

300609



UNIVERSIDAD LA SALLE ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

69

2ej

"LAS FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL
EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL
DE COORDINACION FISCAL".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

RICARDO JAVIER VILLALOBOS MONTALVO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I.- EL FEDERALISMO FISCAL

- 1.1.- La organización de los Estados.
- 1.2.- Sistema de distribución de competencias entre la --
Federación y los Estados miembros.
- 1.3.- Relación entre los niveles impositivos.
- 1.4.- Antecedentes de la Coordinación Fiscal en México.
- 1.5.- Precedente inmediato de la Ley de Coordinación --
Fiscal.

CAPITULO II.- SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

- 2.1.- Aspectos relevantes y objetivos del Sistema Nacio--
nal de Coordinación Fiscal.
- 2.2.- Autolimitaciones a la potestad tributaria local.
 - 2.2.1.- Suspensión o derogación obligatoria de gra--
vámenes.
 - 2.2.2.- Suspensión o derogación opcional de gravá--
menes.

2.2.3.- Uniformación opcional en la estructura de -
gravámenes en materia de inmuebles.

2.3.- La Colaboración Administrativa.

2.4.- Régimen de participaciones conforme al sistema vi--
gente hasta el 31 de diciembre de 1989.

2.4.1.- El Fondo General de Participaciones.

2.4.2.- El Fondo Financiero Complementario.

2.4.3.- El Fondo de Fomento Municipal.

2.5.- Régimen de participaciones con la fórmula de distribi
ción vigente para el ejercicio fiscal de 1991.

2.6.- Variación en los porcentajes de distribución del --
Fondo General de Participaciones con la Reforma - -
Fiscal 1991.

CAPITULO III.- LAS FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

3.1.- Antecedentes.

3.2.- La Reforma Fiscal de 1990.

3.3.- Las Finanzas del Departamento del Distrito Federal.

3.3.1.- Los Ingresos.

3.3.2.- Los Egresos.

3.4.- La afectación de los ingresos del Departamento del Distrito Federal derivada de la nueva política de distribución de participaciones en ingresos federales y su repercusión en la vertiente del gasto público.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

LEGISLACION CONSULTADA.

I N T R O D U C C I O N

La modernización de la vida nacional es el camino que los mexicanos hemos elegido para alcanzar los grandes objetivos de recuperación económica y de justicia social, llegar a ellos, requiere del esfuerzo continuo y de la respuesta positiva de todos los sectores de nuestra -- sociedad, con unidad, patriotismo y corresponsabilidad para avanzar al ritmo de las transformaciones mundiales y -- hacer frente, solidariamente, a las necesidades y caren--- cias que en lo interno resulta imperativo resolver.

En este contexto de modernización la redistribución de la riqueza nacional es principio inspirador y -- prioridad fundamental de la política fiscal instrumentada por la actual administración.

El esfuerzo permanente y substancial en el fortalecimiento de una recaudación dinámica, que apoye la -- estabilidad económica sin imponer un grado de presión fiscal que desincentive el crecimiento de la planta productiva del país, la búsqueda de nuevos esquemas de redistribución del ingreso federal tributario, que proyecten el potencial económico regional hacia el desarrollo integral -- de la nación y, la necesidad de asignar el gasto público --

con equilibrio y selectividad, son los objetivos que dieron contenido a la reestructuración integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para adecuarlo al entorno económico imperante.

La profunda transformación por la que actualmente transita el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, -- conllevó al replanteamiento de las políticas de ingreso -- gasto del Departamento del Distrito Federal, para armonizarlas con las perspectivas financieras y hacer frente a -- las necesidades mas apremiantes.

El replanteamiento en las políticas de captación de ingresos propios, motivó la trascendente reforma a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que entró en vigor el 1° de enero de 1990. Esta reforma dió -- vida al marco jurídico necesario para la modernización del sistema tributario local, simentando solidamente la dinámica recaudatoria requerida para enfrentar los retos financieros que a corto plazo verificará la entidad.

El presente trabajo tiene por objeto analizar -- las políticas de ingreso gasto adoptadas por la actual administración, tanto en el nivel federal como local, para -- adecuarlas al marco de modernización integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Iniciando con una reseña histórica de la conformación del sistema tributario local, desde la supresión del régimen municipal del Distrito Federal y hasta el orden jurídico vigente en 1989, se analiza el esquema financiero de la entidad, principalmente en la vertiente del ingreso pero sin soslayar la del gasto público. El estudio más profundo radica en las reformas a la Ley de Hacienda local aprobadas por el H. Congreso de la Unión en 1989, mismas que entraron en vigor el 1° de enero de 1990, tanto en el aspecto administrativo como en los resultados recaudatorios y perspectivas futuras de captación.

Para concluir, se realiza un análisis práctico de los resultados que la aplicación de la nueva fórmula de participaciones en ingresos federales traerá consigo en el nivel de transferencias que, por este concepto, corresponderán al Departamento del Distrito Federal en los ejercicios fiscales de 1992 a 1994.

CAPITULO I

EL FEDERALISMO FISCAL

CAPITULO I.- EL FEDERALISMO FISCAL.

1.1.- LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS.

En la concepción moderna de Estado, los sistemas federales constituyen una de las dos formas de agrupación de colectividades, la otra, el estado central.

Históricamente han existido otras modalidades de organización política distintas a los Estados Federales y a los Estados Centralistas, así prescindiendo de manifestaciones que ya han perdido toda vigencia como las uniones personales, las uniones feudales o las relaciones entre colonia y metrópoli sobre las que gravitaban los intereses económicos de las antaño potencias imperialistas, puede recordarse que durante los siglos XVIII y XIX, se produjeron agrupaciones colectivas bajo el sistema confederado, algunas de las cuales, no obstante las radicales diferencias entre ambos sistemas, desembocaron con el tiempo en la formación de Estados Federales.

En esencia, las confederaciones surgían para fines concretos, destacando entre ellos, los de carácter económico, y estaban basadas en pactos de Derecho Internacional. No surgía un nuevo estado, los confederados mante

nían su independencia en todos los aspectos no afectados -- por el pacto interestatal, de tal suerte que expresaban más divergencias que intereses en común.

Los organismos de la confederación, tenían escasos poderes y normalmente carecían de potestad sobre los subditos de los Estados Confederados y, para que estos quedasen obligados era necesario que se dictase una Ley para cada Estado que recogiera los acuerdos de la confederación. Así al constituir una unión de Estados independientes sin la unidad propia del Derecho Constitucional, la confederación se limitaba a influir en los aspectos concretos por los cuales había surgido el pacto interestatal.

Limitando, por un lado con las confederaciones y, por otro con los Estados centralistas, surge el sistema federal.

Con la fórmula federal, si surge un nuevo Estado, mismo que se superpone a los Estados que se integran en la Federación. Los subditos de los estados federados, también lo son del Ente Federal. Los integrantes son libres y autónomos en su régimen interior, pero se encuentran comprometidos con un Pacto Federal, de cuya base constitucional emanan los principios internos y externos de la po--

lítica Estatal y Federal.

Entre las naciones que conforman la actual geografía mundial, la mayoría han adoptado la forma de estados centrales, sin embargo, un número importante se rige por el sistema federal, el cual al parecer, resulta especialmente apto para la estructura política de naciones con grandes extensiones territoriales, entre las cuales, se encuentra -- México.

Los Estados Unidos Mexicanos, por voluntad de su pueblo, plasmada en el artículo 40 de la Constitución -- General, estan constituidos bajo el sistema federal, com--- puesto por estados autónomos en todo lo concerniente a su -- régimen interior pero unidos en una federación que rige su acontecer según los principios establecidos en esta carta -- magna.

1.2.- SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FE-- DERACION Y LOS ESTADOS MIEMBROS.

La principal problemática que enfrentan los -- sistemas federales, es el delimitar los ámbitos de competencia de los niveles de gobierno que los integran, siendo este aspecto punto fundamental de regulación constitucional.

Los textos constitucionales varían en cuanto al sistema que utilizan para limitar y distribuir competencias, en principio, pueden distinguirse tres sistemas:

- a) Aquellas constituciones que enumeran de forma taxativa las competencias concretas que corresponden a cada uno de los niveles políticos. En este sistema, considerando que la enumeración nunca puede ser exhaustiva y siempre hay que prever la aparición de nuevas tareas no asignadas expresamente, resulta necesaria la existencia de una norma que atribuya principios de competencia que resuelvan el problema de los casos no previstos, esto rompe el esquema enumerativo y la norma de principios puede fortalecer algún nivel de gobierno no en detrimento de otro, siendo lo más común que el afectado sea el estatal.

- b) El segundo sistema, es utilizado en aquellas constituciones que parten del principio de que los Estados que se federan, conservan, en origen, todas sus competencias que no deleguen expresamente en el texto constitucional en favor de la Federación. Este es el principio más generalizado en las Constituciones Federales y, en ellas, el nivel federal sólo tiene las facultades que derivan de una enumeración limitada de competencias.

- c) El tercer sistema, consiste en atribuir la competencia al nivel federal de gobierno, de forma que a los niveles estatal y municipal unicamente le corresponden las facultades que expresamente les atribuya la Constitución.

Resulta importante destacar, que en la práctica la delimitación y atribución de competencias no depende -- en exclusiva de los textos constitucionales, pues la interpretación que se da a los mismos resulta ser factor insoslayable de su aplicación.

En este sentido, la teoría de los "Poderes implícitos" ⁽¹⁾, ha extendido muy considerablemente la competencia federal. De acuerdo con esta teoría, la atribución al nivel federal de una determinada competencia, implica el poder de recurrir a los medios y crear las instituciones necesarias para llevarla al cabo, asimismo, las competencias -- atribuidas al nivel federal, aunque limitadas el número, -- puedan referirse a categorías extraordinariamente amplias.

(1).- Los poderes implícitos.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.- Revista bimestral No. 46.- Guadalajara Jalisco. 1986. Página 26.

En el caso de México, la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, se rige bajo el sistema en que los Estados Federados conservan, en principio, todas sus facultades, salvo las delegadas expresamente en favor de la federación. Bajo este principio se inspiró el legislador de 1917 y, por voluntad soberana del pueblo fué plasmado en el texto Constitucional.

Por último, el mecanismo de distribución de competencias se complementa con las llamadas materias mixtas, las cuales no se atribuyen de forma exclusiva a ninguno de los niveles de gobierno, sino que respecto a ellas, coexiste la competencia federal y estatal, siendo común que este sea el caso de la materia tributaria.

1.3.- RELACION ENTRE LOS NIVELES IMPOSITIVOS.

La coexistencia de potestad tributaria en los niveles de gobierno, es la causa de la que derivan, como efecto, dos problemas específicos.

- Distribuir la responsabilidad de las fuentes de ingresos, de manera tal que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio en los tres niveles de gobierno.

- Adoptar mecanismos de distribución de ingresos tributarios que permitan compensar las diferencias de capacidad recaudatoria entre iguales niveles, para que exista uniformidad en un nivel de servicios públicos aceptable, sin llegar a la necesidad de imponer un grado de presión fiscal que exceda al existente en otros Estados o Municipios miembros de la Federación.

La anterior problemática, si bien deriva del ingreso público, es indudable que repercute en la vertiente del gasto, por estar íntimamente relacionados y por condicionarse el uno al otro.

En efecto, las fuentes de ingresos que competen a cada nivel impositivo, deben gozar de la dinámica recaudatoria necesaria para hacer frente a los compromisos financieros sin que la carga fiscal resulte confiscatoria para los contribuyentes o sea un factor que obstaculice el desarrollo económico regional o local.

De igual manera, deben adoptarse mecanismos de redistribución de la riqueza nacional, con el claro objetivo de compensar y armonizar los presupuestos de los Estados federados con menores recursos, evitándo así el rezago en -

la infraestructura de servicios públicos y aumentándo la --
calidad de vida de sus habitantes.

Para la solución de la problemática antes plan-
teada, resulta indispensable la estricta coordinación entre
los niveles de gobierno para no afectarse reciprocamente las
fuentes de ingresos y ayudarse mutuamente en aspectos admi--
nistrativos y de control que aumenten la dinámica recaudato-
ria.

La existencia en una misma comunidad de tres -
niveles de gobierno y, por ende, el mismo número de niveles
impositivos, exige una estricta coordinación entre ellos, --
pues de no darse esta, surgirían interposiciones, conflictos
e interferencias que se traducen en diversas e importantes -
dificultades, tanto en la aplicación y administración propia
de los gravámenes como en el buen funcionamiento de la acti-
vidad económica y en la consecución de un adecuado grado de
equidad tributaria.

Para la correcta aplicación y administración -
de las fuentes impositivas, resulta indispensable establecer
la coordinación mediante una adecuada relación de los siste-
mas fiscales, a este respecto, pueden considerarse tres ti-
pos de relación:

- a) Relación entre la imposición federal y la de los -- Estados Miembros.
- b) Correlación Fiscal entre los distintos Estados miembros.
- c) Relaciones fiscales de los Estados miembros con sus localidades.

Del primer supuesto, pueden derivarse las siguientes situaciones:

Primero.- Separación de fuentes impositivas.- En este caso se atribuyen a cada uno de los niveles de gobierno fuentes impositivas diferentes, de forma tal que la atribuida a uno de ellos no pueda ser utilizada por el otro; con este sistema se evita la superposición de impuestos de la misma naturaleza y todos los inconvenientes que lleva consigo esta situación.

Segunda.- Utilización de las mismas fuentes impositivas por los dos niveles de gobierno sin coordinación.- Este sistema permite que tanto la Federación como los Estados miembros, acudan a las mismas fuentes impositivas; con este sistema se produce superposición de gravámenes sobre la misma base y sobre el

mismo contribuyente pero regulados por legislaciones diferentes, con características de administración dispares y exigido por autoridades -- distintas. En este sistema puede derivar en una carta fiscal excesiva sobre los contribuyentes, fomentando la elusión y la evasión fiscal, obstaculizando el desarrollo económico y propiciando fricciones entre los dos niveles de gobierno.

Tercera.- Impuestos relacionados o imputación de impuestos.-

Con este sistema tanto la federación como los -- Estados miembros recurren a la misma fuente impositiva y, cada nivel exige su propio impuesto pero aquí se produce ya un amarre entre las dos figuras impositivas, toda vez que el gobierno federal deduce de la cuota de sus impuestos, las cuotas de impuestos abonadas al Estado, en su totalidad o hasta cierto límite; en este sistema, si bien ambos niveles utilizan la misma fuente, -- realmente el gobierno reserva una parte de la -- misma para los Estados.

Cuarta.- Impuestos relacionados con deducción de las cuotas estatales como gasto.- Este sistema considera a los impuestos estatales como un gasto dedu-

cible para determinar la base imponible del gravámen federal; en la hacienda federal, este sistema además de justificarse como un ajuste necesario de los ingresos brutos de un contribuyente para determinar su verdadera capacidad financiera, constituye también un mecanismo de transferencia de ingresos del gobierno federal a los gobiernos estatales, sin incrementar de manera -- impactante la presión fiscal.

Quinta.- Imposición Unica.- Impuestos compartidos.- Este sistema constituye una de las formas más típicas de coordinación de sistemas fiscales; en este -- supuesto, el nivel superior se encarga de la -- recaudación de su impuesto y del estatal, pero -- los Estados siguen conservando la titularidad -- del gravámente y cierta libertad en su regula--- ción, cuando esta ha de ajustarse en mucho a la del impuesto federal para eviatar problemas de -- administración, por su parte, el nivel federal -- transfiere ingresos a los Estados o Municipios -- mediante el establecimiento de fondos federales distribuibles.

Sexta.- Imposición única. Sistema de arrendamiento de Impuestos.- Mediante este sistema, un nivel de gobierno cede a otro el derecho a exigir un impuesto determinado, a cambio del pago de una cantidad, para cuya fijación puede atenderse al importe de las recaudaciones obtenidas en ejercicios anteriores, por porcentaje fijo sobre la recaudación real o en cantidades percapita.

Séptima.- Imposición única. Participación en los Ingresos⁽²⁾.- Este sistema fué propuesto por Heller para resolver la insuficiencia de recursos de los Estados Unidos de Norteamérica, y consistía en que el gobierno federal transfería a los Estados el importe correspondiente al 1 % o al 2 % de la recaudación de su Impuesto General sobre la renta de las personas físicas, el cual se distribuía de acuerdo a sus respectivos censos de población. La transferencia se hacía mediante un fondo especial.

(2) W.W. HELLER.- Nuevas Dimensiones Políticas Económicas.- Madrid 1977 Página 40.

Por lo que respecta a la correlación fiscal entre diversos Estados miembros, al no existir la posibilidad de que ambos hagan concurrir su potestad tributaria sobre la misma fuente impositiva, las relaciones entre sus sistemas deben ser tendentes a la uniformidad nacional, de tal suerte que puedan enfrentar sus respectivos compromisos financieros sin imponer un grado de presión fiscal que exceda al existente en otro Estado miembro; asimismo, la relación debe atender al concepto de la colaboración administrativa.

Respecto a las relaciones fiscales de los Estados miembros con sus localidades, las mismas pudieran incurrir en cualquiera de los siete supuestos de relación entre la federación y los Estados, no obstante, en el caso de nuestro país, se debe recordar que el Municipio carece de facultades legislativas lo que impide que establezca cargas impositivas sobre fuente alguna, y los ingresos que integran su hacienda pública son aquellos que expresamente le atribuye el texto constitucional en su artículo 115 fracción IV. En este marco de relación de jurídica fiscal, los Estados deben adoptar formas de distribución que armonicen el desarrollo integral y equilibrio de la localidad.

