

40821  
6  
A



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**“EL PAPEL DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES POR  
PETRÓLEO Y COMERCIO EXTERIOR EN LAS FINANZAS  
MUNICIPALES MEXICANAS, (1990-2000). CASOS: NUEVO  
LAREDO, TAMAULIPAS Y CARMEN, CAMPECHE”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**BÁRBARA CAMBEROS ROJAS**

**ASESOR: LIC. CARLOS LOEZA MANZANERO**

**MÉXICO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

B

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**En busca de un sueño transcurren los ríos  
en busca de un sueño se salta al vacío.**

**En busca de un sueño tallaron la piedra  
en busca de un sueño que no han todavía.**

**En busca de un sueño van generaciones  
en busca de un sueño que da y que pierde.**

C

*Agradesco el apoyo del Instituto  
Mexicano del Petróleo el cual hizo  
posible la presente investigación*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Al Lic. Carlos Coeza Manzanero por  
su valiosa colaboración y atención en  
la realización de la presente  
investigación*

D

*A mis tíos: Jorge Peña Jiménez,  
Francisco López Pineda, Benjamín  
Rafael Ros Belgado y Javier Ramírez  
Huerta*

TESIS CON  
PALA DE ORIGEN

*A mis padres Enrique Camberos  
Borrero y Rosa Rojas Neutero*

*A mis hermanos Erika, Yanery, Rocío  
Villana, Enrique Emmanuel y Naomi,  
por la compañía y apoyo brindado a  
lo largo de mi existencia*

## CONTENIDO

Capítulo	Página
	Introducción..... 4
<b>I</b>	<b>LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO..... 6</b>
1.1	El Sistema Federal Mexicano..... 6
1.2	Actividad financiera del municipio..... 8
1.3	Definición de finanzas públicas..... 9
1.4	Disposiciones jurídicas de las finanzas públicas municipales..... 12
<b>II</b>	<b>EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL..... 15</b>
2.1	Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México..... 15
2.1.1	Los primeros intentos de Coordinación Fiscal..... 16
2.1.2	Ley de Coordinación Fiscal de 1953..... 21
2.1.3	Panorama fiscal (1973-1978)..... 22
2.1.4	Ley de Coordinación Fiscal de 1978..... 24
2.2	Funcionamiento y características principales del Sistema Nacional de Coordinación..... 26
2.2.1.	Definición del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal..... 27
2.2.2.	Instrumentos jurídicos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal..... 28
2.2.2.1	Convenio de Adhesión Fiscal..... 29
2.2.2.2	Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos..... 30
2.2.2.3	La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos..... 30
2.2.3	El Sistema de Participaciones..... 31
2.2.3.1	Definición de participaciones..... 31
2.2.3.2	Legalidad de las participaciones..... 32
2.2.3.3	Características de las participaciones..... 32
2.2.3.4	Distribución de las participaciones..... 35
2.2.3.4.1	Los fondos de participaciones..... 35
2.2.3.4.2	Otros conceptos participables..... 37

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>III</b>	<b>PARTICIPACIONES POR PETRÓLEO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE CARMEN, CAMPECHE.....</b>	<b>39</b>
3.1	Antecedentes de la contribución de los recursos petroleros a las finanzas públicas municipales.....	40
3.2	Contexto de las participaciones por petróleo en México.....	42
3.3	Las participaciones por petróleo en la Nueva Fórmula, (1990-2000).....	45
3.4	El papel de las participaciones por petróleo en las finanzas públicas de Carmen, Campeche.....	47
3.4.1	Las participaciones por petróleo y los ingresos propios de Carmen, Campeche.....	50
<b>IV</b>	<b>PARTICIPACIONES POR COMERCIO EXTERIOR EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS...</b>	<b>53</b>
4.1	Contexto de las participaciones por comercio exterior en México.	54
4.2	Participaciones por comercio exterior en la Nueva Fórmula, (1990-2000).....	57
4.3	El papel de las participaciones por comercio exterior en las finanzas públicas del municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas.....	59
4.3.1	Las participaciones por comercio exterior y los ingresos propios de Nuevo Laredo, Tamaulipas.....	62
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>65</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>69</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	
A	El municipio en México y el régimen normativo de sus finanzas públicas.....	71
B	Evolución de las participaciones por petróleo y comercio exterior (1981-2000).....	76
C	Reformas y adiciones al Art. 2-A de la LCF.....	81
D	Normatividad de la contribución de los recursos petroleros al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	87
E	Antecedentes del régimen fiscal de Petróleos Mexicanos.....	91
F	<b>Cuadros estadísticos.....</b>	<b>98</b>
	Cuadro.-1. Las participaciones por petróleo y comercio exterior en total de las participaciones, 1981-2000.....	99
	Cuadro.-2. Las participaciones por petróleo y comercio exterior en el total de las participaciones a entidades, 1996-2000.....	100
	Cuadro.-3.1. Comportamiento de las participaciones a municipios por petróleo, 1981-2000.....	101

Cuadro.-3.2. Comportamiento de las participaciones a municipios por comercio exterior, 1981-2000..... 102

Cuadro.-4.1. Representación de las participaciones por petróleo por entidad, 1990-2000..... 103

Cuadro.-4.2. Representación de las participaciones por comercio exterior por entidad, 1990-2000..... 103

Cuadro.-5.1. Representación de las participaciones por petróleo por municipio, 1990-2000..... 104

Cuadro.-5.2. Representación de las participaciones por comercio exterior por municipio, 1990-2000..... 105

Cuadro.-6. Estructura de ingresos de Carmen, Camp., y Nuevo Laredo, Tamps., 1999..... 106

Cuadro.-7.1. Participaciones por petróleo en el total de participaciones pagadas a Carmen, Camp., 1995-2000..... 107

Cuadro.-7.2. Participaciones por comercio exterior en el total de participaciones pagadas a Nuevo Laredo, Tamps., 1995-2000..... 107

Cuadro.-8.1. Participaciones pagadas a Carmen, Camp., por concepto participable, 1995-2000..... 108

Cuadro.-8.2. Participaciones pagadas a Nuevo Laredo, Tamps., por concepto participable, 1995-2000..... 108

Cuadro.-9.1. Importancia de las participaciones por petróleo y recaudación predial en el total de ingresos de Carmen, Camp..... 109

Cuadro.-9.2.- Importancia de las participaciones por comercio exterior y recaudación predial en el total de ingresos de Nuevo Laredo, Tamps..... 109

Cuadro.-10.1. Comportamiento de las participaciones por petróleo y recaudación predial de Carmen, Camp., 1990-2000..... 110

Cuadro.-10.2. Comportamiento de las participaciones por comercio exterior y recaudación predial de Nuevo Laredo.,Tamps., 1990-2000..... 110

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN



## Introducción

El Sistema Federal Mexicano, con el fin de regulación, exige cierto grado de coordinación entre sus niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal opera el federalismo fiscal en México y producto de ello las participaciones federales constituyen una fuente importante de ingresos para las finanzas públicas municipales, las cuales tienen como finalidad fortalecer la hacienda pública municipal.

El objetivo del presente trabajo es situar la importancia de las participaciones federales derivadas de la actividad petrolera y del comercio exterior, así como analizar dichos conceptos en la estructura fiscal de los municipios más representativos para detectar el potencial financiero que brinda a los municipios.

El comportamiento de los ingresos municipales por concepto de petróleo y por comercio exterior, vía participaciones, fue estudiado a partir de la implantación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en 1978, para con ello, centrarnos en el periodo 1990 (fecha en que inicia la Nueva Fórmula) a 2000.

El capítulo primero es el marco de referencia. En él se mencionan los conceptos necesarios para el desarrollo de la investigación.

En el capítulo segundo se hace mención del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sus antecedentes, características y operatividad.

A partir de conocer los principales estatutos que regulan los ingresos municipales vía participaciones por petróleo y comercio exterior, en el capítulo tercero y cuarto se presentan los casos de los municipios: Carmen, Campeche y Nuevo Laredo, Tamaulipas por ser los más representativos en lo relativo a ingresos por participaciones por petróleo y comercio exterior. Para situar dichas participaciones, menciono como contexto el comportamiento de las participaciones por petróleo en los tres niveles de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

gobierno (representatividad nacional, estatal y municipal). De tal manera, se analizó el papel de las participaciones por petróleo y comercio exterior en las finanzas públicas de los municipios seleccionados.

El capítulo quinto es conclusorio. Es el resultado del análisis de todos los municipios que reciben ingresos por participaciones por petróleo y comercio exterior y de la relevancia que estos conceptos representan en la estructura fiscal de los municipios, en específico Carmen, Campeche y Nuevo Laredo, Tamaulipas. En este capítulo se evalúa la hipótesis principal del trabajo en la que se comprueba si realmente las participaciones por petróleo y comercio exterior son ingresos que han implicado un potencial financiero para los municipios o por lo contrario prevalece un relajamiento fiscal que aleja al municipio la capacidad de fortalecer su hacienda pública municipal, conduyéndose, que las participaciones por petróleo y comercio exterior son un ingreso sustantivo para estos municipios, pero su nivel recaudatorio no se refleja en un detonante del gasto por lo menos en los niveles en que podría lograrse, derivado del relajamiento tributario que en paralelo se registra y consecuentemente contrarresta los efectos de los ingresos señalados vía participaciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO I**

### **LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

La presente sección tiene por finalidad ubicar a las participaciones en el federalismo fiscal mexicano. Para ello, primeramente, se menciona el papel del municipio en el Sistema Federal Mexicano y la conformación de su hacienda pública, así como las disposiciones legales que rigen la actividad financiera del municipio. También, se definen los términos principales que se mencionarán en las anteriores secciones

#### **1.1 El Sistema Federal Mexicano**

El Estado Mexicano está estructurado en una República Federal, por disposición constitucional (Art.40), "es una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación que se rige por las disposiciones de la propia Constitución Política".

El origen del federalismo en México data de los albores de la independencia nacional y uno de los principales aspectos por los que fue adoptado fue que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, por lo que es el resultado de una síntesis de un arreglo político-territorial, suma y unión de poderes de las diversas entidades que lo componen. Por lo tanto, el Sistema Federal Mexicano ha sido y pretende ser "la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

solución de equilibrio entre la unidad sin centralismos y el reconocimiento regional sin atomización<sup>1</sup>.

En el Sistema Federal Mexicano coexisten dos órdenes jurídicos, el de la federación y el de los estados, éstos últimos a su vez están constituidos por municipios (Art.115. CPM<sup>2</sup>), "los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre". Por lo tanto, el municipio es un orden de gobierno subordinado y creado por el orden jurídico estatal. Compete al poder legislativo estatal constituir al municipio y delegarle facultades.

La coexistencia de órdenes jurídicos en un sistema federal hace necesaria una distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. En el ámbito fiscal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal define las atribuciones de los tres niveles de gobierno, lo que podría denominarse un federalismo fiscal.

Los niveles de gobierno son creados para satisfacer una serie de encomiendas que el grupo social les ha conferido, por lo tanto para lograr su objetivo máximo es necesario una actividad financiera. El nivel de gobierno municipal es el más cercano a las necesidades inmediatas de la población y la actividad financiera que realiza se sujeta al campo de competencia dictado por las legislaturas estatales y federales.

<sup>1</sup> ORTEGA, Lomelín Roberto. (1994). Federalismo y municipio. Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica p. 15.  
<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.2 Actividad financiera del municipio

Es una actividad financiera, las acciones que realiza el municipio "con la intención de procurar recursos suficientes para la consecución de fines ó metas gubernamentales, siendo prioritario, dentro de éstas, la satisfacción de las necesidades generales a través de los servicios públicos. La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado que constituyen precisamente la actividad financiera"<sup>2</sup>.

Por lo tanto, podemos decir que la actividad financiera del municipio es un campo de estudio que compete a las finanzas públicas, por ser el municipio un ente público (creado por la carta constitucional) dirigido a satisfacer las necesidades colectivas. "La ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y la forma en que estas riquezas serán utilizadas"<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> FAYA, V. Jacinto. (1981), Finanzas Públicas, México: Porrúa, p.425.

<sup>3</sup> ZAVALA, F. Ernesto. (1984), Elementos de Finanzas Públicas, (21a. ed.). México: Porrúa, p.10.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.3 Definición de finanzas públicas

De acuerdo a sus raíces, la palabra fisco viene del latín "fiscus", designaba al tesoro o patrimonio de los emperadores para diferenciarlo del erario público o caudales destinados a las obligaciones del Estado. Este concepto de la personalidad del fisco desvinculada con la del Estado ha desaparecido. En la actualidad "recibe el nombre de fisco, el Estado (ente público) considerado como titular de la hacienda pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con la obligación de cumplir las que resulten a su cargo"<sup>4</sup>.

Por lo tanto, en este contexto, la palabra fiscal y financiera debe entenderse como todo lo referente a la hacienda pública, y "fiscal" es un adjetivo que corresponde al nombre "finanzas públicas".

La hacienda pública es un "medio para lograr los fines institucionales (el bien común), se basa o fundamenta en una serie de atribuciones y funciones que los gobiernos locales deben llevar a cabo y que estos se encuentran definidos por nuestro marco constitucional y local"<sup>5</sup>. Atendiendo lo anterior, pero en el contexto del municipio, la hacienda pública municipal es creada para atender los fines establecidos en las leyes fiscales federales y estatales: constitución política federal y estatal; ley de coordinación fiscal federal y estatal; código fiscal de la federación y otros.

La hacienda pública además de ser un medio para lograr el bien común mediante una serie de atribuciones y funciones implica un campo de investigación de los problemas del sistema fiscal en su conjunto, "es el de la hacienda pública una campo de investigación en que se estudian los ingresos y egresos de los gobiernos, tanto federales, estatales o locales. En los tiempos modernos, incluye ese estudio cuatro divisiones principales: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como la administración fiscal y política fiscal"<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ibid., p. 20.

<sup>5</sup> VEGA, O. Ernesto e IBARRÍA, G. José maría (1999). Los Ingresos Locales No Tributarios. (1a. ed.). Guad., Jalisco: INDETEC.

<sup>6</sup> Groves, Harold M. (1972). Finanzas Públicas. (1a. ed.). México: Trillas. 1972, p. 16.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Conformación de la hacienda pública

De acuerdo lo anterior, la hacienda pública se integra de cuatro apartados: ingreso, gasto público, patrimonio y deuda pública.

- “La función de ingreso abarca todas las funciones relacionadas con el registro de contribuyentes, la recaudación, la fiscalización, la cobranza administrativa, la cobranza coactiva, la garantía del interés fiscal y los medios de impugnación.
- La función de egreso o gasto público incluye todas las funciones relacionadas con la aplicación de los recursos para la satisfacción de las necesidades públicas (...).
- La función de patrimonio incluye la administración financiera, el control de inventarios, el registro de bienes inmuebles, la adquisición de bienes, su enajenación, concesión, arrendamiento, etc.
- La función de deuda pública se relaciona con la concertación de créditos, su autorización, su contratación, la forma de garantizarlo y su pago”

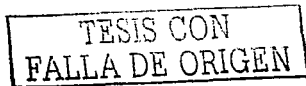
Parte esencial de la hacienda pública son los ingresos, además por motivo de esta investigación nos enfocaremos al rubro ingresos.

### Ingresos públicos

Los ingresos públicos locales son recursos derivados de los estados y municipios fundamentado en las competencias que tienen para ejercer su potestad legislativa en materia tributaria.

Los ingresos públicos se clasifican, atendiendo a su regularidad, en ingresos ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son los que se perciben de manera regular,

\* VEGA, O. Ernesto. (2001), El Control del Gasto Público Municipal Propio y Derivado de los Fondos Federales. (1a. ed.). Guad. Jalisco: INDETEC. p.29.



es decir se repiten en cada ejercicio fiscal. Son ingresos ordinarios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros.

Los ingresos extraordinarios son consecuencia de situaciones anormales, imprevistas, no presupuestales. Son ejemplos de ingresos extraordinarios: empréstitos, impuestos adicionales, emisión de bonos.

Otra clasificación divide a los ingresos públicos en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios derivan del uso y aplicación de las leyes impositivas, en materia de contribuciones, siendo de ese género los impuestos, derechos, contribuciones especiales. Los ingresos no tributarios son los excluidos de la anterior clasificación, ejemplos de ello son: empréstitos, participaciones, entre otros.

Los ingresos públicos pueden ser catalogados de acuerdo a su origen en derivados y propios. Los propios son resultado de la recaudación interna. Los derivados son ingresos por la suscripción de acuerdos y convenios de coordinación y colaboración fiscal. Los convenios pueden derivarse tanto del gobierno federal como estatal. Por ejemplo las participaciones por petróleo y comercio exterior son ingresos al municipio derivados de acuerdos fiscales con la Federación.

Existe otra clasificación que divide a los ingresos públicos, de acuerdo a su procedencia, en ocho apartados: recursos patrimoniales, recursos tributarios, recursos derivados del sistema de sanciones, recursos por transferencias, recursos por colaboración ciudadana, recursos crediticios, recursos de empresas paraestatales y recursos derivados del Sistema Nacional y/o estatal de Coordinación Fiscal.

Las fuentes que integran los ingresos públicos de los estados y municipios derivan del ejercicio de su potestad y capacidad tributaria, aspectos plasmados en su marco jurídico fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### **1.5 Disposiciones jurídicas de las finanzas públicas municipales**

Las disposiciones jurídicas que norman la hacienda pública municipal se encuentran en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución política estatal
- Ley de Coordinación Fiscal Federal /Estatal
- Código Fiscal de la Federación/Estatal
- Ley de hacienda municipal
- Ley de ingresos municipal
- Ley de egresos municipal
- Reglamentos y/o convenios

A continuación se describe brevemente las características principales de las disposiciones legales anteriores:

#### **a) Constitución estatal**

Contiene las disposiciones que aclaran o precisan las facultades y obligaciones del congreso local para determinar cuáles serán los ingresos que constituirán la hacienda municipal.

