernos, mismo que no se logrará si los estados no cuentan con mas fuentes de recaudación, que es muy diferente a contar con más recursos, en México de lo que se trata es de otorgarle el poder económico a los estados y a los municipios, si queremos alcanzar el sueño liberal de nuestros constituyentes de 1917

LA IMPORTANCIA ECONOMICO - FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS INGRESOS VIA PARTICIPACIONES FEDERALES

Héctor Ruiz Ramírez*

INTRODUCCION

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es uno de los instrumentos que permiten fortalecer la recaudación de las contribuciones Impositivas, normando la política de financiamiento en materia de capacitación de recursos, dentro de un marco de objetivos, metas en los tres niveles de gobierno

La operación del sistema ha permitido en el ámbito de desarrollo regional, lograr coordinar la ceder impositiva de la federación los estados y los municipios: se ha mejorado la eficiencia fiscal y se ha logrado una mejor coordinación entre estas instancias

La Adhesión al Sistema nacional de Coordinación Fiscal se logra con convenios de colaboración administrativa.

La ratificación de los convenios ha demostrado que es posible lograr mejoras en la recaudación de las contribuciones y el fortalecimiento de la capacidad de los estados, municipios. Sin embargo, como todo sistema, es susceptible de mejorarse

*Coordinador de la Comisión de Capacitación y Asesoría Fiscal del Gobierno del Estado de México y miembro regular del IAPI M

ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL ESTADO DE MEXICO Y SU IMPORTANCIA EN EL CONTEXTO NACIONAL.

La importancia de la actividad económica del Estado de México en el contexto nacional, se ha incrementado a través del tiempo, toda vez que para 1970 aportaba el 8.6% del producto interno bruto nacional, en 1980 represento el 10% y en 1993 el 10.4 % superado solo por el Distrito Federal.

La tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto, ha tenido un incremento similar a la del nivel nacional, ya que en el periodo 1980-1993, esta tasa en el estado fue del 2.38% y la nacional de 2.37%,

CUADRO,vo.1

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL **PRODUCTO INTERNO BRUTO**. NACIONAL Y DEL

| ESTADO DE MEMCO. 1980 1993 | | | |
|-----------------------------------|---------|----------|------|
| | ESTATAL | NACIONAL | |
| 1980 | 9n | | |
| 1981 | 8.55 | 1981 | 86 |
| 1982 | | 1983 | Otil |
| 1983 | (5 10) | 1983 | 1+ |
| 1984 | 94 | 1984 | |
| 1985 | ~ 32 | 1985 | |
| 1986 | (426) | 1986 | y381 |
| | 1 12 | 1987 | |
| 1988 | | | |
| 1990 | °D | | |
| 1991 | 186 | | |
| 1992 | 2 'A* | | |
| 1993 | 0.15' | | |

Los últimos censos económicos de 1988, mostraron que en el Estado de México en el sector industrial. se ubican 17,382 establecimientos. lo que representa el 86% respecto al total nacional.

De igual forma, se censaron 34,631 establecimientos del sector servicios. lo que significa el 8.3 % respecto al total del país.

El sector comercio se contornó con 76,111 establecimientos, participando con el 10% respecto al total nacional.

En 1993, los sectores industrial y de servicios. aportaron el 47.5 % y 48.7% del P.I.B. estatal. respectivamente, el sector agropecuario solo aportó 4.3.% de la producción de la entidad.

Los datos anteriores, nos muestran que el Estado de México es predominantemente industrial, ya que como señalamos. en 1993 el 47.5% del P.I.B. fue industrial. mientras que a nivel nacional se observa el 32.7% del P.I.B. respecto a las manufacturas, estas aportan 38.5% del producto total de la entidad, mientras a nivel nacional esta actividad contribuye con el 27.4%.

En resumen. en cuanto a la actividad económica. el Estado de México ocupa un segundo lugar en el contexto nacional. inmediatamente después del Distrito Federal. por lo que a mayor actividad económica, mayor recaudación fiscal. Aunque en el caso del Estado de México, hay que subrayar que la vecindad y la cercanía con el distrito Federal, provoca que algunas empresas tengan su domicilio fiscal en el Distrito Federal y su actividad productiva en la entidad por lo que tributan en el Distrito Federal y no en el Estado de México.

EL ESTADO DE MEXICO COMO RECAUDADOR FISCAL

A pesar de la consideración señalada en el párrafo anterior. el Estado de México, en cuanto a recaudaciones fiscales es una de las entidades federal más importantes.

De acuerdo con información del INEGI, en 1991, en cuanto a ingresos totales captados (impuestos, derechos. productos, aprovechamientos. deuda

pública, y otros ingresos) por entidad federativa, el Estado de México se ubica en cuarto lugar.

Con el cuarto lugar en importancia a nivel nacional, la entidad captó ingresos por 1,340 millones de nuevos pesos, representando del total nacional el 94%, siendo los rubros más importantes de ingresos para el estado, los impuestos, que representaron el 16.7 % del total, los aprovechamientos el 28.6% y los derechos el 11.8% del total.

En 1991, la media nacional en cuanto a ingresos totales, fue de 458 millones de nuevos pesos, mientras el Estado de México al captar 8,163 millones de nuevos pesos, se ubicó 192% arriba del promedio del país.

En cuanto a recaudación por concepto de ingresos tributarios y no tributarios, el Estado de México captó en 1992, 8,163 millones de nuevos pesos, y en 1993, 8,946 millones de nuevos pesos. incrementándose la recaudación en un 9.6%.

Ingresos no tributarios. Incluye derechos, mejoras, contribuciones no comprendidas, productos, aprovechamientos y otras contribuciones

Si en 1993 incluimos al Distrito Federal (146,658 millones de nuevos pesos), la media nacional en ingresos tributarios y no tributarios, se eleva a 6,780 millones de nuevos pesos, por lo que el Estado de México al recaudar 8,946 millones de nuevos pesos se encuentra por arriba de esta media. con una diferencia de 2,165 millones de nuevos pesos

Si en la media nacional no incluimos al Distrito Federal, esta es de 2,268 millones de nuevos pesos. por lo que el Estado de México se encuentra por arriba de esta media con una diferencia de 6678 millones de nuevos pesos.

(UADRO Nn 2

INGRESOS TOTALES CAPTADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA. 1991
(MILLONES DE V1: ESOS PESOS?

| ENTIDAD FEDERATIVA | INGRESOS |
|---------------------------|-----------------|
| TOTAL NACIONAL | 141 |
| AGUASCALIENTES | |
| BAJA CALIFORNIA | S-a |
| BAJA CALIFORNIA SUR | |
| CAMPECHE | |
| COAHUILA | |
| COLIMA | |
| CHIAPAS | |
| CHIHUAHUA | 911 |
| DISTRITO FEDERAL | 119 |
| GUANAJUATO | 100 |
| GUERRERO | 141 |
| HIDALGO | 111 |
| MEXICO | 1340 |
| MICHOACAN | 168 |
| MORELOS | 158 |
| NAYARIT | 143 |
| PUEBLA | 3307 |
| QUERETARO | 1542 |
| QUINTANA ROO | 213 |
| SAN LUIS POTOSI | 75 |
| SINALOA | 101 |
| SONORA | 110 |
| TABASCO | 369 |
| TAMAULIPAS | 474 |
| VERACRUZ | 595 |
| CATALUNYA | 191 |
| YACATANCAS | 103 |

CUADRO W.3
RECAUDACION TOTAL POR CONCEPTO DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO
TRIBUTARIOS, SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA. 1992, 1993.
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

| ENTIDAD FEDERATIVA | INGRESOS | |
|---------------------|---------------|--------------|
| | 1992 | 1993 |
| TOTA[-N 4CIONAL | 64076 | 70320 |
| AGUASCALIENTES | 706 | 755 |
| BAJA CALIFORNIA | 2935 | 3014 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 257 | 298 |
| CAMPECHE | 260 | 336 |
| COAHUILA | 2099 | 2561 |
| COLIMA | 518 | 545 |
| CHIAPAS | 475 | 484 |
| CHTHL AHLA | 2365 | 2546 |
| DURANGO | 577 | 317 |
| GUANAJUATO | 1485 | □09 |
| GUERRERO | 783 | 765 |
| HIDALGO | 528 | 587 |
| JALISCO | 4524 | 5448 |
| MECICO | 8163 | 5946 |
| MICI IOACAN | 1 486 | 1444 |
| MORELOS | 775 | 941 |
| N AYARIT | 311) | 221 |
| NUEVO LEON | 10451) | 12096 |
| OAXACA | 598 | (106 |
| PUEBLA | 2161) | 2507 |
| QUFRETARO | 106x | lit', |
| QUINTANA ROO | 9 | 6711 |
| SAN LUIS POTOSI | 594 | 88,1 |
| SINALOA | 1195 | 1388 |
| SONORA | 1 789 | 1 885 |
| TABASCO | 411 | 557 |
| TAVIAULIPAS | 1 1112 | 11746 |
| TLAXCALA | 266 | 286 |
| VERACRUZ | 4332 | 4296 |
| | | 928 |
| <u>ZACATECAS</u> | 265 | |

NO OPORTUNA REGIONAL No. 38, 1993 INEGL
LEY L.S.R., ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IVA, I.EPS, EROGACIONES, IMPUESTO AL COMERCIO
JOS Y OTROS IMPUESTOS

LEY DERECHOS, MEJORAS, CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS, PRODUCTOS.

INGRESOS ESTATALES DERIVADOS DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

Las participaciones de la federación hacia los estados, se establecen en la ley de coordinación fiscal. Estas se llevan al cabo a través del Fondo General de Participaciones, el cual se integra con el 18.51 % de la recaudación federal participable, que obtenga la federación en un ejercicio.

De acuerdo al artículo 2 de la mencionada ley, 1 a recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos. así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federación participable_ los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

El Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a lo siguiente.

El 45.17% del m.smo en proporción al número de habitantes que tenga la entidad, tornando como referencia la última información oficial que hubiera dado a conocer el INEGI, al iniciarse cada ejercicio.

El 45.17% deriva del coeficiente de participación, que se obtiene de acuerdo al procedimiento para la distribución de las participaciones a las entidades federativas. tanto del fondo general como el de apoyo municipal que señala el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal. el cual establece la fórmula para la distribución de las participaciones a las entidades federativas.

El 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Analizando la forma en como se distribuyen las participaciones, solo en parte se torna en cuenta el número de habitantes que tenga la entidad. Este criterio afecta el Estado de México, que requiere mayores recursos para atender las necesidades crecientes de su población, por ser la entidad mas poblada del país, incluido el Distrito Federal, con un poco mas de 11 millones de habitantes en la actualidad.

El considerable número de habitantes en la entidad, se debe a fuertes corrientes migratorias que han llegado en los últimos 35 años. En la actualidad se estima que el 40% de los habitantes del estado, son producto de estos flujos migratorios, es decir nacidos en otra entidad.

Asimismo hay que considerar que la secretaria de Hacienda y Crédito publico toma como referencia la última información oficial del INEGI, que en estos momentos es la del censo de 1990, lo cual afecta al Estado de México. ya que al tener una de las tasa de crecimiento poblacional mas altas a nivel nacional (4.8 % anual en el periodo 1970-1990), en los últimos cuatro años, la entidad ha crecido muy por arriba de la media nacional.