Un aspecto fundamental en las relaciones fiscales entre los diversos niveles de gobierno es la mutua colaboración administrativa, pues entre sus administraciones tributarias pueden intercambiarse datos e información que les sirva para completar las relaciones de contribuyentes, descubrir hechos imponibles no declarados o conocer la verdadera valoración de las bases imponibles y evitar efectos recaudatorios o aplicativos de los gravámenes no deseados por la autoridad.

Para fortalecer el federalismo fiscal y hacer posible la colaboración administrativa, necesaria para regular las relaciones fiscales entre los diversos niveles impositivos, se han utilizado diversas técnicas e instrumentos administrativos, siendo las primeras para el manejo de las acciones de colaboración y las segundas las formas en que se disponen las técnicas.

Entre las técnicas administrativas existentes, destacan por su aplicación en materia fiscal la transferencia, la adhesión y la coordinación: entre los instrumentos, los convenios y los acuerdos. El Maestro Gabriel -- Ortíz Reyes, en su libro "El control y la disciplina en la Administración Pública Federal", los define de la siguiente --

manera⁽³⁾:

1. Técnicas Administrativas:
 - A) Transferencia: Cuando un ente asigna a otro que no está sujeto a su autoridad jerárquica, funciones o recursos que le son propios, independientemente del título o forma jurídica en que se realice tal asignación.
 - B) Adhesión: Cuando sus actividades las realiza un ente conforme a los ordenamientos preestablecidos por la entidad proponente, respecto de la cual, el ente adherido únicamente manifestará su voluntad de sujetarse al contenido y términos del convenio o acuerdo.
 - C) Coordinación: Cuando varios sujetos o personas públicas, conforme a los ordenamientos jurídicos que los rigen, convienen la forma de ejercer sus respectivas competen-

(3) ORTIZ, REYES GABRIEL.- El control y la disciplina en la Administración Pública Federal.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación y fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, D.F. 1988. Página 85.

cias en materias que les son propias conforme a un programa preestablecido.

La utilización de estas técnicas no sólo deriva de la norma legal, sino que puede estar consignada en un instrumento administrativo que con base en la propia norma permita su ejecución.

2.- Instrumentos Administrativos.

- A) Convenio: Cuando la disposición legal o Constitucional autorice la negociación entre diversos titulares de instancias de gobierno.

- B) Acuerdo: Cuando la autorización base de la negociación provenga de un convenio general autorizado por la Ley o la Constitución y tendrá por objeto el desarrollo específico de una materia prevista en lo general por el convenio.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que la coordinación en materia de administración tributaria o colaboración administrativa, es la realización ordenada de acciones,

facultades y esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno para el fortalecimiento del Federalismo Fiscal, las cuales se pueden realizar conjunta o separadamente, conforme a la decisión expresada en el convenio de colaboración o coordinación.

Las posibilidades de la colaboración administrativa son indiscutibles, pero para que opere adecuadamente tienen que darse y fomentarse las condiciones que la favorezcan, así tenemos que cuanto mayor sea la semejanza entre la regulación, aplicación y administración de los impuestos federales y locales, más fácil será establecer esquemas de retroalimentación recíproca de sus administraciones.

La colaboración administrativa puede incluso ampliarse al grado de administración coordinada de gravámenes, mediante la cual un nivel de gobierno transfiere en favor de otro la administración de algún gravámen, conservando la titularidad del mismo, pero no las funciones inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza.

Para el armónico desarrollo de la coordinación de gravámenes, también se transfieren las funciones de:

- a) Integración del registro federal de contribuyentes.
- b) Asistencia al contribuyente.
- c) Imposición y condonación de multas.
- d) Resolución de recursos administrativos.
- e) Actuación de juicios.
- f) Devolución de cantidades pagadas de más o indebidamente.

La técnica de transferencia usada en los Convenios de Coordinación Fiscal, resulta la más idónea para lograr los fines que persigue la colaboración administrativa, al responsabilizar al ente al que le han sido transferidas las facultades del correcto ejercicio de las mismas, en beneficio propio y de los otros niveles impositivos.

1.4.- ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO.

Una de las causas primeras de la coordinación fiscal en un Estado constituido bajo el sistema federal, resulta ser el buscar una solución de fondo al problema de la concurrencia impositiva, el cual consiste en que -- los niveles de gobierno, coexistentes en una misma comunidad, se allegen de las mismas fuentes impositivas para -- obtener los ingresos necesarios para sufragar el gasto -- público.

En la República Mexicana se presenta el fenómeno de la concurrencia impositiva porque, salvo algunas -- fuentes tributarias reservadas a la federación y relativamente a los municipios, en materia fiscal pueden concurrir gravando las mismas fuentes tres entidades exactoras, la Federación, los Estados y los Municipios, los dos primeros dotados de potestad legislativa para establecer con tribuciones.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo, haremos referencia a la forma en que México ha intentado -- brindar solución al problema de la concurrencia fiscal a partir del régimen constitucional de 1917. La Coordinación Fiscal Nacional, medio invariablemente utilizado por

los gobiernos postrevolucionarios para dar solución al -- problema, ha tenido un desarrollo gradual.

A continuación se presenta una breve semblanza del desarrollo de la Coordinación Fiscal en México en el referido período⁽³⁾:

"EL PANORAMA FISCAL MEXICANO MOSTRABA HACIA 1918, LO SIGUIENTE:

- El sistema hacendario recogía del antiguo - esquema tributario la multiplicidad de im- puestos, cuyo resultado había sido una masa confusa de gravámenes mal combinados y de - escasa recaudación.
- Una parte importante de la riqueza nacional, se encontraba ligeramente gravada o desgra- vada por completo.
- Gran parte de la riqueza productora la con- trolaban extranjeros o no residentes en el país.
- La riqueza nacional se encontraba muy con- centrada y el peso de la carga tributaria - recaía sobre las clases bajas.
- El consumo, no la propiedad ni la renta, -- era una de las bases impositivas más comunes.

(3) Información tomada de la revista bimestral del instituto para -- el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. No. 56 Pág.30

- El Gobierno Federal ejercía un control casi -- privativo sobre más fuentes generales de ingresos, lo que repercutía en mas bajos impuestos estatales y municipales.
- Los estudios sobre política fiscal, recomendaban no tanto que el gobierno federal dejará -- de controlar las fuentes impositivas, sino -- que otorgará mayor participación a los esta-- dos".

Entre 1918 y 1930 se observan acciones aisladas tendentes a resolver el problema financiero que enfretaban los estados, a través del otorgamiento de participaciones en impuestos federales y subsidios. No obstante, estas -- acciones si bien aliviaban ligeramente las presiones finan-- cieras estatales y hacía posible atender, de manera preca-- ria, las necesidades más apremiantes, no solucionaban de -- fondo el problema ni sentaban una panorámica clara y cierta respecto a un nivel constante de ingresos con que la -- entidad pudiera contar a futuro para financiar su creci-- miento económico.

Asimismo, si bien se aplica el concepto de par-- ticipaciones a las entidades federativas, estas transfe-- rencias eran sobre algunos ingresos con diversas tasas de participación y sólo para determinadas entidades, amén --

de no estar debidamente reguladas por algún cuerpo legal, lo que en ocasiones convertía su obtención en logros negociados con el gobierno central.

Dentro del gobierno del Presidente Plutarco -- Elias Calles se realizan esfuerzos tendentes a mejorar -- la situación de los sistemas hacendarios, destacando la -- primera Convención Nacional Fiscal de 1925, cuyo cometido se encamina a uniformar el sistema de tributación, a estabilizar la concurrencia federal y estatal, y a coordinar -- de manera más sistemática a estos niveles impositivos.

En 1933 el entonces Presidente de la República -- Abelardo Rodríguez llevó a cabo una segunda Convención -- Nacional Fiscal, entre cuyos puntos principales de estudio se encontraba el de una reforma constitucional para delimitar, definitivamente, los campos de imposición, sentar -- las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y su coordinación con el sistema federal.

La tercera Convención Nacional Fiscal, se realizó en 1947, siendo Presidente el Licenciado Miguel Alemán, como puntos importantes de análisis en esta convención, -- se encontraban el de simplificar el sistema de impuestos -- de la federación y la coordinación de este nivel de gobier

no con los estados y municipios.

En esta última convención, se puntualizaba que -- el serio problema fiscal por el que atravezaba el país, -- era el mismo que en 1925, en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, -- pero agravando enormemente como consecuencia de 22 años -- más de vida de un régimen que ya, en aquel año, se calificaba de antieconómico e inequitativo, que lejos de haberse mejorado se había empeorado con la creación de nuevos impuestos Federales, Estatales y Municipales, más complicados en si mismos y con menor armonía en el conjunto nacional impositivo, situación que se consideraba ya insostenible.

En términos generales las tres convenciones nacionales fiscales propugnaron por delimitar, constitucionalmente, los campos de imposición encomendados a cada nivel de gobierno y por sistematizar los medios de control -- sobre los contribuyentes respectivos, lo que se traduciría en eliminar los problemas derivados de la concurrencia impositiva y en estimular la dinámica recaudatoria.

El siguiente esquema distributivo de las fuentes impositivas, fue pauta común entre 1925 y 1947.

-Contribuciones privativas del gobierno federal, sobre la base de participación a gobiernos estatales y municipales:

- Comercio Exterior.
- Sobre la renta
- Recursos naturales.
- Instituciones de crédito y seguros.
- Especiales a la producción industrial.
- Servicios públicos y concesiones federales.
- Propiedad territorial.

-Contribuciones privativas de los Estados:

General al comercio y la industria, sobre la base de su unificación nacional, bajo el esquema de cuotas máximas por estado.

Si bien las conclusiones de las convenciones nacionales fiscales tuvieron escasos resultados en la práctica, en forma directa sentaron las bases de algunas acciones que conformarán la coordinación fiscal ulterior, al ser cuestión presente en todas ellas la problemática de la concurrencia fiscal y la inegable necesidad de armonizar las relaciones entre los niveles políticos.

Así por ejemplo, en 1934, 1942 y 1949, entraron en vigor reformas al artículo 73 de la Constitución General para delimitar la acción impositiva del Gobierno Federal en algunas actividades industriales, creándose con esto los denominados impuestos especiales de la federación.

De manera indirecta, podemos citar, como resultados de la tercera convención los siguientes:

- La Ley que regula el pago de participaciones a las entidades federativas de 29 de diciembre de 1948.
- La primera Ley Federal sobre ingresos Mercantiles de 1948.
- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 28 de diciembre de 1953.
- La Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebran convenio de coordinación en materia de impuestos federales sobre ingresos mercantiles de 1o. de enero de 1954.

Es ineludible destacar que la Ley de Impuesto - Federal sobre Ingresos Mercantiles fue determinante en la evolución de la coordinación fiscal, al constituirse en - la vía práctica de unificación de la imposición local indirecta al consumo, bajo un relativo sistema de cuota - - máxima en sus inicios y, posteriormente, en forma de porcentajes sobre su rendimiento.

Cabe aclarar, que en su origen este impuesto no fue de carácter participativo sino era un intento de armonizar los impuestos federales, estatales y municipales sobre comercio e industria en un sólo sistema, en el cual el contribuyente entraba en relación con una sola autoridad fiscal y cumplía, ante ella, sus diversas obligaciones como si se tratará de un sólo impuesto, cuando en realidad el contribuyente al pagar una tasa del 3 % sobre -- sus ingresos por enajenaciones y servicios estaba cubriendo dos gravámenes distintos, uno aprobado por el Congreso de la Unión a la tasa del 1.8 % y otro establecido por -- la legislatura del estado que no podía sobrepasar la tasa del 1.2 %. Si los estados decidían adoptar el sistema - de la Ley Federal, celebraban un convenio con la Federa-- ción que se denominó "Coordinación en Ingresos Mercanti-- les", convenio que debía ser aprobado por la Legislatura local para tener plena aplicación jurídica.

En este sistema, el Distrito Federal quedó coordinado por Ley y por convenio casi la mitad de los estados. Los que no se coordinaron mantuvieron su libertad de gravar a tasas más altas o más bajas que la del 1.2 % que como límite máxima señalaba la Ley Federal.

En 1972 se llevo a cabo una reforma trascendente en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, al elevarse la tasa federal al 4 %. Si el estado se coordinaba, recibiría una participación del 45 % de la recaudación federal, si no lo hacía, la tasa del 4 % sería íntegra para la federación y el estado conservaría su libertad de establecer la tasa local.

El Distrito Federal, nuevamente, quedo coordinado por Ley, y por convenio se coordinaron la totalidad de las entidades federativas.

En el año de 1978 la federación adoptó la importante decisión de transformar el impuesto sobre ingresos mercantiles en un impuesto al valor agregado, con tal motivo, se revisó a profundidad el régimen de participaciones existentes, concluyéndose que el sistema de otorgar participaciones sobre cada peso recaudado resultaba inadecuado para el nuevo impuesto, tambien se observo que entre los números impuestos que tenía la federación, algu-

nos eran participables y otros no, amén de que los porcentajes de participación variaban de impuestos a impuestos, la situación resultaba caótica.

La Federación decidió eliminar sus impuestos a producciones y consumos diversos, muchos de los cuales se compartían con los Estados, esta medida de simplificación ha determinado que en la actualidad, la mayor parte de la recaudación federal impositiva provenga de cinco fuentes principales.

1. Impuesto. Sobre la Renta.
2. Impuesto al Valor Agregado.
3. Impuesto Sobre la Producción y Servicios.
4. Impuestos al Comercio Exterior.
5. Derechos por la extracción de Petróleo.

En materia de participaciones, se decide continuar pagándolas a Estados y Municipios, pero ya no sobre esta o aquella contribución, sino sobre la recaudación federal total, de tal suerte que en la actualidad todos los gravámenes federales son participables.

Para regular el nuevo enfoque del sistema de participaciones, se aprueba en 1978, junto con la Ley - -

del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Coordinación -- Fiscal, ambas entran en vigor el 1o. de enero de 1980.

1.5.- PRECEDENTE INMEDIATO DE LA LEY DE COORDINACION FIS CAL.

El año de 1979, fué el último en que subsistió el esquema tradicional de participaciones de las entidades federativas en ingresos federales, pues la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 entraría en vigor en 1980.

El nuevo sistema de participaciones, tiene su -- causa primera en la solución a dos problemas fundamenta-- les que afectaban severamente los ingresos estatales y -- municipales:

- Frente a los gravámenes participables inelás-- ticos, estos son, los de irrelevante aumento en la recaudación al incrementarse los im--- puestos, los gravámenes no participables se presentaban con una gran dinámica recaudato-- ria, particularmente el impuesto sobre la -- renta, resultándo necesario un nuevo enfoque de fondo en el régimen tradicional.

- La oportunidad en el pago de las participaciones.

Existían tres importantes rubros de impuestos - federales de cuya recaudación no se otorgaba participación alguna a los Estados y Municipios, estos eran:

- 1) Los establecidos en tarifas generales de los impuestos a la importación y a la exportación.
- 2) El impuesto sobre la renta de las personas físicas en todos sus aspectos.
- 3) Los impuestos establecidos en la Ley General del timbre.

Los impuestos sobre comercio exterior, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados y, especiales sobre energía eléctrica, tabacos, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, cerveza y explotación forestal, eran participables por disposición expresa del artículo 73 - - fracción XXIX de la Constitución General de la República.

También existían impuestos federales en los cuales, ante la ausencia de disposición constitucional expresa, las leyes invitaban a los Estados a no establecer o suspender impuestos sobre ciertas materias, a cambio de lo cual, la federación otorgaría determinada participación en ellas, tal era el caso de los gravámenes a consumos diversos.

Las participaciones en los casos de impuestos no especiales de la federación, entendiéndose por estos los establecidos en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, se otorgaban mediante declaratoria federal de que en el Estado no existía otro gravamen concurrente sobre la fuente impositiva.

Existían disposiciones fiscales federales que permitían otorgar participación en la recaudación a los Estados, siempre que estos celebrarían convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los cuales, voluntariamente, restringían su potestad tributaria sobre determinadas fuentes de ingresos.

Las tasas de participación variaban de impuestos a impuestos, siendo la mínima del 1 % en tratándose del impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso y, la máxima del 50 % en impuesto a la explotación pesquera.

El proceso de distribución de participaciones - era diferente en los diversos gravámenes, atendiendo al - lugar de producción, de consumo o de percepción del ingreso.

El pago de las participaciones a estados y municipios, solía estar desfasado en varios meses. Para su -- pago era necesario que llegára a las autoridades centra- les las constancias de pago del impuesto y la información del contribuyente respectivo sobre las entidades en que - se realizó el proceso productivo o a las que enviáron sus productos para comercializar y consumir, para así la au-- toridad estar en posibilidades de determinar y transferir a las entidades el monto de las participaciones.