#### **b) Ley de Coordinación Fiscal**

La Ley de Coordinación Fiscal regula las relaciones intergubernamentales entre la federación, estados y municipios. Entre otros aspectos implica la suspensión de gravámenes locales y la participación en ingresos federales. Mediante los convenios establecidos en esta ley se delegan facultades administrativas a los estados recibiendo recursos del rendimiento de los impuestos acordados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

c) Código fiscal

Los códigos fiscales establecen las categorías jurídico-fiscales, los procedimientos administrativos de ejecución y los recursos administrativos por inconformidad de las resoluciones de las autoridades municipales.

d) Ley de hacienda municipal

Una ley de hacienda es un conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas que regula las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingreso de municipio, determinando el objetivo y los sujetos de los diferentes gravámenes; define también la base fiscal, el período de pago y las exenciones que correspondan<sup>6</sup>.

e) Ley de ingreso municipal

Es un ordenamiento jurídico tributario que complementa la actuación de los echos generadores del cobro o recuperación en sus distintas formas, de los ingresos que integran las haciendas municipales. Esta ley es aprobada cada año fiscal por el congreso estatal y en ella se menciona las tasas, cuotas o tarifas que debe cubrir cada contribuyente de acuerdo a los conceptos especificados en la ley de hacienda municipal.

f) Ley de egresos

Es un ordenamiento legal de vigencia anual que estima los gastos previstos para el ejercicio fiscal.

g) Reglamentos y/o convenios

Es el nivel dentro del orden jurídico, del cual emanan los acuerdos de los Ayuntamientos para regir la vida municipal.



<sup>6</sup> INDETEC. (1995). El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (1a. ed.). Guad., Jalisco, p.35.

Retomando la anterior sección la actividad financiera del municipio es objeto de estudio de las finanzas públicas y la estructura gubernamental del Estado Mexicano es el régimen en el que opera la hacienda pública de los municipios.

Un renglón importante de la hacienda pública municipal son los ingresos ya que mediante ellos se satisface las necesidades del municipio. El municipio obtiene ingresos mediante las participaciones, entre otros conceptos establecidos en la ley de ingresos. Las participaciones son otorgadas mediante el Estado o la Federación.

De tal manera que al ubicar a las participaciones en el papel que juegan en las finanzas públicas del municipio podemos concebir a las participaciones de diferente manera. Son ingresos públicos locales, son ordinarios por entregarse de manera regular; no tributarios, por no derivarse de leyes impositivas y son derivados, ya que se originan por efecto de los acuerdos y convenios fiscales ya sea con la Federación o con la entidad, su naturaleza es tal que la anterior clasificación es la más adecuada para fines de esta investigación y derivado de tal clasificación podemos definir a las participaciones de la manera siguiente: "son participaciones los ingresos que percibe el municipio con motivo de la coordinación fiscal nacional".

---

\*Ibid., p.17.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO II**

### **EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

En el apartado anterior se ubicó a las participaciones federales en la estructura de las finanzas públicas del municipio y resultado de ello se definió su naturaleza como ingresos derivados de la coordinación fiscal. Por lo tanto, es necesario conocer la evolución, conformación y estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México para conocer la presencia de las participaciones federales por petróleo y comercio exterior en las finanzas públicas municipales de Carmen, Campeche y Nuevo Laredo, Tamaulipas, respectivamente, el cual es el objetivo de la siguiente sección.

#### **2.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México**

La existencia de un esquema federal de gobierno, como el mexicano, implica cierto grado de coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La coordinación de los tres niveles de gobierno, en el ámbito fiscal, implica la armonización de los sistemas impositivos y así crear las condiciones para fomentar el desarrollo económico. Por ello fue creado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"El principal objetivo que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es evitar la concurrencia en la obtención de Ingresos entre la Federación y el Estado y por lo tanto con el Municipio"<sup>10</sup>. Los problemas de coordinación fiscal existen desde la creación de la federación. Encontramos que desde la implantación del sistema federal establecido en la Constitución de 1824, paralelamente surgieron los problemas de múltiple imposición tributaria o concurrencia impositiva debido a la falta de limitación de las facultades impositivas entre los niveles de gobierno.

En la promulgación de la segunda Constitución Federal en 1857, no hubo modificaciones relevantes en el sistema impositivo en cuanto a la delimitación de los campos propios de cada instancia de gobierno. Si bien el Congreso de la Unión aprobó disposiciones en materia fiscal, el régimen de alcabalas persistía y seguía perjudicando la coordinación fiscal.

A pesar del reconocimiento del municipio, en la constitución de 1º 1917, la constitución de 1917, la misma omitió, aunque parcialmente, los ámbitos de competencia en materia fiscal entre la federación, estados y municipios. Los problemas de coordinación fiscal permanecerían y la más clara expresión fue la persistencia del régimen de alcabalas.

### **2.1.1 Los primeros intentos de Coordinación Fiscal**

Las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en 1925, 1933 y 1947 expresaron los primeros intentos para armonizar las potestades estatales y federales, de ellas surgieron algunos acuerdos para emprender la coordinación y participación en impuestos especiales. Posteriormente, se promulgó la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en 1948 y en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Finalmente, durante el periodo que comprende los años de 1973 a 1978 se sentaron las bases del sistema fiscal actual. "Las características de la coordinación fiscal durante el periodo de 1973 a 1978 constituyen no sólo el antecedente más inmediato sino la base de nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal"<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> SEDAS, Cocofia. (2001). Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con el Estado en Materia Hacendaria. (1a. ed.). México: INDETEC, p. 126.

<sup>11</sup> INDETEC., op. cit., p. 39.



### Primera Convención Nacional Fiscal

Ante la situación caótica de la coordinación fiscal en México, el gobierno de Calles convocó a una primera Convención Nacional Fiscal (1925), con el objeto de: a) Delimitar las competencias de los estados y la federación en materia de impuestos; b) Determinar un plan nacional de arbitrios para simplificar la fiscalización; c) Crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional así como proponer las medidas a adoptarse en materia fiscal y vigilar el plan único de los impuestos que se introdujeran.

Resultado de esta primera convención se acordó: "La distribución de los impuestos (...) para toda la República se hará en los siguientes términos: a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales; c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas, y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán, además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale uniformemente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad"<sup>12</sup>. El principal acuerdo que se logró en esta convención fue el relativo a desterrar las prácticas alcabalatorias mediante una distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios a través de reformas constitucionales. Dicho acuerdo no se llevó a la práctica y no se modificó en forma sustancial el sistema tributario de la nación.

---

<sup>12</sup> FLORES Z., Ernesto., op. cit., p. 377.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Segunda Convención Nacional Fiscal

La Segunda Convención Nacional Fiscal se celebró en 1933. "Se realizaron nuevos intentos para delimitar la jurisdicción fiscal de los tres niveles de gobierno, acordándose establecer las bases de unificación de los sistemas estatales y municipales de tributación, y de la coordinación fiscal de ellos con el Sistema Federal, así como constituir la comisión permanente de la Segunda Comisión Nacional Fiscal"<sup>13</sup>.

Los acuerdos de esta convención no se realizaron plenamente, pero los esfuerzos fueron considerados en el proyecto presentado por el Presidente Lázaro Cárdenas. Dicho proyecto pretendía reformar los artículos 73, fracción X, y 131 constitucional, tratando de delimitar los campos impositivos de la Federación y los estados y evitar la superposición impositiva en materia de: comercio, industria, minería, instituciones de crédito, hidrocarburos, entre otras. Dicha reforma se aprobó el 18 de diciembre de 1942 y se tomó en el acontecimiento más importante en materia de distribución de competencias tributarias desde la expedición de la constitución, pues se delimitaron los campos exclusivos de la Federación y se impuso la obligación de ésta de otorgar participaciones a los estados respecto al rendimiento de las contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados, cerillos y fósforo; agua miel y productos de fermentación; y explotación forestal. "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> INDETEC., op. cit., p. 42.

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1942.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Tercera Convención Nacional Fiscal

En la Tercera Convención Nacional fiscal celebrada en noviembre de 1947, se propuso "encontrar soluciones en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que de entre sus conclusiones se recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la federación y los estados de las principales fuentes de gravamen"<sup>15</sup>. El producto de acuerdos y recomendaciones de esta convención se plasmaron en la Ley del ISIM.

### Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)

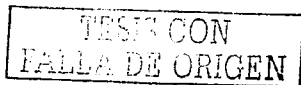
Producto de las convenciones fiscales es la Ley del ISIM. Esta ley se promulgó el 30 de diciembre de 1947 y entró en vigor el 1º de enero de 1948. La Ley del ISIM tuvo entre sus finalidades proporcionar un ingreso fiscal a los estados, para lograr que éstos pudieran suprimir sus impuestos alcabalariorios. En la exposición de motivos de la ley se dice "Igualmente considera el Ejecutivo Federal que una de las consecuencias de mayor trascendencia que tendrá la implantación de esta ley en toda la República, será la de terminar definitivamente con las alcabalas, ideal perseguido desde la Constitución de 1857 y que hasta la fecha no ha sido posible alcanzar"<sup>16</sup>.

La Ley de ISIM establecía una tasa federal del 1.8% y otra del 1.2% para los estados que aceptaran coordinarse en este impuesto. En esta ley encontramos las bases del actual Sistema de Coordinación Fiscal. Dicha coordinación se efectuaba a través de la celebración de un convenio, mediante el cual los estados que lo suscribieran derogaban o suspendían sus impuestos locales al comercio y a la industria. La facultad que se dio a los estados en lo referente a la administración del impuesto fue sólo la recaudación.

La mitad de los estados se coordinaron mediante convenio en 1948, ya que la recaudación que obtenían por sus propios impuestos era inferior a la que se obtendría mediante la coordinación en el ISIM.

<sup>15</sup> INDEFEC, loc. cit.

<sup>16</sup> FLORES Z., Ernesto., op. cit., p.228.





Para estimular la coordinación se ofreció un impuesto del 10% en otras participaciones para los estados que se coordinaran. Esta medida no tuvo éxito, por ello, en 1970 se creó la tasa especial de 10% sobre artículos de lujo contemplada en la Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles, tasa uniforme en todo el país, independientemente de que se hubiese coordinado el estado o no; la participación en el rendimiento de este impuesto era de 40%<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> INDETEC., op. cit., p. 45.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **2.1.2 Ley de Coordinación Fiscal de 1953**

En atención a cierta resistencia de los gobiernos locales para acogerse al sistema del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y convencido el Gobierno Federal de la necesidad de impulsar su aceptación, expidió la Ley de Coordinación Fiscal el 28 de diciembre de 1953.

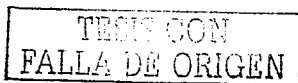
"Esta ley regulaba lo siguiente:

- a) Suspendía los procedimientos alcabulatorios en el país.
- b) Determinaba los procedimientos para que la Federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación en aquellos Estados en que se consideraba que se violaba la Constitución General de la República.
- c) Fijaba sanciones al Estado renuente a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.
- d) Crea una Comisión Nacional de Arbitrios, en Sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios"<sup>18</sup>.

En este ordenamiento, por una parte, se reafirman los lineamientos constitucionales que prohíben a las entidades efectuar prácticas alcabulatorias (Art.117. CPM) y, por otra, crea la Comisión Nacional de Arbitrios, organismo que se encargaría de organizar y coordinar la acción impositiva de los tres niveles de gobierno; sin embargo, esta comisión redujo su papel a vigilar el buen funcionamiento del pago oportuno de las participaciones derivadas del artículo 73 fracción XXIX-a, inciso 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual menciona las contribuciones especiales que las entidades participarán en la proporción que la ley secundaria federal determine.

---

<sup>18</sup> SEDAS, Ceeda, op. cit., p. 129.



### 2.1.3 Panorama fiscal (1973-1978)

A finales de 1970, la coordinación daba muestras de funcionar ineficiente ya que los principales impuestos federales no eran participables "La Ley de Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles (unos de los impuestos más importantes de la coordinación de ese entonces), era ya obsoleta junto con otras muchas leyes tributarias especiales"<sup>19</sup>. Era necesario replantear el sistema fiscal de coordinación así como sus leyes tributarias.

En un esfuerzo más de coordinación, en 1973, se reforma la ley de ISIM para establecer una tasa uniforme nacional del 4%, correspondiéndole al estado coordinado por concepto de participaciones el 45% del total recaudado por este gravamen. Además, la SHCP amplió el conjunto de facultades que delegaba a los estados: fiscalización, auditorías, liquidaciones y sanciones.

A pesar de los mencionados esfuerzos los problemas en coordinación persistían, la coordinación se estancó en virtud de que un número de estados considerable no se coordinaron por razones económicas y administrativas. Por lo que se emprendió el proyecto de Ley del Impuesto al Valor Agregado el cual sustituyó al ISIM, cuyo cobro debe ser federal, y se emprendió el proyecto de la nueva Ley de Coordinación Fiscal para compensar la pérdida de ingresos de los estados por la desaparición del ISIM.

El Sistema de Coordinación Fiscal en 1978 era el siguiente:

- En algunos impuestos federales no se otorgaba participación alguna a los estados o municipios. "Este sistema consistía en participar únicamente de la recaudación de algunos de los impuestos de la federación"<sup>20</sup>.
- "Existían impuestos federales en los que sin designio constitucional, la ley federal proponía a los estados a no establecer o suspender sus propios impuestos sobre ciertas materias, a cambio de lo cual la Federación les pagaría determinada

<sup>19</sup> Ibid., p. 131

<sup>20</sup> Evolución de la Integración del Estado Central de Participaciones (1960-1992) En Revista Trimestral Indetec No 104, tomo 2, 30 de junio de 1990. Ciudad Juárez, Jal., p. 159.



participación (...). En ellos la participación se otorgaba por "declaratoria" federal de que en el Estado no existían en vigor gravámenes sobre la misma materia"<sup>21</sup>.

- Operaban disposiciones legales federales llamados convenios de coordinación con la SHCP en los que los estados se obligaban a aceptar las restricciones en sus facultades impositivas.
- En los llamados impuestos especiales se otorgaba participación por designio constitucional (Art. 73, F.XXIX-a, inciso 5º).
- Las tasas de participación variaban de impuesto a impuesto.
- El procedimiento en la distribución de participaciones era diferente según los diversos gravámenes: en unos casos las participaciones correspondían exclusivamente a los estados productores y en otras ocasiones las leyes otorgaban participaciones tanto a los estados productores y consumidores.
- La época de pago de las participaciones solía estar desfasada en varios meses. El proceso normal duraba de 3 a 6 meses.

<sup>21</sup> Antecedentes inmediatos de la Coordinación Fiscal (1979). En: Revista Bimestral: Indecoc. No.100., tomo 2, 30 de junio de 1996, Guadalajara, Jal., p.195.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **2.1.4 Ley de Coordinación Fiscal de 1978**

El año de 1979 fue el último en que subsistió el sistema tradicional de participaciones. La nueva Ley de Coordinación Fiscal promulgada el 22 de diciembre de 1978, entró en vigor, en toda la República, el día 1o. de enero de 1980, en sustitución de la de 1953, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entraron en vigor en lo conducente, el 1o. de enero de 1979. Esta ley significó la institucionalización y unificación de un sistema fiscal que ya antes se estaba formando al tiempo que se creaban varias instituciones fiscales que operarían el reparto de los ingresos tributarios bajo nuevos criterios y normas.

En esta ley se plasman los objetivos principales del SNCF (implícitos en su artículo 1º), estos consisten en fortalecer el federalismo fiscal, incrementar recursos federales a favor de estados y municipios; asimismo, establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas, así como los mecanismo para su distribución, fijar las reglas de colaboración administrativa entre la Federación y las entidades federativas; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, dando las bases para su organización y funcionamiento y por último, equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva estableciendo las bases para la descentralización fiscal. Esta ley significó avances en la modernización del sistema fiscal del país como parte del saneamiento de las finanzas públicas.

#### Estructura de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978

La LCF originalmente estaba compuesta de 23 artículos ordinarios y seis transitorios, dividida en cuatro capítulos.

El primer capítulo define el objeto de la ley, las características generales de las participaciones, la integración y los criterios de distribución de los fondos de las participaciones a los estados y municipios (artículos del 1 al 9). El capítulo siguiente establece la operatividad del sistema, los lineamientos para adherirse, los casos en que las entidades pueden prescindir de coordinarse en alguna materia sin menoscabo de la coordinación y las sanciones por el incumplimiento de los convenios (artículos del 10 al



12). El capítulo tercero aborda los aspectos de colaboración administrativa (recaudación, fiscalización y administración) entre los Estados y la Federación y en el último capítulo establece los organismos en materia de coordinación que participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema así como las reglas de integración, facultades y los periodos de sesiones (artículos del 16 al 23).

#### Innovaciones al sistema de participaciones

La LCF instauró un nuevo sistema de participaciones, mediante el cual el gobierno Federal invita a las entidades federativas a que se coordinen en materia fiscal, "(...) en vez de que existieran sólo algunos impuestos federales participables para los estados – y otros en los que no, se establece un sistema en el que los estados participan de la recaudación de todos los impuestos federales, uniformando la tasa de participación"<sup>22</sup>.

Las innovaciones importantes en materia de participaciones fueron el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario, posteriormente se instituyó (reformas a la LCF en 1980) el Fondo de Fomento municipal.