El no considerar en toda su magnitud un factor tan importante como es la población, hace que otras entidades obtengan ingresos mayores en relación a su recaudación y al número de habitantes, lo que se traduce en ingresos insuficientes para atender las necesidades de una población creciente.

Analizando las participaciones recibidas por el Estado de México en 1990 y 1993, vemos que en 1990 recibió 1,764 millones de nuevos pesos, ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal, que recibió 3.912 millones de nuevos pesos, sin embargo, tomando en cuenta la población de 1990, tenemos que el ingreso per capita del Estado de México en 1990 fue de N\$1 /9. /1. ocupando el vigésimo quinto lugar mientras el D F. que es quien le sigue en población. ocupó el tercer lugar con N\$475.00.

En 1993 el Estado de México ocupó el segundo lugar con 3,462 millones de nuevos pesos, después del D.F. que percibió 5.015 millones de nuevos pesos, en cuanto al ingreso per-capita. el Estado de México ocupó el vigésimo tercer lugar, con N\$325.60. en tanto que el D.F. se ubicó en el tercer lugar con N\$672.65.

Entre los menos desarrollados el Estado de México ha ocupado el segundo lugar en percepción de paridad nacional en los últimos cuatro años. Sin embargo, tomando en cuenta a la paridad nacional; que se encuentra entre las últimas 9 entidades federativas en ingreso per-capita, por este concepto.

El 19 de enero de 1982 el Estado de México se adhirió al sistema nacional de coordinación fiscal. Si comparamos las participaciones recibidas por el Estado de México en el ejercicio fiscal de 1992, que fueron de 96.701 millones de viejos pesos con una población total de 7.9 millones de habitantes, obtenemos un ingreso por capita de 3389 viejos pesos.

En 1993, con una población de 10.6 millones de habitantes y una captación de recursos vía arrendamientos de billones de millones de viejos pesos, se tiene una percepción per capita, a precios corrientes, de 326.603 viejos pesos.

Si consideramos que estos ingresos de 1982 y 1993 están a precios corrientes al aplicar el deflactor correspondiente para llevarlos a precios constantes o ingreso real, encontramos que el ingreso percibido por el Estado de México en 1993 a precios de 1982, fue de 20,730 millones de viejos pesos, o sea, un ingreso per capita de 1.949 viejos pesos en 1993, contra 3.380 viejos pesos en 1982. En su momento el Estado de México recibió por persona en 1962 un ingreso de 7341 superior al actual vía participaciones federales.


CUADRO No. 5
PARTICIPACIONES FEDERALES TOTALES Y PERCAPITA
SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA. 1990
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

| ENTIDAD FEDERATIVA | POBLACION TOTAL 1990 | PARTICIPACIONES FEDERALES | PERCAPITA (NUEVOS PESOS) |
|--------------------------|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| AGUASCALIENTES | 1 19659 | 191 | 26'4(1 |
| BAJA CALIFORNIA | 1660655 | 634 | "1.73 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 3177164 | 128 | 4M.11 |
| CAMPECHE | 53985 | 255 | 4764] |
| COAHUILA | 1972340 | 496 | 25147 |
| COLOMBIA | 428510 | 143 | 333 71 |
| CHIHUAHUA | 2441873 | 526 | 21540 |
| DISTRITO FEDERAL | 895744 | 3912 | 47500 |
| DURANGO | 1349378 | 245 | 18156 |
| GUAM. DATO | 3982593 | 533 | 13383 |
| GUERRERO | 2620637 | 345 | 13164 |
| HIDALGO | 1888366 | 293 | 121.6 |
| JALISCO | 5302689 | 1084 | 20442 |
| MIENICO | 9815795 | 1764 | 179.91 |
| MICHOACÁN | 3548199 | 412 | 116.11 |
| MORELOS | 4 | | |
| NAYARIT | 824003 | 79] | 1.1 |
| QUINTANA ROO LEAS | 3018,36 | 75< | 14164 |
| QUINTANA ROO | 1129161 | 331 | 10994 |
| EL SALVADOR | 4116101 | 245 | 235 T5 |
| VERACRUZ | 493277 | 245 | ^T JJ5 |
| VERACRUZ | 493211 | | 291 99 |
| SIN CLASIFICADOS | 2204184 | 111 | 151] 5 |
| JALISCO | 1223606 | 731 | 4 |
| TABASCO | 1923644 | 1 14 | 464.44 |
| P.1 | 120 1744 | 628 | 264 44 |
| VERACRUZ | 12115 1 | 228 | 112.16 |
| VERACRUZ | 22523 | 2.11 | 102.11 |
| VERACRUZ | 3 2940 | 1710 | |
| VERACRUZ | 1371920 | | 116.71 |
| VERACRUZ | 2761 > | 231 | 11.71 |

PROPUESTA

Reconocemos el gran esfuerzo que la federación ha hecho en este renglón al haberse incrementado en los últimos cinco años las participaciones a los estados en 24%, mientras que la actividad económica crecía en 15% así como al destinar cerca de la cuarta parte de todos los ingresos federales al rubro de participaciones.

Si embargo, proponemos adoptar criterios diferentes de los que actualmente se aplican, que permitan una mejor distribución de los recursos fiscales, por lo que consideramos que debe incluirse como criterio básico el factor poblacional, reconociendo con ello su importancia.

El Estado de México alberga a un poco más del 2% de la población total del país. Si este porcentaje se lo aplicamos en 1993 al monto distribuido por concepto de participaciones, entonces el Estado de México hubiera recibido 3.907 millones de nuevos pesos, en lugar de 3.462 que recibió, lo que hubiese significado un incremento del 12.8% y un ingreso per-capita por este concepto de N\$398.00, en lugar de N\$353.00 ello redundaría en mayores recursos para el  de México y sus municipios.

1) Hay que considerar que el fuerte crecimiento poblacional de la entidad se ha debido fundamentalmente al crecimiento social, es decir, a las migraciones y que un crecimiento social, en el supuesto de que pudiera ser idéntico al natural, conlleva a la satisfacción de las necesidades de manera más inmediata, ya que la mayor parte de las personas que migran lo hacen en edad de trabajar, por lo que requieren en el corto plazo de empleo, vivienda.. y todo tipo de satisfacciones.

Por ello, proponemos que el factor base de la distribución sea el de población. aunque adicionalmente pudiera complementarse con algunos otros, como esfuerzo en la recaudación propia, índices de marginación o de pobreza extrema, etc.

LA IMPORTANCIA DEL ESTADO DE MEXICO COMO CONTRIBUYENTE Y GENERADOR DE TRIBUTOS A LA FEDERACION

Arturo Carrillo Leyva *

Para comenzar a abordar un tema tan apasionante como lo es la materia Tributaria, debemos recordar que los tributos son tan antiguos como la civilización, ya en los textos de historia y en la literatura de todos los países y todos los tiempos encontramos infinidad de tópicos relativos a los tributos como prestaciones y otras muchas formas de pago semejantes.

En nuestro continente en la época precolombiana (si bien es bien conocido que el poderoso imperio Azteca imponía fuertes tributos a los pueblos vencidos. En los Códices precortesianos constan interminables listas de objetos que los pueblos dominados debían enviar como tributo a la Gran Tenochtitlan.

Durante los 300 años de la Colonia en México el sistema semi hacendario fue verdaderamente caótico, los tributos existentes empobrecieron a la Nueva España y crearon obstáculos para su desarrollo.

Por otra parte, en la etapa del México Independiente se comenzó a vislumbrar una verdadera organización en materia tributaria.

Así tenemos que el artículo 36 de la Constitución de Apatzingán de 1814 consideraba que, las contribuciones públicas no son extorsiones a la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa. Igualmente el artículo 41 disponía que una de las obligaciones de los ciudadanos consistía en contribuir a los gastos públicos, surgiendo además el requisito de la creación mediante ley del Supremo Congreso para la institución de impuestos.

* Asesor del Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México

Reiterando el principio de legalidad tributaria, la Constitución Federal de 1824 otorgaba al Poder Legislativo o Congreso General el establecimiento de las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la república.

La obligación tributaria y el aludido principio de legalidad de los impuestos se repiten en leyes fundamentales posteriores como las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 en sus artículos 3 fracción II y 14 respectivamente.

Debemos igualmente recordar como antecedente directo de nuestra Carta Magna el artículo 31 fracción III de la Constitución de 1857, en que se estableció como obligación del mexicano contribuir para los gastos públicos, de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, texto aprobado unánimemente por los diputados que concurrieron a la sesión en que se dio lectura, siendo relevante recordar que el artículo referido fue el resultado de los trabajos de la comisión designada al efecto, encabezada por Don Ponciano Arriaga.

Ahora bien, seríamos superficiales si hablamos de los tributos fuera del contexto de la vida en colectividad, donde surge también el imperativo de atender las necesidades de tipo social, que para ser satisfechas requieren gastos que deben ser cubiertos, no por un individuo en particular, sino por todos los miembros de esa colectividad: y mientras mayor desarrollo va adquiriendo la solidaridad social, el fenómeno financiero público se presenta cada vez con mayor intensidad, a tal grado, que en múltiples ocasiones provoca violentas crisis sociales el desequilibrio de las finanzas públicas y en el sistema económico de una sociedad.

En ese contexto tenemos que el artículo 31 de la Constitución de Querétaro en su fracción IV, establece la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos. así de la federación como del estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Del Precepto constitucional invocado se desprenden básicamente los principios fundamentales del sistema tributario mexicano que se vienen a traducir en verdaderas garantías que tutelan los derechos de los particulares en su carácter de contribuyentes. independientemente que en origen el precepto constitucional establece una obligación. Destacan

por su trascendencia e importancia los principios de legalidad, de proporcionalidad y equidad. así como el destino de las contribuciones a los gastos públicos.

El principio de legalidad en materia tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, puede enunciarse mediante el aforismo adoptado por analogía de derecho penal. *nullum tributum sine lege*". Conforme a este principio de legalidad la ley que establece el tributo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, confiriendo en consecuencia pie; a seguridad jurídica el particular momento de cumplir con su obligación de contribuir al gaseo público.

Si hablamos del principio de proporcionalidad y equidad debemos tener en mente los antecedentes de esta garantía que se remontan hasta la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución Francesa, que en su numeral 13 dispone que. 'para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común. que debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades'. En nuestro país se ha entendido a la proporcionalidad de una contribución. como el hecho de que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa de sus ingresos, utilidades o rendimientos, en tanto que la equidad se da en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo. debiendo únicamente variar las tasas impositivas aplicadas. de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente.

El establecimiento de cargas tributarias por parte del Estado debe obedecer, conforme al principio de contribución al gasto público, a la finalidad de la satisfacción de los gastos públicos, entendiendo que el importe recaudado por el poder público, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades sociales o los servicios públicos.