Aun cuando el monto total de las transferencias federales vía participación a estados y municipios se in- crementa en términos nominales año con año, la recauda--- ción federal global decrecia en términos reales como pro- ducto de la grave crisis en que se encontraba la econo--- mía mexicana, crisis que se caracterizaba por una fuerte inflación, por graves desequilibrios en el sector externo que debilitaban a la planta productiva nacional, por un - índice de desempleo creciente, la pérdida del poder adquisitivo del salario y por un deterioro en las finanzas - -

públicas que limitaban las posibilidades del Gobierno para cumplir con todas sus obligaciones sociales y de alentar el crecimiento económico nacional y regional.

La necesidad de enfrentar la situación caótica imperente en la distribución de la riqueza nacional, la urgencia de incrementar en términos reales la recaudación y la impostergable solución a las justas reclamaciones de mayores transferencias a las entidades federativas que, en esencia se traducen en el reclamo popular de mejores condiciones de vida, forzaron a la adopción de un nuevo régimen de participaciones que de otra manera hubiese complicado aún más el sistema tradicional al incorporarle -- las peculiares características del impuesto al valor agregado.

En este entorno económico surge la Ley de Coordinación Fiscal y el nuevo sistema de participaciones, como una esperanza financiera para los estados y municipios, y como una noble vía para transitar hacia el fortalecimiento del federalismo fiscal.

CAPITULO II

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

CAPITULO II.- SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

2.1.- ASPECTOS RELEVANTES Y OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Contener el deterioro de las finanzas estables y municipales resultaba imperativo para fomentar el crecimiento económico integral del país. El objetivo trazado por el Plan Nacional de Desarrollo implicaba el fortalecimiento del desarrollo regional mediante mayores transferencias de recursos provenientes de la recaudación fiscal, objetivo para cuya realización resultaba indispensable el rompimiento del esquema existente de distribución de ingresos federales.

Así, el gobierno federal al iniciar una trascendente reforma fiscal mediante la transformación del impuesto sobre Ingresos Mercantiles en un impuesto al valor -- agregado, la eliminación de impuesto especiales a la producción y consumos diversos, rompe el esquema antieconómico e inequitativo del sistema de participaciones con que venía transfiriendo recursos a los Estados y Municipios, para establecer el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, teniendo como marco jurídico la Ley de Coordinación Fiscal, misma que entró en vigor el día 1º de enero de 1980.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, comprende los siguientes aspectos:

- La Coordinación Tributaria.
- El Establecimiento de Participaciones en Ingresos Federales.
- La Distribución de las Participaciones.
- La Colaboración Administrativa.
- El Establecimiento de Organismos de Coordinación.

Considerando que una de las causas primeras que inspiran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es abatir el problema de la concurrencia impositiva, doble entre los niveles de gobierno que coexisten en el Sistema Federal que rige la estructura política de nuestro país, resulta indispensable establecer la coordinación tributaria como un elemento vital del sistema.

La coordinación tributaria consiste en la distribución convenida que los niveles de gobierno hagan de las fuentes impositivas, de tal manera que no concurren sobre ellas la potestad imponible de los Estados y de la Federación. El resultado se obtiene autolimitando la facultad impositiva de un ente tributario en favor de otro que se -

reserva esa fuente de ingresos. Es común que sean las entidades federativas quienes se autolimiten en favor de la federación.

Derivado de la coordinación tributaria, las fuentes impositivas que de manera convenida subsisten en favor de los Estados se ven disminuidas cualitativa y cuantitativamente, reduciéndose así la captación de ingresos necesarios para sufragar el gasto público y fomentar el desarrollo económico de la entidad. En contrapartida, se establece el sistema de participaciones en ingresos federales, a través del cual y mediante la creación de fondos financieros nutridos con aportaciones federales, se transfieren recursos fiscales a las entidades federativas para hacerlas coparticipes de la riqueza nacional.

La distribución de participaciones se refiere a los criterios y mecanismos operativos instrumentados para la transferencia de ingresos fiscales federales, a través de los fondos financieros, a las entidades federativas y a los municipios. En este aspecto se comprende la fórmula de distribución y la oportunidad en el pago de las participaciones.

Otro aspecto, no indispensable pero necesario,

de la coordinación fiscal lo constituye la colaboración administrativa dado que nuestro sistema de coordinación -- fué concebido con carácter integral, requiriéndose de la colaboración por las ventajas de armonía, simplificación y economía que se obtiene en la dinámica recaudatoria.

Según lo establecido en el artículo 1° de la Ley de Coordinación Fiscal, ésta tiene por objeto:

- a) Coordinar el sistema impositivo de la federación con los Estados, municipios y Distrito Federal.
- b) Establecer las participaciones que correspondan a las haciendas estatales, municipales y del Distrito Federal en los ingresos federales participables y distribuirlos.
- c) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre los diversos niveles de gobierno.
- d) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Esta Ley, hasta antes de la reforma de 1990, se guía en esencia un esquema resarcitorio para con los Estados que autolimitaban sus facultades tributarias por adherirse al nuevo sistema de participaciones: esto es, las -- transferencias de recursos federales obedecían, en canti-- dad, a los ingresos que las entidades federativas dejában de percibir por su adhesión al Sistema Nacional de Coor--- dinación Fiscal, reconociendo el esfuerzo recaudatorio local mediante una fórmula de distribución de participacio--- nes acorde a la contribución de cada Estado de los fondos financieros distribuibles.

Los propósitos fundamentales de este esquema de - distribución de participaciones eran, entre otros, que todos los Estados y el Distrito Federal gozarán, de manera - proporcional a su capacidad recaudatoria y compensados por un fondo complementario, de toda la riqueza generada por - el desarrollo nacional que el mecanismos de racaudación y distribución resultará más dinámico, integrador de las re- laciones fiscales entre los niveles de gobierno y globali- zador de las participaciones.

El crear un sistema integrador de las relaciones fiscales entre la federación, los estados, municipios y el

Distrito Federal, implicó una transformación de fondo en las relaciones jurídicas establecidas entre estos niveles impositivos, al eliminar la discriminación en fuentes de ingresos tributarios para que a través de una sola expresión de voluntad jurídico-política de las partes, éstas se incorporarán a la totalidad de un conjunto de interrelaciones preestablecidas en la Ley y en los convenios, de manera que las incorporadas adquieran un conjunto de derechos -- y obligaciones uniformes e indivisibles al ascender a la calidad de miembro del Sistema Nacional de Coordinación -- Fiscal.

Asimismo, para crear el régimen globalizador de las participaciones, se partió de la base de que el problema de las mismas era una cuestión cuantitativa por lo que su distribución debería estar fincada en razones puramente recaudatorias, teniendo como método el fijar la proporción que de la recaudación de todos los impuestos federales -- correspondía a Estados, Municipios y al Distrito Federal, la cual sería distribuída a través de los fondos financieros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal⁽⁴⁾:

(4).- Información tomada del Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Diciembre de 1978. Publicación oficial del H. Congreso de la Unión.

Este régimen globalizador trae consigo un gran efecto simplificador en el manejo administrativo de las participaciones, dándole mayor fluidez y oportunidad al pago de las mismas.

Con el nuevo mecanismo de distribución de participaciones se logra asociar el crecimiento de los recursos de Estados, Municipios y Distrito Federal provenientes de esta fuente de ingresos, a la dinámica del crecimiento conjunto de los recursos tributarios federales.

Esta Ley de Coordinación Fiscal establecía la creación de tres fondos financieros para transferir ingresos federales a los Estados, Municipios y al Distrito Federal; estos fondos que se formaban con un porcentaje fijo de la recaudación total proveniente de impuestos y derechos eran los siguientes:

- a) Fondo General de Participaciones.
- b) Fondo Financiero Complementario.
- c) Fondo de Fomento Municipal.

Cuantitativamente el Fondo General de Participaciones resulta ser el más importante. Para su distribución se atiende a la contribución que cada entidad apor-

ta dentro del total de la recaudación federal impositiva, siguiendo un esquema resarcitorio.

El fondo financiero complementario, sin antecedente alguno en el Derecho Fiscal Mexicano, tenía por finalidad el compensar a las entidades que obtuviesen menores ingresos del fondo general, a través de una fórmula de distribución inversamente proporcional a la del citado fondo general, fomentando así el crecimiento económico de las entidades menos desarrolladas y haciendo más equitativas las transferencias de recursos federales.

Respecto al fondo de fomento Municipal, este trata de suplir la falta de ingresos tributarios derivados de la carencia de facultades legislativas de los municipios, con lo que se puso fin al sistema de concesiones y ayudas federales en apoyo a los programas municipales, y se incluyó el sistema de participaciones de fuentes exclusivas y especiales que la federación otorgaba en el esquema tradicional.

Con los fondos anteriores y la plena aplicación del nuevo sistema de participaciones, se inicia también la redistribución de los gastos públicos, llevando los ingresos en forma directa a las entidades federativas, quienes a través de su administración y control obtienen una mayor

eficiencia en el cumplimiento de sus programas, lográndose así, dar al crecimiento económico regional una fuerza y es tímulo acordes al desarrollo nacional.

El esquema resarcitorio establecido en la fórmula de participaciones derivadas del articulado de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, tuvo plena aplicación hasta el ejercicio fiscal de 1989. Para 1990 el Congreso de la Unión aprobó diversas y trascendentales reformas a esta Ley, mismas que entraron en vigor el 1° de enero de 1990.

Con esta reforma fiscal se rompe el esquema resarcitorio bajo el cual se distribuían los ingresos participables a las entidades federativas, para instituirse en su lugar, un sistema redistributivo del rendimiento neto -- del total de la recaudación federal, sustituyéndose los -- tres fondos financieros existentes por un fondo general y otro de fomento municipal.

La fórmula de distribución del fondo general de participaciones, incorpora como elemento innovador el factor poblacional, conviniéndolo con el aspecto recaudatorio para fijar el porcentaje distribuible a las entidades federativas.

Otro aspecto importante de la reforma fiscal, resulta ser la centralización en la recaudación del impuesto al valor agregado. En efecto, este impuesto federal al consumo, desde 1980 a través de convenios de coordinación con entidades federativas fué delegado a estas en administración, centralizandose a partir de la reforma y pasar a ser administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente, las entidades sólo tienen ingerencia en el impuesto al valor agregado en tratándose del ejercicio de las facultades de comprobación.

Con la centralización del impuesto al valor agregado si bien es cierto que las entidades federativas no ven mermados sus ingresos pues, con independencia del órgano recaudador, pasan a formar parte del fondo general de participaciones, también lo es que se debilita senciblemente la fuerza del fisco local al disminuir su presencia fiscal ante los contribuyentes.

Para la plena aplicación de la nueva fórmula de participaciones se establece un período transitorio que abarca los ejercicios fiscales de 1991 a 1993, aumentando anual y paulatinamente el porcentaje distribuible en proporción directa al número de habitantes y disminuyendo de manera inversa el porcentaje distribuible por impuestos --

asignables, para así en 1994 aplicar plenamente los porcentajes de 45.17 sobre cada rubro participativo.

Para 1990 se crea un fondo de contingencia, compensatorio de la disminución nominal en ingresos vía participaciones que pudiese sufrir algún Estado o el Distrito Federal, garantizándoles de esta forma, como mínimo, impuestos asignables en la misma cantidad recibida en el ejercicio fiscal de 1989.

Cabe señalar que si bien la Ley de Coordinación Fiscal establecía el año de 1990 como el primero en el cual se aplicara la nueva fórmula de distribución, ante la problemática técnica y los importantes efectos negativos para algunas entidades, se postergó para 1991, aplicándose en 1990 el sistema tradicional de distribución.

El Distrito Federal destaca entre las entidades cuyos ingresos por participaciones serán negativamente impactados con la nueva fórmula de distribución del fondo general de participaciones, estimándose una disminución real comparativa con ejercicios anteriores de hasta siete puntos porcentuales durante el período de transición, para estabilizarse en 1994 en un nivel similar al de 1990, disminución en el ingreso que se traduce necesariamente en una contracción en el ejercicio del gasto público.

2.2.- AUTOLIMITACIONES A LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL.

2.2.1.- SUSPENSION O DEROGACION OBLIGATORIA DE GRAVAMENES.

El sistema integrador de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno incorpora a las partes a la totalidad de un conjunto de interrelaciones preestablecidas en la Ley y en los convenios, de manera tal que los derechos y obligaciones adquiridos se vuelvan uniformes e indivisibles. En este sentido, las entidades que ascienden a la calidad de miembro del sistema, ya sea su adhesión por convenio o por Ley, están obligadas a suspender o derogar impuestos locales o municipales sobre fuentes que ya están gravadas federalmente.

Para determinar cuales son las fuentes de ingresos sobre las cuales las entidades adheridas al sistema deben derogar de manera obligatoria sus gravámenes locales, deben analizarse, en primera instancia, las disposiciones constitucionales en materia tributaria y todas las Leyes Tributarias Federales existentes, de ellas se obtienen las fuentes de ingresos federales y, por exclusión, se inducen las que sí pueden ser gravadas localmente.

Así tenemos que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, están obligadas a suspender o derogar impuestos locales o municipa

les sobre:

- A) En materia de impuesto al valor agregado:
- Actos o actividades por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre -- las prestaciones o contraprestaciones que -- deriven de los mismos, ni sobre la produc-- ción de bienes cuando por su enajenación -- deba pagarse dicho impuesto.

 - La enajenación de bienes o prestación de -- servicios cuando una u otra se exporten o -- les sea aplicable la tasa 0 % en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

 - El uso o goce de casa habitación.

De los actos o actividades gravada por esta Ley, se exceptúan y, por ende, son factibles de ser gravadas localmente la propiedad o posesión del suelo o construcción, la transmisión de propiedad de los mismos y su plusvalía o mejoría específica.

B) En materia de renta o patrimonio de las empresas:

- Los bienes que integran el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas.

C) En materia de rendimiento o instrumentos crediticios:

- Intereses, títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad.

En cuanto a los incisos B) y C), las Leyes del Impuesto Sobre la Renta y del 2 % al Activo de las Empresas no hacen excepciones que permitan el establecimiento de gravámenes locales sobre esta materia.

D) En materia de energía eléctrica, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución general, es facultad exclusiva de la Federación establecer gravámenes sobre:

- Producción, introducción, transmisión, venta o consumo de energía eléctrica, y sobre capitales invertidos con estos fines.
- Actos de organización de empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica.

- Expedición y emisión, por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones, obligaciones y operaciones relativas a los mismos.
- Dividendos, interéreses o utilidades que representan o perciban dichas empresas.

De acuerdo al precepto constitucional invocado, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su -- Reglamento, la única excepción que en esta materia opera, es el impuesto a la propiedad privada, rural o urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras de -- energía eléctrica.

E) En materia de alimentos, las entidades federativas se obligan a no mantener gravámenes locales o -- municipales sobre producción, enajenación o tenencia de:

- Animales y vegetales.
- Atún y sardina.
- Carne en estado natural.
- Torillas, pan, masa y harina de maíz o de trigo.
- Jamón cocido, longaniza, queso de puerco, chorizo y salchichas.

- Leche natural y huevo, cualquiera que sea - su presentación.
- Chiles envasados.
- Azúcar, mascabado, piloncillo y sal.
- Pastas alimenticias para sopa.
- Agua no gaseosa ni compuesta.
- Crema, mantequilla y queso derivado de la - leche.
- Aceite comestible.
- Cafe molido, soluble y tostado, sólo o con azúcar.
- Mantecas de origen animal o vegetal.
- Frutas en conserva, mermelada, en ate o en jalea.
- Hortalizas en conserva.

En estas materias, regidas por las Leyes de Producción y Servicio, azúcar, cacao y otros bienes, así como por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no existe posibilidad de establecer gravámenes locales.

E) En materia de producción y consumos especiales, atento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no pueden mantenerse impuestos locales o municipales sobre:

- Actos o actividades por las que debe pagarse el impuesto especial sobre producción y servicios o sobre las prestaciones o contra prestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando -- por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

- Actos de organización de los contribuyentes del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

- La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos de los contribuyentes -- del impuesto especial sobre producción y servicios.

En estas materias, la Ley no hace excepción alguna que permita el establecimiento de gravámenes locales.

F) La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, no permite que los estados y municipios mantengan gravámenes locales en esta materia.

2.2.2.- SUSPENSION O DEROGACION OPCIONAL DE GRAVAMENES.

Entre las fuentes de ingresos a que pueden integrar los niveles impositivos se encuentran los denominados "Derechos", definidos por el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación como contribuciones establecidas en Ley - por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación y los percibidos por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto ...etc.

A través de una línea opcional de coordinación - establecida en la Ley de Coordinación Fiscal y en los convenios celebrados con las Entidades Federativas, la Federación invita a los Estados y al Distrito Federal a abandonar ciertos derechos y adherirse en esta materia al sistema.

Las entidades federativas adheridas al Sistema - Nacional de Coordinación Fiscal, adicionalmente coordinadas en materia de derechos, tendrán una participación adicional en los Ingresos Federales distribuibles, pero no -- podrán mantener en vigor derechos locales o municipales -- por:

- a) Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive las que resulten de permitir o tolerar excepciones a

disposiciones administrativas, tales como -
ampliación de horario o giro.

Se exceptúan de lo anterior en los términos del
artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Licencias de construcción.
 - Licencias o permisos para efectuar conexio-
nes a las redes públicas de agua y alcanta-
rillado.
 - Licencias para fraccionar o lotificar terre-
nos.
 - Licencias para conducir vehículos.
 - Expedición de placas o tarjetas para la - -
circulación de vehículos.
 - Concesiones para el uso o aprovechamiento -
de bienes pertenecientes a las Entidades --
Federativas o a los Municipios.
 - Certificación de documentos relativos a li-
cencias, concesiones, permisos o autoriza--
ciones, así como su reposición por extravió
o destrucción total o parcial.
- b) Registro o cualquier otro acto relacionado
con el registro.