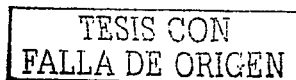
Los fondos establecidos en la LCF de 1978 los menciona en su Art 2º:

"I.- El 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo General de Participaciones. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II.- El 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo Financiero Complementario de Participaciones".

---

<sup>22</sup> SEDAS, Cecilia., op. cit., p.132.



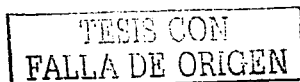
## **2.2 Funcionamiento y características generales del Sistema Nacional Coordinación Fiscal**

La base del funcionamiento del SNCF emana del derecho constitucional de los municipios de recibir participaciones, aunque este derecho lo obtiene explícitamente en 1983, no implicó modificaciones relevantes en la LCF de 1978. Con las reformas al artículo 115 constitucional (véase anexo.-A), se logra el avance más importante en el fortalecimiento en la vigorización del sistema impositivo. El Sistema de Coordinación fiscal es elevado a rango constitucional, con la adición del apartado b) a la fracción de dicho artículo, en donde se reglamenta la entrega de participaciones federales a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados. Las participaciones se convierten en un derecho de los ayuntamientos y en un importante ingreso de la hacienda municipal.

La nueva fracción IV del citado precepto constitucional enlista enunciativamente las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confieren las leyes locales y los convenios. Además, con el objeto de que el municipio obtenga una recaudación óptima de ingresos, se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios en lo que respecta a las contribuciones que incidan en la propiedad inmobiliaria. También la nueva fracción determina que serán las legislaturas locales las que aprobarán las leyes de ingresos y las cuentas públicas municipales, con el fin de impedir la doble imposición entre Federación y municipio o estado-municipio.

La implantación del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal significó avances en la coordinación al garantizar a las entidades federativas obtener una mayor cantidad de recursos económicos que los que pudieran obtener con el sistema de coordinación anterior a 1980, "La seguridad de que el monto de participaciones que les correspondería a las entidades sería mayor en el nuevo sistema de participaciones quedó establecida en el documento denominado Carta de Garantía"<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Citado en: Evolución de la Integración del Fondo General de Participaciones (1980-1992). En: Revista Bimestral: Indetec. No. 100. Tomo 2. 30 de junio de 1996. Guadalajara, Jal. p.199.



### **2.2.1 Definición de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es un mecanismo a través del cual los estados autónomamente deciden coordinarse con la federación en materia fiscal. Los estados participan de la recaudación federal a cambio de eliminar los gravámenes locales: impuestos y derechos, aceptando los criterios de distribución, las reglas de colaboración fijadas por el mencionado sistema.

Los Estados que no se coordinen al SNCF continúan recibiendo participaciones de los impuestos especiales que señale la LCF (Art.10, Párrafo V): "Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participaran de los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas". Los impuestos especiales mencionados anteriormente son: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguardiente y productos de su fermentación; f) Explotación forestal; y g) Producción y consumo de cerveza.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### 2.2.2 Instrumentos Jurídicos del SNCF

El Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se encuentra regulado en la Ley de Coordinación Fiscal, instrumentándose con los Convenios de Adhesión los de Colaboración Administrativa y sus respectivos anexos, los cuales son suscriptos por la Federación y cada uno de los estados de la República.

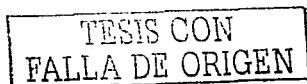
"De la Ley de Coordinación Fiscal expedida en 1978 se derivan tres instrumentos jurídicos que le dan operatividad, siendo:

- a)" El Convenio de Adhesión a dicho sistema y sus anexos;
- b) El Convenio de Colaboración Administrativa, el cual también cuenta con varios anexos y;
- c) La Declaración de la Coordinación en Derechos y anteriormente la Declaratoria de Coordinación en materia del Impuesto sobre adquisiciones de Bienes Inmuebles"<sup>24</sup>.

Las entidades federativas y la federación firman convenios de coordinación fiscal donde aceptan dejar de cobrar algunos impuestos a cambio de recibir una parte de los ingresos federales en forma de participaciones. En los artículos 1º y 10º de la LCF establece: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará dichos convenios con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros impuestos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen (...). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la entidad se adhiera; del acto por el cual se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar"<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> SHEDAS, Coetitia., op. cit. p.28.

<sup>25</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre del 2000.



En los convenios se señalan los ingresos de que se trate, las facultades a ejercer y las limitaciones de los mismos, así como los incentivos para el ejercicio de sus facultades.

### **2.2.2.1 Convenio de Adhesión Fiscal**

El Convenio de Adhesión, mediante una serie de anexos adapta las diversas situaciones de las entidades participantes en el SNCF.

"En el Convenio de Adhesión se comprometen a grandes rasgos a:

- a) Derogar o suspender una serie de gravámenes estatales y/o municipales autolimitando su potestad tributaria.
- b) Se incorporan a un esquema de distribución de Ingresos federales vía fondos de participación en base a un porcentaje de la Recaudación Federal Participable<sup>26</sup>.

El Convenio de Adhesión cuenta con 6 anexos: Anexo para el Cálculo del Sacrificio Fiscal por entidad, Pasaportes provisionales, Sistema Alimentario Mexicano, Reformas a la Ley del IVA y al propio Convenio de Adhesión, Espectáculos propios y Artes Plásticas y un anexo relativo a las Entidades Petroleras.

Respecto al anexo suscrito por las entidades petroleras, existen a su vez dos tipos de anexos:

- 1) Uno para los Estados cuya producción petrolera se realiza en su territorio los cuales se les participaría en 1979 un 10% adicional, por estar coordinados en ingresos mercantiles y participaciones municipales por petróleo liquidadas o que se liquiden por la Federación al estado y municipios, y a partir de 1980, lo que resulte de aplicar el 12.12% al 50% del total de impuestos de la Federación de 1979.
- 2) El otro tipo, para aquellos cuya producción se realiza en la plataforma continental frente a las costas del Estado, otorgándole un apoyo económico de Doscientos

<sup>26</sup> SEDAS, Cecilia, op. cit. p. 148.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cincuenta millones de pesos, que servirán de base para el cálculo de participaciones en el conjunto de los impuestos federales.

#### **2.2.2.2 Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos**

Mediante el Convenio de Colaboración Administrativa las entidades realizan funciones operativas específicos de administración tributaria federal, estableciendo las reglas del sistema de compensación de fondos y obligaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de las entidades federativas y sus municipios.

Son cinco los Convenios de Colaboración Administrativa que se han suscrito, el primero fue en 1980 y el que está actualmente en vigencia se suscribió en 1997.

El Convenio de Colaboración Administrativa cuenta con siete anexos: Anexo relativo a los Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Incorporación al Registro Federal de los Contribuyentes, de los Pequeños Contribuyentes Derechos de Obra Pública; referente a la Tenencia ilegal en el territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, Derechos por Servicios Turísticos y Vigilancia de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de la mercancía extranjera.

#### **2.2.2.3 La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos**

La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos difiere de los anteriores convenios en que esta coordinación es un acto voluntario, sin perjuicio de quedar fuera del SNCF.

La LCF en el artículo 10-B establece: "Las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal". Asimismo, en el artículo 10-A establece los derechos estatales o municipales que las entidades federativas no mantendrán en vigor al optar por coordinarse en materia de derechos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **2.2.3 El Sistema de Participaciones**

El Sistema de Participaciones impuesto por la nueva LCF además de asegurar más recursos de los que las entidades o municipios pudiesen recaudar, establece un sistema tributario eficiente al globalizar los recursos. "La principal característica que guardaba el sistema de participaciones en la nueva Ley de Coordinación Fiscal es el que no hace distinguir entre impuestos federales participables y no participables: sino que con el conjunto de la recaudación neta de todos los impuestos federales y de algunos de otros impuestos federales se forma un todo monolítico "Recaudación Federal Participable", a partir de la cual se deducen los ingresos que constituirán los fondos de participaciones (...)"<sup>27</sup>.

#### **2.2.3.1 Definición de participaciones**

Las participaciones son la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. "Son participaciones las que con tal carácter conceden las leyes federales o del Estado a los municipios en sus ingresos respectivos, de acuerdo con las disposiciones especiales que las regulan"<sup>28</sup>. De acuerdo a lo anterior las participaciones son derivadas de las leyes Federales para cada ejercicio fiscal, por lo que son recursos ordinarios, es decir se destinan de manera permanente y regular con arreglo a bases plazos y montos que anualmente se determinen por la legislatura de los estados.

Por otra parte, las participaciones son un concepto de la Ley de ingresos estatal y municipal. La Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas define como recursos por concepto de participaciones "Los que se deriven de la Ley de Coordinación Fiscal, del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y de sus respectivos Anexos, así como los que deriven de Convenios suscritos con las distintas Dependencias y Entidades del Gobierno Federal".

<sup>27</sup> INDETEC. op. Cit., p. 128.

<sup>28</sup> SANCHEZ, L. Gregorio. (2000). Derecho Fiscal Mexicano, (12ª. Ed.) México: Cárdenas. p.180.



### **2.2.3.2 Legalidad de las participaciones**

Las participaciones adquieren rango constitucional mediante los Art.73. Fracción XXIX-A y Art.115. Fracción IV., inciso b., las participaciones en impuestos especiales desde 1942 se han contemplado en la constitución. En el decreto que modifica al Artículo 73, publicado el 24 de octubre de 1942 en el Diario Oficial de la Federación, establece la participación de las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales, señaladas en el mismo artículo, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Por otra parte, las participaciones federales cubiertas por la Federación y que las legislaturas establecen a favor de los municipios fueron introducidas en la constitución mediante reformas al Artículo 115, F.IV, en 1983. Esta reforma fue la que creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal aunque la Ley de coordinación Fiscal fue aprobada en 1979 y puesta en vigor el 1º de enero de 1980, salvo disposiciones del Capítulo IV, que entraron en vigor en 1979. Es de atención señalar que primero se creó la Ley que dio paso al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y después se realizaron las reformas a la Constitución Política Mexicana, las que darían cabida a dicho sistema.

### **2.2.3.3 Características de las participaciones**

La Ley de Coordinación Fiscal establece las características de las participaciones, a continuación se presentan las más importantes:

Libertad de manejo y disponibilidad. El artículo 9 de la LCF menciona algunas características de las participaciones. "Las participaciones que correspondan a las Entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales (...)".

Periodicidad. La determinación de los fondos de participaciones se realiza en cada ejercicio fiscal de la Federación para proporcionar los recursos correspondientes. Los periodos de entrega de las participaciones son establecidas en la LCF en su artículo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

6º: "Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo (...), recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones (...). La Federación entregará a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba".

Oportunidad. La falta de oportunidad en el pago de participaciones es mencionado en la LCF en el Artículo 6º: "El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazo de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".

Criterios de distribución. La existencia de criterios de distribución establecidos en la LCF trata de otorgar objetividad a las participaciones, pero establece porcentajes fijos que no indican el porqué de su invariabilidad.

En el Artículo 2º de la LCF menciona los criterios de distribución: "El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

"I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiere dado el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año en que se publique.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3º de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II".

Asimismo, el Artículo 2-A menciona la participación de los municipios en la Recaudación Federal Participable de acuerdo porcentajes (0.136%, 1%) que responden a determinados criterios, así como por otros conceptos (3.17%).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Certeza. La LCF establece en su artículo las bases jurídicas para el cumplimiento de los convenios celebrados. " Cuando alguna Entidad se hubiere adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta , oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales , podrá disminuir las participaciones de entidad (...)".

Transparencia. El Artículo 3º de la LCF, dota al Sistema Nacional de Coordinación fiscal de transparencia "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate".

Importancia económica de las participaciones. Las participaciones constituyen una fuente considerable de ingresos para el municipio y por lo tanto parte fundamental de sus finanzas públicas, mediante las cuales se financia el gasto público para promover el desarrollo económico y social. Por ser recursos incondicionales responden a las necesidades específicas del municipio propiciando un desarrollo regional.

Las participaciones contribuyen a la autosuficiencia económica del municipio y por lo tanto amplían el margen de libertad política fortaleciendo su función de ser la base de división política y administrativa de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **2.2.3.4 Distribución de las participaciones**

Los municipios reciben participaciones mediante diversos fondos de participaciones: el Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Reserva de Compensación y Reserva de Contingencia. También reciben participaciones por concepto de: Derecho Adicional Sobre Extracción de Hidrocarburos (DASEH), Venta o arrendamiento de bienes y bosques nacionales, por motivo de Colaboración Administrativa y por comercio exterior.

##### **2.2.3.4.1 Los fondos de participaciones**

Las participaciones son cubiertas por la Federación a los municipios a través de los fondos establecidos en la LCF, "Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen"<sup>30</sup>. La LCF establece los fondos de participaciones así como las reglas de distribución.

Los fondos que denota la LCF son participaciones que provienen de la RFP. Se atribuye la denotación "fondo" a:

- a) El Fondo General de Participaciones, en el cual las entidades participan de acuerdo con un volumen de operaciones generadoras de impuestos federales. Este fondo se incrementará con el porcentaje que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- b) El Fondo Financiero complementario, cuyo propósito es favorecer a los estados menos desarrollados;

<sup>30</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre 2000.





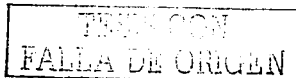
c) el Fondo de Fomento Municipal, el cual favorece no sólo a lugares donde se encuentren aduanas fronterizas o marítimas, sino a los municipios que menos recursos les hayan correspondido con relación con el primero de los fondos.

Además de estos fondos existen participaciones que no son incluidas en la Recaudación Federal Participable (RFP) y son derivadas de impuestos federales y de los convenios. La LCF en su artículo segundo menciona: "tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos, ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades (...)".

La LCF establece el procedimiento que debe seguirse, para determinar la cantidad que le corresponda a cada entidad en los mencionados fondos. Las participaciones se calcularán para cada ejercicio fiscal de la Federación, la que deberá afectar mensualmente a los Fondos los porcentajes señalados en la Ley. "Las entidades recibirán de inmediato las cantidades que les correspondan en concepto de anticipo a cuenta de sus participaciones. A más tardar dentro de los 5 meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, la Federación determinará la recaudación total por concepto de impuestos que hubieran obtenido en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan"<sup>31</sup>.

Existen otros fondos de participaciones que la ley denomina "reservas" ya que son participaciones destinadas a casos de contingencia. Aunque la LCF no los denota como fondos, la Reserva de Contingencia y Reserva de Compensación son fondos de participaciones porque provienen de la RFP. Se integran por el 0.25% y por el 1%, respectivamente, de la RFP de cada ejercicio. El artículo 4º de la LCF establece la creación y distribución de dichas reservas. La Reserva de Contingencia es destinada a apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los FGP y FFM no alcance el crecimiento experimentado por la RFP. La reserva de compensación se crea para las

<sup>31</sup> FLORES, Z. Ernesto., op. cit. p. 234.



entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

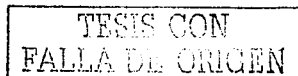
#### **2.2.3.4.2 Otros conceptos participables**

Además de los fondos de participaciones, el SNCF otorga participaciones por conceptos específicos. Estos conceptos son por Derecho Adicional Sobre Extracción de Hidrocarburos (DASEH); comercio exterior; las derivadas de la colaboración administrativa por Derechos de la ZOFEMAT, ISTUV y por multas federales por autoridades administrativas federales no fiscales y participaciones relacionadas por la venta, explotación o arrendamiento de bosques nacionales (Art.2º, penúltimo párrafo).

Las participaciones por derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos (DASEH) y comercio exterior están reguladas por el Art.2-a de la LCF, fracción II y I respectivamente. La diferencia es que los DASEH son contribuciones adicionales que no se incluyen en la RFP, en cambio las Participaciones por comercio exterior provienen en un 0.136% de la RFP.

#### Facultades de distribución de participaciones

Otra diferencia entre los fondos de participaciones y los conceptos participables mencionados anteriormente es la facultad de imponer criterios de distribución. Los fondos de participaciones (FGP y FFM) corresponden a las legislaturas locales fijar los criterios y porcentajes que habrán de considerarse para la distribución de participaciones. En cambio las participaciones derivadas de los conceptos como son: comercio exterior, DASEH y otros. Corresponde a las autoridades hacendarias federales la determinación de montos y la forma de participación.



El SNCF es el resultado de una serie de acuerdos, convenciones y promulgación de leyes para resolver los problemas de coordinación que ha presentado de Federación desde su creación (1824). Las modificaciones a las leyes fiscales son el resultado de los esfuerzos de coordinación a las necesidades de las entidades y municipios.

El funcionamiento y las características del sistema de coordinación han modelado el federalismo fiscal en México y es el responsable de la incidencia en las finanzas públicas municipales. El elemento de incidencia en las finanzas públicas municipales han sido las participaciones. La evolución de estos ingresos característicos en materia legislativa ha otorgado solidez al SNCF y expresan los avances en el federalismo fiscal mexicano.

La ubicación de las participaciones por petróleo y comercio exterior en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal muestra un panorama en el que operan tan característicos ingresos así como las reglas de contribución en las finanzas públicas municipales de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **CAPITULO III**

#### **PARTICIPACIONES POR PETRÓLEO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE CARMEN, CAMPECHE**

La actividad petrolera ha sido en México la fuente principal de recursos financieros del sector público. Estos recursos han contribuido a las finanzas gubernamentales de las entidades y por lo tanto del municipio. El SNCF ha sido el medio por el cual los municipios han participado de los recursos petroleros. Para algunos municipios los ingresos vía participaciones por petróleo han significado una fuente vital de recursos y elemento considerable en sus finanzas públicas, como es el caso de Carmen, municipio localizado en Campeche, el cual presenta en su estructura fiscal una composición en el que las participaciones por petróleo ocupan un lugar considerable en sus finanzas públicas, como se expondrá en el siguiente capítulo.