Del texto constitucional que hemos invocado. el precepto 31 fracción IV, es fácil desprender que el sistema tributario mexicano preve tres ámbitos de competencia tributaria. la federal. estatal y municipal, reconociendo a los fisco de cada instancia como titulares de la hacienda pública. en este sentido advertimos una la competencia tributaria por grado entre los tres

ámbitos de gobierno que prevé nuestro sistema político republicano no está debidamente delimitado por la Constitución toda vez que no se determinan los campos impositivos para cada una de esas entidades salvo en casos muy específicos en que se reservan a favor de la federación y de los municipios rubros de contribución, como es el caso de las previsiones contenidas en la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, en que se confieren a favor del Congreso Unión poderes exclusivos de tributación en determinadas materias, como son_ el comercio exterior, en lo relativo a importaciones y exportaciones, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, siendo en términos generales la minería y el petróleo, lo anterior, en virtud de que siendo dichos recursos propiedad de la nación, únicamente el gobierno federal como su representante puede tutelar la mesurada y prudente explotación de los mismos. Otro campo exclusivo de tributación para el gobierno federal lo constituyen las actividades de las instituciones de crédito y sociedades de seguros.. aunque en este caso la legislación federal ha delegado poderes tributarios a los estados y municipios en áreas restringidas, igualmente sólo el gobierno federal tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. Por último, existe también un campo de impuestos especiales cuyo establecimiento es facultad exclusiva del poder tributario federal, siendo sobre producción de energía eléctrica. producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo. cerillos y fósforos, maguey y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

Complementa lo anterior, el texto del artículo 131 del Pacto de Querétaro, en que se le da carácter de facultad privativa de la federación al hecho de gravar las mercancías que se importen o exporten. o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

En el mismo sentido, por reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, la fracción IV de dicho precepto constitucional puntualiza las fuentes tributarias con las que se formarán las haciendas públicas de los municipios, que en los términos establecidos desde el constituyente de 1917, continuarán administrándose libremente por aquellos. Dentro de esas fuentes se mencionan las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento.

división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles y los ingresos derivados de la prestación de servicios púbticos a su cargo

Por otra parte lejos d, de'e•rni rtars- a t9VOr d, l s estados campos impositivos ex lusi os para 01, is en les arthclos 117 y 118 se establecen imitaciones al poder tributado de los t rros para gravar el transito de personas o cosas que atraviesen su t:rnlorlo. para gravar directa o indlrerternentr li entrada a su 'errltorloti r rinda de Jaanguna mercancía nacional o extranjera gravar la cirz:ulaciúa y el tonsuran de efectos con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe per aduanas l i ales expedir o mantener en vgr r NJes o dlspl, s clanes fiscal s que importen dr(erencias de Impr,eslos u requisilos po, (azori de la prrtceder la da rnercancas nar ames o c,'ranieras, gravar la ploducclnn. el acopio o la venta dei taoaco en rama 1e f arma distinta i con cuotas r la; ores de las que el Congreso de la Unión aut riu , eelabk?n or ur rerh s d, tonelaje. nl otr<, alguno de puerros, nnmponer enntnhueicne s , uorech. os sobre unportaclonos o oxp ortac.i Ofi(fs.

En este or, l r de ideas c r o estarle r é se exprr \$ amr ate les campos impsilivos a'a cr de cado r no dr s 'res a^rbtlas au gobierna. auna(ir; a lo prevsto por cl anie rn 11 , e la ion de l t epunl:ca respecto a que las facuihd.v uije roo ., a^ exore avente corced das por la propm Constituclona r t eracion se entiendo Larvadas a li s estados dapa;o a que en nuos rc r la sed la doble tnbutar.lor,. es ddecar el que dos o atas enhilados con ^.r• a on urla r usura fuent imposi'IVA.

Para evitar lrs'enbntenrs,conomicGs , se gola ran con motivo oe In dotrle hihutacim ert nuos tro pass esta vigente cn SistertlFI Nar lona) ere Coocüna ciónF :tl rur dlst h rr-;omp ir aas Pihctal ss cutrelos árnhilos da gobierno, sistema al que haremos reterenr,ie rnas adelante

Ya que hemrs1 i1) tilodr1sisteman1ri,r11 ae 1rioumcon, es impore,:ee ahr rdlr a si'uacion da la tct : s federativas corra ,r lros pasivos do créditos fisca'es federales. s i debernos tr rer a cc!.. cion el texto del artículo 16 fra.eion i c el Cbdlgo FI ,cal de la Fcdcrac.on vaunte hasta el arlo de 1981 que literalmente dist ría , star t txen:os i, e irrpuestoe salvo In que las leves especiales aetc«croen

1- Los Estados, Distrito y territorios federales y los Municipios, a menos que su actividad no corresponda a sus funciones de derecho público, en caso de reciprocidad"

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación que viene abrogar a la ley homóloga de 1967, es omiso respecto de una disposición como la prevista en el numeral 16 fracción 1 del referido Código de 1967, sin que ello implique que nuestro sistema tributario mexicano abandone la idea de la exención de los tributos a favor de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

En ese orden de ideas, es de justicia recordar que así como el Código Fiscal Federal vigente no contiene una disposición de la naturaleza referida, la legislación tributaria de nuestro país conserva el espíritu que animó el multicitado precepto, que en la mayoría de los casos son las propias leyes que regulan los ingresos tributarios federales las que consagran la exención respecto de contribuciones del ámbito federal en favor de los estados, el Distrito Federal y los municipios, siempre y cuando su actuación se encuentre dentro del ámbito de sus funciones de derecho público.

En el marco conceptual del terna materia de la presente exposición, podemos afirmar que el gobierno del Estado de México es, en casos muy específicos y de acuerdo a las previsiones particulares de las leyes respectivas, contribuyente de la federación.

Retomando el punto relativo a la doble tributación, debemos recordar que ya desde mediados de la década de los veinte, se tuvo como preocupación fundamental delimitar campos exclusivos de tributación de los estados y de la Federación, con la conciencia de que si el problema derivaba del texto constitucional, que no hacia separación de fuentes impositivas, la solución consistía en reformar la Carta Fundamental, con objeto de establecer la correspondiente distribución de dichas fuentes.

Tal fue el propósito principal de la primera y segunda convenciones nacionales fiscales de 1925 y 1932 y en alguna forma, inspiraron los trabajos de la tercera y última convención nacional fiscal, de 1947 Es conocido el hecho de que los serios esfuerzos de las convenciones citadas para delimitar los campos impositivos de la federación y de los estados no

tuvieron éxito, y que en los años transcurridos desde 1925 hasta la fecha, señalan claramente que la delimitación de fuentes impositivas de ambas instancias, no es el camino para solucionar el problema de la concurrencia.

Otras soluciones, mucho más modestas pero más eficaces, se buscaron tanto en los textos constitucionales, como en las leyes federales y en un conjunto de convenios celebrados por los estados con la federación. Tales soluciones consistieron sustancialmente en el establecimiento de un régimen de participaciones de acuerdo con el cual solo una entidad la federación o los estados, establecerían un determinado gravamen y la otra u otras entidades, al abstenerse de hacerlo, recibirían participación del impuesto correspondiente.

La legislación tributaria federal no se limitó a otorgar participaciones en los impuestos a que se refería la Constitución, sino que, reconociendo la bondad del sistema, lo generalizó a otros impuestos. En los cuales el estado y particularmente sus municipios recibirían participación en ciertos impuestos federales. A cambio de que el estado se abstuviera de gravar la misma materia.

El mismo sistema se extendió a uno de los impuestos más generales de la federación, el de ingresos mercantiles. que primero estableció una tasa federal más otras que podrían establecer los estados que se coordinaran con la federación, absteniéndose de gravar directamente el comercio y la industria y que posteriormente, a partir de 1973, se convirtió en un impuesto federal participable.

El sistema federal de participaciones ha tenido, particularmente a partir de dicho año un amplísimo desarrollo. El conjunto de participaciones en impuestos federales recibidas por cada entidad de la república, representa en todas ellas el mayor ingreso percibido por las mismas y ha contribuido a fortalecer la hacienda pública local.

No obstante, dichas participaciones se han otorgado en impuestos diferentes con criterios distintos, según las diversas épocas en que se dictaron las leyes respectivas. Las participaciones son de monto muy desigual y se distribuyen entre las entidades, a través de procedimientos y en proporciones que varían de impuesto a impuesto. Ha habido impuestos federales en que no existían participaciones y éstas se otorgaron en el

pasado reciente, y subsisten **otros impuestos federales en** los que la recaudación es exclusiva de la federación.

Al mismo tiempo, al desarrollarse la capacidad técnica y administrativa de los estados, se han creado diversos gravámenes que si bien formalmente son diferentes de los que el estado se comprometió por convenio a no establecer, inciden sobre la misma fuente económica sobre la que recae el impuesto federal participable.

Todo ello ha contribuido a que la solución del problema básico a través de los procedimientos de participación, se hayan debilitado y exista un mosaico de situaciones conflictivas en todo el ámbito nacional que afectan las relaciones de los contribuyentes con los fiscos federal y estatales, así como las relaciones entre la federación y los estados.

El régimen de participaciones necesitaba corregirse y revitalizarse, para lo cual era imperativo también disminuir el número de conflictos entre contribuyentes y autoridades fiscales y establecer armonía y orden en el sistema tributario nacional. Por otra parte, las autoridades que la ley había creado para atender los conflictos de competencia legislativa tributaria entre federación y estados, esto es la Comisión Nacional de Arbitrios, resultaban inadecuadas y obsoletas ante las nuevas características y la magnitud de los problemas.

Ante esta situación, en los últimos años se promovió una nueva política de relación fiscal entre federación y estados, que rápidamente se vigorizó y se expresó a través de la creación informal de reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que sentaron las bases de una nueva política de coordinación fiscal.

A través de esta política se generalizó la coordinación de todos los estados en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y se incluyeron en el sistema de participaciones los impuestos sobre la renta a causantes menores y personas físicas sujetas a bases especiales de tributación, sobre tenencia y uso de automóviles y sobre envasamientos de bebidas alcohólicas. Se ampliaron las participaciones que ya tenían los estados en diversos impuestos federales y, quizá lo más importante, se adoptaron acuerdos para compartir facultades de administración en varios impuestos federales participables.

La política de coordinación fiscal condujo, a través de las reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al pronunciamiento de que era necesario elaborar un proyecto de Ley de Coordinación Fiscal en el que se regulara no de los estados a participar en los ingresos de la federación y se organizaran las autoridades con materia de coordinación. Talas reuniones se cumplen en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978 y que entró en vigor el día 1.º de enero de 1980.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene los objetivos que, señala el artículo primero, a saber:

1. Coordinar el sistema de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal

- Establecer la participación de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales.

Distribuir los recursos federales entre los estados, municipios y Distrito Federal.

Objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Construir los organismos de coordinación y dar las bases de su funcionamiento.

¿En materia de Coordinación Fiscal? Causa de nulidad de la Ley de Coordinación Fiscal, el gobierno de, **OMIS A' 1** si se trata de "el w-ter e.: r t", tras el cambio de gas siguientes: "plé res. i tan r r as mas r levan OS. admistr r r de los ingresos dentados dei im u, st? Obr o n, n ao..a vehicul mee~ aeronaves. lar . hranzade du raba in p lssocr ; autoridad , h dr jales no fiscales a r r r c aes d ,n'rillados de n tfo ce la, rico iscripcrm Derritona. del estado; t l r le .>c o 5 las a ;ul:ar e eoml , bac ior. er materia dei impuesto de l Vele rgrea ad c trae S t, asola (' cicoclin adas Cijo la n carie, de ce ', **ca c nreLe a re reglsl r r: cn! rol** venoJlar. e:c ptr; ,aemnr ,laven ,_ roed, ilu sder coced ^ncia ex ranjera e anca; bine l - arpp t su esta cl r 1 gal en n.1 pais

Resulta ilustrativo apuntar en este apartado de coordinación administrativa, que el gobierno del Estado de México, ocupó en el período enero-agosto de 1993, el primer lugar nacional en actos de fiscalización realizados.