En este rubro, el artículo 10-A de la ley de - -
Coordinación Fiscal, hace las siguientes excepciones:

- Registro Civil.
 - Registro de la propiedad y el Comercio.
 - Certificación de documentos relativos a registro civil o de la Propiedad y el Comercio o cualquier otro acto relacionado con los mismos, así como su reposición.
- c) Uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de -
anuncios.

Se exceptúa de lo anterior, los derechos de estacionamiento de vehículos.

- d) Actos de Inspección y Vigilancia.

2.2.3.- UNIFORMACION OPCIONAL EN LA ESTRUCTURA DE GRAVAMENES EN MATERIA DE INMUEBLES.

Los Estados adheridos al sistema pueden, también adicionalmente coordinarse con la federación en materia -

del impuesto sobre adquisición de inmuebles. El efecto de esta coordinación procede en sentido contrario a los demás gravámenes coordinados, al ser la federación la que deja - en suspenso la aplicación del Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles en el territorio de las entidades coordinadas, a condición de que éstas adecúen su legislación local en esta materia a las características de la Ley Federal en cuanto a base, desgravamiento y tasa.

Por esta coordinación, las entidades federativas además de verse beneficiadas por la suspensión en su territorio del Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles, reciben rendimientos adicionales del Impuesto Federal sobre Tenencia o uso de vehículos.

2.3.- LA COLABORACION ADMINISTRATIVA.

La Coordinación Fiscal puede ser extendida al ámbito de la administración de ingresos federales por las autoridades fiscales de las entidades federativas, cuando así se pacte expresamente en los convenios de coordinación y colaboración administrativa, a efecto de que las funciones operativas, recaudatorias y administrativas de determinados ingresos se asuman por parte de estas.

El Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, coordinó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, en las materias y en condiciones análogas a las establecidas por convenio con los Estados.

En los convenios respectivos se han concertado los ingresos que se administran por los Estados, las facultades que se ejercen y las limitaciones de las mismas, así como las percepciones que reciben las entidades o sus municipios por las actividades de administración que realizan.

En estos términos las autoridades fiscales de las Entidades Federativas y las de sus Municipios se consideran, en el ejercicio de las facultades delegadas, como autoridades fiscales federales para todos los efectos jurídicos, incluso frente al contribuyente, aplicándose a este respecto las Leyes Federales que regulan la materia de que se trate.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva la facultad de fijar a las entidades y sus municipios los criterios generales de interpretación y aplicación administrativa que se establezcan en los convenios de

coordinación.

De igual manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones delegadas cuando el Estado incurra en incumplimiento de alguna de las obligaciones de colaboración administrativa. Por otra parte, las entidades pueden dejar de ejercer alguna o varias de las atribuciones delegadas, en cuyo caso, deben dar aviso previo a la Secretaría. Asimismo, cualquiera de las partes coordinadas administrativamente, pueden dar por terminada, total o parcialmente la coordinación mediante comunicado escrito a la otra parte.

Son Impuestos Federales de Administración Coordinada:

- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto tratándose de aeronaves.
- Impuesto sobre la renta por:
 - a) Los ingresos por actividades empresariales de los contribuyentes menores.
 - b) Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas de pesca y comerciales en giros de introducción y comisión de gana-

do, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos, de contribuyentes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.

c) Los pagos provisionales del impuesto sobre la renta de personas físicas introductoras o comisionistas agropecuarias.

d) Las retenciones que están obligados a efectuar los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.

- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que deben pagar los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.

- Aportación al Instituto del Fondo Nacional pa-

ra la vivienda de los trabajadores, respecto a los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.

- Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

- Ingresos federales por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la zona marítimo-terrestre cuando sobre esta tenga competencia la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Los anteriores ingresos que administran en su operación las entidades incluyendo sus accesorios, se denominan "Impuestos Coordinados".

Hasta el año de 1989 el impuesto al valor agregado era un impuesto coordinado, actualmente sólo se coordina en materia de fiscalización.

En general tienen las entidades federativas facultades de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los ingresos coordinados.

En materia de planeación estratégica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define la orientación, - prioridades y objetivos respecto de la administración de - los ingresos coordinados, establece los lineamientos de -- política y los mecanismos para su ejecución.

En materia de normatividad, la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público dicta disposiciones a través -- de instructivos, circulares, manuales de procedimientos y operación, resoluciones de carácter general y criterios -- que regulan las contribuciones coordinadas, con opinión -- de las entidades en los estudios que se realizan y, asimismo, establece normas respecto del manejo del sistema de -- compensaciones de fondos y rendición de la cuenta compro-- bada.

En cuanto a la evaluación, la Secretaría determina las metas a alcanzar y precisa el grado de avance de -- cada uno de los programas y en el ejercicio de las funciones conferidas a las entidades, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las me-- didas de ajuste necesarias para cumplir con ellos.

Cuando las entidades recaudan ingresos federales, deben concentrarlos directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y rendir cuenta pormenorizada de la recaudación. La falta de entero en los plazos establecidos, da lugar a que se causen a cargo de las entidades o de la federación, intereses a la tasa de recargos que establece anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazos de contribuciones.

Las entidades federativas, rinden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de las Administraciones Fiscales Federales respectivas cuenta diaria y mensual pormenorizada de la recaudación de ingresos coordinados.

2.4. REGIMEN DE PARTICIPACIONES CONFORME AL SISTEMA VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1989.

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal vigente del 1° de enero de 1980 al 31 de diciembre de 1989, las participaciones en ingresos federales distribuibles a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, debían pagarse a través de tres fondos:

1. Fondo General de Participaciones.
2. Fondo Financiero Complementario.
3. Fondo de Fomento Municipal.

2.4.1.- EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

En los términos del artículo 2 fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal, el fondo general de participaciones se constituía con un porcentaje de la recaudación federal total, que en su origen fue de 13 %, equivalente a la proporción que representaban en dicha recaudación las participaciones que en diversos impuestos otorgaba la federación a Estados, Municipios y Distrito Federal. Dicho porcentaje habría de aumentarse con los puntos porcentuales que representaran en la recaudación federal total, el monto de los impuestos locales o municipales que los Estados debían derogar o suspender al incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El porcentaje de Constitución del fondo general se elevó hasta el 18.05 %.

Al efectuarse el resarcimiento, por medio de puntos porcentuales, se garantizaba a las entidades que el ingreso relativo a los impuestos que derogaban o suspendían

les sería transferido, en lo futuro, en forma creciente, en la misma proporción en que aumentará la recaudación federal total, ya que ésta es de mayor dinámica recaudatoria que la observada en los impuestos locales derogados o suspendidos.

Para evitar demoras en el pago de las participaciones, mensualmente se aplicaba el porcentaje a la recaudación federal obtenida por la federación en el mes inmediato anterior, y así quedaba constituido el fondo general del mes en que se hacía el cálculo. Cuatrimestralmente y a más tardar cada año, se hacían los ajustes necesarios para que las participaciones quedaran determinadas sobre los meses en que se obtuvo la recaudación y no sobre las correspondientes al mes anterior.

Durante el régimen de transición 1980-1983 la distribución del fondo general se realizó en las mismas proporciones en que las entidades recibían con anterioridad participaciones, adicionando el monto relativo a los impuestos derogados o suspendidos; siendo hasta 1984 cuando la distribución se realiza aplicando la nueva fórmula.

En los términos de la nueva fórmula de participaciones del fondo general, contenida en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, la entidad recibiría anualmente hasta

una cantidad igual a la suma que le hubiere correspondido -- de este fondo en el año inmediato anterior, adicionada con la cantidad resultante de aplicar un coeficiente al monto -- del incremento que tuviese el fondo general en el año en -- que se hacía el cálculo en relación con el año precedente.

El coeficiente aplicable sobre el monto del incremento, en los términos de la fracción II del artículo 3° -- de la Ley de Coordinación Fiscal, era el resultado de la suma de las participaciones que correspondieron a la entidad, provenientes del fondo, en el segundo año anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo, dividido entre la recaudación federal obtenida en el cuarto año anterior respecto del cual se efectúa el cálculo, el cociente así botenido se multiplicaría por el cociente resultante de dividir el monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el -- tercer año anterior a aquel para el que se haga el cálculo, entre la recaudación federal percibida en todo el país en -- dicho tercer año.

Para calcular el porcentaje que a cada entidad -- correspondía en el incremento del fondo general, se sumaban los coeficientes obtenidos de todas las entidades y se de-- terminaba el tanto por ciento que cada una de ellas representaba en el total y. este porcentaje era la proporción en --

que cada entidad participaría en el año en que se efectuaba el cálculo.

2.4.2.- EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO.

Atento a lo dispuesto en la fracción II del --- artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, el fondo fi---nanciero complementario se constituía con el 0.50 % de los ingresos totales anuales que la federación recaudaba por -- concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de mine--ría, adicionado con el 3 % del fondo general de participa--ciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la - federación.

La distribución de este fondo se realizaba en - proporción inversa a la participación por habitante de cada entidad en el fondo general de participaciones.

2.4.3.- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

Determinado por el artículo 2-A de la Ley de --- Coordinación Fiscal. en el rendimiento de contribuciones --

federales, participarían los municipios en los siguientes -
términos:

- 95 % del 2.8 % de los impuestos general de -
importación y 2 % adicional sobre el general
de exportación, distribuible entre aquellos -
municipios colindantes con la frontera o los
litorales por los que se realice materialmen-
te la entrada o salida de los bienes que se -
importen o exporten.

- 3.17 % del derecho adicional sobre hidrocar--
buros que se exporten, incluyendo el derecho
extraordinario sobre los mismos y, en su ca--
so, del impuesto adicional del 3 % sobre el -
impuesto general de exportaciones de petróleo
crudo, gas natural y sus derivados, participapa
ble a los municipios colindantes con la fron-
tera o litorales, por la que se realice mate-
rialmente la salida del país de dichos producuc
tos.

- 0.42 % de los ingresos totales anuales que --
obtuviese la federación por concepto de im--
puestos y derechos sobre minería e hidrocar--

buros, con exclusión del derecho extraordinario sobre las mismas. El 30 % del 0.42 % se - destinaría a formar un fondo de fomento municipal, y el restante 70 % incrementaría dicho fondo pero sólo participarían de este incremento los municipios circunscritos a Estados - que se coordinasen en materia de derechos.

El fondo de fomento municipal se distribuiría -- entre los Estados de modo tal que cada uno recibiese anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiere correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que hubiese tenido el fondo de fomento municipal en el año en que se hacía el cálculo en relación con el inmediato anterior, se distribuía entre los Estados con base en las reglas de distribución del fondo financiero complementario, si el fondo resultava inferior, se distribuía en la misma proporción aplicada el año anterior.

Los Estados deberían entregar íntegramente a sus municipios las cantidades percibidas de este fondo, de -- acuerdo con lo establecido en sus legislaturas locales, garantizándoles que las transferencias no fuesen menores a -- las cantidades que dejaron de percibir por la derogación o suspensión de gravámenes.

En cuanto a la participación de los municipios -- en los rendimientos federales no integrantes del fondo de -- fomento municipal, referidos en el propio artículo 2-A de -- la Ley de Coordinación Fiscal, ésta debía ser pagada direc-- tamente a los municipios.

El cálculo de las participaciones se efectuaba -- para todas las entidades federativas, y la proporción co-- rrespondiente a las no adheridas al Sistema Nacional de -- Coordinación Fiscal era deducida de los fondos.

A través del Sistema de Coordinación se garanti-- zaba que los municipios nunca recibieran menos del 20 % del total de las participaciones obtenidas por el Estado del -- Fondo General y del Fondo Financiero Complementario. La -- distribución local debía obedecer a disposiciones Jurídico-- Fiscales de carácter general, además dichas participacio-- nes tendrían que cubrirse en efectivo, no en obras y sin -- condicionamiento alguno.

Las participaciones que correspondían a las enti-- dades del Fondo General de participaciones se calcularían -- por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual, en -- forma provisional, afectaría mensualmente a dicho Fondo la proporción participativa sobre la recaudación total obteni-- da en el mes de calendario anterior, y se otorgaba dentro --

del mismo mes en que se realiza la afectación los anticipos a cuenta de participaciones.

2.5.- REGIMEN DE PARTICIPACIONES CON LA FORMULA DE DISTRIBUCION VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1990.

La necesidad de una recaudación dinámica y suficiente que apoye la estabilidad económica y le permita al Estado una equitativa distribución del ingreso nacional y del bienestar social, es principio inspirador y prioridad fundamental de la política fiscal instrumentada por la actual administración en aras de la modernización de la vida nacional establecida como estrategia general en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, para así enfrentar los retos y las oportunidades de un mundo cambiante y hacer realidad el mejoramiento en la calidad de vida de todos los mexicanos.

La redistribución de la riqueza nacional y la necesidad de proyectar el gran potencial económico regional hacia el desarrollo integral de la nación, son los objetivos que diéron vida a la nueva fórmula de distribución de las participaciones en ingresos federales, la cual incorpora el factor poblacional y premia la eficiencia administrativa en la recaudación local.

Se establece un nuevo fondo general de participaciones, desaparece el fondo financiero complementario y -- subsiste el fondo de fomento municipal con el mismo esquema de integración.

Dicho fondo general de participaciones se constituirá con el 18.1 % de la recaudación federal participable, la cual se integra por todos sus impuestos así como -- por los derechos sobre hidrocarburos y minería, excluyéndose los impuestos adicionales del 3 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus -- derivados, 2 % de exportaciones y extraordinarios o adicionales sobre hidrocarburos.

El fondo general de participaciones se distribuiría de la siguiente forma:

- 50 % en proporción directa al número de habitantes que tuviera la entidad en 1990.
- 50 % de acuerdo al porcentaje de distribución aplicable a la entidad.

El porcentaje de distribución se obtendrá multiplicando el 50 % de las participaciones que correspondieron a la entidad en el año de 1989, por el monto de las --

contribuciones asignables de la entidad en el mismo año, -- el resultado se dividiría entre las contribuciones asignables de la entidad en 1988. Se sumarían los cocientes obtenidos para todas las entidades y se determinaría el porcentaje que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente del total.

Las contribuciones asignables a que se refiere la fórmula son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicio en los conceptos de petrolíferos, aguas emvasadas, bebidas alcoholicas, cerveza y tabacos labrados.

Se crea una reserva de contingencia que se integra con el 0.5 % de la recaudación federal participable, -- destinada a compensar a los Estados cuyas participaciones -- en el ejercicio 1990 sean inferiores a las obtenidas en el ejercicio fiscal de 1989, actualizadas por la inflación. -- Cuando la reserva no sea suficiente para compensar a todos los Estados, la misma se destinará en orden ascendente hasta agotarse. En 1997 ésta reserva pasará a formar parte -- del fondo general de participaciones.

La participación de los municipios en los Ingresos Federales no varió con la reforma fiscal 1990.

2.6 VARIACION EN LOS PORCENTAJES DE DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES CON LA REFORMA FISCAL 1991 .

En 1990 el Congreso de la Unión aprueba diversas reformas tanto a los porcentajes distribuibles como a la fórmula de participación del fondo general.

Se establece que el fondo general de participaciones se constituirá con el 18.51 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, mismo que se distribuiría de la siguiente forma:

- 45.17 % en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- 9.66 % en proporción inversa a las participaciones por habitantes que obtenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- 45.17 % mediante la aplicación del coeficiente de participación que corresponda a la entidad en el año en que se efectúa el cálculo.

Para la obtención del coeficiente de participación, deberá multiplicarse el coeficiente de participación de la entidad en el año inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, por el monto de los impuestos asignables de la entidad en el año anterior a aquel para el que se realiza el cálculo, el resultado se dividirá entre el monto de los impuestos asignables de la entidad en el segundo año inmediato anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo, el cociente así obtenido deberá dividirse entre la suma de todos los cocientes obtenidos para todas las entidades federativas.

Los impuestos asignables a que se refiere la fórmula continúan siendo los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.

Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25 % de la recaudación federal participable del ejercicio, para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los fondos general y de fomento municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año calculado en relación con el anterior. El 50 % de dicha reserva se distribuirá cuatrimestralmente y el 50 % restante al cierre del ejercicio.

La participación en ingresos federales de los municipios no sufre modificación alguna.

Se establece un régimen de transición contenido en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal para los ejercicios 1991 - 1993, años en los cuales, los porcentajes de distribución por factor poblacional y por coeficiente serán los siguientes:

AÑO	FACTOR POBLACIONAL	COEFICIENTE DE PARTICIPACION
1991	18.05 %	72.29 %
1992	27.10 %	63.24 %
1993	36.15 %	54.19 %
1994	45.17 %	45.17 %

La aplicación de la nueva fórmula de participaciones al incluir el factor poblacional, beneficia con mayores transferencias de recursos a entidades cuyas aportaciones en ingresos a los fondos son sensiblemente menores a las de entidades de mayor desarrollo, lo cual en principio resultaría más equitativo de no ser porque el aumento presupuestal en algunos repercute en disminución económica en

otros que, en estricto derecho, son los propietarios de --
esos recursos al ser las entidades generadoras del ingreso.