Se realizó un análisis de las participaciones por petróleo en los tres niveles hacendarios: federal, estatal y municipal, para de tal manera situar la importancia y el comportamiento de de tales recursos desde el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1978) hasta el año 2000.

Posteriormente, se localizaron las entidades y municipios que captan la mayor parte de participaciones por petróleo y con ello se seleccionó el caso más representativo: Carmen, Campeche. Dichos ingresos se analizaron en su estructura fiscal durante 1990 a 2000 (siendo este un periodo consistente en materia de reformas fiscales) y así conocer la importancia en sus finanzas públicas municipales.

TRIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.1 Antecedentes de la contribución de los recursos petroleros a las finanzas públicas municipales**

Antes de la expropiación petrolera los municipios tenían participación tributaria respecto al petróleo (véase anexo.-E), pero aún después de la expropiación petrolera no se establecieron reglas y criterios relativos a la contribución fiscal de los recursos petroleros a los municipios.

A partir de 1942, con las reformas al artículo 73 constitucional (véase anexo.-D), se estableció la participación de las entidades en las contribuciones referentes a explotación y aprovechamiento de petróleo así como gasolina y otros productos derivados de éste.

Las participaciones estuvieron reguladas por las convenciones fiscales y posteriormente con la promulgación de la primera Ley de Coordinación Fiscal en 1953. Pero, no fue hasta la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978 y posteriormente con las modificaciones al artículo 115 constitucional (véase anexo.-A), donde se estableció el actual Sistema de Coordinación Fiscal y con ello las bases, plazos y montos en que habría de operar la contribución de los recursos petroleros a la hacienda municipal vía participaciones.

La contribución de los recursos petroleros mediante la coordinación fiscal ha sido tan significativa que fue una de las causas que colocaron, a fines de los años 70's, al sistema de coordinación tradicional en crisis. "Dos circunstancias colocaron al sistema tradicional de participaciones en especial crisis en los últimos años. Una era el régimen de participaciones en el impuesto sobre producción de petróleo y otra, ciertas manipulaciones en ingresos mercantiles (...)". Para efectos de esta investigación es considerada la primera circunstancia.

<sup>34</sup> Antecedentes Inmediatos de la Coordinación Fiscal (1979). Op. cit., p. 196.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En los años de 1977, 1978 y 1979 la producción y exportación de petróleo empezó a desarrollarse en forma importante. Siendo que PEMEX era el único productor de petróleo, las leyes de ingresos establecían un régimen fiscal especial (véase anexo.-E) y en materia de participaciones señalaba que las entidades y municipios percibirían participaciones en proporción y términos que establecieran las leyes tributarias respectivas. La tasa sobre la cual se calculaban las participaciones a municipios productores de petróleo era referenciada con base en las cotizaciones en el mercado de New York. Esta tasa PEMEX no tenía obligación a pagar, pero era la tasa base para el cálculo de participaciones, de 9% los estados y de 1% a los municipios\*.

La tendencia de las participaciones en relación con el impuesto pagado por PEMEX iba en aumento, de haber continuado la situación como estaba en los años de 1977 a 1979, las participaciones habrían llegado en breve al 100% del impuesto realmente pagado por PEMEX por sus ventas en mercado interno, lo que habría significado que el beneficio fiscal derivado de la explotación de una riqueza propiedad de la nación, habría quedado concentrado en sólo dos Estados de la República<sup>33</sup>. Debido a lo anterior era necesario un nuevo régimen capaz de distribuir la explotación petrolera, evitando la concentración y propiciando un federalismo fiscal distributivo e impulsor del desarrollo económico de las regiones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

\* Cf. Idem.

<sup>33</sup> En: Revista Bimestral: Indetec op. cit. 197.

### **3.2 Contexto de las participaciones por petróleo en México**

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 estableció el nuevo régimen por el que se distribuiría la riqueza petrolera, se sientan los criterios en que las participaciones por petróleo serán otorgadas a los municipios (consulte anexo.-B). A partir de 1981 los municipios reciben participaciones por concepto de exportación de hidrocarburos (participaciones petroleras) y, por tanto, tales recursos se tornan característicos para las finanzas públicas municipales.

Son 26 lo municipios integrados en 15 estados de la República Federal, los que reciben estos recursos, pero sólo en algunos municipios las participaciones por petróleo son de notable incidencia en su estructura fiscal.

El comportamiento de las participaciones por petróleo muestra una tasa de crecimiento promedio a nivel nacional para el periodo de 1981-2001 de (-9.73), lo que indica que el comportamiento de las participaciones por petróleo es de disminución en los ingresos públicos (véase anexo.-f). A pesar que estas participaciones muestran un crecimiento promedio negativo a nivel nacional durante veinte años, a nivel estatal y municipal (es decir lo que ingresa a los municipios a través de los estados en materia de participaciones por exportación de hidrocarburos) tiene otras características.

Resultado del análisis de comportamiento de las participaciones por petróleo, se presentan dos casos:

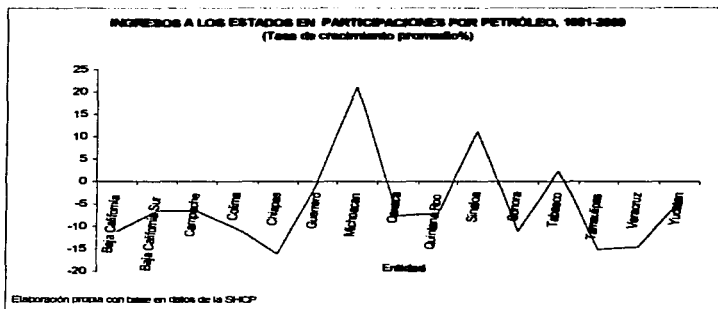
- a) Hay estados en los cuales los ingresos recibidos por concepto de petróleo muestran tasas positivas, es decir que éstos ingresos se han incrementado a través de veinte años. Los estados con tales características son: Sinaloa, Michoacán y Tabasco.
- b) Otros estados muestran tasas negativas en los ingresos por participaciones de dicho concepto, pero para algunos de sus municipios representan tasas positivas. Por lo tanto, dicho comportamiento muestra la disminución de dichos ingresos y una modificación de la distribución de las participaciones por petróleo. Los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

una modificación de la distribución de las participaciones por petróleo. Los municipios con las mencionadas características son: Campeche, Campeche con una tasa de crecimiento promedio de 36.39%; Nuevo Laredo 11.81% y Cd. Madero, Tamaulipas 4.83%; y Minatitlán, Ver., con 1.58%.

La siguiente gráfica (1) muestra el comportamiento de las participaciones por petróleo a nivel estatal, durante el periodo 1981-2001.

Gráfica.-1



En la gráfica anterior se puede observar que Michoacán es el estado que presenta la tasa de crecimiento promedio más alta con 21.08 % por el contrario Chiapas presenta una tasa promedio negativa de 16.11%. Campeche muestra una tasa promedio negativa de -6.56%, pero a pesar de dicho comportamiento su municipio Carmen recibió la mayor cantidad de participaciones por petróleo durante el periodo (1981-2000).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

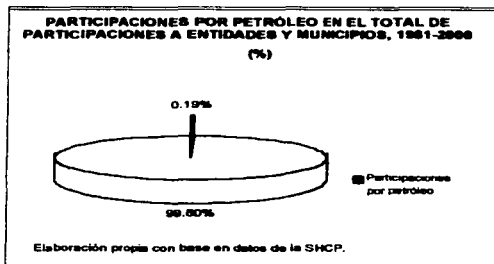


Las participaciones por petróleo en total de las participaciones federales

Las participaciones por petróleo en el total de participaciones a entidades y municipios, aparentemente tienen una representación efímera, pero para algunos municipios las participaciones son una fuente importante de ingresos, como lo es el caso de Carmen, Camp., el cual se abordará en las siguientes secciones. Desde que los municipios participan por este concepto (1981), las participaciones por petróleo muestran un promedio de 0.19% del total de las participaciones a entidades y municipios (véase anexo, f).

La siguiente gráfica (2) muestra la representatividad promedio de las participaciones por petróleo en el total de las participaciones a entidades y municipios:

Gráfica.-2



**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Anticipando, podríamos decir que las participaciones por petróleo tienen una representación efímera en el total de las participaciones otorgadas a entidades y municipios. Sin embargo, a nivel estatal y más aún a nivel municipal, el monto de las participaciones petroleras captado por las entidades es considerable para algunas de ellas. Lo cual se abordará en la siguiente sección.

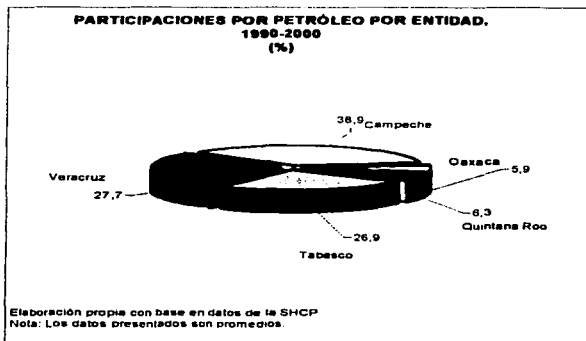
### 3.3 Participaciones por petróleo en la nueva fórmula, 1990-2000

El periodo que se analizará a continuación (1990-2000) es seleccionado dada la nueva fórmula establecida en la LCF (véase anexo.-C, tabla.-2), por lo que los montos de ingresos por participaciones por petróleo están libres de variaciones.

Anteriormente se mencionó que a pesar que a nivel nacional las participaciones por petróleo muestran una representación efímera en el total de las participaciones, a nivel estatal se puede observar que las captaciones son considerables y que a nivel municipal constituyen considerables ingresos en sus finanzas públicas.

En la siguiente gráfica (3) se puede observar a las entidades que ocupan un lugar relevante en la captación de ingresos por participaciones por petróleo, durante el periodo 1990-2000, así como el porcentaje correspondiente (véase anexo.-F).

Gráfica.-3



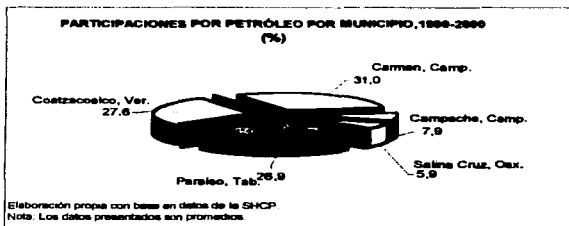
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Del total del monto de las participaciones por petróleo, Campeche es la entidad que capta la mayor parte de ingresos por participaciones por petróleo, en orden de importancia, Veracruz, Tabasco, Quintana Roo y Oaxaca, etc.

En la entidad Campeche se encuentra el municipio que captó el 30.99% de todos los recursos por concepto de participaciones petroleras durante el periodo 1990-2000. Por lo que mediante este municipio, la entidad Campeche es la que capta la mayor parte de estos recursos. Por la representatividad de este municipio es seleccionado como caso de estudio de las participaciones por petróleo en las finanzas públicas municipales.

En la siguiente gráfica (4) se expone a los municipios más representativos de México en cuanto a captación de participaciones por petróleo.

Gráfica.-4



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

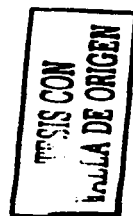
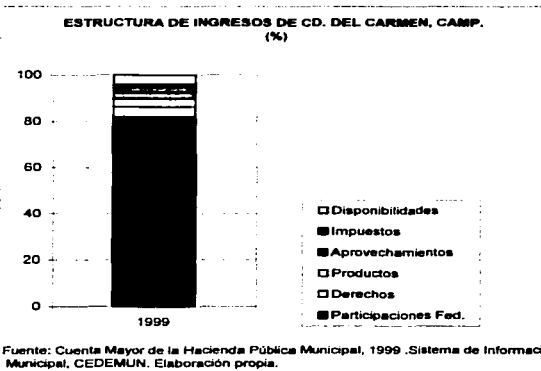
### 3.4 El papel de las participaciones por petróleo en las finanzas públicas de Carmen, Campeche

De acuerdo a las anteriores secciones, Campeche es la entidad que capta la mayor parte de las participaciones por petróleo. Dos son los municipios que captan dichos ingresos en la entidad Campeche y Carmen. Para objeto de estudio nos enfocaremos en Carmen por ser el municipio que recibe ingresos considerables por concepto de participaciones por petróleo.

El municipio Carmen cuenta con ingresos por concepto de impuestos, derechos productos, aprovechamientos, disponibilidades u otros ingresos y participaciones federales. Estos últimos son la principal fuente de ingresos en las finanzas públicas del municipio, por ejemplo, en 1999 representan el 81.9% respecto a otros ingresos. Por lo que la mayoría de las necesidades de la población son enfrentadas con recursos provenientes de participaciones.

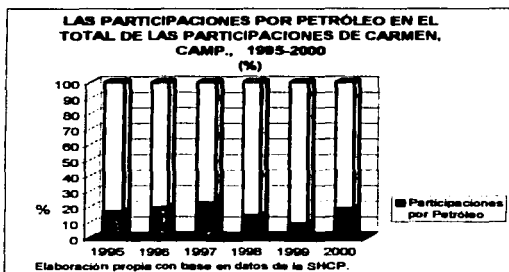
En la siguiente gráfica (5) se observa la estructura de ingresos de Carmen, para el año de 1999.

Gráfica.-5



Como se mencionó en el párrafo anterior, las participaciones son relevantes para las finanzas públicas de Carmen, centrándonos en ello, del total de las participaciones pagadas a Carmen durante el periodo 1995-2000, aproximadamente el 20% fueron por concepto de petróleo, como se observa en la siguiente gráfica (6).

Gráfica.-6



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

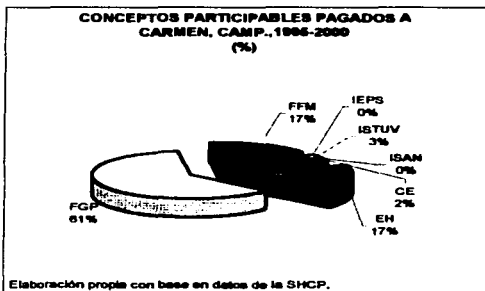
Desglosando los diversos conceptos que integran las participaciones otorgadas a Carmen, Camp., encontramos aún más la relevancia de las participaciones por petróleo en las finanzas públicas.

Los conceptos o criterios establecidos en la LCF por los que Carmen recibió participaciones son por: Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto sobre Tenencia y uso de Vehículos (ISTUV), (ISAN) y por participaciones por petróleo o Exportación de Hidrocarburos (EH).

Las participaciones por petróleo, en promedio, durante el periodo 1995-2000 representaron la misma proporción que el FFM (17%), siendo este un importante fondo de participaciones, después del FGP (61%). Las participaciones por petróleo (EH), superaron en notable proporción los conceptos de CE (2%), ISTUV (3%), IEPS (0.5%) e ISAN (0.3%).

En la siguiente gráfica (7) se observa la constitución de las participaciones por diversos conceptos participables. Es notable la representatividad de las participaciones por petróleo (EH), 17% en relación de los otros conceptos.

Gráfica.-7



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### 3.4.1 Las participaciones por petróleo y los ingresos propios de Carmen, Campeche

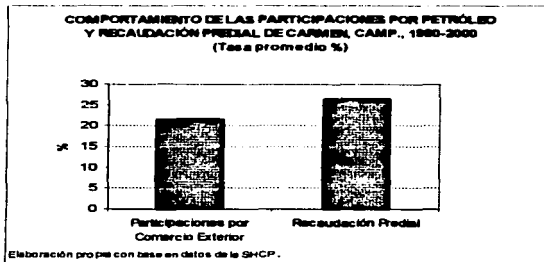
Como se confirmó en la sección anterior, las participaciones por petróleo son una fuente importante de ingresos para el municipio Carmen. Estos ingresos deben de potenciar las finanzas públicas del municipio ya que son adicionales.

Una fuente de ingresos propios considerable es el impuesto predial. Los ingresos por participaciones por petróleo aunados a los ingresos por recaudación del impuesto predial deben de fortalecer las finanzas públicas de los municipios correspondientes, más aún a Carmen que es el municipio que recibe el mayor monto de transferencias por concepto de participaciones por petróleo.

En vista de lo anterior se analizó una de las principales fuentes de ingresos propios de Carmen, impuesto predial, para con ello comparar el comportamiento de los ingresos por participaciones por petróleo y conocer el potencial que ha brindado éstos últimos.

El comportamiento que ha presentado la recaudación por impuesto predial (1990-2000), es de una tasa de crecimiento promedio de 26.47% y para las participaciones por petróleo ha sido de 21.59%, como se observa en la siguiente gráfica (8).

Gráfica.-8

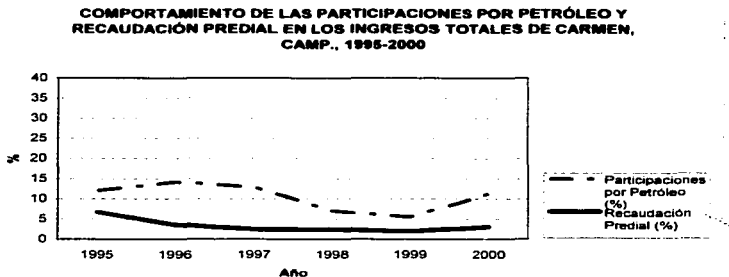


TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La recaudación por impuesto predial durante el periodo 1990-2000, creció en promedio, más que las participaciones por petróleo, en 4.88 puntos porcentuales. Sin embargo este comportamiento no equivale a afirmar que las finanzas públicas de Carmen, Campeche se han fortalecido aunado a los ingresos por participaciones por petróleo.