La importancia que para los ingresos tributarios federales representa su **recaudación en esta entidad federativa, se explican si tomamos en cuenta** que el estado de México mantiene un papel protagónico en el concierto de la economía nacional, al aportar el 10.5% de la producción nacional, solamente superado por el Distrito Federal, siendo la actividad más importante en la estructura económica de la entidad la industria manufacturera.

LAS RELACIONES FISCALES ENTRE EL ESTADO DE MEXICO Y LA FEDERACION

Gerardo Albarrán Cruz.

INTRODUCCION

El tema que me propongo abordar esta inserto en las relaciones fiscales entre la federación y los estados. relaciones que históricamente han sido complejas. desequilibradas y difíciles.

El federalismo fiscal es en gran medida el problema fundamental dentro del sistema federal y deriva de la inequidad de la facultad tributaria de la federación con respecto a las entidades federativas.

Este problema afecta el ejercicio pleno del federalismo y su eficacia al impedir un equilibrio fiscal entre ambos ámbitos de gobierno y generar desigualdades que niegan el espíritu que dio vida al pacto federal.

El presente trabajo tiene como propósito demostrar la persistencia del desequilibrio fiscal entre la federación y el Estado de México. a pesar de algunos significativos avances que se han logrado en los últimos años.

Para una mejor comprensión del tema. se realiza una apretada síntesis sobre la evolución de las facultades tributarias de la federación y las entidades federativas. Como segundo punto se describen las facultades tributarias de tales instancias de gobierno de acuerdo a la normatividad constitucional sobre la materia.

Coordinador de Difusión y Publicaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A C..

En tercer lugar, se presenta brevemente el contexto económico del Estado de México. Posteriormente se analiza el desequilibrio tributario entre la federación y el estado utilizando para ello datos e indicadores oficiales recientes.

En otro punto del trabajo se analizan las implicaciones socio-económicas y políticas del desequilibrio antes mencionado. Finalmente se plantean una serie de propuestas tendientes a revertir la problemática ya señalada.

EVOLUCION DE LAS FACULTADES TRIBUTARIAS DE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas ha transitado históricamente desde la recaudación de impuestos federales y estatales con criterios de captación no uniformes hasta un sistema fiscal más homogéneo derivado de los instrumentos de coordinación y colaboración entre ambos ámbitos de gobierno.

Entre 1824 y 1916 estas relaciones se efectuaron dentro de un sistema fiscal desorganizado. Prevalció una acumulación de impuestos federales y estatales y una recaudación basada en el cobro de derechos de estado a estado, al comercio y a la industria.

Las constituciones de 1824 y 1957 no delimitaron las facultades tributarias que correspondían a la federación y a los estados.. en la práctica se operaban facultades simultáneas y coincidentes.

En la Constitución de 1857 y reformas posteriores, se establece la facultad privativa de la federación para fijar aranceles de importación y exportación de mercancías, se abolieron las alcabalas y aduanas interiores, con ello se prohibía a las entidades gravar el tránsito de personas y cosas y la circulación de bienes nacionales y extranjeros. También se prohibió a los estados mantener disposiciones fiscales que implicaran tratamientos preferentes o procedimientos administrativos diversos.

De 1917 a 1941 se efectuaron esfuerzos para delimitar las competencias tributarias. Ante la baja disponibilidad de los ingresos de los estados y

municipios se inició la entrega a estos ámbros de gobierno de participaciones en impuestos y derechos federales, como fue el caso de los impuestos al petróleo y sus derivados, sobre la propiedad inmobiliaria, energía eléctrica y sobre la renta

A partir de 1928 se inició el sistema de acuerdos de la federación con los gobiernos Estatales en materia fiscal, al expedirse un decreto que creaba un impuesto especial a la producción de cerveza para los estados que derogaban los impuestos locales por este concepto.

En el período comprendido de 1942 a 1951 se delimitaron constitucionalmente las competencias fiscales, al incrementarse las facultades derivativas de la federación en materia impositiva, con lo que se restringía la libre imposición de los gobiernos locales además se precisaba el carácter federal de algunas cargas tributarias, como los gravámenes al comercio exterior y las contribuciones especiales.

Hasta 1953 se expide la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados Asimismo se celebran convenios de colaboración en materia de impuesto federal sobre Ingresos Mercantiles estos convenios contribuyen a armonizar las relaciones entre ambos niveles de gobierno.

Entre 1953 y 1977 se dieron algunos avances hacia el federalismo fiscal cooperativo.

De 1973 a 1979 se alcanza con la incorporación de todas las entidades federativas al sistema de coordinación fiscal. Se concreta para culminar en 1974 con las reformas a la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles lo que se tradujo en una mayor participación de los estados de la recaudación recibida

Se concertaron convenios de coordinación con otros acuerdos federales por medio de los cuales los estados recibirían la recaudación recibiendo a cambio participaciones y compensaciones por los gastos administrativos que realicen.

En 1978 inició la suscripción de los llamados (Acuerdos Uniformes de Coordinación Fiscal).

A pesar de los avances mencionados prevalecían desequilibrios en la distribución del ingreso público en virtud de que estados y municipios mantienen una participación insignificativa en esos ingresos.

Entre 1980 y 1988, se constituye un nuevo sistema de coordinación fiscal que permitió incrementar las participaciones federales y fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, Se aplicaron criterios y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal para la Distribución de los Ingresos Participables, vía los Fondos Generales de Participaciones, Financiero Complementario y de Fomento Municipal,

Este sistema tuvo como principales instrumentos a los convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que se celebraron **entre la Secretaría** de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados,

La operación del sistema si bien mejoró las haciendas estatales y municipales, propició que se incrementara la subordinación fiscal respecto a las participaciones federales.

En la actual administración fue modificada la Ley de Coordinación Fiscal con el fin de mejorar la recaudación de las haciendas estatales y municipales en materia del impuesto sobre la renta, al permitírseles participar del 80% de la recaudación de contribuyentes menores que fueran trasladados al régimen general de la Ley respectiva.

Posteriormente con las reformas a la Ley de Coordinación realizadas en 1989 se creó un nuevo sistema de coordinación fiscal en donde destacaba lo siguiente aumentó la recaudación federal participable, se desvinculó del impuesto al valor agregado, y se posibilitó una distribución más equitativa, atendiendo el nivel de desarrollo de cada entidad federativa y el grueso de su población.

Asimismo se estableció que los estados coordinados con la federación en los impuestos sobre adquisición de inmuebles y tenencia o uso de vehículos dispongan de los recursos obtenidos por estos conceptos.

Por otra parte, con el nuevo sistema nacional de coordinación fiscal instrumentado entre 1989 y 1992 se procuró una distribución más equitativa de las participaciones y una mayor liquidez de los gobiernos estatales, un

Incremento neto de las participaciones federales en relación al observado para el total de ingresos participables y la desvinculación de las participaciones con respecto al esfuerzo recaudatorio del IVA, entre otros avances

LA FACULTAD TRIBUTARIA DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS.

Uno de los principios reas importantes de nuestro régimen federal es la división de competencias. Sobre este principio y para efecto del presente trabajo abordaremos específicamente el reina de las potestades tributarias de la federación y de los estados, en virtud de que el problema fiscal. como ya lo mencionarnos en la introducción, es un problema central del Estado Federal. La Potestad Tributaria de la Federación se caracteriza por.

1) Facultades Ilimitadas concurrentes.- El artículo 73 constitucional en su fracción VII establece que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. El congreso federal se encuentra legalmente posibilitado para fijar tributos sobre cualquier materia, y sin limitación alguna.

2) Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva.- El artículo 73 en la fracción XXIV. tiene como propósito no limitar a la federación. sirvo a las entidades federativas. ya que estas no pueden imponer contribuciones sobre esas materias

3) Facultades exclusivas por razón de prohibición a los estados. Se establecen en el artículo 117. fracciones II t. V. VI y VII, y se refieren a lo siguiente -

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

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

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectuó por

aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

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

4) El artículo 73 en su fracción X no otorga facultades de legislación tributaria. Esta fracción otorga facultad legislativa en su aspecto sustantivo al Congreso Federal pero no en materia fiscal, por lo tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario. Esta afirmación se justifica en el sentido de que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del mismo artículo

5) Delegación por la federación de sus Facultades exclusivas. Se considera que esta delegación si es posible.

6) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los estados por el legislador federal ordinario.

Por su parte la facultad tributaria de las entidades federativas aduce lo siguiente

1) Principio **general. tiene facultad tributaria ilimitada.**

2) Limitaciones de carácter negativo: las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

3) Limitaciones de carácter positivo: son las prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracción III, IV, V, VI, VII, descritas en el punto 3 de las facultades tributaras de la federación

4) Subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario: se refieren ala fracción ¡dej artículo 118 y se considera que debe ser derogada.

La fracción establece que los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de

puertos. ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Diversos tratadistas han coincidido en que las facultades tributarias de la federación y de las entidades federativas son coincidentes, en virtud de que las legislaturas federales y locales tienen competencia tributaria ilimitada. con la excepción de, que las locales no pueden ejercer las expresamente concedidas a la federación ni las que la constitución les prohíbe.

Las facultades coincidentes son aquellas en que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional. y están establecidas en dos formas a) una amplia y b) una restringida.

En forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas para expedir las bases a un criterio de división. y en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas.

Actualmente es el marco constitucional sobre el que descansan las facultades tributarias de la federación y de las entidades federativas.

CONTEXTO ECONOMICO DEL ESTADO DE MEXICO

El crecimiento económico del estado impulsado en la década de los 60s ha convertido a nuestra entidad en una de las más importantes en el país. Veámos algunos datos

En 1991 el porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) estatal respecto al nacional fue de 10.6%. sólo superado por el Distrito Federal. En 1990 la población económicamente activa del estado comprendía a 2.9 millones de personas. En 1989 la entidad contaba con 14,000 industrias lo que representaba el 85% de las empresas a nivel nacional. Actualmente existen 28 parques industriales. De las 100 empresas más importantes de México casi la mitad se ubican en nuestro territorio.

En la entidad existen 60,800 establecimientos vinculados al sector comercio y servicios lo que representa el 10.1 del total nacional. ubicándose después del Distrito Federal

En cuanto a la actividad manufacturera ésta ocupa el primer lugar y el segundo a nivel nacional, en relación a la generación del PIB. Actualmente aporta el 38.7% del PIB estatal.

De acuerdo a la estructura sectorial del PIB estatal, el 40.8% se conforma con las manufacturas. el 28.3 % por el comercio, el 19,5% por los servicios, 6.3 % por la construcción, 4.7 % el sector agropecuario y 0.5 % la minería.

Nuestras entidades la segunda más importante en desarrollo industrial En 1991, 24 empresas cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores lo que significaba un 125%. del total.