CAPITULO III

LAS FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO III.- LAS FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.- ANTECEDENTES.

El acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. La fracción XXVIII del artículo 50 de esta Constitución, otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y la de ejercer dentro de su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de 8,800 metros de radio con centro en la plaza Mayor. Este territorio le fué segregado al Estado de México, cuyo gobierno se trasladó al antiguo Palacio de la Inquisición en la Villa de Texcoco.

Al triunfo del Centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio fué incorporado al Distrito de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

México, con base en lo dispuesto en el artículo 3° de la sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La República quedó dividida en Departamentos, éstos en Distritos que a la vez se dividían en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. La agregación de la Ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837, quedando subsistentes además del partido de la Ciudad de México, los partidos de Coyoacán y Tlalnepantla.

El 22 de agosto de 1846 se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824, y se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos. Estos hechos fueron ratificados por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6° prevenía que mientras la Ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente de la República y nombraría senadores.

El 16 de febrero de 1854, el Presidente Antonio López de Santa Anna, quien desde el 16 de diciembre anterior gobernaba con facultades omnímodas, decretó los límites del Distrito de México: al norte hasta el pueblo de San Cristobal Ecatepec; al noreste hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco; al noroeste hasta Tlalnepan

ta; por el oeste hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; por el suroeste hasta Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa; al soroeste hasta Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el oeste hasta el Peñón. El 6 de mayo, el Distrito se dividió en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

El 4 y el 17 de agosto de 1898 se aprobaron los convenios limitrofes entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México. Por decreto del 16 de diciembre de 1899 el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco.

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual, este quedó dividido en 13 municipalidades; México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. De conformidad con el artículo 18 de esta Ley la entidad debía regirse, en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictará el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo adminis-

trativo, político y municipal al ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1° transitorio de la Constitución Federal de 1917, el ejecutivo expidió, el 13 de abril del mismo año, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, la cual mantuvo las disposiciones del Decreto de 1899 en lo relativo a la división de la entidad.

Con motivo de las reformas del artículo 73 Constitucional, promulgadas el 28 de agosto de 1928, se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y se encargó el gobierno de esta entidad al Presidente de la República, por conducto del órgano correspondiente que resultó ser el Jefe del Departamento del Distrito Federal, teniendo por objeto dicha reforma, entre otros, el lograr una mejor administración y distribución de los gastos públicos.

Con base en estas reformas constitucionales se promulgó el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, que creó la Dirección General de Rentas del Distrito Federal como órgano encargado de la Hacienda Pública del Gobierno de la ciudad.

La expresada Ley Orgánica atribuyó a la Dirección General de Rentas del Distrito Federal, la recaudación de Impuestos, Derechos y Rentas de todo género que integraran el erario del Departamento, así como el pago de los gastos demandados por los servicios públicos a su cargo, concentrándose en este nuevo organismo el personal y equipo de trabajo con que contaba la antigua Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y de la Administración de Rentas Municipales.

Para dotar a la naciente Dirección General de Rentas del marco legal necesario para su actuación como órgano de gobierno y se corrigieran así las irregularidades -- surgidas por la falta de instrumentos de política fiscal, se emitió la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 30 de agosto de 1929, misma que entró en vigor el 1° de enero de 1930.

La Ley de Hacienda del departamento del Distrito Federal establecía el sistema de ingresos de la entidad, -- coordinado con el de la Federación para evitar la concurrencia impositiva.

Básicamente se establecían como impuestos propios del Distrito Federal, los derivados de la propiedad --

inmobiliaria como lo eran el predial y el traslativo de dominio, gravámenes sobre rifas y sorteos. En materia de Derechos, los de servicio de agua, alcantarillado, registrales y por el uso de bienes del dominio del Distrito -- Federal.

Para el cobro de los gravámenes mas significativos que contenía la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, impuesto predial y derechos por servicio de agua, se realiza un nuevo censo de los inmuebles contenidos en la circunscripción territorial, apoyados en el catastro de la ciudad de México y se asignan números de cuenta denominados prediales.

Los cobros se realizaban mediante boletas, al principio el propio contribuyente debía acudir a las oficinas de la Dirección General de Rentas a recoger la boleta de pago, posteriormente, estas eran enviadas por correo a los domicilios de los contribuyentes.

Además de los ingresos derivados de la imposición local, el Distrito Federal contaba, para sufragar el gasto público, con las participaciones que la federación le otorgaba en gravámenes al consumo y a la producción y servicios, fuentes de ingresos a las cuales esta entidad había

renunciado al quedar coordinada con la Federación.

En 1947 la Dirección General de Rentas cambia su denominación por la de Tesorería del Departamento del Distrito Federal, misma que subsiste a la fecha como organismo recaudador del gobierno capitalino dependiente de la -- Secretaría General de Planeación y Evaluación, ésta última encargada del erario público.

La fisonomía de la ciudad de México cambia radicalmente durante los primeros cincuenta años de vida del -- ordenamiento tributario local, las expectativas del crecimiento urbano y poblacional se ven sumamente rebasadas, -- las necesidades de servicios públicos aumenta desproporcionadamente al conurbarse con los Estados de México y More-- los, las políticas fiscales federales sufren adecuaciones al entorno económico imperante, sin embargo, la Ley de -- Hacienda del Departamento del Distrito Federal se mantiene igual que en su origen.

En 1982 la Ley contaba con más de mil artículos -- que en gran proporción resultaban inaplicables ante la -- transformación urbana, los sistemas de recaudación eran -- complejos y anacronicos, lo que redundaba en perjuicios de los contribuyentes y en una incontrolable disminución en -- la captación de ingresos de la Tesorería del Distrito Federal.

De continuar esta tendencia, la ciudad en breve tiempo no contaría con los ingresos necesarios para sufragar el gasto público. Resultaba inpostergable una reforma.

En 1983 entró en vigor una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, integrada por una normatividad más clara y simplificada que, sin menoscabo de su amplitud, sintetizó en 116 artículos el sistema tributario local.

Si bien esta nueva Ley adecúa los gravámenes locales a la dinámica urbana, las reformas implementadas resultan más de forma que de fondo, pues en síntesis se limitan a eliminar de este cuerpo legal las disposiciones que se encontraban ya plasmadas en las Leyes y Códigos impositivos federales, dándoles a estos últimos la calidad de supletorios en materia fiscal local. Asimismo, incorpora el contenido de la reforma del artículo 115 Constitucional mediante el cual se estableció la autonomía financiera del municipio y de los Estados de la Federación, la cual, aun cuando el Distrito Federal no es un Estado, le resulta -- aplicable el contenido del precepto por su naturaleza de entidad diferenciada del poder federal y el carácter local de la legislación fiscal que lo rige.

Los efectos recaudatorios de la reforma no fueron

los esperados, los ingresos del Distrito Federal derivados de gravámenes locales continuában decreciendo en términos reales ante los procesos inflacionarios que agobiaban al país.

Para hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos y ante la disminución del ingreso tributario local, el gobierno capitalino se apoyó en el endeudamiento público nacional e internacional y en transferencias de re recursos federales. El déficit financiero del Distrito Federal resultaba insostenible. En 1988 la federación absorbe la deuda pública del Departamento pero, en contrapartida, elimina las transferencias de recursos vía subsidios. Se obligaba así al Distrito Federal a financiarse con ingre sos autogenerados.

Para hacer factible la autonomía financiera del Distrito Federal, se imponía la necesidad de una reforma fiscal a su Ley de Hacienda que modificará de fondo los sistemas recaudatorios y administrativos de la imposición local, que, además, ya elimina la tendencia decreciente en su captación, que, también, acabará con los procesos lentos y complicados que afectaban el ingreso, provocaban la irritación ciudadana y demeritaban la imagen institucional del Gobierno capitalino. Existía un gran poten-----

cial recaudatorio y la voluntad política de aprovecharlo, únicamente faltaba el marco legal que lo hiciera posible.

3.2.- LA REFORMA FISCAL DE 1990.

1989 marca la etapa inicial de un profundo proceso de transformación en la política fiscal del Distrito -- Federal que conllevaría, ejercicios más adelante, a la autonomía financiera. Con miras a una trascendente reforma de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la Tesorería capitalina da impulso a acciones previas que harían posible la aplicación del nuevo marco legal -- concebido.

Se pone en marcha el "Programa de Actualización -- de Contribuyentes del Distrito Federal", en los rubros del Impuesto Predial, 2 % sobre nóminas y derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua, con lo cual se actualizó un importante porcentaje del padrón de contribuyentes, quienes a su vez regularizaron su situación fiscal -- sin el pago de recargos ni sanciones.

Se impulsa decididamente la integración, complementación y aprovechamiento del Sistema de Información --

Cartográfico Catastral, actualizando, estandarizando y digitalizando las mil novecientas cartas que cubren la superficie total de la ciudad de México.

Se desconcentran los trámites de pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, empadronamiento de Impuesto Predial y Derechos por Servicio de Agua y la emisión, recepción cobro y control de los mismos, lográndose con ello acercar este servicio a la ciudadanía.

Además de las anteriores, se pone en marcha una agresiva estrategia de simplificación administrativa y de concientización pública de las necesidades y beneficios de contribuir al gasto público mediante el pago oportuno y fiel de los impuestos y derechos.

Cumplidas las acciones previas, el Ejecutivo Federal, el día 15 de noviembre de 1989, presenta al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Decreto que Establece, Reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, mismo que es aprobado por ese H. Congreso, entrándo en vigor el 1° de enero de 1990, previa publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El nuevo cuerpo legal, mas ordenado, sintentizado y en mucho simplificado, contiene 147 artículos y 10 disposiciones transitorias, sustituyendo a los anteriores 135 artículos y más de 160 transitorios.

Para acabar de fondo con el rezago en que incurrían, por el transcurso del tiempo, las tasas y tarifas contenidas en la ley, se establece un mecanismo de actualización anual automático, mediante la aplicación de un factor determinado por el Congreso de la Unión o, a falta de éste, aplicando los Indices Nacionales de Precios al Consumidor, con lo cual se mantiene la recaudación en términos reales al eliminar la pérdida inflacionaria.

Se derogan el Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, simplificandose así el trámite de constitución en Régimen de Condominio y los Derechos por el uso y Aprovechamiento de la Red de Alcantarillado.

Dentro de los procesos de simplificación administrativa contenidos en la nueva Ley, se elimina la constancia de no adeudo para uso notarial, acelerándose así los procesos de escrituración inmobiliaria.

Especial relevancia adquieren las reformas en ma--

taria del Impuesto Predial y los Derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua.

Tratándose del impuesto predial, el esquema adoptado por la Ley vigente hasta 1989, imponía a la autoridad fiscal local la deber de determinar el valor catastral -- base imponible, calcular el impuesto aplicando una tarifa de 4 rangos y notificar, en tiempo, el crédito a cargo del contribuyente. Este sistema hacía casi imposible para la autoridad el mantener actualizada la base gravable de más de un millón cuatrocientos mil predios, amén de que el contribuyente desconocía las consideraciones de la autoridad para determinar el valor catastral, motivandose una gran cantidad de demandas contra la Tesorería capitalina ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Con la reforma a la Ley se establece el deber para el contribuyente de determinar el valor catastral de -- sus inmuebles, calcular el impuesto predial a su cargo y -- pagar mediante el formato oficial de declaración. La Tesorería del Departamento del Distrito Federal limitaría -- su actuación a enviar a cada contribuyente una propuesta -- de valor catastral y pago de impuesto, la cual podría hacer suya el contribuyente si los datos en ella contenidos resultan correctos, de manera contraria, debe presentar --

autodeclaración.

Para el cálculo del valor catastral de los inmuebles se establecen dos supuestos: la aplicación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción emitidas por el Congreso de la Unión o el avalúo Bancario. De ellos puede elegir el contribuyente el que mejor le satisfaga, por lo que respecta los valores unitarios también se actualizan anualmente conforme a los factores antes previstos, el avalúo es válido por tres años pero deberá actualizarse año con año.

Para el caso de inmuebles dados en arrendamiento, la base imponible continúa siendo la que resulte más alta entre el valor catastral determinado conforme a los supuestos de Ley o las rentas bimestrales factorizadas mediante la aplicación del factor 38.47.

Por lo que respecta a la tarifa, ésta se establece en quince rangos progresivos cuyo efecto es que a mayor valor catastral será mayor el impuesto, determinando además diversos porcentajes de descuento en orden decreciente para los inmuebles de uso habitacional no dados en arrendamiento, pues para este último caso, la tarifa marca la aplicación del factor 0.42 sobre el monto del impuesto, lo

que impide una afectación mayor al 18.5 % de la renta mensual.

El sistema establecido de declaración de impuesto predial permite a la ciudadanía conocer la base del impuesto y permite a la autoridad actualizar anualmente el padrón de contribuyentes del Distrito Federal.

Para hacer más atractivo a la ciudadanía el sistema de autodeclaración del impuesto, el Jefe del Departamento del Distrito Federal expidió un decreto de Regularización de Construcciones, conforme al cual quien declararse correctamente los metros de construcción, aun cuando no -- hubiese construido con licencia, quedaban regularizados automáticamente y, se evita la imposición de sanciones administrativas.

Al igual que en el caso del impuesto predial, los -- Derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua -- sufrieron una reestructuración integral, ya que se estableció una tarifa con seis rangos de consumo, con cuotas diferenciales por metro cúbico; de tal suerte que a partir de -- la reforma fiscal, quienes más consumen pagan una cuota mayor, no sólo por el consumo marginal sino por todo el volumen consumido. Este esquema tarifario es mas justo y económicamente más eficiente porque el costo de suministrar mayores volúmenes de agua es proporcionalmente mas alto.

Para la aplicación de la tarifa se dispone que -- la autoridad realizará cuando menos tres lecturas anuales, obteniendo de ellas el promedio de consumo diario que se -- multiplica por el número de días del bimestre que corres-- ponda.

Para el caso de los inmuebles que no cuentan con -- aparato medidor, se establecen cinco cuotas fijas a apli-- car dependiendo de la colonia catastral en la cual se en--- cuentra instalada la toma. Para el caso de uso no habita-- cional, la cuota fija se establece en relación al diámetro de la toma.

Se establece, para el caso de uso habitacional del agua, un sistema opcional de autolectura del medidor y au-- todeclaración del monto a pagar, con lo cual cada usuario -- toma las lecturas, determina el volúmen realmente consumi-- do y aplica la tarifa para determinar el monto a pagar. Pa-- ra el caso de uso no habitacional, en tomas de 19 o más -- milímetros, la autolectura es obligatoria.

Con las anteriores medidas no sólo se logra hacer -- económicamente más eficiente la prestación del servicio -- --que aún continúa subsidiado-- sino que al pagar más quien --

más consume, los usuarios pueden racionalizarlo en beneficio de toda la ciudadanía.

Los efectos de la reforma resultan inegables, la recaudación obtenida en 1990 y el presupuesto de Ley de Ingresos para 1991 reflejan un crecimiento real del 139 % en los ingresos propios. En contrapartida, la nueva política de distribución de Ingresos Federales ya está impactando negativamente los ingresos del Distrito Federal, arrojando un decrecimiento real, que en el período transitorio llegará hasta siete puntos porcentuales para, en 1994, estabilizarse en niveles similares a los de 1990.

3.3.- LAS FINANZAS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.3.1.- LOS INGRESOS.

Los ingresos con que cuenta el Departamento del Distrito Federal para sufragar el gasto público de la entidad, se clasifican en ordinarios y extraordinarios; los ordinarios a su vez, se dividen en propios y en participaciones en Ingresos Federales y , los extraordinarios en transferencias del Gobierno Federal y crediticios.

Los ingresos denominados propios, son los que obtiene el gobierno capitalino por la aplicación de su Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y por la

venta de bienes y servicios de sus organismos y empresas; -
éstos son:

I. IMPUESTOS:

1. Predial.
2. Sobre Adquisición de Inmuebles.
3. Sobre Espectáculos Públicos.
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.
5. Sobre Nóminas.

II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

III. DERECHOS:

1. Por el uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua.
2. Por la prestación del servicio de Registro Público de la Propiedad o del Comercio y -- del Archivo General de Notarias.
3. Por los servicios de control vehicular.
4. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Distrito Federal.
5. Por cuotas de recuperación de servicios --- médicos.
6. Por la prestación de servicios del Registro Civil.

7. Por la explotación de yacimientos pétreos, expedición de licencias y refrendo anual.
8. Por la expedición de placa de control de uso y ocupación de inmuebles.
9. Por la prestación de servicios de demolición de inmuebles.
10. Por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

En cuanto a los ingresos obtenidos por la aplicación de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, su principal característica es que se refieren a fuentes impositivas cuyo común denominador es ser poco productivas desde el punto de vista de recaudación; de difícil y cara administración por el gran número de contribuyentes a los que hay que dirigirse y de muy frecuente trato directo con la ciudadanía, lo que en ocasiones puede dar motivo a irritación o malestar del contribuyente y, por ende, un demérito en la imagen institucional del gobierno capitalino.

El que no se cuente con fuentes tributarias propias que permitan adoptar otro tipo de política fiscal local, es consecuencia directa de la Coordinación Fiscal, por la cual las entidades federativas dejaron en suspenso

o derogaron la mayor parte de sus gravámenes propios para - evitar la concurrencia impositiva y la multiple tributación que se presentaba en el país.