Tomando en cuenta la estructura de ingresos de Carmen, encontramos que el comportamiento de la recaudación predial y las participaciones por petróleo presentan un comportamiento diferente. La recaudación predial dentro de los ingresos de dicho municipio, presenta una proporción de que no rebasa el 7%, y en cambio las participaciones por petróleo alcanzan a presentar proporciones de 14.2% de los ingresos de Carmen, para el periodo 1995-2000 (Véase gráfica 9).

Gráfica.-9



De lo anterior podemos afirmar que las participaciones por petróleo son en mayor medida más representativas que los ingresos por recaudación predial en la estructura de los ingresos de Carmen, Campeche.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El comportamiento de la recaudación predial ha sido de disminución en el total de los ingresos de Carmen, para dicho periodo. En 1995 la recaudación por impuesto predial representó el 6.7% de los ingresos del municipio y en el año 2000 representó el 3.1%, una caída de la recaudación predial de 216.12%. Lo anterior demuestra que el municipio Carmen, no ha potenciado sus ingresos propios para que aunados a los ingresos por participaciones petroleras fortalezca sus finanzas públicas.

En conclusión, la actividad petrolera genera importantes recursos para los municipios involucrados en ella, y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el medio que permite la captación de tales recursos, vía participaciones por petróleo.

El monto de recursos que se destina a los municipios vía participaciones por petróleo, aparentemente es efímero, no son relevantes en la proporción que representan en el total de las participaciones a entidades y municipios. Pero, en el caso de algunos municipios como Carmen, las participaciones por petróleo si son relevantes en sus finanzas públicas, prueba de ello lo constituye su representatividad en su estructura de ingresos y además, comparado con otros conceptos participables que recibe, ocupan un lugar considerable.

La representatividad de las participaciones por petróleo en la estructura de los ingresos de Carmen muestra la dependencia de las finanzas públicas de dicho municipio y comparado con otras fuentes tributarias se tiene un contexto de la situación de las finanzas públicas municipales producto del Sistema Nacional de Coordinación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO IV

### **PARTICIPACIONES POR COMERCIO EXTERIOR EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS**

El comercio exterior, al igual que la actividad petrolera, es generador de recursos cuantiosos para la nación. El SNCF ha permitido que los municipios colindantes o fronterizos por donde se importe o exporte se beneficien de tales actividades. Estos recursos han contribuido a las finanzas públicas de las entidades y por lo tanto del municipio.

Para algunos municipios los ingresos vía participaciones por comercio exterior han significado una fuente vital de recursos y elemento considerable en sus finanzas públicas, como es el caso de Nuevo Laredo, el cual es el municipio que presenta una mayor captación de ingresos por participaciones por comercio exterior y en su estructura fiscal tiene una composición en el que dichas participaciones ocupan un lugar considerable, como se expondrá en el siguiente capítulo.

Para situar a las participaciones por comercio exterior en los tres niveles hacendarios: federal, estatal y municipal se realizó un análisis de tales ingresos en el total de las participaciones entregadas a las entidades desde la implantación del SNCF (1978) hasta el año 2000. A partir de conocer la importancia nacional de las participaciones

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por comercio exterior se analizó a nivel estatal para situar la captación a nivel entidad de tales ingresos y la participación económica de los municipios de tales entidades en las actividades de comercio exterior. De tal manera, localizados las entidades se detectaron los municipios relevantes en la captación de ingresos vía participaciones y se seleccionó el caso más representativo, en este caso es Nuevo Laredo, Tamaulipas para ubicar tales ingresos en su estructura fiscal durante 1990 a 2000 (siendo este un periodo consistente en materia de reformas fiscales) y así conocer la importancia en sus finanzas públicas municipales.

#### **4.1 Contexto de las participaciones por comercio exterior en México**

Los municipios reciben ingresos por participaciones por comercio exterior a partir de 1981 (véase anexo.-B), desde su aparición el comportamiento de tales ingresos son de interés para las finanzas públicas municipales. En estos ingresos participan 47 municipios pertenecientes a 17 estados.

Durante el periodo 1981-2001, el comportamiento de las participaciones municipales en los impuestos al comercio exterior mostró una tasa de crecimiento de 1.84% a nivel nacional. De igual manera que las participaciones por petróleo, este concepto a nivel estatal y municipal muestra un comportamiento diferente al nacional. Los estados que muestran una tasa de crecimiento promedio negativa durante 1981-2001 son: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo y Veracruz. Los estados Jalisco y Guerrero presentan tasas negativas notorias respecto a los demás estados, -19.27% y -12.11%, respectivamente. El estado que muestra la tasa de crecimiento promedio, más alta, es Oaxaca con 13.08%, las demás tasas de los otros estados no exceden de 6.9%, que es la tasa de crecimiento promedio de Michoacán.

El comportamiento de las participaciones por comercio exterior a nivel municipal muestra variantes, se presentan dos casos:

- a) Los estados de Campeche, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas muestran una tasa de crecimiento promedio positiva, pero a nivel municipal éstos ingresos presentan tasas negativas en los municipios de Campeche, Campeche (13.88%); Ascensión (-

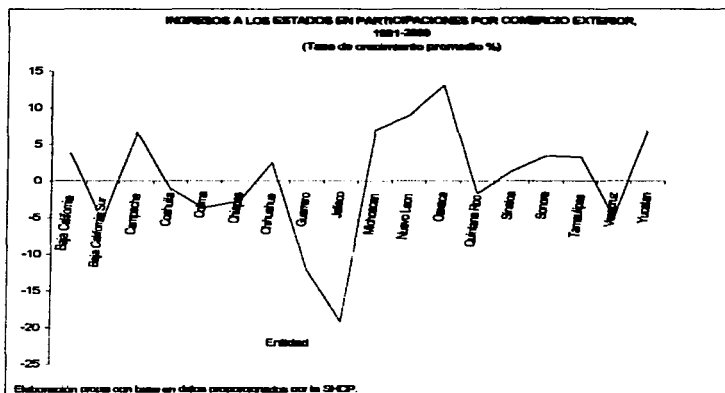
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

7.74) y Ojinaga, Chih., (-4.75%); en Sonora, los municipios: Agua Prieta (-7.06%), Guaymas (-4.74%), y Naco (-0.44%); en Tamaulipas los municipios de: Miguel Alemán (-5.09%), Matamoros (-1.15%), Río Bravo (-.073%), Tampico (-2.04%) y Cd. Madero (-1.26%).

- b) El estado de Quintana Roo muestra una tasa negativa de crecimiento pero a nivel municipal el municipio de Othón P. Blanco presenta una tasa positiva de 3.01%.

En la siguiente gráfica (10) se muestra el comportamiento de los ingresos a los estados por participaciones al comercio exterior, durante el periodo 1981-2000:

Gráfica.-10

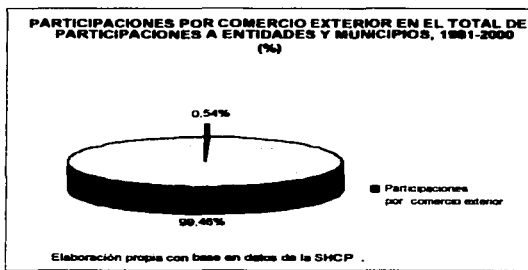


**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Las participaciones por comercio exterior en el total de las participaciones a entidades y municipios representaron el 0.54% durante el periodo (1981-2000), pero a nivel estatal y más aún a nivel municipal estos ingresos adquieren relevancia como es el caso de Nuevo Laredo el cual se abordará en las siguientes secciones.

La siguiente gráfica (11) muestra la representatividad promedio de las participaciones por comercio exterior en el total de las participaciones a entidades y municipios.

Gráfica.-11



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

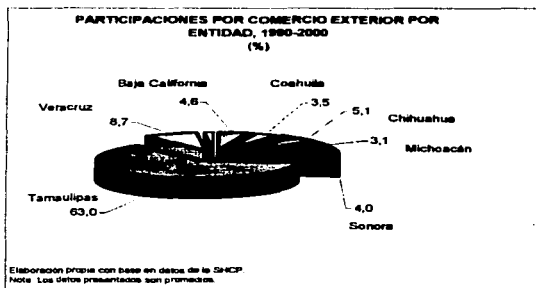
#### 4.2 Participaciones por comercio exterior en la Nueva Fórmula, 1990-2000

De la misma manera que las participaciones por petróleo, el periodo que se analizará a continuación (1990-2000) es seleccionado dada la Nueva Fórmula establecida en la LCF (véase anexo.-C), por lo que los montos de ingresos por participaciones por comercio exterior están libres de variaciones.

A nivel estatal las participaciones por comercio exterior muestran la actividad económica de los municipios de la entidad. Tamaulipas es la entidad que capta la mayor parte de las participaciones por comercio exterior, le siguen en orden de importancia Veracruz, Chihuahua, Baja California, Sonora, Michoacán y Coahuila, etc.

En la siguiente gráfica (12) se puede observar a las entidades más relevantes en la captación de ingresos por participaciones por comercio exterior así como la correspondiente participación:

Gráfica.-12

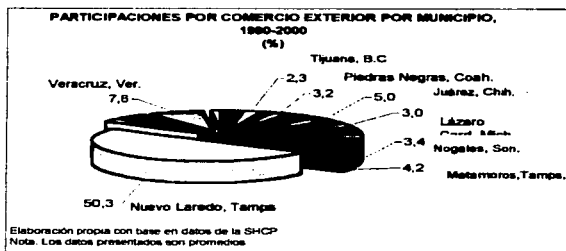


**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

A nivel municipal, los municipios de Nuevo Laredo, Tamps., Veracruz, Ver., Juárez, Chih., y Matamoros, Tamps., entre otros, son los que reciben recursos por concepto de participaciones por comercio exterior durante el periodo 1990-2000. Por la relevancia de captación de Nuevo Laredo, es seleccionado como caso de estudio para esta investigación.

En la siguiente gráfica (13) se muestran a los municipios más representativos de México en cuanto a captación de ingresos por participaciones por comercio exterior, durante el periodo (1990-2000).

Gráfica.-13



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

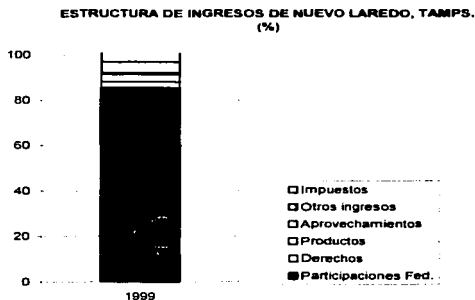
### 4.3 El papel de las participaciones por comercio exterior en las finanzas públicas de Nuevo Laredo, Tamaulipas

De acuerdo a las anteriores secciones, Tamaulipas es la entidad que capta la mayor parte de las participaciones por comercio exterior. Los municipios que han recibido participaciones por dicho concepto son: Altamira, Cd. Camargo, Cd. Miguel Alemán, Matamoros, Reynosa, Río Bravo, Tampico, Cd. Madero y Nuevo Laredo.

Por ser Nuevo Laredo el más representativo en cuanto a ingresos por participaciones petroleras se analizará a continuación su estructura fiscal para situar el papel de estas participaciones.

Los ingresos que recibe Nuevo Laredo durante el ejercicio para el año fiscal se integra de los conceptos por: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, otros ingresos o disponibilidades y participaciones federales. La estructura de ingresos de Nuevo Laredo muestra la relevancia de los ingresos por concepto de participaciones. En la siguiente gráfica (14) se observa su estructura de ingresos para el año de 1999.

Gráfica.-14



Fuente: Cuenta Mayor de la Hacienda Pública Municipal, 1999. Sistema de Información Municipal, CEDEMUN. Elaboración propia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

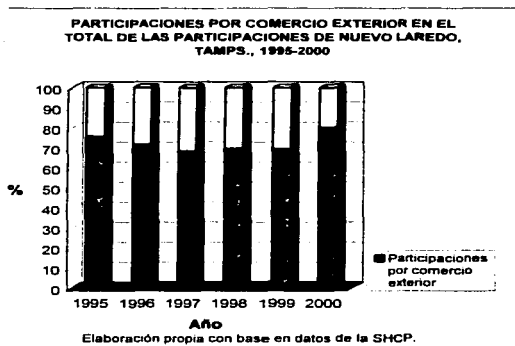


Las participaciones representaron el 85.42% del total de ingresos recibidos por Nuevo Laredo, éstas pueden derivar de las participaciones que entrega el estado y de las que recibe directamente por la Federación. Las participaciones por comercio exterior son pagadas directamente por la Federación.

De las participaciones pagadas a Nuevo Laredo una proporción importante son por concepto de comercio exterior. Durante el periodo 1995-2000, en promedio las participaciones por comercio exterior representaron el 82.16% del total de las participaciones pagadas a Nuevo Laredo.

En el siguiente gráfico (15) se observa el papel de las participaciones por comercio exterior en el total de las participaciones pagadas a Nuevo Laredo durante el periodo 1995-2000.

Gráfica.-15



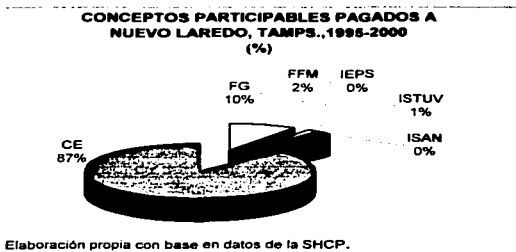
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En conclusión, dada que en la estructura fiscal para 1999 los ingresos por participaciones representaron aproximadamente el 80% de los ingresos que recibe Nuevo Laredo y que estos son ingresos ordinarios, es decir se le otorgan regularmente, por otro lado, considerando que las participaciones por comercio exterior representaron el 82.16% para el periodo 1995-2000, podemos afirmar la representatividad de tales ingresos en las finanzas municipales de Nuevo Laredo para el periodo 1990-2000.

Desde otro punto de vista, desglosando los diversos conceptos que integra a las participaciones otorgadas a Nuevo Laredo encontramos aún más la relevancia de las participaciones por comercio exterior en las finanzas públicas. Los conceptos o criterios establecidos en la LCF por lo que Nuevo Laredo, Tamaulipas recibió participaciones son por: Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto sobre Tenencia y uso de Vehículos (ISTUV), (ISAN) y por participaciones por petróleo o Exportación de Hidrocarburos(EH).

En la siguiente gráfica (16) se observa la constitución de las participaciones por diversos conceptos participables. Es notable la representatividad de las participaciones por comercio exterior (CE=87%) en relación de los otros conceptos.

Gráfica.-16



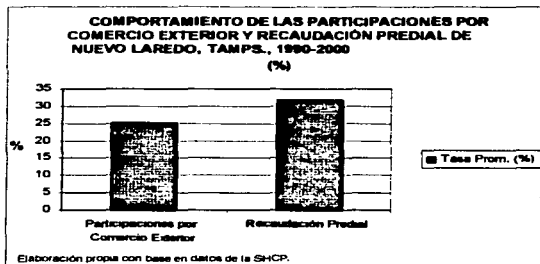
#### 4.3.1 Las participaciones por comercio exterior y los ingresos propios de Nuevo Laredo, Tamaulipas

Como se confirmó en la sección anterior, las participaciones por comercio exterior son una fuente importante de ingresos para el municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas estos ingresos deben de potenciar las finanzas públicas del municipio ya que son adicionales.

Una fuente de ingresos propios considerable es el impuesto predial. Los ingresos por participaciones por comercio exterior aunados a los ingresos por recaudación del impuesto predial deben de fortalecer las finanzas públicas de los municipios correspondientes. Más aún al municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas que es el municipio que recibe el mayor monto de transferencias por concepto de participaciones por comercio exterior.

En vista de lo anterior se analizó la principal fuente de ingresos propios de Nuevo Laredo, impuesto predial, para con ello comparar el comportamiento de los ingresos por participaciones por comercio exterior y conocer el potencial que ha brindado éstos últimos.

El comportamiento que ha presentado la recaudación por impuesto predial (1990-2000), es de una tasa de crecimiento promedio de 31.73% y para las participaciones por comercio exterior ha sido de 25.14%, como se observa en la siguiente gráfica (17).  
Gráfica.-17



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

La recaudación por impuesto predial durante el periodo 1990-2000, creció en promedio, 6.59 puntos porcentuales sobre las participaciones por comercio exterior. Sin embargo este comportamiento no equivale a afirmar que las finanzas públicas de Nuevo Laredo se han fortalecido aunadas a los ingresos por participaciones por comercio exterior.

Tomando en cuenta la estructura fiscal de Nuevo Laredo, encontramos que el comportamiento de la recaudación predial y las participaciones por comercio exterior presentan un comportamiento diferente. La recaudación predial dentro de los ingresos de Nuevo Laredo, presenta una proporción de que no rebasa 7%, y en cambio las participaciones por comercio exterior alcanzan a presentar proporciones de 75.5% en los ingresos de Nuevo Laredo, para el periodo 1995-2000 (véase gráfica 18).

Gráfica.-18



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

De lo anterior podemos afirmar que las participaciones por comercio exterior son en mayor medida más representativas que los ingresos por recaudación predial en la estructura de los ingresos de Nuevo Laredo.

Además, el comportamiento de la recaudación predial ha sido de disminución en el total de los ingresos de Nuevo Laredo. De 1995 a 1996 la recaudación predial cayó 2.64 puntos porcentuales y mostró una recuperación a partir de 1997 de 1.37 puntos porcentuales. A pesar de la recuperación que tuvo la recaudación predial no ha tenido una representación importante en la estructura de ingresos de Nuevo Laredo, inclusive durante el año de 1997 el monto de participaciones por petróleo fue de 19 veces más que la recaudación predial.