El sector comercio da empleo al 8% de la Población Económicamente Activa del País.

En cuanto a servicios, en el Estado se asientan 34,631 establecimientos lo que significa el 8.3 % del total nacional.

La tasa de crecimiento promedio anual en el periodo 1980-1991 de la economía estatal fue de 1.6 % mientras que la nacional alcanzó 1.8%.

Finalmente cabe destacar que a pesar de las cifras e indicadores anteriores para 1993 el Estado ocupaba el lugar 17 en la distribución de las participaciones federales, y en 1994 paso al lugar No. 26, como recientemente así lo afirmara el Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado.

RELACIONES FISCALES FEDERACION-ESTADO DE MEXICO. (1990-1992)

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

En 1990 los ingresos ordinarios, provenientes de participaciones en impuestos federales constituyeron el renglón principal de ingresos de la hacienda pública del estado. Ascendieron a 1.764,303.5 millones de pesos lo que representó el 81.8%, 3.4% menos que en 1989.

En 1991 las participaciones fueron de 2.389,658.9 lo que significó el 64.9% del total de ingresos. En 1992, de 2,833,533.0. disminuyendo el porcentaje a 53.8%.

El monto de las participaciones efectivamente se ha incrementado recientemente, sin embargo, su porcentaje en los ingresos ordinarios ha decrecido.

Ante los desequilibrios fiscales evidentes, el gobierno del Estado. en 1990, ha sostenido la necesidad de revisar las fórmulas de distribución entre las distintas entidades federativas con el propósito de lograr una mayor equidad. Demanda que los factores población y participación per capita se tomen en cuenta para que el estado se ubique realmente en el lugar que le corresponde.

Al año siguiente reiteró su demanda de una distribución de las participaciones federales tomando en cuenta los factores de actividad económica y población.

Reconoció que este último factor se había incorporado parcialmente a partir de 1991 y denunció que el monto vía participaciones era equivalente al que se recibía en épocas en que la población era la mitad de la actual.

En 1992. el gobierno estatal sostuvo que con la aplicación gradual del elemento poblacional en la fórmula de distribución de participaciones en los ingresos federales se había logrado una ligera mejoría en la ubicación del estado en el entorno nacional. sin embargo, insistía en la búsqueda de

fórrnujas más equitativas sustentadas en indicadores más justos ya pegados a la realidad del Estado.

De 1989 a 1992, en tan sólo cuatro años, las participaciones federales disminuyeron de 85.2% a 53.%, situación que afectó notablemente las finanzas públicas y la consecución de objetivos sociales por parte del Estado.

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL.

En 1990 el Producto Interno Bruto de la entidad a precios de 1980, ascendió a un valor estimado de cerca de 545 mil millones de pesos y una tasa de crecimiento real de 4.5 %, superior a la nacional en 0.6%. El Estado colaboró con el 10.4% del PIB nacional ubicándose la entidad en el segundo lugar nacional después del Distrito Federal. El producto per-cápita, ascendió a cerca de 56 mil pesos 13.8% inferior al promedio nacional.

En 1991, el PIB estatal alcanzó un valor cercano a los 567 mil millones de pesos creciendo la producción del Estado a una tasa real de 3.8%, menor en 0.7 puntos porcentuales a la obtenida en 1990

Por su parte, el PIB per-cápita fue de 54,568 pesos disminuyendo 0.5 % respecto a 1990 y siendo inferior en 14.8% al promedio nacional.

En 1992, el PIB fue de 588 mil 783 millones de pesos representando el 10.5% de la producción nacional

Entre 1990 y 1992, el Estado de México mantuvo su condición productiva y su significativa participación (10.5%) en la generación del Producto Interno Bruto Nacional Esta contribución de la entidad a la federación no se vio reflejada en apoyos sustanciales por parte de la federación

Veamos las implicaciones que genera el desequilibrio fiscal en ambos niveles de gobierno

IMPLICACIONES SOCIO-POLITICAS Y ECONOMICAS DEL DESEQUILIBRIO FISCAL.

El Estado de México ha sido uno de los principales generadores de tributos a la federación. Sin embargo, al no haberse puesto en práctica reformas federales equitativas, esta situación incide en la disminución de los recursos financieros destinados a las obras y servicios públicos.

Siempre los ciudadanos están obligados a cumplir las disposiciones fiscales y en contraparte solicitar servicios públicos, el Estado de México al contribuir fiscalmente y en el producto nacional. También el derecho a que la federación contribuya al nivel de sus ingresos y a través de las participaciones federales.

El desequilibrio fiscal ya tiene un impacto negativo en el gobierno y con ello provoca disfunciones, cada vez que se limitan los recursos sociales, y por ende se demora la política local.

Este desequilibrio contribuye a presionar el fisco centralizado para recaudar la federación la mayoría de las contribuciones, y al distribuir los recursos muchos casos de forma arbitraria y con criterios políticos. El Sistema Nacional de Coordinación establecido hace más de una década. A pesar de sus avances, no ha podido revertir las desigualdades fiscales entre la federación y las entidades federativas.

La insuficiencia de recursos derivada de la estructura señalada también genera endeudamientos lentos, que si bien momentáneamente resuelven necesidades públicas a largo plazo gravitan negativamente en las finanzas públicas estatales.

A pesar de algunos avances graduales, aun la federación no ha valorado profundamente la inversión en el Estado. La deuda pública y la imposición, la persistencia de la inequidad impide limitar la capacidad gubernamental y generar en el corto plazo problemas de gobernabilidad y de legitimidad institucional.

Otra implicación que ocurre en el nivel de vida de la población deriva de la inequidad de la distribución federal en la entidad: En 1990 del total

nacional N\$ 33,939,312, el estado recibió solamente N\$ 1,279 151 lo que equivale al 3-8% En 1991, 1 693 526 (4.3%) y en 1992, 1 428 912 que representa el 3 3% Por su parte el Distrito Federal recibió en 1990 el 30,4%, en 1991, 37.6% y en 1992 el 415%.

Finalmente cabe destacar que la entidad no pugna por la autarquía fiscal, sino por el establecimiento de relaciones tributarias más equitativas y justas.

PROPUESTAS

- Reformas constitucionales al artículo 73 fracciones X y XXIX,. con el propósito de ampliar las facultades impositivas de las entidades federativas y establecer un equilibrio fiscal tributario.

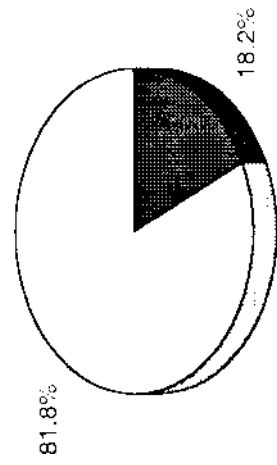
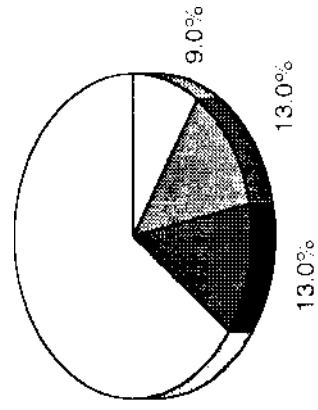
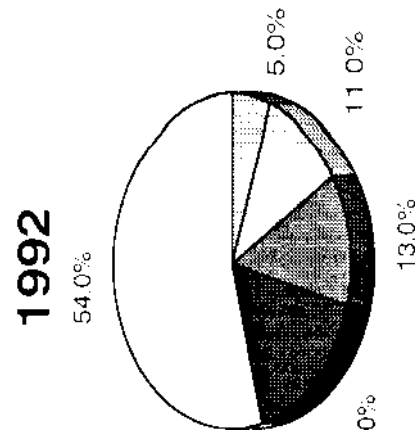
- Fortalecer sustancialmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el objeto de realizar una distribución mas equitativa de los recursos y con ello propiciar un sólido equilibrio en el desarrollo regional.

- Que la federación valore profundamente el porcentaje de población, la capacidad tributaria y productiva, así como otros indicadores específicos de la realidad socio-económica y política del Estado de México en la definición e instrumentación de fórmulas para distribuir el ingreso por participaciones federales.

- Como complemento a las propuestas anteriores, el gobierno del Estado de México debe intensificar sus acciones en los siguientes aspectos. incrementar la recaudación previa ampliación sustantiva de las bases gravables, consolidar y perfeccionar los sistemas de fiscalización, fortalecer los estudios que contribuyan a la definición de nuevas fuentes de ingresos locales. y modernizar y simplificar la administración tributaria.

GRAFICA DE TOTAL DE INGRESOS

COMPARATIVO AÑOS 1990-1992



- PARTICIPACIONES FEDERALES
- FINANCIAMIENTOS
- INGRESOS AUTÓNOMOS
- APOYO FEDERAL EXTRAORDINARIO
- INGRESOS FEDERALES

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México de 1990, 1991 y 1992.

BIBLIOGRAFIA.

- Carpizo Jorge. "**Estudios Constitucionales**", Porrúa, México, 1991.
- Ortega Lomelln, Roberto, "**Federalismoy Municipio F.C.E.**, México, 1994.

- Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado de México,** años de 1990. 1991 y 1992.

- Gobierno del Estado de México. **Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993** . Toluca, México. Secretaría de Finanzas y Planeación, 1990.

- **Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México** , 1989-1991, INEGI, México, 1994.

- **El Ingreso y Gasto Público en México, NEGI** , México, 1993.

- Pian de Desarrollo del Estado de México, 1993'1999. Secretaría de Finanzas y Planeación.

- . **Boletín Ni del IAPEM** , Julio-Agosto de 1993.

- . Periódico "**El Universal**" **sección** EDOMEX. 1 y 3 de agosto de 1994.

- . Revista IAPEM Toluca, México- (varios números).

DOCUMENTOS

LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1994 "

Artículo 10 La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal de 1994. los impuestos, derechos aportados y fines de mejoras, productos, aprovechamientos e ingresos e intereses derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, e ingresos derivados de financiamientos, siguientes

1.IMPUESTOS:

- 1.1 Sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.
- 1.2 Sobre tenencia o uso de vehículos automotores
- 1.3 Sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- 1.4 Sobre tercas, rifas sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.
- 1.5 Los no comprendidos en los artículos precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación con el pago

2 .DERECHOS

Por los servicios prestados por las autoridades

Publicada en la 'Gaceta de Gobierno' del Estado de México
el 27 de diciembre de 1993

- 2.1 Del Registro Público de la Propiedad.
- 2.2 Fiscales.
- 2.3 Del Trabajo y Previsión Social_
- 2.4 De Educación Pública.
- 2.5 De Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- 2.6 De Gobernación.
- 2.7 De Salud.
- 2.8 De Seguridad Pública y Tránsito.
- 2.9 De Administración.
- 2.10 De la Procuraduría General de Justicia.
- 2.11 Del Poder Judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 2.12 Del Registro Civil.
- 2.13 De la Contraloría.
- 2.14 De Comunicaciones y Transportes.
- 2.15 De Ecología.
- 2.16 Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

1 APORTACIONES DE MEJORAS:

- 3.1 Las Derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.
- 3.2 Otras aportaciones.