En realidad, los grandes esfuerzos realizados en la administración de los ingresos propios, no tienen una -- correspondencia proporcional en aumentos en la recaudación, además, y esto es lo fundamental, no puede esperarse que en un futuro cercano se repitan los importantes incrementos de los dos últimos años, pues no se vislumbra la posibilidad - de incrementar los impuestos, y las tasas tenderán tan sólo a mantener sus valores en términos reales; asimismo, la fiscalización y administración tendrán resultados marginales - cada vez más reducidos, pues los más grandes avances ya estan dados.

Por lo que respecta a los ingresos por la venta de bienes o servicios de los organismos y empresas del De--partamento del Distrito Federal, no son suficientes siquie--ra para cubrir sus gastos de administración, principalmen--te por tratarse de servicios de vital importancia que cuen--tan con subsidios a favor de los usuarios y que dadas las actuales condiciones económicas de la población citadina, - no resulta factible eliminar, tal es el caso del agua y del transporte público.

El otro rubro que integra los ingresos ordinarios del Departamento del Distrito Federal, son las participaciones en ingresos Federales que le corresponden a la entidad por estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como ya se comentó, en el capítulo precedente, la nueva política de distribución de las participaciones federales, al incorporar el elemento poblacional y, en esta virtud, atender de manera primordial al número de habitantes con que cuenta la entidad, disminuirá los recursos que por este renglón ingresan al erario del Departamento del Distrito Federal, hasta que en 1994 se establezcan en un nivel real alrededor del de 1990; más adelante se realizará el análisis detallado de la asignación de participaciones al Distrito Federal, con el cual se demostrará esta afirmación.

Haciendo un repaso del comportamiento y tendencia de cada uno de los rubros de ingresos, desde el punto de vista de su proporción en el financiamiento total, se observa lo siguiente⁽⁵⁾:

(5) Información obtenida de la Dirección de Modernización Fiscal de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal.

	1983 - 1988	1989 - 1991
PROPIOS	29 %	46 %
PARTICIPACIONES	43 %	43 %
TRANSFERENCIAS	21 %	9 %
ENDEUDAMIENTO	7 %	2 %

Como se observa, los ingresos propios han incrementado su proporción en el financiamiento total del Distrito Federal del 29 % que, en promedio, representaron entre 1983 y 1988, al 46 % entre 1989 y 1991.

Entre 1989 y 1991, tomando en cuenta el presupuesto de Ley de Ingresos para este último año, el Departamento -- del Distrito Federal generará un 24 % más en términos reales por ingresos ordinarios que en los primeros tres años de la pasada Administración. Lo anterior se explica, por un crecimiento real del 139 % en los ingresos propios y un decrecimiento real del 11 % en las participaciones en ingresos -- federales. Destaca por su importancia, el hecho de que -- durante los años 1989 - 1991 los ingresos propios alcanzarán 10.5 billones de pesos, en tanto en el período 1983 -- -1988 sólo se captaron 9.5 billones, es decir, en los últimos 3 años se captó 10 % real más que en los anteriores 6 -- años.

Durante el año de 1988, con base en el presupuesto de Ley de Ingresos, el Departamento del Distrito -- Federal generó ingresos ordinarios por 3.982.625 millones -- de pesos, de éstos 1,305.265 millones de pesos corresponden a intereses propios, de los vales 492,216 millones corres-- ponde a impuestos, 207,461 a derechos y 544,589 a productos; además se obtuvieron 2,677.356 millones de pesos como par-- ticipaciones en ingresos federales.

Dos años más tarde, en diciembre de 1990, los ingresos ordinarios alcanzaron un total de 7,551.542 millo-- nes de pesos, con lo cual se supero la meta de Ley de Ingre-- sos en 19 %, equivalente a un crecimiento real con respecto a 1988 de 25 %.

Como un resumen comparativo de la situación -- financiera del Departamento del Distrito Federal en el pe-- ríodo 1983 - 1990, se observa lo siguiente⁽⁶⁾:

CONCEPTO	1983-1988	1989	1990
	MILES DE MILLONES DE PESOS		
PROPIOS	2,062.1	2,267.0	3,639.0
PARTICIPACIONES	4,693.4	2,808.8	3,912.0
ORGANISMOS Y EMPRESAS	1,128.0	718.1	1,025.6
TRANSFERENCIAS	2,161.6	886.1	581.7

(6) Información obtenida de la Dirección de Modernización Fiscal de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal.

La reforma integral de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que entró en vigor el -- primero de enero de 1990, representó un cambio fundamental en la estructura y administración de varias contribuciones, principalmente del impuesto predial y de los Derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de agua, cuyo comparativo de recaudación, según la Ley de Ingresos de cada --- ejercicio, refleja lo siguiente:

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991
IMPUESTO PREDIAL	99,069.2	130,619.3	477,225.6	531,680.4
DERECHOS DE AGUA	47,820.7	70,109.3	257,545.2	317,485.1

Para el ejercicio fiscal de 1991, la Ley de - Ingresos del Departamento del Distrito Federal, prevé la - obtención de recursos del orden de los 10'862,678 millones de pesos. De este gran total, 4'974,281 millones, -45.8 %- corresponden a ingresos propios; 4'688,227 millones ----- -43.2 % - participaciones en ingresos federales; 729,900 - millones - 6.7 % - a transferencias del gobierno federal; y 470,270 millones -4.3 %- a financiamiento.

Para el ejercicio fiscal 1991, se estima que los impuestos recaudados alcancen un total de 1'536,179 -- millones de pesos que respecto al presupuesto de 1990 im---

plica un crecimiento nominal de 54.2 %, y se espera un crecimiento real de más de 30 puntos porcentuales. Por concepto de Derechos, se estima una recaudación de 720,344 millones, lo cual representaría un crecimiento nominal del ----- 14.3 % en relación al estimado en el ejercicio anterior.

El impuesto que por cuantía en su recaudación reviste mayor importancia en el presupuesto, es el impuesto del 2 % sobre nóminas; su comportamiento desde 1988 ha sido el siguiente ⁽⁷⁾:

1988	1989	1990	1991	CRECIMIENTO REAL
273,911.8	365,404.1	539,904.1	604,827.2	31.2 %

* MILLONES DE PESOS.

En cuanto a los ingresos derivados del financiamiento, previstos para el ejercicio 1991 en cantidad de 470,270 millones de pesos, es de indicarse que los mismos obedecen a programas prioritarios y específicos del gasto público.

(7) Cifras obtenidas en las Leyes de Ingresos del Departamento del Distrito Federal de los ejercicios fiscales 1988, 1989, 1990 y 1991.

Los resultados demuestran que ha habido un cambio radical en las políticas de ingresos del Departamento del Distrito Federal, los incrementos de recaudación son importantes y denotan una tendencia creciente en términos nominales y reales; sin embargo, la autosuficiencia financiera de la entidad sólo es posible armonizando y reencauzando las políticas de gasto público, que coherentemente con las posibilidades económicas reales den solución a -- las necesidades públicas urbanas.

3.3.2.- LOS EGRESOS.

Las necesidades públicas acumuladas en esta gran ciudad son muchas y para su atención hay que considerar que debe proporcionarse infraestructura urbana, servicios sociales, transporte, seguridad y muchos otros, no sólo a los habitantes del Distrito Federal, sino también a varios millones de personas que componen la población flo--tante proveniente de la zona conurbana del Estado de México, que prácticamente no pagan los gravámenes locales pero si demandan multitud de servicios.

Además de la gran población, se deben considerar que las características propias del Distrito Federal como

lo es su superficie de más de 1500 kilómetros cuadrados, una altitud de 2400 metros sobre el nivel del mar, tener un subsuelo lacustre y en undimient~~o~~ y encontrarse en un valle cerrado, hacen más difícil y sumamente costoso el dotarla de infraestructura urbana y servicios.

Las migraciones masivas de población y su acentuamiento irregular en los alrededores de la ciudad, propician el crecimiento desordenado de la entidad que, al carecer de planeación urbana, aumenta senciblemente los costos en la dotación de servicios.

Ante los requerimientos, cada vez mayores, de recursos para financiar las necesidades pública urbanas, se contrapone la imposibilidad de incrementar de manera significativa los ingresos del Departamento del Distrito Federal.

Por lo anterior, desde 1989 el gobierno de la ciudad se dió a la tarea de definir un programa de trabajo que permitiera atender las necesidades mas urgentes de la ciudadanía, reencauzando el gasto hacia el apoyo a los grupos de menores recursos económicos, dentro de un marco de restricción y priorización del gasto, dandole así una muy clara orientación social.

Este cambio en la orientación del gasto se observa al presentar su clasificación por programas prioritarios⁽⁸⁾:

PROGRAMA	1983-1988	1989-1991	1991
	%	%	%
- SEGURIDAD PUBLICA	5.3	11.8	11.1
- MINISTRACION DE JUSTICIA	2.3	3.9	3.9
- CONTROL DE LA CONTAMINACION	0.1	0.9	0.9
- RECOLECCION DE BASURA	2.8	4.2	4.6
- DRENAJE	3.9	6.0	6.7
- PRODUCCION FORESTAL	1.1	1.4	1.4
- SALUD	2.2	2.9	2.9
- VIVIENDA	1.4	1.9	1.9
- MEJORAMIENTO DE ESCUELA	1.5	3.3	2.9
- TRANSPORTE URBANO	34.6	27.1	27.9
- OTROS PROGRAMAS NO PRIORITARIOS	44.8	37.1	35.8
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(8) Información obtenida de la Dirección General de Programación y Presupuesto del Departamento del Distrito Federal.

La estructura económica del gasto programable, -
revierte la tendencia observada entre 1983 y 1988 que repun-
ta en 1989, al disminuir el gasto corriente y el endeuda-
miento público y aumentar el gasto de capital en más de -
veinte puntos porcentuales.

El comparativo de distribución porcentual del --
gasto neto programable en el período 1983 - 1990, se obser-
va de la siguiente manera⁽⁹⁾:

CONCEPTO DE GASTO	1983-1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁰⁾
	%	%	%	%
GASTO CORRIENTE	56.9	69.1	57.5	35.4
GASTOS DE CAPITAL	43.1	30.9	42.5	64.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

El año de 1989, marcó el inicio de este cambio -
cualitativo y cuantitativo de gran importancia en la orien-
tación del gasto público. Se han impuesto nuevas reglas en

(9) Información obtenida de la Dirección General de Programación y Pre-
supuesto del Departamento del Distrito Federal.

(10) Datos tomados del decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos -
del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de
1991.

la administración del patrimonio del Departamento del Distrito Federal, además del manejo centralizado de las disponibilidades financieras en una sola cuenta de la Tesorería, lo que permite una mayor eficiencia en su manejo y obtener rendimientos mas elevados, de una mejor utilización de los inmuebles propiedad de la ciudad y un apego absoluto a lo dispuesto en la Ley de Obra Pública, estableciendo un sistema para la aplicación del presupuesto que responsabiliza a cada una de las áreas ejecutivas.

El presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1991, refuerza la estrategia definida desde 1989, al contemplar, entre -- otros, como objetivos principales los siguientes⁽¹¹⁾:

- A) Asegurar la asignación de recursos para la ejecución de programas prioritarios y de gran impacto social.
- B) Mejorar y ampliar la cobertura de los servicios que se prestan a la población, sobre todos a las que habitan en las zonas con mayores rezagos.

(11) Datos tomados del Decreto aprobatorio del presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1991.

- C) Controlar y disminuir la contaminación ambiental.
- D) Definir la solución de los problemas con--certadamente con la ciudadanía y así repercutirlo en el ejercicio del gasto.

Para el ejercicio fiscal de 1991 el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, asciende a 10,863 miles de millones de pesos, de los cuales, 8,368 --corresponden al Sector Central y 2,495 entidades descentralizadas y empresas de participación mayoritaria, destacando en estos rubros:

SECTOR CENTRAL:

- Secretaría General de Protección y Vialidad.	671,748,600.000
- Dirección General de Servicios Médicos.	309,474,000.000
- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.	1,179,870,000.000
- Comisión de Vialidad y Transporte Urbano	933,093,200.000
- Procuraduría General de Justicia del D.F.	281,349,400.000
- Tribunal Superior de Justicia del D.F.	136,789,600.000

ENTIDADES COORDINADAS:

- Sistema de Transporte Colectivo	808,363,300.000
- Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta 100	1,098,168,800.000
- Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano	144,609,800.000

Para el ejercicio fiscal de 1991 se prevé la utilización de recursos provenientes del crédito externo en cantidad de 470,270 millones de pesos, negociados con el -- protocolo francés por 266,051 millones y el restante con el Banco Interamericano de Desarrollo, con el fondo de Coope-- ración Económica de Japón y con el Banco Internacional de -- Reconstrucción y Fomento. Los proyectos en que serán inver-- tidos estos ingresos son los siguientes:

P R O Y E C T O	INVERSION (MILLONES DE PESOS)
-Reforestación (Sierra de Santa Catarina, Sierra de Guadalupe y Valle de México).	73,160
-Control de contaminación Atmosférica -- (equipo de monitoréo, verificación -- vehicular y Ruta-100).	43,394
-Programas de ampliación de las obras del metro.	266,051

Las asignaciones previstas en el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1991, para el pago del servicio de la deuda - externa, asciende a \$ 151,497,600,000.

Tal y como lo dispone el artículo 5° del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1991, las asignaciones presupuestales deberán ejercerse con base en los objetivos, metas y costos que en el mismo se consignan, integrando los programas y subprogramas que arrojan los totales del gasto de las Unidades del Sector Central, organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria coordinados sectorialmente por el Departamento.

Dentro de la apertura programática destacan las asignaciones a los programas siguientes:

P R O G R A M A	ASIGNACION
- Operación del Sistema Nacional Hidráulico.	483,563,100,000
- Seguridad Pública.	1,083,935,400,000
- Transporte Colectivo Metro y Tren Ligero.	1,847,248,700,000

- Drenaje y tratamiento de Aguas Negras	662,169,800.000
- Regulación y Preservación Ecológica	791,990,880.000
- Construcción y Adecuación para Agua - Potable	221,824,200.000
- Servicio de Transporte Urbano e Inter- urbano	947,669,800.000
- Vivienda.	187,346,200.000
- Promoción de la Justicia.	401,528,600.000

Las anteriores asignaciones por programas y sub-programa, nuevamente conlleva a observar la tendencia social del gasto y su inversión en bienes de capital, que amplían la infraestructura de servicios en beneficio de los que habitamos en esta ciudad, pero sobre todo, de aquellos que cuentan con menores servicios públicos.

Ciertamente, el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, resulta insuficiente para atender los requerimientos de la ciudad más grande y más poblada del mundo; sin embargo, las actuales políticas de gasto al darle prioridad por programas han logrado dar respuesta a las necesidades más apremiantes, proporcionando el equilibrio en el bienestar de los diversos sectores que conforman la sociedad capitalina, procurando beneficiar a los que menos tienen, para de este modo, contribuir a una mejor convivencia social.

3.4.- LA AFECTACION DE LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DERIVADA DE LA NUEVA POLITICA DE -- DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERA-- LES Y SU REPERCUSION EN EL GASTO PUBLICO DE LA EN-- TIDAD.