Lo anterior demuestra que el municipio Nuevo Laredo no ha potenciado sus ingresos propios para que aunados a los ingresos por participaciones por comercio exterior y ha propiciado una dependencia de sus finanzas públicas por dichas participaciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

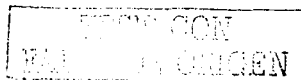
Las participaciones municipales son el resultado de la coordinación fiscal que se ha venido gestando desde 1925 y expresa los avances del federalismo fiscal en México. Las participaciones por petróleo y comercio exterior son conceptos que aparecieron en 1981 como producto de la necesidad de allegar a los municipios los beneficios de las actividades por extracción de petróleo y comercio exterior. Son un punto clave para la armonización de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y además, son un renglón importante en el federalismo fiscal mexicano y propiciador de la actividad financiera que promueve el desarrollo económico regional.

Las participaciones municipales constituyen importantes ingresos de la hacienda pública municipal, como se vio en los casos de Nuevo Laredo, Tamps., y Carmen, Camp., en donde las participaciones por concepto de petróleo y comercio exterior, respectivamente, operan un papel crucial en sus finanzas públicas.

A nivel federal dichas participaciones tienen una baja representatividad en el total de las participaciones a entidades y municipios, pero la captación a nivel entidad y más aún municipal reflejó los puntos dinámicos de tales actividades así se detectó el municipio Carmen, como el de mayor captación por transferencias vías participaciones por petróleo y por otro lado a Nuevo Laredo, por participaciones por comercio exterior.

La captación de dichos recursos refleja la actividad económica de tales municipios. A través de veinte años de estudio el comportamiento de las participaciones por petróleo y comercio exterior, algunos municipios han mostrado tasas de crecimiento promedio positivas, la mayor captación de recursos se localizó en Carmen y Nuevo Laredo.

También se detectaron otros municipios como Paraíso, Tab., Coatzacoalcos, Ver., Salina Cruz, Oax., pero las participaciones por petróleo no representan un papel relevante en su estructura fiscal como en el caso de Carmen, Camp. En el caso de las participaciones por comercio exterior municipios como Juárez, Chih., Veracruz, Ver., tampoco representaron un papel considerable en su estructura fiscal como Nuevo Laredo, Tamps. Así mismo, se detectaron otros municipios que han tenido un crecimiento considerable de los ingresos por participaciones por petróleo y comercio



exterior, pero a pesar de ese crecimiento considerable no son recursos cruciales para sus haciendas públicas.

Por lo tanto, derivado de lo anterior es en la estructura fiscal donde se refleja la relevancia de las participaciones por petróleo y comercio exterior.

Por lo visto los municipios: Carmen y Nuevo Laredo no sólo reciben participaciones por concepto de petróleo y comercio exterior sino también por: ISTUV, FFM, IEPS, ISAN y FGP. En el caso de las participaciones por comercio exterior estas superan a todos los conceptos por participaciones durante el periodo 1995- 2000 y en el caso de las participaciones por petróleo son el segundo lugar en monto. En el desglose realizado del total de participaciones que recibieron Carmen y Nuevo Laredo comprobamos que las participaciones por petróleo y comercio exterior ocupan un lugar primordial respecto a otros conceptos participables.

Los municipios de Carmen y Nuevo Laredo, Tamaulipas cuentan con un potencial fiscal que otros municipios no poseen, ya que son ingresos adicionales. Durante el periodo de 1995-2000, las participaciones señaladas, representaron aproximadamente el 20% y 80%, respectivamente, del total de sus ingresos. Sin embargo, analizando el comportamiento de sus ingresos propios, principalmente recaudación predial, no se han alterado en los últimos años y por el contrario se ha propiciado un relajamiento fiscal, desaprovechándose el potencial fiscal que brinda las transferencias provenientes por participaciones por petróleo y comercio exterior. Este potencial fiscal es poco relevante si los municipios no impulsan un esfuerzo recaudatorio de sus haciendas públicas y evitar, de tal manera, caer en un relajamiento fiscal, por el contrario, deben incrementar sus ingresos propios para que aunados a los ingresos por participaciones gocen de un margen fiscal amplio para enfrentar las necesidades de gasto e inversión que demanda la población.

A través de la investigación realizada se comprueba la hipótesis de que los municipios: Carmen y Nuevo Laredo no aprovechan cabalmente los ingresos adicionales por participaciones por petróleo y comercio exterior, porque en paralelo han registrado un relajamiento fiscal que contrarresta los volúmenes de ingresos de tales municipios



El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no pareciera constituir un aliciente para emprender esfuerzos para elevar la recaudación propia y los casos estudiados: Carmen, Campeche y Nuevo Laredo, Tamaulipas contradicen uno de los objetivos principales de la coordinación fiscal que es el de fortalecer las finanzas públicas locales.

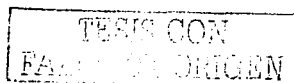
### **Recomendaciones**

Los problemas en torno de la hacienda pública son temas de discusión actual en el ámbito político nacional. Las discusiones derivadas de las propuestas de reforma fiscal y la pretendida Nueva Hacienda pública, promueven recursos adicionales en su vertiente recaudatoria. Por lo visto, las propuestas presentadas en el año 2002 sólo consideraron el aspecto recaudatorio pero se debería considerar el aspecto eficiencia en dicha recaudación.

El rumbo que ha tomado la descentralización fiscal ha mantenido una práctica de solicitar más recursos para los gobiernos locales sin referentes a la eficiencia de su recaudación. Pero, la solución al centralismo excesivo no descansa en incrementar los recursos disponibles, como se observó en la presente investigación, ni en la descentralización indiscriminada de potestades tributarias. Requiere, en cambio, de mayor responsabilidad fiscal a nivel local, sustentada en la explotación de sus potestades tributarias con que cuentan actualmente los gobiernos locales para propiciar una eficiente coordinación fiscal.

Por lo anterior, es indispensable que las haciendas públicas locales ejerzan con eficiencia las potestades que poseen, va que a la fecha registran un relajamiento fiscal consecuencia de factores políticos: el avance democrático y la alternancia de poder ante el escenario impopular del cobro de impuestos ha acentuado el relajamiento tributario.

Es necesario que se revise el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que las reformas se dirijan a implementar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal



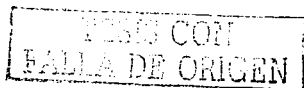


Hacendario, es decir que contemple los rubros gasto y deuda, para de tal manera subsanar efectos contrarios al fortalecimiento de las haciendas públicas como se muestra en la presente investigación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

1. CEDEMUN. (2001). **Guías Técnicas Para La Capacitación Municipal**. (1ª ed.). México, D.F.
2. CRUZ, G. Javier. (1988). **Financiamiento del gasto público**, (1ª ed.). México:Trillas.
3. DE LA GARZA, Francisco Sergio. (1982). **Derecho Financiero Mexicano**, (11ª. ed). México: Porrúa.
4. FLORES, Z. Ernesto. (1979). **Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas**, (21ª ed). México: Porrúa.
5. GROVES, Harold M. (1972). **Finanzas Públicas**, (1ª ed.). México: Trillas.
6. INDETEC (1995). **El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, (1ª ed.) Guad., Jalisco.
7. MARTÍNEZ, L. Luis. (1973). **Derecho Fiscal Mexicano**, (4ª ed.) México, D. F: Ediciones Contables.
8. ORTEGA, L. Roberto. (1994). **Federalismo y municipio**. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
9. SALAZAR, M. Julián. (1992). **Elementos Básicos de la Administración Municipal**, (2ª ed.) Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma de Estado de México.
10. SÁNCHEZ, L. Gregorio. (2000). **Derecho Fiscal Mexicano**, (12ª ed.) México: Cárdenas.
11. SEDAS, Cecilia. (2001). **Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con el Estado en Materia Hacendaria**. (1ª ed). México: INDETEC.
12. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. **Legislación Petrolera Mexicana**. .Ed. Departamento de aprovisionamientos generales. México, 1919.
13. VEGA, O. Ernesto. (2001). **El Control del Gasto Público Municipal Propio y Derivado de los Fondos Federales**, (1ª ed.) Guad. Jalisco: INDETEC.
14. VEGA, O. Ernesto e IBARRÍA, G. José maría (1999). **Los Ingresos Locales No Tributarios**, (1ª ed.) Guad., Jalisco: INDETEC.



**Otras fuentes**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación. DOF, 31 de diciembre de 1981, México
3. Ley de Coordinación Fiscal. 27 de diciembre de 1978. Diario Oficial de la Federación, México.
4. Ley de Ingresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación.
5. Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.-
6. Revista INDETEC. Tomo 2. No.100. 30 de junio de 1996. Guad., Jalisco.
7. Revista El Economista Mexicano. No.1,2002. México, D. F.
8. SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. México.
9. SHCP. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. México, 2002.
10. SEGOB. Reformas al artículo 115. México, 2002.
11. Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de Tamaulipas. Compendio Fiscal 2002. Ley de ingresos del Estado de Tamaulipas.  
<http://www.tamaulipas.gob.mx/leyes/compendio/ingresos.htm>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO.-A**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 7.1 EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EL RÉGIMEN NORMATIVO DE SUS FINANZAS PÚBLICAS

De acuerdo a sus raíces latinas, la palabra "Municipio", "deriva de la voz latina *municipium* y ésta de *munus* que significa cargo u oficio, de igual modo función u obligación de hacer algo; y de *capere* que quiere decir tomar o adoptar; por lo que podemos mencionar que el municipio implica responsabilidad o la toma de un cargo"<sup>36</sup>. Por lo tanto, la esencia del municipio radica en efectuar su función de atender las necesidades y demandas comunitarias más inmediatas para aprovisionar servicios públicos elementales. En su esencia radica su origen que establece su existencia como cuestión misma de supervivencia colectiva.

La estrechez entre necesidades y satisfacciones colectivas en un determinado territorio ha definido al municipio como "el gobierno regional de las comunidades que integran el Estado, fundado en el principio de la vecindad"<sup>37</sup>.

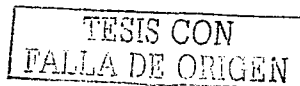
El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que llamamos Estado- nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en los gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigentes en el capitalismo o en el socialismo.

En el caso de México el municipio "tiene origen en el encuentro de calpulli prehispánico y el provincialismo colonial"<sup>38</sup>. El sistema municipal castellano que se implantó fue fácilmente adaptable dado que "el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización de los pueblos autóctonos de México antes de la conquista. El *calpulli* era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses,

<sup>36</sup> SEDAS, Cecilia., op. cit., p.12.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>38</sup> ORTEGA, L. Lomelin., op., cit., p.20.



resolvían internamente los problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio de mismo *calpulli* y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal<sup>39</sup> .

Con la fundación del primer municipio, instalado en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano.

Durante el periodo colonial, el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado español. La Constitución de Cádiz (1812), promovida por el sector liberal español, constituye una evolución jurídica de los municipios. "Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica de gobierno, así como su organización territorial y poblacional"<sup>40</sup>.

#### El municipio en la vida independiente de México

Durante el siglo XIX el sistema político mexicano transitó de federalismo al centralismo, y de este nuevamente el federalismo. El municipio no escapó a los efectos de este tránsito.

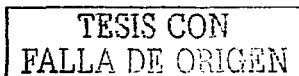
Con la promulgación del Plan de Iguala en 1821, se establece la independencia del país y su forma de gobierno en una monarquía constitucional, la cual conservó las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz respecto a los municipios.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se establece la República Federal mexicana. En esta constitución no hizo referencia a la forma de gobierno local por lo que los municipios se siguen regulando con la constitución de Cádiz.

En 1836 entró en vigor el régimen centralista con la promulgación de las Siete leyes Constitucionales. "A través de estas leyes se dividió al territorio de la república en departamentos, éstos en distritos organizados a su vez en partidos. Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> CEDEMUN. (2001). Guías Técnicas para la Capacitación Municipal, p.36.



popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000<sup>41</sup>.

Con la constitución de 1857 se organizó al país en forma de república representativa democrática, federal y popular. En constitución precisa las finanzas públicas del municipio. "En el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica"<sup>42</sup>.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1880; 1884-1911), el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. Sólo se dan durante este periodo algunos proyectos que sujetan la actividad del municipio. "En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios"<sup>43</sup>.

Durante el movimiento social de 1910 a 1917, la libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó. Las propuestas de lucha contenían preceptos respecto al municipio: el Plan de San Luis, encabezado por Madero; el Plan de Ayala, por Emiliano Zapata y el Plan de Guadalupe.

El antecedente del régimen actual en que opera el municipio mexicano data de la constitución de 1917. Con la elaboración del artículo 115, el municipio ocupa un lugar destacado en la vida política, jurídica y económica y social de México. "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

---

<sup>41</sup> Ibid., p.28.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Ibid., p.39.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

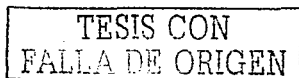
### La normatividad de las finanzas públicas municipales en México

El artículo 115 constitucional establece la actividad financiera del municipio. A partir de 1917 a enero del 2000, el artículo 115 se ha reformado 10 veces, siendo la octava reforma de interés trascendental para las finanzas públicas municipales.

La octava reforma fue realizada en 1983. Dicha reforma:

- Fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales: rendimientos de los bienes que le pertenezca; contribuciones y tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente;
- "Reiteró expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal";
- Enumeró los servicios públicos a cargo del municipio: Agua potable, alumbrado público, mercados, panteones, rastro, seguridad pública, etc.;
- Dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos. "Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipio, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas".
- En lo relativo al rubro ingresos se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir participaciones federales (Art.115. F. IV. b) que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones

Esta reforma ha sido la más relevante para el municipio en lo relativo a su Hacienda Pública y sentó la base constitucional del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.





**ANEXO.- B**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **7.2 Evolución de las participaciones por petróleo y comercio exterior (1981-2001)**

Desde que se adhirió el artículo 2-A a la LCF en 1981 existen los conceptos en materia de participaciones por exportación de hidrocarburos (participaciones por petróleo) y comercio exterior, aunque han cambiado las bases de participación se siguen otorgando desde la adhesión de dicho artículo.

Desde que apareció la ley en 1979, en la parte final de su artículo se previó que en ninguno de los fondos, mencionados por ella misma se incluirían las participaciones de los impuestos sobre importaciones y exportaciones (3% y 2%, respectivamente), las cuales al principio del establecimiento de la ley, se ordenó que simplemente se entregaran a los municipios.

Las modificaciones de la LCF de 1981 establecieron una participación de 95% a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación a aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación de petróleo. Aunado a una participación del 100% en el impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Las reformas de 1981 a la Ley de Coordinación Fiscal fueron las siguientes:

"Art. 2o.-A.

En el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.-95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II.-95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país, en la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

siguiente forma:

a).-La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

I.-El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que lo cause.

2.-El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b).-Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los Estados que se coordinan en materia de derechos.

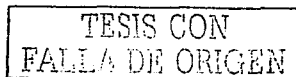
Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo del Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizado que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Si los gobiernos estatales retienen las cantidades a que tenga derecho el municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que correspondan al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II inciso a, subinciso 1, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios<sup>44</sup>.

Para 1984 se agregó a los Fondos de Participaciones y Complementario el ingreso proveniente de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y

<sup>44</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981.



gas natural y los de minería, y además se introducen los Derechos Adicionales Sobre Extracción de Hidrocarburos como concepto de participación, participando los municipios en 95%. Dicho porcentaje fue modificado a 3.17% a partir de 1987 junto con las modificaciones que incorporaron los ingresos totales anuales de la federación que incluyen los impuestos a los que PEMEX está sujeto (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al Valor Agregado, General de Importación y Exportación, Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural e Impuestos a los Rendimientos Petroleros) productos, aprovechamientos y derechos sobre hidrocarburos exceptuando los derechos extraordinario y adicionales sobre extracción de hidrocarburos.

En 1996 la participación derivada de la RFP es modificada a 0.136% a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

La siguiente tabla (1) resume las participaciones derivadas de las contribuciones derivadas de las actividades relacionadas al comercio exterior y al petróleo durante el periodo 1981-2001, a entidades federativas y a municipios:

**Tabla 1. CONTRIBUCIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS PETROLEROS Y COMERCIO EXTERIOR A LOS MUNICIPIOS (1981-2001)**

Periodo	Contribuciones	Participaciones por petróleo y comercio exterior
1981-1996	Impuestos adicionales a la importación y a la exportación	Participación del 95% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuó la importación o exportación de Petróleo.
1981-1982	Impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.	Participación del 100% a los Municipios.
1982-1986	Impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.	Participación del 95% a los Municipios.
1987-2001	Derecho adicional sobre hidrocarburos	Participación del 3.17% del derecho derivado de los hidrocarburos que se exporten a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por lo que se realice materialmente la salida del país de dichos productos
1987-1995	Recaudación Federal Participable	Participación del 0.42% que se distribuirá de acuerdo a los criterios fijados por la LCF.
1996-2001	Recaudación Federal Participable	Participación del 0.136% a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.
1996-2001	Recaudación Federal Participable	Participación del 1% de acuerdo a criterios fijados por la LCF.

Elaboración propia con base a datos obtenidos del Diario Oficial de la Federación.