4 . PRODUCTOS :

4.1 Venta de bienes muebles e inmuebles.

4.2 Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles.

4.3 Utilidades por acciones y participaciones de sociedades o empresas

4.4 Utilidades de otras inversiones en créditos y valores.

4.5 Recuperación de inversiones en acciones, créditos y valores.

4.6 Teléfonos, radiotelefonía y otros servicios de comunicación prestados por el Estado.

4.7 Penddico Oficial

4.11 Impresos y Papel Especial.

4.9 Establecimientos Penales.

4.10 Colocación de Empréstitos.

4.11 Bienes vacantes.

4.12 De Ugan^srnos D scenlralizados. Fideiccrnsos y Empresas de Partiapacion Estatal

4.13 En general. todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública estatal, derivados de actividades que no son propias de derecho pitbllic0 o por la explotación se sus bienes patnmoniales.

5.APROVECHAMIENTOS

5.1 {reintegros por responsabilidad oficial.

5.2 Donativos. herencias, cesiones y legados

5.3 Indemnizaciones,

5.4 Recargos.

5.5 Multas.

5.6 Subsidios y subvenciones.

5.7 Montos que la Federación cubra al Estado por las actividades de colaboración administrativa que este último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren.

5.6 Montos que los Municipios cubran al Estado por las actividades de colaboración administrativa que este último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren

5.9 Derivados del otorgamiento de concesiones.

5.10 Montos derivados de la actualización de créditos fiscales.

5.11 Todos aquéllos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

6. INGRESOS ESTATALES DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

6.1 Los derivados de las aplicaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión del Estado de México al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de dicho Ordenamiento, de los demás ordenamientos jurídicos federales aplicables y de los Convenios, Acuerdos o Declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

6.2 Otros ingresos estatales derivados de gravámenes y fondos federales repartibles.

7. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública del Estado de México.

Artículo 2o.- Con motivo de la Coordinación en materia de derechos con el Gobierno Federal y mientras la misma se mantenga en vigor, durante el ejercicio fiscal de 1994, la hacienda pública del Estado de México dejará de percibir los ingresos relativos a los derechos por los servicios de expedición y canje anual de placas, documentos o cédulas de empadronamiento a expendedoras de bebidas alcohólicas al copeo o al menudeo en general, y de registro y refrendo anual de portadores de diversas materiales para construcción, prestados por las autoridades fiscales :por los servicios de licencias, permisos e inspección sanitaria, prestados por las Autoridades de Salubridad del Estado

Artículo 3o.- La Hacienda Pública del Estado, percibirá ingresos provenientes de créditos que se contraten en los términos de la Ley de Deuda Pública del Estado, por lo que durante 1994, se autoriza al Ejecutivo para obtener un endosamiento neto hasta por un monto equivalente al 20% del total de los ingresos ordinarios obtenidos en el ejercicio.

Artículo 4o. Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado podrán contratar durante 1994 un monto de \$ 400,000,000.00 en crédito neto, autorizar al Ejecutivo para otorgar su aval hasta por esa cantidad. Los Municipios podrán ser avalados por el Ejecutivo, hasta por \$ 500,000,000.00 que en créditos netos contraten durante 1994. El Estado podrá afectar en garantía de sus créditos directos así como de los avales que preste, las participaciones que le correspondan de los ingresos federales.

Artículo 5o.- El pago externo por el Estado de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos a razón del 2.0 % mensual de interés simple sobre el monto total de los mismos por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago durante el ejercicio fiscal de 1994.

Artículo 6a.- Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal Estatal se causarán

recargos sobre saldos insolutos a razón del 1.5 % mensual.

Artículo 7o. La recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos enumerados en el artículo 1o_ de esta Ley, se hará en las Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en la Caja General de la Subsecretaría de Tesorería General de la propia Secretaría, en Sociedades e Instituciones de Crédito autorizadas para el efecto, así como por terceros que convengan la prestación de servicios públicos estatales en los términos de la Legislación aplicable.

Artículo 8o.- Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este ordenamiento, deberán ingresarse éstas al Erario Estatal

Para la comprobación del pago de estas prestaciones fiscales el contribuyente deberá obtener el recibo oficial o documento con la anotación aprobada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado

Artículo 9o.- Las cantidades recaudadas deberán concentrarse en la Caja General de la Subsecretaría de Tesorería General de la Secretaría de Finanzas y Planeación o depositarse en las cuentas bancarias autorizadas, debiendo reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Secretaría como en la cuenta pública que esta formule.

Artículo 10.- Las tasas, cuotas y tarifas de los impuestos y derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de México, podrán reducirse cuando el Gobierno del Estado así lo convenga con el Gobierno Federal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de que el Estado obtenga mayores participaciones derivadas de gravámenes y Fondos Federales repartibles, y siempre que sus montos las compensen

Dicho convenio será dado conocer por la Secretaría de Finanzas y Planeación mediante su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

Artículo 110.- En los Municipios de Huehuetoca, Amecameca, El Oro, Femascalcingo, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jilotepec, Sultepec, Temascaltepec, Feúpilco, Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Tonicaco,

T enango del Valle. Zinacantepec y Zumpango. se podrá reducir hasta en un 15 % el monto de los derechos establecidos en el artículo 46 fracción II de la Ley de Hacienda del Estado, cuando lo justifiquen las características y costos de las obras para la conexión, así como las condiciones de los Municipios.

Artículo 12o.- El factor de actualización de los montos de las aportaciones individuales, respecto a la recuperación de los costos de los servicios públicos derivados de actos permanentes y continuos de la Administración Pública a que hace alusión la Ley de Aportaciones de Mejoras será de 1.09 para el ejercicio fiscal de 1994.

Artículo 13o.- El porcentaje de actualización de los montos de los créditos fiscales pagados fuera de los plazos señalados por las Leyes Fiscales, para el Ejercicio Fiscal de 1991 será de 0.40 % por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno del Estado de México, el cual entrará en vigor el día primero de enero de 1994.

ARTICULO SEGUNDO.- Cuando se sustituya o se suprima por las instancias jurídicamente competentes, cualquiera de los indicadores con los cuales se determinan las magnitudes de los conceptos u obligaciones fiscales, dichas determinaciones deberán realizarse, aplicando estrictamente su valor equivalente.

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1994.

Artículo 1 o.-La hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 1994 los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y el Estatal de Coordinación Fiscal e ingresos derivados de financiamientos, siguientes.

1 IMPUESTOS

1.1 Predial

1.2 Sobre Traslación de Dominio y otras Operaciones con Bienes Inmuebles.

1.3 Sobre Fraccionamientos.

1.4 Sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos.

1.5 Sobre Radicación.

1.6 Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos pendientes de liquidación o de pago.

Publicada en la 'Gaceta de Gobierno' del Estado de México el 27 de diciembre de 1993

2.DERECHOS:

2.1 Agua Potable y Drenaje_

2.2 Registro Civil.

2.3 Obras Públicas.

2.4 Certificaciones.

2.5 Rastros.

2.6 Corral de Concejo.

2.7 Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

2.8 Panteones

2.9 Estacionamientos en la via pública

2.10 Identificación de fierros para marcar ganado y magueyes.

2.11 Por servicios prestados a panteones particulares

2.12 Por servicios prestados a rastros particulares

2.13 Por servicios prestados a estacionamientos de servicio público.

2.14 Servicios de vigilancia prestados por Autoridades de Seguridad Pública.

2.15 Servicios prestados por Autoridades Fiscales-

2.16 Servicios de Alumbrado Público.

2.17 Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

3.APORTACIONES DE MEJORAS:

3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.

4.PRODUCTOS:

4.1 Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.

4.2 Rosques municipales.

4.3 Utilidades de inversiones en créditos y valores, y por acciones y participaciones de sociedades o empresas.

4.4 Ingresos derivados de la actividad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal.

4.5 Impresos y papel especial.

4.6 En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público. o por la explotación de sus bienes patrimoniales

5 .APROVECHAMIENTOS :

5.1 Multas.

5.2 Recargos.

5.3 Reintegros.

5.4 Indemnizaciones por daños a bienes municipal

5.5 Gastos de ejecución y honorarios por notificación.

5.6 Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, cesiones y legados.

5] Montos derivados de la actualización de créditos fiscales.

5.8 Otros.

6.INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE COORDINACION FISCAL Y EL ESTATAL DE COORDINACION FISCAL:

6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los Convenios, Acuerdos o Declaratorias que al efecto se celebren o realicen

6.2 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los Convenios, Acuerdos o Declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

6.3 Los derivados de la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal.

7.INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

7.1 Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Publica Municipal del Estado de México

Articulo 2o- Con motivo de la coordinación en materia de derechos con el Gobierno Federal y mientras la misma se mantenga en vigor, durante el ejercicio fiscal de 1994, las haciendas públicas de los Municipios del Estado de México dejarán de percibir los ingresos relativos a los impuestos sobre anuncios en la vía pública y sobre la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales. Asimismo los

derechos por los servicios prestados por ar'cndades municipales relativos ala autorización de use er pt cihon oel suelo. su cambie o refrendo anual. y por la supervisión dp lapxplntaninn de hancos de maten , es de consttrtjcc nn. su aprobnGon y revahdt,cidr anual

Artículo 3o Durante el elero cíofscal de 1994, el pago externp.ndneo de créditos liscuales dará lugar al cobro de recargos, a razón dei 2.0 % mensual de interés simple sobre el montototal oe lo,s mismos. por cana mes ofracción que transcurra sin t acosó r pago.

En todo caso regirá lo previs'io aleó to por el Código Fiscal Municipal.

Artículo 4o.- F' pago i .réditos f ecales prorroga que se conceda de eonforrrldad con lu dispuesto en el C; digo ' isaal Mur c;p ü. causará dtrantc el ejerc clo fis ua de !r)i re cargos sobre saldos insolutos a razón del 1.5 % mensual.

Artículo b0 La percepción. de los irioresos por 104 C)nCeplo, a que se refiere el artículo lo. r. c ta 1 e., se ',a 1 -1 (0, las (j(, la tesorería mur pal can pond^ente: en l is de los r r{ saos de' sentir auxiliar de la Administraciór Pública Municipal en las oficinas renta ocas de la Secretada de Finanzas y Planeación del Estado cuando se tenga el convenio para tal efect un sociedades e rl tluciones de crédito deb.darn Cate tul,-,r 7 ,das (n las que ó l j revio Avuntamieno desirJne

Cuando los r*u nicip-os en curiplirrir k) de lo e: '.abloado en el artículo t l5 lela Constitudn 1 ' olí ca lelos Es 31 .;Unidosflexicanos. presten los servicios que aludo cucho precepto. podrán celebrar contratos o convenios con terceros para percep ión o recee . n de su cos'io

Artículo 6o L o s Ayuntamientos podrán contratar financGimi, rito s a sU cargo y asumir col r^ac enes continyent s hasta por un monto que dumaco a las obl gacionr s ea existentes. produzca un saldo al cierre del etercioio quo no rebase el 30 `o de los ingresos ordnarios del mismo y cuoro servicio sumado al del existente al indo del eje, i.o no exceda ourante el ario, el 7` ; °o de1 monto llinl'.e de contratación anual

No se computarán para los efecto anteriores, los „rr ai',os destinados a proyectos autorec.rperal) es con fuente de pago 'd que no

afecten ingresos tributarlos, así como los empréstitos para apoyo de flujo de caja, satisfaciendo en ambos casos, lo dispuesto por la Ley de Deuda Pública Municipal.

En apoyo de la Hacienda Pública Municipal, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Ejecutivo Estatal, determinará en cantidad líquida los montos de endeudamiento que resulten de la aplicación de estas bases para cada uno de los Ayuntamientos y se les comunicará al inicio de cada trimestre.

Artículo 7o - Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este ordenamiento, deberán ingresarse éstas al Erario Municipal.

Para la comprobación del pago de estas prestaciones fiscales, el contribuyente deberá obtener el documento original autorizado o el recibo oficial con la anotación aprobada por la Tesorería Municipal, por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado en caso de celebrarse convenio para la Administración de Impuestos Municipales, o por terceros, con los cuales se haya convenido el cobro.

Artículo 8o.- Los ingresos municipales, cualquiera que sea su origen o naturaleza, deberán registrarse por la tesorería municipal y consecuentemente formar parte de la cuenta que remita a la Contaduría General de Glosa.

Para efectos de esa cuenta, se considerarán como ingresos virtuales de los Municipios, las aportaciones realizadas por el Estado en la ejecución de obras al amparo del Convenio de Desarrollo Municipal o de aportaciones federales realizadas mediante instrumentos similares.

Artículo 9o.- El pago anual anticipado del Impuesto Predial y de los Derechos de Agua Potable y Drenaje cuando deba hacerse en montos fijos mensuales, bimestrales o semestrales, dará lugar al 10 % de bonificación sobre su importe total, cuando ese pago se realice en una sola exhibición durante el mes de enero y del 8 % de bonificación sobre su importe total, cuando ese pago se realice en una sola exhibición durante el mes de febrero.

Artículo 10o.- Para el año de 1994, los contribuyentes del Impuesto Predial deberán pagar la cantidad que resulte de multiplicar por el factor 1.10 el monto anual que de acuerdo con las leyes fiscales aplicables

cubrieron en 1993 por este concepto, sin considerar los recargos, multas o gastos de ejecución que se hubiera generado. Debiendo presentar copia de la cédula de declaración predial y el recibo de pago correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

Artículo 11o - Los contribuyentes del Impuesto Predial que durante 1993 no pagaron el Impuesto a su cargo, podran hacerlo y regularizar su situación fiscal para ese año, aplicando al monto enterado en 1992 el factor 1.09. Este pago no causará sanciones ni recargos. Al efecto. si no se han presentado como corresponde deberán entregar la declaración a que se refiere 13 1-By de Catastro del Estado de México exhibiendo el recibo de pago del ejercicio de 1992. Para la regularización de 1994. se estas a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 12o Los contrihuyenles del Impuesto Predial que no hayan pagado el importe a su cargo correspondiente a ejercicios anteriores a 1993, cubrirán el impuesto que adeudan conforme a las disposiciones vigentes que correspondan. hasta 1992. 1 os ejercicios de 1993 y 1994 se determinarán conforme a lo dispuesto en los articulos precedentes.

Artículo 13o.- En el ejercicio fiscal de 1994 los contribuyentes que espontáneamente sepresenten apagar por pr imera vez el Impuesto Predial, cubrirán el importe a su cargo, conforme al impuesto a pagar por los inmuebles de características similares rnás próximos, y según las superficies que tengan Simultanearamente deberán manifestar las cualidades de su predio previstas en los formatos que para tal efecto expida la autoridad correspondiente

Para el pago de cantidades adeudadas por ejercicios anteriores, el impuesto se determinará aplicando al importe establecido en el párrafo quo

| Ejercicio Fiscal | Reducción |
|------------------|-----------|
| 1993 | 10 "n |
| 1 992 | 29 % |
| 1991 | 30 % |
| 1 990 | 40 %, |
| 1 989 | s0 % |

A los montos que resulten, no se les aplicará sanción alguna y gozarán de un 50 % de descuento en los recargos que se genere.

Artículo 14o.- Cuando las autoridades en ejercicio de sus facultades de verificación detecten en 1994 diferencias en las superficies de terreno o de construcción declaradas o en su caso. inmuebles no incorporados al Padrón Catastral, determinarán el impuesto predial conforme a lo establecido en el artículo anterior.

Artículo 15o.- Durante el ejercicio fiscal de 1994, los contribuyentes del Impuesto Predial podrán acudir ante las autoridades fiscales competentes con el propósito de regularizar, corregir o actualizar en su caso, la información proporcionada en 1993 ó en 1992, que al efecto hayan omitido, o aportado en forma errónea a través de los documentos y formatos oficiales, y que sea inherente a las características de sus predios.

En ese sentido. y exclusivamente en estos casos, a dichos contribuyentes no se les fincará ningún cargo por concepto de diferencias del Impuesto Predial por ejercicios fiscales anteriores, ni se les impondrán accesorios legales, tales como recargos, multas o gastos de ejecución.

El importe del Impuesto Predial correspondiente a 1994, se ajustara según los excedentes que resulten conforme a los nuevos datos aportados.

Artículo 16o. Los contribuyentes domiciliados en los Municipios de Huehuetoca, Amecameca, El Oro. Temascalcingo Ixtlahuaca. Jiquipilco, Jilotepec, Sultepec. Temascaltepec, Tejupilco, --enancingo, Coatepec Harinas. Ixtapan de la Sal, Tonatico, Tenango de; Valle, Zinacantepec, Cumpango. gozaran de un descuento del 15% en el pago de los derechos de agua potable y drenaje, contenidos en los artículos 86, 90 y 93 de la Ley de Hacienda Municipal.

Artículo 17o.- Las tasas. cuotas y tarifas de los impuestos y derechos establecidos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, podrán reducirse cuando el Gobierno del Estado así lo convenga con el Gobierno Federal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de que los Municipios tengan mayores participaciones derivadas de gravámenes y Fondos Federales repartibles y siempre que sus montos las compensen.

Dicho convenio será dado a conocer por la Secretaría de Finanzas y Planeación mediante su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

Artículo 1Bo.- El factor de actualización de los montos de aportaciones individuales, respecto a la recuperación de los costos de los servicios públicos derivados de actos permanentes y continuos de la Administración Pública, a que hace alusión la Ley de Aportaciones de Mejoras será de 1.09 para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Artículo 1 Po.- El porcentaje de actualización de los montos de los créditos fiscales pagados fuera de los plazos señalados por las Leyes Fiscales. para el Ejercicio Fiscal de 1994 será de 0.10% por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México. el cual entrará en vigor el día primero de enero de 1994.

ARTICULO SEGUNDO. Cuando se sustituya o se suprima por las instancias jurídicamente competentes. cualquiera de los indicadores con los cuales se determinan las magnitudes de los conceptos u obligaciones fiscales, dichas determinaciones deberán realizarse, aplicando estrictamente su valor equivalente.

**RESEÑAS
DE
LIBROS**

**INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE
LAS HACIENDAS PUBLICAS , " LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA - FISCAL EN MEXICO.
FEDERACION , ESTADO Y MUNICIPIO " , MEXICO,
1994 , 228 PP.**

Por Gerardo Albarrán Cruz *

Me parece oportuno antes de reseñar el trabajo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, en virtud de que constituye un análisis profundo sobre los aspectos jurídicos que regulan la impartición de la justicia administrativa en México entendida esta como los procedimientos establecidos por el orden jurídico para resolver en la vía administrativa o jurisdiccional, las diferencias que existen entre el ente gubernamental y los particulares.

Si bien el trabajo del INDTFEC hace referencia a todos los estados de la República, solamente deslucaremos aspectos relativos a nuestra entidad federativa. debido al mayor interés que los mismos pueden despertar entre los lectores de la Revista

El texto se estructura en 6 capítulos, correspondiendo al primero, la conceptualización de las normas y elementos consustanciales al estado, así como su conformación orgánica.

Con relación al primer punto sería que la norma es concebida como la regla de conducta humana de excelencia. Clasificación de las normas en morales o religiosas, sociales o de conveniencia y jurídicas

Coordinador de Difusión y Publicaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México

Del Estado describe sus elementos: población, territorio y gobierno o poder soberano, y del sistema político mexicano define sus características: repúblicano, democrático, representativo y federal.

Por otra parte, analiza la composición de la administración pública federal, estatal y municipal, en base a sus leyes orgánicas respectivas.

Termina el capítulo precisando que de acuerdo al derecho positivo el órgano encargado de preservar la concordancia y congruencia entre las leyes ordinarias o especiales y la Constitución General es el Poder Judicial, y el procedimiento para corroborar si existe o no tal congruencia normativa es el previsto por los artículos 103, 104 y 107 de la misma Constitución, así como los relativos a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo

Lo anterior permite la integración de un sistema constitucional legal, que tiene una doble finalidad:

1 El Estado debe justificar legalmente sus actos, demostrando su subordinación al interés general.

2.- Los gobernados (particulares), disponen de medios legales para impugnar actos de la autoridad que consideren violatorios a sus derechos.

El segundo capítulo se ocupa de la génesis del control jurisdiccional en los actos de la administración pública. En el caso de México se destaca que al igual que la mayoría de países europeos y americanos, nuestro contencioso-administrativo también proviene de Francia

Se menciona al contencioso-administrativo, como una figura jurídica concebida para proteger al particular, frente a los actos unilaterales de la autoridad administrativa. Su origen se remonta a 1936, con la expedición de la Ley de Justicia Federal que crea el Tribunal Fiscal de la Federación, como instancia de jurisdicción para dirimir controversias de índole fiscal

El importante anteproyecto legislativo estuvo a cargo de los insignes juristas. Antonio Carrillo Flores; Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Guen, y se contó con la valiosa defensa institucional de los entonces ministros del gobierno; Narciso Bassols y Eduardo Suárez_

La jurisdicción contenciosa-administrativa se concibe como un instrumento de cooperación a la eficaz realización de la función gubernamental, en base a una normatividad institucional.

Cabe señalar que hasta antes de 1936 los particulares que consideraban lesionados sus derechos por actos de la administración pública, necesariamente recurrían al juicio de amparo, como única vía para obtener protección frente a actos ilegítimos de la autoridad.

En el tercer capítulo se aborda lo relativo a la justicia administrativa fiscal en México, particularmente en el ámbito federal.

El procedimiento expedito de; contencioso -administrativo fue instituido desde la Colonia, en las leyes 11 y VI, del título V, y leyes I-XXVI y LXXVI I, título XV, del libro II, de la recopilación de las leyes de indias, disponiendo que en los pleitos fiscales en los que interviniera el fisco y real hacienda, se sentencien, ferie/can y acaben sin dar lugar a dilaciones ni se detengan los litigios fiscales.

Debido a lo anterior, el desarrollo del procedimiento en la impartición de la justicia administrativa es de carácter sumario y por lo mismo breve, cota su simplicidad y celeridad de trámites, evitando dilaciones.

Dentro de las actividades administrativas que el estado desarrolla se encuentran las de carácter fiscal o tributario, y dentro de estas se destacan aquellas que facultan a las autoridades para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, en el marco del respeto a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El procedimiento de verificar el cumplimiento de obligaciones tiene dos vertientes: 1) la de la autoridad, y 2) la del particular que consiste en demostrar el cumplimiento de sus obligaciones.

En cuanto a los medios de impugnación destacan los recursos administrativos y el Juicio de nulidad, independientemente del juicio de amparo. Respecto a los primeros una vez satisfechos los requisitos de validez, subsisten los requisitos de admisión, y que son los esenciales por escrito, en tiempo, y que contenga los datos generales y la firma o huella digital del promovido, y los formales que señale claramente la autoridad

responsable del acto impugnado, qué es lo que se impugna de la resolución, los hechos, el derecho y las pruebas.

En relación al recurso administrativo es conveniente no confundirlo con un recurso procesal, el primero es un procedimiento que se sigue ante autoridades administrativas para impugnar un acto o resolución administrativa, mientras que el segundo es el procedimiento que se sigue ante un tribunal, para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea, un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

Los recursos administrativos tampoco deben confundirse con el procedimiento contencioso (juicio de nulidad), pues existen grandes diferencias entre ambos medios de impugnación, y en algunos casos, los primeros deben agotarse previamente a la interposición del segundo, pues de no hacerlo así, constituiría un causal de desobediencia. De las principales diferencias destacan las siguientes.

| RECURSO ADMINISTRATIVO | JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO |
|--|--|
| - La autoridad administrativa es juez y parte | - La autoridad es parte |
| - La controversia es administrativa | - La controversia es un proceso jurisdiccional |
| - Es una función administrativa | - Es una función jurisdiccional |
| - Tiene principios de flexibilidad | - Su procedimiento es rígido |
| - Se termina con una resolución administrativa | - Se concluye con una sentencia |

Veamos a continuación los recursos previstos en el Código Fiscal Federal.

Heshh -ones;ryc detcrn ln r natos lls. ar co ac
el-e . r. Sg - y., | 11, || 1111

E 111.11 iro r, ↑ 4,da l t ,,aangu.

orpanoc;^ z _Lma rdem sn ee.. restera **al**
„aya rc_..rl. _i

oegrisilos lo alr 'spear | el, grado. expresa 3 rrs ylas
prnobasy necios convovertieos

flexosalre a . - Doce t t '- rr,l, u Wlr| &+ m
lacio 1, r, 1 f rthca dei acto
o sout -cieno 1 11), el taad1c1 | SC.

Heca, sos Hevocación

1 H o t t l t p | _mr-tl
H,r | al L , F ll n. al
14-, 7, c, rr **r,-t t tlv,** rf 11 111, **at.**

ald 1 □ rae _ e,1 'ce x ,ir1(t cl,.
aorç | Laaa 11, dir Ai

|| 1s11 F aann1 n
aumudadesenancowcIOn de Vos c 1 n,

L e ;hicoe

k,nd 1,1 ---- 11 cxamer; | 1, ae,1 ■
puetl Junco ,laido ,-- r 0 ,e 11 0
sobre y fa1111r lf c t t. e r1 Hle loar
tr | a,e u r f JNe1 | i r, j ^i..lo | bol
piel f ento nmoda la A.run ltl t nlllundo

El Juicio Contencioso-Administrativo tuvo en nuestro país la evolución siguiente.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo (1853)
Leyes de L. Luis Vallara
Ley de la Tesorería de la Federación (1921)
Ley de Justicia Fiscal (1936)
Código Fiscal de la Federación (1938)
Código Fiscal de la Federación (1966)
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1966)
Código Fiscal de la Federación (1981)
Reformas constitucionales 1916

Finalmente se refieren al Juicio de Amparo y señalan que constituye también una forma de obtener justicia Administrativa Fiscal.

En el cuarto capítulo desarrollan el tema de la justicia administrativa en las entidades federativas. Refieren que en 1987 entró en vigor la reforma a la fracción IV del artículo 16 constitucional, por medio de la cual se otorgó facultad a los estados a efecto de que por donde constituyeron sus instituciones tribunales de lo contencioso administrativo cuya principal atribución sea el dirimir las controversias que se den entre las jurisdicciones administrativas locales y los particulares.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se crea para salvaguardar el principio de legalidad de las actuaciones gubernamentales en el ámbito estatal y que necesariamente se debe contar por parte de las autoridades locales con una área jurídica que la represente ante el tribunal. Específicamente y para el ramo hacendario se le denomina "Procuraduría Fiscal del Estado".

En el Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo opera desde 1987, en forma colegiada, funciona en pleno (3 magistrados) y en 5 salas regionales unitarias.

Los magistrados los nombra el gobernador y los ratifica el Congreso, son inamovibles si cumplen 6 años ininterrumpidos de servicio y gozan de fuero

En relación a las disposiciones de la Constitución Política del Estado de México, relacionadas con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tenemos las siguientes

Artículo 70- Facultades del Congreso. Fracción XI-BIS.- Los nombramientos de magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, serán hechos por el Gobernador del Estado y sometidos a la aprobación de la legislatura.

Fracción XII.- **Hecibir la protesta de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.**

Artículo 88 -Facultades del Gobernador. Fracción XI.-Solicitar al Congreso, la destitución, por mala conducta, de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Artículo 89= Obligaciones del Gobernador. Fracción XXVII-- Nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado, sometiendo los nombramientos a la aprobación de la legislatura.

Fracción XXVIII.- Aceptar las renunciaciones de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

En cuanto a las disposiciones de la Ley Orgánica de La Administración Pública del Estado de México, vinculadas con la justicia administrativa tenemos.

Artículo 21.-Facultades del Secretario de Gobierno-Fracción XIV. Tramitar los recursos administrativos que compete resolver al Gobernador del Estado

Artículo 24.- Facultades de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Fracción XVII. Tramitar y resolver los recursos administrativos en la esfera de su competencia e intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal. cuando tenga interés la Hacienda Pública

Capítulo Cuarto. De los Tribunales Administrativos. Artículo 41.- Para resolver los conflictos entre la administración pública y los particulares existirá., un tribunal de lo contencioso administrativo autónomo e

independiente de cualquier autoridad administrativa.

Artículo 12. El Tribunal Administrativo gozará de plena autonomía jurisdiccional en la emisión de sus resoluciones.

Artículo 13. Para el ejercicio de sus funciones este tribunal contará con el apoyo administrativo del Poder Ejecutivo.

Artículo 44.- La organización, integración y atribuciones del Tribunal Administrativo se regirán por la legislación correspondiente.

En lo concerniente a la fase de los autos, tenemos que en el Estado de México, el Tribunal de lo Administrativo tiene como objetivo, disminuir controversias de carácter administrativo y fiscal entre la administración pública del estado los recursos, tipos de recursos y procedimientos centralizados y los particulares (así como los delitos y delitos de competencia de servidores públicos).

El Tribunal se integra por una sala superior (plena) y varias salas regionales, conociendo estas últimas por razón de territorio.

El término para interponer la demanda es de 15 días y de lo contrario la contestación una vez concluido el día de pruebas y alegatos, se dicta sentencia en un plazo de 8 días.

Como recurso contra una sentencia dictada por el tribunal, se debe de dar lugar a la revisión y el día de la revisión que cuenta con 10 días para interponerlo.

Por otra parte, la representación jurídica de los intereses fiscales de las autoridades hacendarias del Poder Judicial de México recae en el Procurador Fiscal.

El Reglamento Interior de la Secretaría (del Poder Judicial) tiene como finalidad lo siguiente:

En el artículo 10 se prevé la existencia de la Secretaría de la Fiscalía, una unidad administrativa de la Secretaría de la Fiscalía.

El Artículo 8o. establece las facultades de carácter administrativo del Procurador Fiscal.

El Artículo 12o. señala que quedan adscritas a la Procuraduría Fiscal, las direcciones de asuntos jurídico-fiscales, la de legislación y consulta fiscal, y la de asuntos contenciosos-fiscales- Sus principales funciones se encuentran previstas en los artículos 25, 56 y 27 del Reglamento, siendo en materia de justicia fiscal, las siguientes.

- Dictar acuerdos de admisión, trámite y resolución de los recursos administrativos, interpuestos en contra de créditos fiscales estatales, y de los federales y municipales, por coordinación.

- Intervenir en los juicios fiscales, administrativos, civiles mercantiles, penales, etc

- Intervenir en materia de amparo, formulando los informes previo y justificado.

Asimismo, el Secretario de Finanzas ha delegado en el Procurador Fiscal admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos a que se refiere el Código Fiscal, entre otros, cuya cuantía no sobrepase los 500 nuevos pesos, por concepto de créditos principales, es decir. sin considerar accesorios. De igual forma, le delegó el contestar las demandas interpuestas por los particulares ante los tribunales fiscales del Estado y de la Federación, realizando acciones necesarias para la defensa de los intereses del fisco. Cabe recordar que estas facultades pueden ser delegadas en los subprocuradores fiscales.

En el quinto capítulo se analiza la justicia administrativa-fiscal en los municipios. En relación a la Ley Orgánica Municipal tenemos lo siguiente.

Artículo 42 - Facultades de los ayuntamientos. Fracción XVIII= Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio ayuntamiento o el presidente municipal.

Artículo 48.- Facultades del síndico. Fracción II.- La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que estos fueren parte en la gestión de, los negocios de la Hacienda Municipal.

Artículo 113 a 117.- Prevé la existencia de los recursos administrativos de revocación y revisión. El segundo procede contra las resoluciones del primero.

El recurso de revocación se interpone dentro de los 15 días siguientes a la notificación ante quien realizó el acto. debiendo ser resuelto en 15 días, la revisión se tramita en los mismos términos.

En lo referente al juicio contencioso administrativo o de nulidad municipal, cabe destacar que este procedimiento se interpone ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que en esta instancia jurisdiccional es donde se ventilan los juicios contra actos o resoluciones municipales, que hubieren agotado la instancia administrativa de los recursos (si los hubiere), o que fuere optativa su interposición, y cuya resolución sea desfavorable a los particulares.

Respecto a los recursos administrativos en materia fiscal municipal. tenemos que en las leyes de hacienda municipal se encuentran previstos estos medios impugnativos, en la inteligencia de que en no pocos casos, éstos y sus procedimientos forman parte de las leyes de justicia fiscal del estado, o bien se adoptan (por disposición expresa) las reglas del Código Fiscal del Estado. remitiéndose por tal efecto a esa legislación

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Manco no hace referencia a estos recursos. El Código Fiscal Municipal contempla el recurso de reconsideración y establece un plazo de 15 días para su interposición. además la competencia del Tribunal Contencioso-Administrativo.

En el sexto y último capítulo se presentan las conclusiones y propuestas. En virtud de su importancia solo enunciaremos las principales propuestas.

- Se adecue el nombre o designación oficial del Tribunal Fiscal de la Federación, por el de Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo.

- Reformar la fracción IV del artículo 116 constitucional a efecto de considerar dentro del ámbito de competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las controversias de índole municipal.

- Que las entidades federativas que cuentan ya con tribunales de lo contencioso-administrativo, realicen acciones de desconcentración, o en su caso, descentralización, a efecto de que la población pueda acceder de una manera más rápida y cercana, a la impartición de justicia administrativa-fiscal.

- En el ámbito municipal, se prevé la simplificación de los recursos administrativo-fiscales.