El Distrito Federal, principal centro econó-- mico del país, concentrador y generador de gran parte de -- la riqueza nacional, históricamente ha contribuido y durante mucho tiempo seguirá contribuyendo, en mayor proporción que las demás entidades federativas, a la recaudación de -- ingresos tributarios federales, con los cuales, se confor-- man los fondos financieros distribuibles del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La afirmación anterior, es comprobable con un análisis retrospectivo y comparativo de impuesto asigna-- bles correspondientes al Distrito Federal y a las entida-- des de mayor y menor recaudación federal. De acuerdo con los datos contenidos en la Cuenta Pública del Gobierno Fe-- deral, relativa a los ejercicios fiscales de 1980 a 1987, durante este período se observa la siguiente evolución en el monto de impuestos asignables:

IMPUESTOS ASIGNABLES EN 1980

(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO ASIGNADO	CONTRIBUYENTES MENORES	IMPUESTOS ESPECIALES	TENENCIA
Distrito Federal	2,686,328	1,052,341	8,372,896	1,162,812
Edo. de México	4,307,336	667,149	2,662,733	185,957
Jalisco	1,731,732	662,046	2,451,716	662,046
Nuevo León	1,190,684	466,039	2,192,340	184,581
Puebla	566,442	190,601	1,162,159	95,840
Veracruz	1,804,154	463,640	1,942,898	144,846
Nayarit	231,511	57,795	432,707	15,755
Agascalientes	61,034	61,980	309,572	25,370
Tlaxcala	126,000	28,633	177,294	9,570

IMPUESTOS ASIGNABLES EN 1981

(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO ASIGNADO	CONTRIBUYENTES MENORES	IMPUESTOS ESPECIALES	TENENCIA
Distrito Federal	3,048,170	1,472,707	12,321,044	1,080,201
Estado de México	7,220,170	831,094	4,222,943	177,140
Jalisco	2,471,045	859,654	3,602,123	181,517
Nuevo León	1,932,096	409,865	3,582,100	175,710
Puebla	1,090,705	260,999	1,758,618	96,613

Veracruz	3,090,537	528,268	2,947,936	145,252
Nayarit	82,066	144,038	739,724	16,724
Aguascalientes	135,173	83,031	505,879	21,168
Tlaxcala	83,366	35,580	255,693	9,171

IMPUESTOS ASIGNABLES EN 1982

(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO ASIGNADO	CONTRIBUYENTES MENORES	IMPUESTOS ESPECIALES	TENENCIA
Distrito Federal	3,683,375	2,029,846	34,325,079	1,582,877
Estado de México	12,168,209	1,378,301	14,480,464	456,500
Jalisco	5,058,653	1,021,033	8,078,554	455,985
Nuevo León	3,750,783	554,072	10,090,030	333,924
Puebla	1,918,056	366,125	5,531,481	186,243
Veracruz	6,128,083	647,455	7,986,938	262,165
Nayarit	241,224	86,994	2,003,063	27,988
Aguascalientes	282,205	110,566	1,234,020	45,025
Tlaxcala	336,226	50,147	915,946	21,644

IMPUESTO ASIGNABLES EN 1983

(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO ASIGNADO	CONTRIBUYENTES MENORES	IMPUESTOS ESPECIALES	TENENCIA
Distrito Federal	10,217,697	2,831,357	57,791,745	5,334,821
Estado de México	25,092,316	2,366,878	21,995,943	1,251,940
Jalisco	12,448,068	2,073,026	18,792,764	1,006,777
Nuevo León	9,324,650	1,296,346	16,290,950	789,562
Puebla	4,084,511	703,887	8,825,336	436,499
Veracruz	10,632,694	1,148,964	12,064,373	627,022
Nayarit	640,207	179,687	2,695,969	75,558
Aguascalientes	69,680	257,442	2,676,181	120,705
Tlaxcala	591,756	192,265	1,592,646	50,652

IMPUESTO ASIGNABLES EN 1984

(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO ASIGNADO	CONTRIBUYENTES MENORES	IMPUESTOS ESPECIALES	TENENCIA
Distrito Federal	19,948,632	4,471,732	98,202,162	6,990,246
Estado de México	37,537,094	3,955,839	36,413,789	1,980,440
Jalisco	21,156,681	2,706,421	32,222,463	1,644,865
Nuevo León	14,811,316	1,919,233	25,424,410	1,248,353
Puebla	7,149,625	1,118,434	14,655,768	653,911
Veracruz	19,605,337	2,185,149	18,233,135	919,888

Nayarit	885,315	309,049	4,964,779	103,789
Aguascalientes	1,129,664	350,667	6,850,721	162,223
Tlaxcala	1,222,169	161,583	2,604,311	83,061

IMPUESTOS ASIGNABLES EN 1986
(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO ASIGNADO	CONTRIBUYENTES MENORES	IMPUESTOS ESPECIALES	TENENCIA
Distrito Federal	38,439,274	11,415,194	293,803,766	15,700,693
Estado de México	94,151,522	9,123,109	113,610,795	4,544,858
Jalisco	56,010,515	6,446,996	106,059,461	3,917,539
Nuevo León	45,108,406	3,481,973	92,045,013	2,886,132
Puebla	22,649,284	2,168,915	44,037,363	1,669,720
Veracruz	36,294,426	5,525,086	56,719,969	1,961,564
Nayarit	2,114,569	780,052	15,488,934	241,826
Aguascalientes	3,775,778	591,391	14,050,330	419,785
Tlaxcala	3,486,157	388,523	7,213,802	180,702

IMPUESTOS ASIGNABLES EN 1987

(miles de pesos)

ENTIDAD	VALOR AGREGADO	CONTRIBUYENTES IMPUESTOS		TENENCIA
	ASIGNADO	MEÑORES	ESPECIALES	
DISTRITO FEDERAL	83,718,898	16,813,481	711,420,385	33,983,795
ESTADO DE MEXICO	236,055,111	15,871,422	279,382,129	8,814,935
JALISCO	134,219,446	12,946,660	272,757,839	8,010,582
NUEVO LEON	122,815,046	5,610,415	222,094,196	5,963,598
PUEBLA	56,647,699	4,262,524	106,237,930	3,308,239
VERACRUZ	109,602,832	12,030,781	137,324,181	3,652,609
NAYARIT	6,112,266	1,431,189	39,707,596	456,073
AGUASCALIENTES	10,865,279	1,420,176	45,126,003	841,598
TLAXCALA	7,355,053	745,917	17,716,332	306,677

El anterior comparativo resulta de gran trascendencia si se considera que los impuestos asignables son factor determinante en el cálculo del coeficiente con que cada entidad participará en el 45.17 % del fondo general, porcentaje que, en los términos del artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, debe distribuirse en atención a los asignables.

Conforme al esquema de la fórmula de participaciones prevista en los artículos 2° y 3° de la Ley de -- Coordinación Fiscal vigente hasta 1989, la distribución del 97 % del fondo general-100 % menos de deducción del 3 % -- para adicionar el fondo financiero complementario- se realizaba con base en el coeficiente resultante del monto de la recaudación federal obtenida por cada entidad federativa, lo que en cuantía representaba un resarcimiento por los ingresos no percibidos al derogar o suspender gravámenes -- locales.

De acuerdo al nuevo esquema de la fórmula de participaciones que entró en vigor en 1990, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución del fondo general se realiza en dos partes: 45.17 % con base en un -- coeficiente obtenido de los ingresos fiscales asignables, y el 54.83 % restante en la atención a factores poblacio-- nales de la entidad. En el período de transición 1991-1993 que establece el artículo séptimo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, la primera de estas partes, la distri-- buible por asignables, ira disminuyendo su porcentaje dentro del total del fondo, en tanto la segunda, distribuible por factores poblaciones lo aumentará, lo que ocasionará -- un beneficio para los Estados que dependen del fator pobla-- ción, en detrimento de las entidades que generan una proporción

mayor de la recaudación federal total, que en el esquema de asignables participan con un coeficiente superior.

Para obtener el coeficiente aplicable a la parte del fondo general de participaciones que se distribuye con ingresos fiscales asignables, el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal establece que deberá multiplicarse el coeficiente de participación de la entidad en el año inmediato anterior al en que se efectúa el cálculo, por el monto de los impuestos asignables de la entidad en el año anterior a aquel para el que se realiza el cálculo, el resultado se dividirá entre el monto de los impuestos asignables de la entidad en el segundo año inmediato anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo. El cociente así obtenido, deberá dividirse entre la suma de todos los coeficientes obtenidos para todas las entidades federativas.

Asimismo, el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la parte del fondo general de participaciones que se distribuye por factor poblacional se divide en dos: 45.17 % a distribuir en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa en el ejercicio para el cual se efectúa el cálculo, y 9.66 % distribuable en proporción inversa a las participaciones que por habitante haya obtenido cada entidad en el 90.34 % restante del fondo.

Como se observa, son muchos y muy variados los elementos que intervienen para obtener un resultado en términos del porcentaje en que cambiarán las participaciones -- de cada entidad en el fondo general entre un año y otro, -- pues para llegar a él, deben conjugarse distintos porcentajes de participación, recaudación federal participable creciente, porcentajes de distribución por asignables y población decreciente y en aumento respectivamente, diversas -- correlaciones entre población nacional y local y variación en ingresos percibidos. El procedimiento para obtener el -- cambio porcentual que registrarán, de ejercicio a ejerci--- cio, las participaciones en ingresos federales de las entidades federativas, se puede sintetizar en las siguientes -- fórmulas⁽¹²⁾:

1.- Para la parte del fondo general de particiones que se distribuye por coeficiente de asignables:

(12).- INDETEC, Revista bimestral No. 65, editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, México, 1990. Pág. 21.

Participaciones -
de la entidad en
el fondo general,
en la parte dis-
tribuida por asig-
nables en el año
anterior.

Coficiente de -
participación de
la entidad espe-
rado el año pró-
ximo.

Proporción que -
el año próximo -
tiene la parte -
del fondo que se
distribuye por -
asignables den-
tro del total -
del fondo.

Recaudación
federal par-
ticipable el
año próximo.

Participaciones -
totales de la en-
tidad en el fondo
general en el año
anterior.

Coficiente de -
participación -
de la entidad -
del año anterior.

IDEM para el año
anterior.

IDEM para el
año anterior.

2.- Para la parte del fondo general que se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuenta la entidad:

Participaciones -
de la entidad en
el fondo general,
en la parte que -
se distribuye por
población, en el
año anterior.

Proporción que
tendrá la enti-
dad en la pobla-
ción del país el
año próximo.

Proporción que -
el año próximo -
tendrá la parte
del fondo que se
distribuye con --
población dentro
del total del fon-
do.

Recaudación
federal par-
ticipable -
del año pró-
ximo.

Participaciones -
totales de la en-
tidad del fondo -
general el año an-
terior.

Proporción que
tuvo la entidad
en la población
del país el año
anterior.

Proporción que el
año anterior tuvo
la parte del fon-
do que se distri-
buye por población

Recaudación
federal par-
ticipable --
del año an-
terior.

En ambas fórmulas, se denomina "año próximo" a aquel para el que se realiza la predicción, y "año anterior" al que preceda a este de manera inmediata.

Las anteriores fórmulas, serán aplicadas para estimar las variaciones porcentuales que registrarán las participaciones en ingresos federales correspondientes al Distrito Federal durante el régimen de transición 1991-1993, establecido en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal.

Antes de entrar a la aplicación de las fórmulas, es necesario realizar una breve explicación de la forma de despejar las variables que en las mismas se contienen, por lo que a continuación se detalla el procedimiento a seguir para la obtención de los datos requeridos.

1.- De la fórmula para calcular la variación porcentual en la parte del fondo que se distribuye por asignables.

a) Participaciones obtenidas por la entidad, en la parte del fondo que se distribuye por asignables, en el año anterior: Para la estimativa del período 1991-1992 el dato se obtiene de la Ley de Ingresos del Departamento -

del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1991, cuyo monto asciende a 4,048,220 millones de pesos. Para estimar los periodos 1992-1993 y 1993-1994, el dato se obtendrá de aplicar el coeficiente de participación esperado por la entidad sobre el monto a que ascienda la parte del fondo general que se distribuye por asignables en el ejercicio de que se trate.

b) Participaciones totales obtenidas por la entidad del fondo general en el año anterior: Para la estimativa del período 1991-1992, por lo que respecta a este dato se obtiene de la Ley de ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1991, cuyo monto asciende a 4,688,266 millones de pesos. Por lo que respecta a las estimaciones para los periodos 1992-1993 y 1993-1994 el dato se obtendrá de aplicar el monto a que ascienda cada una de las partes del fondo general, los coeficientes de participación, por asignables y población, esperados por la entidad en el ejercicio fiscal de que se trate.

c) Coeficiente de participación esperado el año próximo para la entidad: Para la obtención de este coeficiente, el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal

establece que deberá multiplicarse el coeficiente de participación de la entidad de el año inmediato anterior al en que se efectúa el cálculo, por el monto de los impuestos -- asignables de la entidad en el año inmediato anterior a -- aquel para el que se realiza el cálculo, el resultado se dividirá entre el monto del impuesto asignable que correspondió a la entidad en el segundo año inmediato anterior a -- aquel para el cual se realiza el cálculo.

Por su parte, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, establece una fórmula -- simplificada para obtener el coeficiente de participación -- esperado⁽¹³⁾, cuyo proceso consiste en dividir la suma del porcentaje de crecimiento de los asignables de la entidad -- más uno, entre la suma del porcentaje de crecimiento de los asignables totales del país mas uno, el cociente así obte-- nido se multiplica por el coeficiente de la entidad en el -- año inmediato anterior.

(13) INDETEC, Revista bimestral No. 67, editada por el Instituto Técnico para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jalisco, México 1990.

En la aplicación de la fórmula de variación -- porcentual de las participaciones, se parte del coeficiente de participación que en 1990 aplicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para calcular las participaciones correspondientes al Distrito Federal en dicho ejercicio, obteniéndose el dato del monto total de los gravámenes participables contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 1990 y del monto total de los ingresos que, vía participaciones, señala la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal obtendría esta entidad en el ejercicio fiscal de 1990. Dicho coeficiente de participación fué del 22.44, es decir, que del monto total con que quedó integrada la parte del fondo general distribuable por asignables, el 22.44 % correspondió al Distrito Federal.

A efecto de poder estimar los coeficientes de participación de la entidad en los ejercicios fiscales de 1992 a 1994, se considerarán como constantes en estos ejercicios los promedios de crecimiento de asignables, tanto nacionales como del Distrito Federal, que entre 1988 y 1990 fueron del 4 % y del 20.4 % respectivamente⁽¹⁴⁾ y con ellos

(14) Información obtenida del comparativo de asignables nacionales y de la entidad durante los ejercicios fiscales 1988 a 1990, proporcionado por la Dirección de Modernización Fiscal de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del D.D.F.

se aplicará la fórmula simplificada.

d) Proporción que el año próximo tiene la parte del fondo general que se distribuye por asignables dentro del total del fondo y la proporción de año anterior: - Estos datos se obtienen del artículo séptimo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece los porcentajes de 72.29, 63.24 y 54.19 para los ejercicios 1991, 1992 y 1993, respectivamente. Para 1994 el porcentaje de 45.17% lo establece el artículo 2° de la Ley citada.

e) Recaudación Federal participable: para la - estimativa 1991-1992, el dato se obtiene de la Ley de Ingreso de la Federación para el ejercicio fiscal 1991. Para - las estimativas futuras, el monto se obtendrá de aplicar a la recaudación total participable de 1991, que asciende a la cantidad de 115,959,246 millones de pesos, el porcentaje de crecimiento anual esperado. A efecto de poder estimar la recaudación federal participable de los ejercicios 1992 a 1994, se considerará como constante el promedio de crecimiento observado en el período 1990-1992 que asciende a veinte puntos porcentuales, el cual se conoce del comparativo de las Leyes de Ingresos de la Federación de estos ejercicios.

2.- De la fórmula para calcular la variación porcentual en la parte del fondo que se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuenta la entidad en cada ejercicio.

a) Participaciones que correspondieron a la entidad, de la parte del fondo que se distribuye por población, en el año anterior: Para estimar la variación del período 1991-1992 el dato se obtiene de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1991. Respecto a los períodos 1992 - 1993 y 1993 - 1994 el dato se obtendrá de multiplicar el coeficiente de participación poblacional esperado de la entidad por el monto a que asciende esta parte del fondo en cada ejercicio.

b) Participaciones totales de la entidad en el año anterior: Concepto para el período 1991 - 1992. El dato se obtiene de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1991. Para los períodos 1992-1993 y 1993-1994 el dato se obtendrá de aplicar al monto a que ascienda cada una de las partes del fondo general, los coeficientes de participación, por asignables y por población, esperados por la entidad en el ejercicio de que se trate.

c) Proporción que el año próximo tendrá la entidad en la población total del país: de los principales - indicadores demográficos que arrojó el Censo Nacional de - Población y Vivienda 1990, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se conocen los siguientes datos:

- Población total nacional en 1990: 85'784,224 habitantes.
- Población del Distrito Federal en 1990: 8'236,960 habitantes.
- Tasa promedio de crecimiento nacional 1980-1990: 2,105 %
- Tasa promedio de crecimiento de la entidad 1980-1990 - - 1,275 %.

Los datos aplicables en las estimativas de - - 1991 a 1994 serán el resultado de multiplicar la población conocida de 1990, por las tasas promedio de crecimiento, - para así obtener el número de habitantes nacional y de la entidad para enferir el porcentaje que la población del -- Distrito Federal representa dentro del total nacional.

d) Proporción que el año próximo tendrá la - - parte del fondo que se distribuye por población dentro del total del fondo general: Este dato se obtiene del artículo séptimo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece los porcentajes de 18.05, 27.10 y 36.15 para los

años 1991, 1992 y 1993 respectivamente. En relación a 1989 el porcentaje de 45.17 está determinado en el artículo 2° - de la Ley citada.

e) Recaudación federal participable del año -- próximo: Partiendo del monto establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, para la aplicación de la fórmula en los periodos 1991 a 1994, el dato se obtendrá de multiplicar la recaudación federal participable de 1991 por los porcentajes de crecimiento anual esperado.

Con los datos anteriores, se desarrolla la fórmula de varia ción 1991 - 1992.

1.- ASIGNABLES.

$$\left(\begin{array}{c} 4,048,200.002 \\ \hline 4,688,226,900 \end{array} \right) \times \left(\begin{array}{c} 24.70 \\ \hline 25.09 \end{array} \right) \left[\begin{array}{c} 63.24 \\ \hline 72.29 \end{array} \right] \left[\begin{array}{c} 139,151,095.440 \\ \hline 115,632,705.708 \end{array} \right] \quad \text{--1}$$

$$\left(\begin{array}{c} 0.06348636 \\ \hline 0.86348636 \end{array} \right) \times \left(\begin{array}{c} 0.94672288 \\ \hline 0.94672288 \end{array} \right) \left[\begin{array}{c} 0.87480979 \quad \times \quad 1.20338873 \\ \hline 1.05273624 \quad \quad \quad -1 \end{array} \right] \quad \text{--1}$$

$$0.86348636 \quad \times \quad -0.00335051 \quad = \quad -0.002893$$

Entre 1991 y 1992, las participaciones por --
asignables tendrán una variación negativa de 0.002.