Nota: La Recaudación Federal Participable (RFP), incluye recursos derivados del petróleo, los cuales son: Derecho sobre Petróleo (excepto el DASEH y DESEH) e Impuestos provenientes de PEMEX (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al Valor Agregado, General de Importación y Exportación, Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural e Impuestos a los Rendimientos Petroleros) así como otras contribuciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO-C**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN
------------------------------

**Tabla-2 REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 2-A DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL\***

<p><b>Dic-27-1978</b> Promulgación de la Ley.</p>	<p><b>Art. 2o</b> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</p>
<p><b>Dic-30-1980</b> Se adiciona el artículo 2º-A.</p>	<p><b>Art. 2o.-A.</b> En los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y de 2% sobre el impuesto general de exportación, se participará el 95% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.</p> <p>Tratándose del impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se participará a los municipios de la siguiente forma:</p> <p>I.-El 10% de la participación a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por donde se efectúe la exportación. II.-El 90% de la participación se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban conforme a lo dispuesto en esta fracción, de acuerdo con los que establezcan las legislaturas locales.</p> <p>Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos del párrafo primero y Fracción I y II se pagarán directamente por la Federación.</p>
<p><b>Dic-31-1981</b> Se reforma el Art. 2º, A 5o., 6o., 8º. Primer párrafo y 9o.</p>	<p><b>Art. 2o.-A.</b> En el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios, en la forma siguiente:</p> <p>I.-95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.</p> <p>II.-95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país, en la siguiente forma:</p> <p>a).-La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:</p> <p>1.-El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que lo cause.</p> <p>2.-El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.</p> <p>b).-Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	<p>para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los Estados que se coordinan en materia de derechos.</p> <p>Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo del Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizado que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.</p> <p>Si los gobiernos estatales retienen las cantidades a que tenga derecho el municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que correspondan al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II inciso a, subinciso 1, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios."</p>
<p>Dic-30-1983 Se reforma el artículo 2º-A primer párrafo y fracción II primer párrafo así como los subincisos 1 y 2 del inciso a) y el inciso b).</p>	<p>Art. 2º-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señala participarán los municipios de la forma siguiente:</p> <p>I.-</p> <p>II.- 95% a todos los municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados en la siguiente forma:</p> <p>a)</p> <p>1.- El 10% a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación. 2.- El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>b) Las otras dos terceras partes incrementaran dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderán a los estados que se coordinen en materia de derechos.</p> <p>El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que hubiera correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el FFM en el año para el que se haga el cálculo, en relación con el año precedente se distribuirá entre los estados con base en las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.</p>
<p>Dic-31-86 Se reforma el Art. 2o. A, las fracciones I y II y último párrafo; y 7o., primer párrafo y se adiciona el artículo 2o.A, con una</p>	<p>Art. 2o.-A.</p> <p>1.- 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporte.</p> <p>II.- 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismo y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



<p>fracción III.</p>	<p>y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por lo que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.</p> <p>III.- 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, en la siguiente forma:</p> <p>1.- El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.</p> <p>.....</p> <p>Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios."</p>
<p>Dic-15-1995 Se reforma el Art. 20.-A, fracción I, segundo párrafo; y la fracción III.</p>	<p>Art. 20.-A. I. 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</p> <p>II. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma: a) El 16.8% se destinará a formar el Fondo de Fomento Municipal. b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.</p>
<p>Última reforma aplicada. Adición a la fracción I, Modificación a la fracción II. 31/12/2000 Art. 2º.-A.</p>	<p>Art. 20.-A. I. .....</p> <p>La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula: <math>cciT = Bi/TB</math> Donde: cciT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes I en el año para el que se efectúa el cálculo. Tb es la suma de Bi. I es cada entidad. <math>Bi = (cciT-1) \times (IPDAIT-1) / (IPDAT-2)</math> Donde: cciT= Coeficiente de participaciones del municipio I en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo. IPDAIT-1= Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio I en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo. IPDAIT-2= Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio I en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	<p>II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.</p> <p>Petróleos mexicanos y sus organismos subsidiarios por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:  a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.  b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.</p>
<p>Texto vigente</p>	<p>Art. 26 -A.  En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señala participarán los municipios de la forma siguiente:</p> <p>I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:</p> <p>0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</p> <p>La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:  <math display="block">cciT = Bi/Tb</math> Donde:  CciT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.  Tb es la suma de Bi.  I es cada entidad.  <math display="block">Bi = (cciT-1)(IPDAIT-1)/(IPDAT-2)</math> Donde:  CCIT= Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.  IPDAIT-1= Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.  IPDAIT-2= Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.</p> <p>II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	<p>Petróleos mexicanos y sus organismos subsidiarios por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:</p> <p>a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.</p> <p>II.</p> <p>III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:</p> <p>a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.</p>
--	---

Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación.

\*Nota: Se refiere a la Ley de Coordinación Fiscal promulgada el 27 de diciembre de 1979.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO-D**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Normatividad de la contribución de los recursos petroleros al Sistema  
Nacional de Coordinación Fiscal**

Derivado de las actividades generadas por la industria petrolera se desprenden recursos pertenecientes a la nación, vía impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Las actividades de exploración, comercialización y extracción de hidrocarburos, realizadas en los municipios, competen a Petróleos Mexicanos.

<p>Constitución Política mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Art.28.P. IV. No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza en manera exclusiva en las áreas estratégica (...); petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica (...). El Estado contará con el organismo y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario (...).</p> <p>Art.25. El Sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p>
--	--

Petróleos Mexicanos, conforme a su naturaleza de persona moral de carácter público, no goza de exención de contribuciones. De los ingresos derivados de las actividades realizadas por PEMEX (importación, exportación y extracción de hidrocarburos, etc.) en las entidades federativas y municipios, debe contribuir a la Hacienda Pública Federal basándose en las disposiciones federales dictadas por el poder legislativo.

<p>Código civil</p>	<p>Art. 25, F. II. Son personas morales: Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.</p>
<p>Código Fiscal de la Federación</p>	<p>Art.21, F.IV. Son sujetos o deudores de un crédito fiscal, los</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	establecimientos públicos y en general los organismos públicos con función descentralizada del Estado, pero con personalidad jurídica propia.
Constitución Política mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Art.73, F. VII, X, XXXX.</p> <p>De las facultades del Congreso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto</li> <li>-Para legislar en toda la República sobre Hidrocarburos (...).</li> <li>-Para establecer contribuciones:</li> </ul> <p>1º. Sobre el comercio exterior.</p> <p>2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo 4º y 5º del artículo 27.</p>
	<p>Art.117, F. IV, V y VII</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Estados no pueden en ningún caso: Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.</li> <li>- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él de mercancías nacional ni extranjera.</li> <li>- Expedir , ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impongan diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras , ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</li> </ul>

Los ingresos generados por la industria petrolera contribuyen al desarrollo de la federación, teniendo ésta como célula de desarrollo económico el municipio. Por lo que parte de los ingresos generados por la industria petrolera (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos) serán entregados a los municipios mediante la SHCP, de acuerdo a las bases, plazos y montos que designe la Ley de Coordinación Fiscal.

Constitución Política mexicana de los Estados Unidos Mexicanos	<p>Art. 115. F. IV, b).</p> <p>Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.</p>
--	---

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Ley de Coordinación Fiscal Federal	<p>Art.2-A, F. I y II</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:</li><li>- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos mexicanos y sus organismo subsidiarios, por conducto de Petróleos mexicanos, informará mensualmente a la SHCP los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.</li></ul>
------------------------------------	---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO-E**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



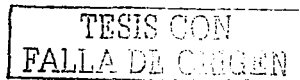
### **Antecedentes del régimen fiscal de Petróleos Mexicanos**

En el decreto de 20 de julio de 1938 se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX), asignándole un papel crucial en el desarrollo económico de México. Corresponde a PEMEX la explotación y aprovechamiento de hidrocarburos de la nación (Art.27), y por su naturaleza de entidad pública queda sujeta a los designios del Congreso de la Unión en lo referente a hidrocarburos y a las contribuciones impuestas por éste (CPM., Art. 73, F. X y XXX).

Desde antes de la expropiación de PEMEX ya existían numerosas leyes impositivas que gravaban la actividad petrolera. A partir de la promulgación de la Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos decretada por el congreso de la Unión el 19 diciembre de 1901, la industria petrolera quedó sujeta a gravámenes que anterior a 1887, en la Ley de 6 junio, exentaba contribuciones. Los gravámenes impuestos por dicha Ley del Petróleo fueron por: Permisos para exploraciones causando derechos, capital invertido en la exploración y explotación de petróleo, etc. Durante la gubernatura de Venustiano Carranza se emitió la Ley del Impuesto Especial sobre Petróleo y sus Derivados y el Gas de los Pozos el 13 de Abril de 1917.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley del Impuesto del Timbre Sobre el Petróleo, la cual deroga la exención de contribuciones emitidas por la Ley del 6 de junio de 1887, menciona la participación tributaria de los diferentes niveles de gobierno: "Las negociaciones y explotaciones de petróleo quedarán en todo sujetas al pago de impuestos y contribuciones federales, locales y municipales"<sup>43</sup>. Esta ley estableció nuevos impuestos, derechos y productos sobre el petróleo. A partir de esta ley las contribuciones respecto al petróleo fueron: Impuesto especial del Timbre sobre el petróleo crudo, el petróleo combustible, productos exportados de toda clase de la refinación nacional, productos derivados, etc.

<sup>43</sup> Documentos relacionados con la Legislación petrolera mexicana. Impuesto del timbre sobre el Petróleo. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. México (1919).



En 1938, PEMEX cubría una amplia gama de impuestos, productos y aprovechamientos. A finales de 1959, el Congreso de la Unión aprobó un Impuesto Especial (llamado único en PEMEX) que gravaría los ingresos brutos de PEMEX. El Impuesto Especial de Petróleos Mexicanos aparece por primera vez en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1960 (D.O.29 de diciembre de 1959), lo que en su artículo 10 señalaba una tasa del 12% sobre el importe total de sus ingresos brutos, sin deducción alguna y un anticipo diarios de dos millones de pesos. Como consecuencia de lo anterior las participaciones que correspondieran a los estados, municipios y Distrito Federal serían cubiertas por el gobierno federal

Hasta antes de la entrada en vigor de la Ley federal de Derechos y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, PEMEX apoyaba a las entidades y municipios a través de Impuesto Especial Sobre Producción de Petróleo y sus Derivados y a todas las entidades federativas con un 2% sobre sus ingresos brutos sobre la venta de gasolinas de conformidad con la Ley sobre el Consumo de Gasolinas y Demás Derivados del Petróleo. En la actualidad Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios colaboran con las entidades federativas y municipios a través de la Ley de Coordinación Fiscal

A raíz de la creación de los organismos subsidiarios en 1992, se buscó contar con un régimen fiscal basado en parámetros de eficiencia y revestido de permanencia, equidad y neutralidad. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, productos y aprovechamientos.

El esquema fiscal que se aplica actualmente a Petróleos Mexicanos entró en vigor en 1994. El esquema tiene carácter de ley, al estar incorporado en la Ley de Ingresos de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos**

El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos está integrado por los gravámenes designados por el congreso de la unión (en la facultad que le confiere el Art.73. F. X.) Emitidos en las leyes de ingresos, los principales son los siguientes:

- **Derechos.** Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de la Ley de Ingresos y de la Ley Federal de Derechos. A partir de 1983 los derechos causados por PEMEX estaban regidos exclusivamente por Ley Federal de Derechos, pero con la derogación de los artículos 254 al 259, relativos a los derechos sobre hidrocarburos, los derechos causados por PEMEX son sujetos por la Ley de ingresos correspondiente al ejercicio fiscal.
- **Derecho sobre hidrocarburos (DSH).** PEMEX es sujeto de esta contribución a partir de 1983, mediante mención en la correspondiente ley de ingresos. En la ley de ingresos correspondiente al año fiscal fija los montos mínimos diarios, que PEMEX debe enterar así como los montos periódicos que debe cubrir.
- **El derecho sobre la extracción de Petróleo (DEP).** Esta contribución se aplica a partir de 1994 mencionada en la Ley de Ingresos de la Federación publicada el 27 de diciembre de 1993. Establece el pago de derechos de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa fijada, en Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal, al resultado que se obtenga de restar al total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga PEMEX-Exploración y Producción por cada región, el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región por el citado organismo, considerando dentro de estos últimos las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la región petrolera de que se trate, sin que exceda el monto del presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a PEMEX-Exploración y Producción para

TESIS CON  
FALLA DE CUBRIR

el ejercicio tocante

- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo (DESEP). Petróleos Mexicanos es sujeto de este derecho a partir de 1985. Este derecho grava la extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional. A partir de 1985 hasta 1993, el DESEP se determinó con una tasa sobre el valor de petróleo crudo y de gas natural extraído en el correspondiente ejercicio fiscal. Este derecho se determinaba en los mismos términos que el DSH, quedando el organismo, sujeto a las mismas obligaciones establecidas por la Ley Federal de Derechos. Con la expedición de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1994 cambio la determinación del DESEP. PEMEX y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo y lo enterará por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, conjuntamente con este último derecho.
- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo (DASEH). Este derecho aparece en el tratamiento fiscal de PEMEX para 1985, pero sólo lo menciona. A partir de la Ley ingresos de 1994 el DASEH aparece determinado claramente. Sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo (...). El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación.
- Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP). PEMEX es sujeto de este impuesto a partir de 1994. Cada organismo debe calcular el impuesto a que se refiere esta fracción aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa fijada en la Ley de Ingresos correspondiente. El rendimiento neto a que se refiere este párrafo, se determinará restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determinará una pérdida neta.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS). Este impuesto se aplica desde 1981 con tal denominación aunque en 1980 tenía otra denominación equivalente. Este impuesto grava la enajenación de gasolinas y diesel y los montos mínimos que debe enterar de acuerdo a la correspondiente ley.
- Impuesto al Valor Agregado (IVA). Desde 1980 PEMEX ya era sujeto de este impuesto. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación.
- Impuesto a la importación de mercancías (IIM). En 1980 PEMEX ya era sujeto de este impuesto aunque con otra denominación. Este impuesto causa las importaciones realizadas por PEMEX.
- Impuestos a la Exportación (IE). En 1980 PEMEX ya era sujeto de este impuesto aunque con otra denominación. Este impuesto causa las exportaciones realizadas por PEMEX.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La siguiente tabla (4) resume el tratamiento fiscal que ha tenido PEMEX en el periodo 1980-2001.

**Tabla.-4 Tratamiento Fiscal a PEMEX (1980-2000)**

<b>1980</b>	Impuestos por Petroquímica, Importación y Exportación de petróleo crudo y gas natural,
<b>1981</b>	Importación de maquinaria equipo y demás bienes; Producción; Especial sobre Producción y
<b>1982</b>	Servicios y Valor Agregado.
	Derechos por la prestación de servicios públicos.
	Pagos por servicios extraordinarios; Multas, Gravámenes locales y municipales.
<b>1983</b>	Impuesto sobre Producción y Servicios, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto General de
<b>1984</b>	Importación, Impuesto a la Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural.
	Derechos, Derecho sobre hidrocarburos.
	Otros.
<b>1985</b>	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto General de
<b>1986</b>	Importación, Impuesto a la Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural.
<b>1987</b>	Derechos, Derechos sobre hidrocarburos, Derecho Extraordinario sobre Hidrocarburos, Derecho
	Adicional sobre Extracción de Hidrocarburos.
	Otros.
<b>1984</b>	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto General de
<b>1995</b>	Importación, Impuesto a la Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural, Impuesto a los
<b>1996</b>	rendimientos petroleros.
<b>1997</b>	Derechos, Derechos sobre hidrocarburos, Derecho Extraordinario sobre Hidrocarburos, Derecho
<b>1998</b>	Adicional sobre Extracción de Hidrocarburos, Derecho sobre la extracción de petróleo.
<b>1999</b>	Otros.
<b>2000</b>	
Fuente: Elaboración propia con base a las Leyes de Ingresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación.	
Nota 1: Para 1980 el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios contempla el Impuesto sobre Venta de Gasolina y Valor Agregado.	
Nota 2: Las leyes de ingresos de 1985 a 1993 mencionan el Derecho Adicional sobre Extracción de Hidrocarburos, pero los cálculos en las mismas aparecen a partir de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1994.	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO.-F**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro.-1

**LAS PARTICIPACIONES POR PETRÓLEO Y  
COMERCIO EXTERIOR EN EL TOTAL DE LAS  
PARTICIPACIONES , 1981-2000  
(%)**

Año	Participaciones por comercio exterior	Participaciones por petróleo
1981	0,74	0,66
1982	0,56	0,60
1983	0,44	0,80
1984	0,32	0,52
1985	0,29	0,13
1986	0,56	0,08
1987	0,33	0,08
1988	0,24	0,06
1989	0,40	0,05
1990	0,53	0,07
1991	0,63	0,06
1992	0,66	0,04
1993	0,65	0,04
1994	0,59	0,03
1995	0,59	0,06
1996	0,55	0,06
1997	0,54	0,05
1998	0,54	0,03
1999	0,53	0,03
2000	0,53	0,05
*Prom	0,54	0,19

Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Nota: El total de participaciones comprende participaciones por FGP, FFC, FFM, FRCU, TISV, Reserva de contingencia, Reserva de Compensación y por incentivos económicos.