2.- POBLACION.

$$\begin{pmatrix} 366,829.762 \\ \hline 4,688,226.900 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 9.44 \\ \hline 9.52 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 27.10 \\ \hline 18.05 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 139,151.095.440 \\ \hline 115,632.702.708 \end{bmatrix} \begin{pmatrix} \\ \\ \\ \\ \\ \end{pmatrix} \begin{matrix} \\ \\ \\ \\ \\ -1 \end{matrix}$$

$$\begin{pmatrix} 0.07867148 \\ 0.07867148 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 0.99159663 \\ 0.99159663 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 1.50138504 & 1.20338873 \\ 1.80674983 & -1 \end{bmatrix} \begin{pmatrix} \\ \\ \\ \\ \\ -1 \end{pmatrix} = 0.1447$$

Entre 1991 y 1992, las participaciones por po-
blación tendrán una variación positiva de 0.1447.

Variación porcentual de las participaciones --
1991 - 1993.

1.- ASIGNABLES:

$$\begin{pmatrix} 4,023,294.864 \\ \hline 5,293,515.334 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 23.46 \\ \hline 24.70 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 54.19 \\ \hline 63.24 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 166,981,314.528 \\ \hline 139,151.095.440 \end{bmatrix} \begin{pmatrix} \\ \\ \\ \\ \\ -1 \end{pmatrix}$$

$$\begin{aligned} & \left(\begin{array}{c} 0.76004216 \\ 0.76004216 \end{array} \right) \times \left(\begin{array}{c} 0.94979757 \\ 0.94979757 \end{array} \right) \times \left[\begin{array}{c} 0.86116382 \\ 1.03339558 \end{array} \times 1.2 \right] - 1 \\ & 0.76004215 \quad \times \quad -0.018482439 \quad = \quad -0.01404 \end{aligned}$$

Entre 1992 y 1993, la parte distribuable por asignables tendría una variación negativa de 0.01404

2.- Población.

$$\left(\begin{array}{c} 658.922.494 \\ \hline 5,293.515.334 \end{array} \right) \times \left(\begin{array}{c} 9.36 \\ \hline 9.44 \end{array} \right) \times \left[\begin{array}{c} 36.15 \\ \hline 27.10 \end{array} \right] \times \left[\begin{array}{c} 166,981.314.528 \\ \hline 139.151.095.440 \end{array} \right] - 1$$

$$\begin{aligned} & \left(\begin{array}{c} 0.12447729 \\ 0.12447729 \end{array} \right) \times \left(\begin{array}{c} 0.99152542 \\ 0.99152542 \end{array} \right) \times \left[\begin{array}{c} 1.33394833 \\ 1.60073800 \end{array} \times 1.2 \right] - 1 \\ & 0.12447729 \quad \times \quad 0.58717242 \quad = \quad 0.07307 \end{aligned}$$

Variación porcentual de las participaciones --
1993 - 1994.

1.- Asignables.

$$\begin{pmatrix} 3.329.356.622 \\ \hline 5.701.526.418 \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} 22.28 \\ \hline 23.46 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 45.17 \\ \hline 54.19 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 200.377.577.433 \\ \hline 166.981.314.528 \end{bmatrix} -1$$

$$\begin{pmatrix} 0.68917626 \\ 0.68917626 \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} 0.94970161 \\ 0.94970161 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 0.83354662 & \times & 1.2 \\ 1.00025834 & & -1 \end{bmatrix} -1$$

$$0.68917626 \times -0.5005304 = -0.034495$$

La parte distribuible por asignables tendrá -- una variación negativa de 0.03449.

2.- Población.

$$\begin{pmatrix} 1.045.823.616 \\ \hline 5.701.526.418 \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} 9.28 \\ \hline 9.26 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 45.17 \\ \hline 36.15 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 200.377.577.433 \\ \hline 166.981.314.528 \end{bmatrix} -1$$

$$\begin{pmatrix} 0.18342870 \\ 0.18342870 \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} 0.99145299 \\ 0.99145299 \end{pmatrix} \begin{bmatrix} 1.24951590 \\ 1.49941908 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} 1.2 \\ -1 \end{bmatrix} -1$$

$$0.18342870 \times 0.48660353 = 0.089257$$

La variación porcentual en la parte del fondo general que se distribuye por población será positiva en -- 0.089257.

Con los datos anteriores, el comparativo de -- variaciones porcentuales durante el período de transición, quedá de la siguiente manera:

	1991-92	1992-92	1993-94
Asignables	-0.28 %	-1.40 %	- 3.44 %
Población	14.14 %	7.30 %	8.92 %

Si del desarrollo de las fórmulas anteriores -- extraemos el monto a que ascenderán las participaciones del Distrito Federal en los ejercicios fiscales de 1992 a 1994 y los comparamos con los montos obtenidos en el período -- 1989 - 1991, se observaría la siguiente evolución:

COMPARATIVO DE INGRESOS

Fondo General	1989 (1)	1990 (2)	1991 (3)	1992 (4)	1993 (5)	1994 (6)	
Asignables	3.128.067.6	3.702.836.2	4.048.220.0	4.023.294.8	3.929.356.6	3.732.680.4	
Población		<u>25.212.0</u>	<u>368.829.7</u>	<u>658.922.4</u>	<u>1.045.823.6</u>	<u>1.554.725.0</u>	
Total	3.128.067	3.728.048.2	4.417.049.7	4.682.217.2	4.975.180.2	5.287.405.4	
Variación							
Nominal	(1-2)	(2-3)	(3-4)	(4-5)	(5-6)	(3-4)	(1-6)
Asignables	19.50 %	9.42 %	-0.59 %	-2.48 %	-5.15 %	-7.80 %	19.31 %
Población			79.05 %	59.05 %	47.8 %		321.50 %

Cabe insistir en que los porcentajes de variación de participaciones entre un ejercicio y otro en cada una de las partes del fondo general, que se observan como resultado de la aplicación de las fórmulas, obedecen a la conjunción de elementos que varían de ejercicio a ejercicio, tales como los coeficientes de participación por población y por asignables, recaudación federal participable - creciente y decreciente, diversas correlaciones entre población nacional y local o ingresos variables. Lo anterior, explica que la variación porcentual no corresponda al aumento o disminución que en términos nominales registrarán las participaciones en el período 1992-1994, según se observa en el anterior cuadro comparativo de ingresos.

Para clarificar las cifras que se observan en el cuadro comparativo de ingresos provenientes de las partes del fondo general que se distribuyen por asignables y en proporción directa al número de habitantes de la entidad, es necesario recordar que las fórmulas de distribución aplicadas varían entre 1989 y 1994.

Con base en lo anterior, resulta que las participaciones en ingresos federales del ejercicio fiscal de 1989 se distribuyeron con la fórmula tradicional del esquema resarcitorio, es decir, el 97 % del fondo general mediante el coeficiente de participación resultante de los asignables de cada entidad, compensándose a las menos favorecidas a través del fondo financiero complementario.

El ejercicio 1990 resulta ser el primero en el que la distribución de participaciones se realiza con la nueva fórmula redistributiva de la riqueza nacional, al distribuirse el 90.34 % del fondo general con base en asignables y el 9.66 % en proporción inversa a las participaciones por habitantes. No obstante, en este ejercicio no se observa un cambio cuantitativo importante, al no operar la parte del fondo que se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada entidad.

Para 1991, de acuerdo con el fondo general de participaciones se empieza a distribuir en sus tres partes: por asignables, de 72.29, 18.05 y 9.66, respectivamente.

De acuerdo con lo establecido en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal para el régimen de transición 1991 - 1993.

En este ejercicio, ya se observa un cambio -- cuantitativo y cualitativo importante en el esquema de -- distribución de la riqueza nacional, disminuyéndo porcentualmente los ingresos de las entidades de gran capacidad recaudatoria de asignables y aumentando las transferen--- cías a las entidades de mayor porcentaje poblacional.

Por último, en el Ejercicio Fiscal de 1994 en el cual se aplicarán los porcentajes nivelados de 45.17 % del fondo, distribuibles por asignables y por número de -- habitantes y el 9.66 % en proporción inversa a las parti-- cipaciones percapita obtenidos por la entidad en el 90.34 % del fondo.

Como se observa en el cuadro comparativo de la variación porcentual de las participaciones, los ingresos que percibirá el Distrito Federal en la parte del fondo ge-- neral que se distribuye por asignables, tendrán una dismi-- nución relativa de 7.80 % durante el período de transición.

Si consideramos que el índice de inflación esperado en el período 1991 - 1994 es de 45 puntos porcentuales⁽¹⁵⁾, tendremos que la disminución en términos reales será de alrededor de 37 puntos porcentuales.

Por lo que respecta a la parte del fondo general de participaciones que se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuenta la entidad, se observa un elevado aumento de 321.50 puntos porcentuales en términos relativos y de alrededor de 313 puntos en términos reales.

No obstante la desproporción entre la disminución porcentual en el rubro de asignables y el aumento del poblacional, para obtener el impacto presupuestal, debe considerarse el peso específico de cada parte del fondo dentro del total del mismo.

(15) Informe mensual sobre la Economía Mexicana.- Centro de Análisis e Investigación Económica, A.C. Año IX No. 7, México, 1991.

PESO ESPECIFICO DE CADA PARTE DEL FONDO

	1990	1991	1992	1993	1994
Asignables	90.34	72.29	63.24	54.19	45.17
Población	- 0 -	18.05	22.10	36.15	45.17
Promedio ponderado asignables		Promedio ponderado población		Promedio ponderado inverso	
	65.046	22.294		9.66	

Como se observa, el peso específico de la parte que se distribuye por asignables resulta muy superior a la parte distribuable por población, razón por la cual una -- disminución porcentual en el primero afecta más que un -- crecimiento en el segundo.

Cabe señalar que además de los ingresos prove-- nientes de las partes del fondo general de participacio--- nes que se distribuyen por asignables y en proporción po--- blacional, el Distrito Federal participa de la parte que - se distribuye en proporción inversa a las cantidades reci- bidas por habitante. Sin embargo el porcentaje que compo- ne dicho fondo es significativamente menor y el coeficien- te participativo de la entidad es de poco peso específico.

Además, de los ingresos provenientes del fondo general de participaciones, la entidad obtiene recursos por incentivos de fiscalización y gestión de cobro, multas administrativas impuestas por autoridades no fiscales, el 100 % de la recaudación obtenida en su circunscripción del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y, su participación en el fondo de fomento municipal.

De todo lo anterior, se concluye la indubitable disminución en términos reales de los ingresos del -- Distrito Federal; por un lado, el gobierno capitalino realiza esfuerzos sin precedente histórico por incrementar -- los ingresos derivados de la imposición local, por otro, -- el fisco federal, en busca de una distribución más quitativa de la riqueza nacional, establece una fórmula de participación en ingresos coordinados que beneficia a las entidades con menores recursos, en detrimento de economías -- más sanas como la del Distrito Federal.

En principio, tanto el aumento en la recaudación local como la redistribución de la riqueza nacional --

resultan deseables y beneficios para el desarrollo armónico de la economía del país, sin embargo, cuando la redistribución de la riqueza afecta y merma de manera significativa a las haciendas locales, es menester buscar algún sistema compensatorio que reduzca la afectación y reabra las perspectivas de gasto.

Las demandas de la población en servicios públicos, no están sujetas a la existencia o no de los ingresos para sufragarlas, las necesidades se crean por el simple acontecer diario de esta gran ciudad.

En un principio, la dinámica urbana creó rezagos en la dotación de servicios públicos, en un futuro, los rezagos serán consecuencia de la falta de recursos. Elevar los ingresos locales no es una solución justa, la historia demuestra que una carga impositiva excesiva desalienta el desarrollo económico-social y disminuye el nivel de vida de la población, igual sucede si se aumenta la carga impositiva federal para obtener mayores recursos distribuibles.

Están en riesgo, la seguridad física de los habitantes de la capital, el control de la contaminación ambiental, la salud, la vivienda, la educación, la ministración de justicia, la dotación de servicios de agua y trans-

porte y muchos otros, en síntesis esta en riesgo el nivel - de vida de todos y cada uno de los habitantes de la ciudad más grande del mundo.

Sólo optimizando los recursos disponibles a -- través de la conciensuda jerarquización en el ejercicio del gasto público, se podrá orientar correctamente el proceso - de desarrollo urbano y ampliar la red de servicios públicos a la población con mayores carencias.

Una ciudad nunca está totalmente terminada, -- toca siempre a cada generación corregir rumbos, profundizar aciertos y abrir nuevos caminos para transitar hacia un mejor porvenir.

C O N C L U S I O N E S

I.- La reforma integral a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que entró en vigor el 1° de enero de 1990, representó un cambio fundamental en la estructura y administración de varias de las contribuciones locales, principalmente en el caso del impuesto predial y los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento del agua, lo que ha permitido revertir la tendencia observada entre 1983 y 1988 en la integración de los presupuestos de ingresos al aumentar significativamente la proporción que los ingresos propios representan en el total de recursos con que cuenta la entidad para sufragar el gasto público.

II.- Los grandes esfuerzos realizados por el Departamento del Distrito Federal, tanto relacionados con reformas a las Leyes tributarias locales como con cambios en los procedimientos administrativos y de fiscalización de los ingresos propios, no tienen una correspondencia proporcional en aumentos en la recaudación, además, y esto es lo fundamental, no puede esperarse que en un futuro cercano se repitan los importantes incrementos en la recaudación de los últimos dos años, al no resultar factible elevar -

el grado de presión fiscal sobre los contribuyentes capitalinos. En tal virtud, las tasas impositivas tenderán sólo a mantener sus valores reales por medio de la actualización anual y, los cambios administrativos y de fiscalización tendrán resultados marginales cada vez más reducidos, pues los grandes avances ya están dados.

III.- Los organismos descentralizados y las empresas del Departamento del Distrito Federal, representan una carga financiera para el sector central, toda vez que los ingresos que generen por la venta de bienes y servicios no son suficientes para cubrir sus gastos de operación, mantenimiento y administración, principalmente por el otorgamiento de subsidios en favor de los usuarios, y que dada la naturaleza de los servicios públicos prestados, resulta imposible, a corto plazo, eliminar y recuperar los costos -- vía tarifas haciendo autofinanciable la prestación del -- servicio.

IV.- La nueva política de distribución de participaciones en ingresos federales, contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, que atiende primordialmente al número de -- habitantes con que cuenta la entidad, disminuirá los re--

cursos que por este rubro ingresan al erario del Departamento del Distrito Federal, hasta en siete puntos porcentuales durante el período transitorio 1991 - 1993, para - en 1994 estabilizarse en un nivel real alrededor del de - 1990.

V. De continuar creciendo la población Nacional con un -- índice porcentual superior al crecimiento poblacional del Distrito Federal, la participación de esta entidad en la parte del fondo que se distribuye por población disminuirá en cada ejercicio, reduciendo aun más los ingresos correspondientes a participaciones en ingresos federales. - De revertirse esta tendencia, el aumento en los ingresos resultaría insuficiente para solventar los requerimientos de infraestructura urbana y servicios públicos con que -- necesariamente deberá dotar el gobierno capitalino a los nuevos demandantes.

VI. Para poder mantener los presupuestos de ingresos y -- de egresos del Departamento del Distrito Federal, en términos reales, similares a los del ejercicio fiscal de - - 1990, deberá incrementarse la eficiencia de la administración y fiscalización local sobre los renglones de ingre--

sos propios, atendiendo a ampliar el número de contribuyentes y no las tasas reales, comenzando, parcialmente, la menor dinámica que presentarán los ingresos por participaciones.

VII.- Ante la escasez de recursos que enfrentará a corto plazo el gobierno capitalino, la prioridad es asignarlos con equilibrio y selectividad, disminuyendo el gasto corriente a efecto de incrementar el gasto de capital, dándole a este último una proyección social que incida en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de esta ciudad, especialmente, de los que adolecen de mayores necesidades. Asimismo, resulta obligada la jerarquización de la inversión pública, la estricta disciplina presupuestal y la vigilancia escrupulosa de su ejercicio.

B I B L I O G R A F I A

- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. Edit. Themis, -
México, 1982.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano.
Décimaprimer edición, Edit.
Porrúa, México, 1982.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Me-
xicanas, vigésima tercera edición,
editorial Porrúa, México 1981.
- BERLIRI, Antonio Principios de Derecho Tributario, Edito--
rial de Derecho Financiero, Madrid España,
1964.
- ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Ad-
ministración Pública Federal, Edit.
Secretaría de la Contraloría General
de la Federación y Fondo de Cultura
Económica, México, 1988.

- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1973.
- MARTINES LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, Ediciones -- Contables y Administrativas, México, 1980.
- PUGLIESI, Mario. Instituciones de Derecho Financiero, Editorial Porrúa, México, 1990.
- MICHEL GAIN, Antonio. Curso de Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, México, 1985.
- SANCHEZ PIÑA, José Luis. Nociones de Derecho Fiscal, Editorial Pac, México, 1980.
- GUILIANI FONROUGE, Carlos. Derecho Financiero, Ediciones -- de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1970.
- JIMENEZ GONZALEZ, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, Parte sustantiva, Ediciones --- Contables y Administrativas, --

México, 1983.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1973.

VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, segunda edición, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1969.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, ---
Ejercicios Fiscales 1988 a 1991.

Ley Federal de Derechos, Ejercicios Fiscales 1988 a 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito
Público.

Código Fiscal de la Federación.

Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos del Depar--
tamento del Distrito Federal, ejercicios Fiscales 1988 a -
1991.