\*Prom: Promedio de las proporciones durante el periodo 1981-2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Cuadro.-2**  
**PARTICIPACIONES POR PETROLEO Y COMERCIO**  
**EXTERIOR EN EL TOTAL DE LAS**  
**PARTICIPACIONES A ENTIDADES, 1996-2000**  
 (%)

Entidad	1996	1997	1998	1999	2000
Baja California	0.83	0.96	0.94	0.93	0.88
Baja California Sur	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Campeche	2.14	1.91	1.05	1.03	1.93
Coahuila	0.49	0.51	0.62	0.57	0.80
Colima	0.35	0.39	0.37	0.37	1.08
Chiapas	0.09	0.07	0.05	0.05	0.04
Chihuahua	3.54	4.51	4.00	3.88	0.91
Guerrero	0.18	0.20	0.21	0.08	0.06
Michoacán	0.63	0.64	0.62	0.64	0.54
Nuevo Leon	0.45	0.36	0.28	0.30	0.27
Oaxaca	0.19	0.18	0.11	0.11	0.15
Quintana Roo	0.19	0.32	0.32	0.27	0.25
Sinaloa	0.06	0.05	0.04	0.05	0.06
Sonora	0.65	0.73	0.78	0.82	0.73
Tabasco	0.40	0.37	0.33	0.30	0.26
Tamaulipas	11.52	10.24	11.05	10.88	11.20
Veracruz	1.38	0.88	0.71	0.69	0.73
Yucatán	0.39	0.68	0.58	0.51	0.34

Elaboración propia con base en datos proporcionados por la SHCP y datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Las participaciones municipales por concepto de petróleo y comercio exterior son otorgadas con base en la LCF Art. 2-A, F 1 y II.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Cuadro.-3.1  
**COMPORTAMIENTO DE LAS  
 PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS  
 POR PETRÓLEO, 1981-2000**  
 (%)

Entidad	Tasa
Baja California	-11.71
Ensenada	-11.71
Mexicali	-6.92
Tecate	-6.92
Tijuana	-6.41
Baja California Sur	-7.51
La Paz	29.54
San Rosalía	-11.01
Campeche	-11.01
Campeche	-16.88
Carmen	-18.18
Coahuila	0.00
Acuña	0.00
Piedras Negras	-0.12
Torreón	-0.12
Colima	22.31
Manzanillo	22.31
Chiapas	-6.35
Frontera Hidalgo	-6.35
Comitan	-7.44
Chihuahua	-7.44
Ascension	11.77
Ciudad Juárez	6.98
Ojinaga	0.00
Guerrero	-11.68
Acapulco	-11.68
Jalisco	2.70
Guadalajara	2.70
Michoacán	-17.03
Lázaro Cárdenas	-19.88
Nuevo León	-16.31
Anahuac (Colombia)	4.19
Monterrey	12.46
Oaxaca	0.00
Salina Cruz	-13.73
Quintana Roo	-14.25
Benito Juárez (Cancún)	-12.03
Sozúmel	-7.62
Chetumal	1.67
Othon P. Blanco	-4.59
Sinaloa	-4.59
Mazatlán	-9.51

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

Continuación	
Sonora	3.43
Agua Prieta	-7.06
Guaymas	-4.74
Naco	-0.44
Nogales	7.33
Pto. Penasco	14.52
Sn. Luis Río Colorado	5.38
P E Calles (Sonoita)	6.08
Tamaulipas	3.23
Altamira	8.84
Camargo	14.89
Miguel Alemán	-5.09
Matamoros	-1.51
Nuevo Laredo	3.92
Reynosa	6.36
Río Bravo	-0.73
Tampico	-2.04
Cd Madero	-1.26
Veracruz	-14.25
Coatzacoalcos	-12.03
Tuxpam	-7.62
Veracruz	1.67
Yucatán	-4.59
Progreso	-4.59

Elaboración propia con base en datos de la SEMAR  
 (a) Las cifras son obtenidas de cifras  
 del año 1994=100  
 (b) Las Participaciones por Petroleo son por  
 extracción de hidrocarburos con base en la LCF art 2.  
 A.F. II  
 \* Fases en porcentos

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

Cuadro.-3.2  
**COMPORTAMIENTO DE LAS  
 PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS POR  
 COMERCIO EXTERIOR, 1981-2000**  
 (%)

Entidad	Tasa
Baja California	3.75
Ensenada	1.42
Mexicali	1.69
Tecate	5.23
Tijuana	5.89
Baja California Sur	-5.57
La Paz	-5.53
Sta Rosalia	-4.95
Campeche	6.80
Campeche	-13.88
Carmen	8.16
Coahuila	-1.12
Acuña	1.48
Piedras Negras	-1.02
Torreón	1.05
Colima	-3.68
Manzanillo	-3.68
Chiapas	-2.79
Cd. Hidalgo	-2.79
Comitán	-7.91
Chihuahua	2.53
Ascension	-7.74
Juarez	2.85
Ojinaga	-4.75
Guerrero	-12.11
Acapulco	-12.11
Jalisco	-19.27
Guadalajara	-19.27
Michoacán	6.92
Lázaro Cárdenas	6.92
Nuevo León	8.91
Anahuac (Colombia)	20.66
Monterrey	3.49
Oaxaca	13.08
Salina Cruz	13.08
Quintana Roo	-1.72
Benito Juárez (Cancún)	-0.05
Cozumel	-9.10
Chetumal	-5.10
Othon P. Blanco	3.01
Sinaloa	1.30
Mazatlán	1.30

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## Continuación

Sonora	3.43
Agua Prieta	-7.06
Guaymas	-4.74
Naco	-0.44
Nogales	7.33
Pto. Peñasco	14.52
Sn. Luis Río Colorado	5.38
P. E. Calles (Sonora)	6.08
Tamaulipas	3.23
Altamira	8.84
	14.89
Miguel Alemán	-5.09
Matamoros	-1.51
Nuevo Laredo	3.92
Reynosa	6.36
Río Bravo	-0.73
Tampico	-2.04
Cd Madero	-1.26
Veracruz	-4.92
Coahuacoalcos	-9.86
Tuxpam	-1.43
Veracruz	-4.82
Yucatán	6.78
Progreso	6.78

Elaboración propia con base en datos de la SHCP  
 Nota: Los datos son obtenidos de cifras  
 deflactadas 1994=100

\* Tasas en porcentajes

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

Cuadro.-4.1  
**REPRESENTACIÓN DE LAS  
 PARTICIPACIONES POR PETROLEO  
 POR ENTIDAD, 1990-2000**  
 (%)

Entidad	Promedio
Baja California	7.6E-04
Baja California Sur	8.4E-04
Campeche	38.91
Colima	6.6E-03
Chiapas	0.04
Guerrero	1.4E-04
Michoacán	2.6E-03
Oaxaca	5.94
Quintana Roo	6.27
Sinaloa	6.1E-02
Sonora	1.7E-04
Tabasco	26.88
Tamaulipas	0.51
Veracruz	27.67
Yucatán	7.4E-05
<b>Total</b>	<b>100</b>

Elaboración propia con base en datos de la SHCP. Nota1

Los datos presentados en forma exponencial son debido a su baja participación en el total.

Nota2. Los datos presentados son los promedios de la participación porcentual de los estados durante el periodo 1990-2000.

\* El total es la suma de los promedios porcentuales.

Cuadro.-4.2  
**REPRESENTACION DE LAS  
 PARTICIPACIONES POR COMERCIO  
 EXTERIOR POR ENTIDAD, 1990-2000**  
 (%)

Entidad	Promedio
Baja California	4.6E+00
Baja California Sur	1.8E-02
Campeche	0.23
Coahuila	3.5E+00
Colima	1.85
Chiapas	2.7E-01
Chihuahua	5.1E+00
Guerrero	0.67
Jalisco	0.01
Michoacán	3.1E+00
Nuevo León	2.7E+00
Oaxaca	0.32
Quintana Roo	0.44
Sinaloa	2.4E-01
Sonora	4.0E+00
Tamaulipas	63.01
Veracruz	8.7E+00
Yucatán	1.3E+00
<b>Total</b>	<b>100</b>

Elaboración propia con base en datos de la SHCP. Nota1

Los datos presentados en forma exponencial son debido a su baja participación en el total.

Nota2. Los datos presentados son los promedios de la participación porcentual de los estados durante el periodo 1990-2000.

\* El total es la suma de los promedios porcentuales.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Cuadro.-5.1

**REPRESENTACIÓN DE LAS  
PARTICIPACIONES POR PETRÓLEO  
POR MUNICIPIO, 1990-2000  
(%)**

Entidad	Promedio %
Ensenada, B.C.	7,6E-04
La Paz, B.C.S.	0,0E+00
Carmen, Camp.	30,99
Campeche, Camp.	7,92
Manzanillo, Col.	0,01
Cd. Hidalgo, Chis.	0,04
Cactus, Chis.	2,7E-04
Reforma, Chis.	0,0E+00
Acapulco, Gro.	1,4E-04
Lázaro Card., Mich.	2,6E-03
Salina Cruz, Oax.	5,94
Chatumal, Quin. R.	0,03
Mazatlan, Sin.	1,4E-04
Ahome, Sin.	7,5E-05
Guaymas, Son.	1,7E-04
Paríaiso, Tab.	26,88
Reynosa, Tampe.	0,14
Tampico, Tampe.	0,08
Cd. Madero, Tampe.	0,27
Nuevo Laredo, Tampe.	0,01
Matamoros, Tampe.	4,0E-03
Coatzacoalcos, Ver.	27,62
Tuxpan, Ver.	0,01
Veracruz, Ver.	0,04
Minatitlan, Ver.	9,0E-05
Progreso, Yuc.	7,4E-05
Total	100

Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Nota: Los datos presentados en forma exponencial son debido a su baja participación en el total.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro.-5.2

**REPRESENTACIÓN DE LAS  
PARTICIPACIONES POR COMERCIO  
EXTERIOR POR MUNICIPIO. 1990-2000  
(%)**

Entidad	Promedio
Ensenada, B.C.	0,10
Mexicali, B.C	1,65
Tecate, B.C.	0,56
Tijuana, B.C.	2,32
La Paz, B.C.S.	0,02
Sta. Rosalía, B.C.S	0,00
Campeche, Camp.	0,00
Carmen, Camp.	0,22
Acuña, Coah.	0,28
Piedras Negras, Coah.	3,19
Torreón, Coah.	0,00
Manzanillo, Col.	1,85
Hidalgo, Chis.	0,26
Comitán, Chis.	0,00
Ascencion, Chih.	0,03
Juárez, Chih.	4,96
Ojinaga, Chih.	0,11
Acapulco, Gro.	0,71
Guadalajara, Jal.	0,01
Lázaro Cárdenas, Mich.	3,02
Anáhuac, N.L.	2,62
Monterrey, N.L.	0,01
Salina Cruz, Oax.	0,33
Benito Juárez, Q.R	0,18
Cozumel	0,01
Chetumal, Q.R	0,05
Othón P. Blanco, Q.R.	0,22
Mazatlán, Sin.	0,23
Agua Prieta, Son.	0,28
Guaymas, Son.	0,05
Naco, Son.	0,14
Nogales, Son.	3,43
Pto. Peñasco, Son.	0,01
Sn. Luis Río Colorado, So	0,10
R.E. Calles, Son.	0,03
Altamira, Tamps.	2,50
Camargo, Tamps.	0,09
Miguel Alemán, Tamps.	0,40
Matamoros, Tamps.	4,17
Nuevo Laredo, Tamps.	50,29
Reynosa, Tamps.	2,35
Río Bravo, Tamps.	0,07
Tampico, Tamps.	1,82
Cd.Madero, Tamps.	1,22
Coatzacoalcos, Ver.	0,26
Túxpam, Ver.	0,72
Veracruz, Ver.	7,84
Progreso, Yuc.	1,26
Total	100

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Cuadro.-6  
**ESTRUCTURA DE INGRESOS CARMEN, CAMP., Y NUEVO  
 LAREDO, TAMPS., 1999**  
 (%)

Concepto	Carmen, Camp.	Nuevo Laredo, Tamps.
Participaciones fed.	81,81	85,42
Derechos	4,38	2,70
Productos	3,54	3,46
Aprovechamientos	2,70	0,45
Impuestos	3,40	4,75
Disponibilidades	4,17	4,99
Total	100	100

Elaboracion propia con base en datos del Sistema de Informacion Municipal, CEDEMUN.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Cuadro.-7.1

**PARTICIPACIONES POR PETRÓLEO EN EL TOTAL  
DE PARTICIPACIONES PAGADAS A CARMEN,  
CAMP., 1995-2000  
(pesos)**

Año	Participaciones totales	Participaciones por petróleo (%)
1995	44 590 260	17.02
1996	60 437 330	19.82
1997	75 109 880	22.67
1998	70 187 175	14.32
1999	103.673 864	9.37
2000	145 655 257	18.83

Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Nota: Las participaciones totales comprenden las participaciones pagadas al municipio por los conceptos de FOP, FFA, IEPS, ISTUV, ISAN, CE, y EH.

Cuadro.-7.2

**PARTICIPACIONES POR COMERCIO EXTERIOR  
EN EL TOTAL DE PARTICIPACIONES PAGADAS A  
NUEVO LAREDO, TAMPS., 1995-2000  
(pesos)**

Año	Participaciones totales	Participaciones por comercio exterior (%)
1995	166 370 451	87.55
1996	223 521 997	83.00
1997	317 135 562	79.18
1998	366 979 382	80.50
1999	473 458 711	80.34
2000	638 362 577	82.44

Elaboración propia con base en datos de la SHCP

Nota: Las participaciones totales comprenden las participaciones pagadas por el municipio al municipio por los conceptos de FOP, FFA, IEPS, ISTUV, ISAN y CE.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuadro.-8.1

**PARTICIPACIONES PAGADAS A CARMEN, CAMP., POR CONCEPTO PARTICIPABLE, 1995-2000 (%)**

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FGP	61,91	62,81	73,03	79,50	73,02	65,36
FFM	17,02	12,35	0	0	11,33	10,75
IEPS	0	0,48	0	0	0,63	0,53
ISTUV	2,50	2,85	2,74	3,98	3,63	2,54
ISAN	0	0	0	0	0,39	0,45
CE	1,55	1,68	1,55	2,19	1,64	1,53
EH	17,02	19,82	22,67	14,32	9,37	18,83
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Elaboración propia con base en datos de la SHCP.  
Nota: Consulte anexo-A para el significado de las siglas.

Cuadro.-8.2

**PARTICIPACIONES PAGADAS A NUEVO LAREDO, TAMPS., POR CONCEPTO PARTICIPABLE, 1995-2000 (%)**

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FG	9,58	13,58	16,88	14,98	15,13	13,50
FFM	1,66	1,82	2	2	2,09	2,15
IEPS	0	0,40	1	0	0,59	0,49
ISTUV	1,21	1,21	1,20	1,76	1,21	0,81
ISAN	0	0	0	1	0,64	0,62
CE	87,55	83,00	79,18	80,50	80,34	82,44
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Elaboración propia con base en datos de la SHCP.  
Nota: Consulte anexo-A para el significado de las siglas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuadro-9.1

**IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES POR PETRÓLEO Y RECAUDACIÓN PREDIAL EN EL  
TOTAL DE INGRESOS DE CARMEN, CAMP., 1995-2000**  
(Pesos)

Año	Ingresos totales	Participaciones por petróleo	Recaudación predial	Participaciones por petróleo (%)	Recaudación predial (%)
1995	67 215 096	8 109 966	4 550 135	12.07	6.77
1996	92 160 888	13 094 571	3 323 814	14.21	3.61
1997	122 120 519	15 783 600	2 997 009	12.92	2.45
1998	138 676 297	9 765 023	3 375 032	7.04	2.43
1999	216 950 074	11 958 865	4 308 152	5.51	1.99
2000	268 927 364	30 276 247	8 338 737	11.26	3.10

Elaboración propia con base en datos de la SHCP e INEGI

Nota: Los datos de ingresos se refieren a ingresos brutos

Cuadro-9.2

**IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES POR COMERCIO EXTERIOR Y RECAUDACIÓN  
PREDIAL EN EL TOTAL DE INGRESOS A NUEVO LAREDO, TAMPS., 1995-2000**  
(Pesos)

Año	Ingresos Totales	Participaciones por comercio exterior	Recaudación predial	Participaciones por comercio exterior (%)	Recaudación predial (%)
1995	211 179 846	144 681 440	9 379 104	75.53	6.48
1996	257 357 861	188 124 229	7 222 163	71.60	3.84
1997	384 875 747	257 068 233	9 060 404	68.31	3.52
1998	509 157 473	292 863 942	14 344 507	69.44	4.90
1999	706 962 727	385 677 017	25 789 706	69.31	6.69
2000	n d				

Elaboración propia con base en datos de la SHCP e INEGI

Nota: Los datos de ingresos se refieren a ingresos brutos

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Cuadro.-10.1

**COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES  
POR PETRÓLEO Y RECAUDACIÓN PREDIAL DE  
CARMEN, CAMP., 1990-2000  
(Pesos)**

Año	Participaciones por petróleo	Recaudación predial
1990	4.286.492	796.738
1991	4.494.282	916.869
1992	4.475.337	1.786.460
1993	4.194.504	1.977.823
1994	3.297.140	1.881.000
1995	8.109.966	4.550.135
1996	13.094.571	3.323.814
1997	15.783.600	2.997.009
1998	9.765.023	3.375.032
1999	11.958.865	4.308.152
2000	30.276.247	8.338.737
<b>Tasa Prom. (%)</b>	<b>21,59</b>	<b>26,47</b>

Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Nota: Tasa Prom. = Tasa de crecimiento geométrica. Las tasas presentadas son porcentajes.

Cuadro.-10.2

**COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES  
POR COMERCIO EXTERIOR Y RECAUDACIÓN  
PREDIAL DE NUEVO LAREDO, TAMPS., 1990-  
2000  
(%)**

Año	Participaciones por comercio exterior	Recaudación predial
1990	54.160.671	n.d
1991	86.175.445	n.d
1992	104.153.509	4.777.342
1993	115.369.196	4.603.650
1994	115.609.113	9.705.218
1995	144.681.440	9.379.104
1996	188.124.229	7.222.163
1997	257.068.233	9.060.404
1998	292.863.942	14.344.507
1999	385.677.017	25.789.706
2000	509.949.784	75.176.443
<b>Tasa Prom. (%)</b>	<b>25,14</b>	<b>31,73</b>

Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Nota: Tasa Prom. = Tasa de crecimiento geométrica. Las tasas presentadas son porcentajes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN