

ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL*

RAMÓN CASTAÑEDA ORTEGA.

NOTA DE EDITOR:

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, es uno de los instrumentos mediante el cual se ejerce el Federalismo mexicano, el que, para el caso de nuestro país, se puede concebir como el acuerdo en el que las Entidades Federativas, por voluntad propia, ceden a la federación porciones de su poder originario para constituir una unión nacional en la que se interrelacionan los diferentes poderes y los diferentes niveles de gobierno que la integran, con el propósito de lograr mediante su conjunta participación, el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico y social. Por ello, dentro de este contexto, la coordinación fiscal en México se entiende como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional.

Con el propósito de proporcionar una mayor comprensión acerca del significado y papel que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representa para el país, en el presente artículo hablaremos de los antecedentes que fueron creando al sistema actual, en donde podremos percibir la evolución que han tenido las relaciones de tipo hacendario entre los diferentes niveles de gobierno, y cuáles han sido los hechos pasados que incentivaron y permitieron que se vaya conformando la unidad fiscal nacional en nuestro país. Dicho propósito toma especial interés en el marco de la conmemoración del 30 aniversario del INDETEC, debido a que es éste el entorno que le dio vida y razón de ser al Instituto como órgano técnico del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

1. INTRODUCCIÓN

En México, antes de que se diera inicio a lo que serían los primeros intentos de coordinación fiscal, se distinguía el sistema fiscal del país por la multiplicidad de tributos tanto federales como estatales y municipales, un sistema tributario complejo e inequitativo para los contribuyentes, la existencia de demasiadas leyes fiscales frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria. Esto, como es evidente, generaba distorsiones en la economía nacional, por los efectos que provocaban la diferencia de oportunidades de la población en cada estado y territorio del país, y por los excesivos costos que para la nación implicaba dicho sistema. Con la intención de corregir la situación descrita, se efectuaron las

* Publicado en Revista INDETEC Federalismo Hacendario Edición Especial Conmemorativa 30 Años al Servicio de las Haciendas Públicas. México, 2003. Págs. 26 - 41.

convenciones nacionales fiscales, con lo que se emprende un proceso de coordinación fiscal entre la Federación, Estados y Municipios.

La Convención Nacional Fiscal pretendía ser un órgano del Estado que tuviera destinada la organización del régimen fiscal de la República. Entre sus funciones tenía la de proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, en los arbitrios no asignados privativamente a alguna de las personas de derecho público, y en aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes privativamente locales. Las propuestas de la Convención Nacional Fiscal, pasaban a su Comisión Permanente, la cual formulaba un proyecto de iniciativa de ley que se sometía a la aprobación del Congreso de la Unión.

2. PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL, 1925

En el año de 1925, se dieron cita en la Primera Convención Nacional Fiscal, los funcionarios de hacienda de los niveles de gobierno Federal y Estatal, quienes plantearon como solución a los problemas enunciados anteriormente, la separación de las fuentes impositivas, propuesta por técnicos norteamericanos e ingleses, sobre la base de una distribución equitativa de ellas; y la eliminación de prácticas alcabalatorias en la imposición local.

Consecuentemente, la SHCP elaboró en 1926 el primer proyecto de reformas constitucionales, sobre la base de una separación provisional de las fuentes impositivas entre la Federación y los Estados, atribuyendo facultades para gravar impuestos de la siguiente manera:

A Poderes Federales	A Jurisdicción Estatal
- al comercio exterior.	- predial,
- a la renta.	- a los actos jurídicos no comerciales,
- sobre herencias y legados.	- sobre capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria,
- sobre materias enumeradas en las fracc. IV y V del art. 27 constitucional.	- sobre vegetales,
	- y derechos sobre servicios públicos.

Pero la iniciativa de reformas no prosperó en el Congreso de la Unión y el Gobierno Federal convocó a una nueva Convención.

3. SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL, 1933

Durante la Segunda Convención Nacional Fiscal se retomaron los argumentos y proposiciones fijados en la primera, haciendo énfasis en el problema de la "concurrencia impositiva" y en las "guerras económicas para captar recursos" entre los tres niveles de gobierno.

Dentro de los acuerdos y resultados relevantes de esta Convención, se convino que aunque la delimitación de competencias es deseable, no era posible; y se formuló un anteproyecto de reformas que apoyaba la asignación de arbitrios específicos, como el impuesto predial a los estados y municipios y la necesidad de asignar en forma exclusiva ciertos tributos, como el impuesto sobre la renta, a la Federación.

Con esta filosofía se realizaron dos reformas constitucionales, en 1934 y 1942:

1) *Reforma Constitucional de 1934*

En apoyo a las recomendaciones formuladas en las dos Convenciones Nacionales Fiscales, la Federación en 1934 y 1936, nuevamente promovió reformas constitucionales, prosperando únicamente la modificación al Artículo 73, fracción X, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, con lo que los impuestos sobre esta fuente pasaron a ser exclusivos del gobierno federal, de cuyo rendimiento participarían los estados y municipios.

Posteriormente, en 1935 y en 1940 se hicieron otras modificaciones a la misma fracción X para otorgar a la legislación federal competencia en materia de industria cinematográfica, que se agregó a las concedidas anteriormente (a comercio, minería e instituciones de crédito).

2) *Reformas Constitucionales de 1942*

En 1942, se adicionó al Artículo 73 constitucional, fracción X, la facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre: industria de tabacos en rama y elaborados, para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados, fijar el porcentaje que en el rendimiento de dichos impuestos corresponde a las entidades federativas, y determinar la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.

Se adicionó también al artículo 73 constitucional, la fracción XXIX, en la que se estableció que las entidades federativas participarán en el rendimiento de contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza. Y se consignó que dicha participación se hiciera en la proporción que la Ley secundaria Federal determine; y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

4. TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL, 1947

Con el propósito de dar solución al aspecto de la distribución de competencias de los niveles de gobierno en materia fiscal, y al problema de la concurrencia lícita, especialmente respecto a los gravámenes a la industria y al comercio, se realizó la

Tercera Convención Nacional Fiscal, en la cual se lograron los siguientes acuerdos y resultados:

- a) el desarrollo de un sistema fiscal que permita el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de gravamen entre la Federación, los Estados y los Municipios;
- b) la elaboración de un "Plan Nacional de Arbitrios", que por su carácter y naturaleza deberá ser formulado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios;
- c) se acordó la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes Federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (estos últimos sólo con voz informativa), la cual tenía la función de proponer medidas para coordinar la acción impositiva Federal y Local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones;
- d) se estableció la necesidad de revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cada vez que fuera necesario con la intervención de la Federación, Estados y Municipios; y

Entre los resultados de la Tercera Convención Nacional Fiscal también se pueden considerar:

- la expedición de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (1948),
- la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948), y
- la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953).

Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, 1948

La Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que entró en vigor en el año de 1948, definía como objeto gravable, los ingresos provenientes de compra-venta, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales; y establecía que el impuesto tendría una tasa federal uniforme en todo el país de 1.8% y otra tasa de un máximo de 1.2% para los estados que aceptaran coordinarse en el impuesto, por lo que se alcanzaba en conjunto una tasa de 3% sobre los ingresos mercantiles. Esto quiere decir, que la federación percibiría el 60% del rendimiento del impuesto, y los estados el restante 40%.

Con esta disposición, se trataba de simplificar el sistema fiscal del país, evitando la multiplicidad de legislaciones en la materia y su consecuente variedad de requisitos y procedimientos de control. Y por ende, tenía el propósito de otorgar la seguridad a

comerciantes e industriales acerca de cuáles impuestos deben pagar, además de evitarles discusiones con las autoridades y así, ahorrarles gastos.

Los estados que aceptaban coordinarse con la federación celebraban un convenio, mediante el cual derogaban o suspendían la imposición local al comercio e industria. Y en lo que al Distrito Federal y a los Territorios correspondía, no tenían que firmar convenios, pues la propia Ley les obligaba a coordinarse.

En cuanto a la administración del ISIM, se les dio facultad a los estados solo para la recaudación (recepción de declaraciones y pagos de los contribuyentes, y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución), y se señalaba que podía ser realizada por cualquiera de los dos niveles de gobierno, o ser compartida en los términos que se estableciera en los convenios.

La mitad de los estados del país se coordinaron en materia del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en 1948, debido a que el rendimiento del impuesto Federal sería mayor que el de sus propios impuestos al comercio e industria. Pero hubo estados que no se coordinaron durante muchos años (entre 1948 y 1973), los cuales tenían como característica un relativo mayor potencial económico, y argumentaban que sus propias tasas eran mayores que la federal, o que aún teniendo tasa propias más bajas, si éstas se incrementaban, el estado dejaría de ser atractivo económicamente ante los comerciantes e industriales.

En vista del problema anterior, en 1973 entró en vigor una reforma a la Ley del (ISIM), en la que se establecía una tasa nacional del 4%, correspondiendo una tasa del 2.2% para la federación y de 1.8% a los estados coordinados; o lo que es lo mismo, que de la tasa nacional del 4%, los estados coordinados con la federación en la administración del impuesto recibirían el 45% de lo recaudado en sus propios territorios, más un 4% de la percepción impositiva neta por concepto de gastos de administración, dando una participación a sus municipios de 20%, correspondiendo ahora a la federación el 55% de la tasa nacional.

También se señalaba en las reformas de 1973, que la tasa nacional del ISIM se cobraría en todo el país, independientemente de que los estados estuviesen o no coordinados; por lo que si el estado no estaba coordinado, la federación cobraría en su territorio la tasa del 4% del ISIM sin participarle de dicho rendimiento, teniendo el estado plena libertad de establecer como le conviniera sus propios impuestos al comercio e industria.

Además se efectuaron nuevos convenios que se agregaron como anexos al original, con el propósito de lograr una mayor cooperación de los estados con la federación en materia de vigilancia y administración del ISIM y otros impuestos, por lo que los estados recibían participaciones, hecho que amplía el conjunto de facultades que en materia administrativa del ISIM se delegaba a las entidades federativas, otorgándoles las funciones de fiscalización, práctica de auditorías, formulación de liquidaciones y determinación de sanciones.

Finalmente, en virtud de las ventajas económicas y nuevas facultades administrativas otorgadas a los estados, en el año de 1974 todas las entidades federativas quedaron coordinadas.

Primera Ley de Coordinación Fiscal Entre la Federación y los Estados, 1953

Otro de los resultados inmediatos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, fue el proyecto de lo que sería la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 23 de diciembre de 1953.

Dicha Ley, en su artículo primero establecía la suspensión de los procedimientos alcabulatorios en el país. Y en su artículo segundo, ordena la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, a la cual la Ley le concedió, entre otras funciones, las acciones siguientes:

- a) "Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios."
- b) "Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República."
- c) "Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios."
- d) "Ejercer las facultades que le confiere la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas."

La Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Gobernación y uno de la Secretaría de Economía; por cinco representantes de las Entidades Federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, que sólo tenían voz informativa.

Además, en la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, se señalaba el procedimiento de revisión de leyes fiscales locales con el fin de detectar la existencia de procedimientos alcabulatorios u otros contrarios a la Constitución Federal, y se fijaban las posibles recomendaciones para corregir dichos procedimientos, las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados.

5. HACIA EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Gracias a la representación de las entidades federativas al interior de la Comisión Nacional de Arbitrios, se dió origen a la creación de órganos de la coordinación fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, como la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales comenzaron a trabajar regularmente, con funciones cada vez más importantes, a partir de 1972.

También, gracias a todas las acciones encaminadas hacia la coordinación fiscal entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, que se originaron a partir de la intención de llevar a cabo los acuerdos resultantes de la Tercera Convención Nacional Fiscal, las cuales han sido relatadas en los apartados precedentes, se llegó al logro de los objetivos buscados en dicha Convención.

Pero para el año de 1979 se había llegado a un punto de estática del sistema, pues la principal de las leyes impositivas coordinadas, la del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), junto con otras leyes especiales, ya eran obsoletas debido a que el conjunto de participaciones distribuibles que alcanzó en 1976 su porcentaje más alto (13.48%), comenzó a disminuir, a causa de la baja elasticidad de los entonces impuestos federales participables respecto a la de los no participables, porque estos últimos estaban integrados por el Impuesto Sobre la Renta, el cual es más elástico y tiene un efecto recaudatorio mayor (Véase el Cuadro 1).

CUADRO 1

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS		
Año	Participaciones Federales (millones de pesos)	Participaciones/ Recaudación Federal Total
1975	16,269	13.14%
1976	20,332	13.48%
1977	27,706	12.71%
1978	36,223	12.46%

FUENTE: SHCP, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México (Tomo I)". México, 1982. Pág. 146.

A lo anterior hay que agregar que en algunos otros impuestos no se otorgaban participaciones, que en otros la participación estaba condicionada a la suspensión de los gravámenes locales sobre las mismas fuentes o a la celebración de convenios de Colaboración y además, que existían impuestos federales que debían participarse a los gobiernos locales en virtud de la Constitución Federal (Véase el Cuadro 2). Además de que, tanto el procedimiento de distribución de participaciones como las tasas de participación variaban de impuesto a impuesto, ya que en unos casos, las participaciones correspondían exclusivamente a los Estados en que se realizaba la producción, en otros casos, a los Estados donde se suponía se realizaba el consumo, y para el caso del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, a la entidad donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso. Respecto a las tasas de participación, éstas oscilaban desde el 1% en el impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso, hasta el 50% en el impuesto a la explotación de pesca, entre las que existía una gran

gama de tasas de participación para los diversos impuestos. Todo esto hacía del sistema de participaciones en impuestos federales un sistema complejo e irregular, lo que condujo a la necesidad de crear el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

CUADRO 2

IMPUESTOS FEDERALES PARTICIPABLES Y NO PARTICIPABLES, HASTA 1979

Impuestos federales no participables	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre la renta de empresas (causantes mayores) - Sobre la renta de personas físicas - Generales a la exportación e importación - Establecidos en la ley general del timbre
Impuestos federales participables por invitación a los estados para que suspendan su cobro	<ul style="list-style-type: none"> - Llantas y cámaras de hule - Cemento - Artículos electrónicos - Alfombras y tapetes - Vidrios y cristal
Impuestos federales participables por la celebración de convenio	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre ingresos mercantiles - Global a los causantes menores - Tenencia o uso de automóviles - Global a las bases especiales de tributación - Envasamiento de bebidas alcohólicas (marbete único)
Impuestos federales especiales participables por mandato constitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Energía eléctrica - Tabacos labrados - Gasolina y otros derivados del petróleo - Cerillos y fósforos - Aguamiel y productos de su fermentación - Explotación forestal - Cerveza

FUENTE: "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal", Roberto Hoyo D'addona, ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.

6. OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La actual Ley de Coordinación Fiscal, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor en toda la República el día 1° de enero de 1980, a excepción de las disposiciones de su Capítulo IV referente a los Organismos en Materia de Coordinación, que entraron en vigor el 1° de enero de 1979, establece en su artículo 1° el objeto de la misma, el cual es reflejo fiel de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que son los siguientes:

- a) coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal,
- b) establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales;
- c) distribuir entre los Estados, Municipios y Distrito Federal las participaciones en ingresos federales;
- d) fijar reglas de Colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;

- e) constituir los organismos en materia de Coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Tratemos de explicar e interpretar cada uno de los objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal, en base a los ordenamientos que la misma hace respectivamente.

Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal

Este objetivo, que es el principal e implícitamente contempla los demás objetivos, tiene el propósito de que la Federación y las entidades federativas, de común acuerdo, realicen acciones conducentes a la simplificación del sistema fiscal nacional, tratando de armonizarlo, para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que traen como resultado cargas excesivas en los contribuyentes y la duplicidad o multiplicidad de las funciones de recaudación y vigilancia, y consecuentemente, un uso mayor de los recursos nacionales, traduciéndose esto en altos costos para la sociedad (contribuyentes y gobiernos).

Asimismo, coordinar el sistema fiscal nacional, busca alcanzar la equidad del sistema tributario, es decir, igualar en todo el país la carga impositiva para los contribuyentes, lo cual representa la posibilidad de una competencia económica sin distorsiones tanto entre las entidades federativas como entre los demás agentes económicos de las diferentes entidades, evitándose con ello las guerras fiscales entre entidades federativas para atraer inversionistas, hecho que a la postre podría provocar una crisis estructural en las finanzas públicas de las entidades, debida a la insuficiencia de ingresos para satisfacer las crecientes necesidades de gasto resultante de la promoción económica mediante incentivos fiscales a los contribuyentes.

Además, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, también busca el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, otorgándoles participaciones en ingresos federales vinculados directamente con la dinámica de la Recaudación Federal (tales como todos los ingresos tributarios federales), sustituyéndose el sistema tradicional de participaciones, en el que como vimos en el apartado anterior, sólo se participaban algunos de los impuestos de la Federación cuya elasticidad era menor que la de la Recaudación Federal Total.

Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones

En la Ley de Coordinación Fiscal se fijaron las reglas mediante las cuales la Federación se obliga a transferir a las entidades federativas porcentajes establecidos de determinados conceptos tributarios y no tributarios recaudados por la Federación. A estos conceptos la ley los define como participables, los cuales son representativos de la dinámica de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación. De esta manera se

integran fondos de participaciones que se distribuyen entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general que contemplan factores económicos y fiscales consignados por el mismo ordenamiento. Asimismo, en la Ley se establecieron los tiempos en que dichas participaciones tienen que ser entregadas. (La evolución de todos estos aspectos será abordada en el siguiente artículo).

Por ello, estos objetivos de la Coordinación Fiscal tienen la intención de otorgar a las entidades federativas tanto certidumbre como dinamismo acerca de las participaciones federales que les corresponden, debido a que con ello se les garantiza la percepción de ingresos vinculados a los ingresos federales y el pleno conocimiento de la manera en que serán repartidas entre ellas dichas participaciones. Con esto se posibilita a cada entidad obtener mayores ingresos que los que obtenían con el sistema anterior, y por ende, fortalecer sus finanzas públicas, así como estimar los ingresos que por concepto de participaciones percibirían y, por lo tanto, facilitarles realizar sus actividades de planeación y presupuestación con mayor eficacia y eficiencia.

Fijar Reglas de Colaboración Administrativa entre las Diversas Autoridades Fiscales

La colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales es un instrumento mediante el cual los dos ámbitos de gobierno locales (estatal y municipal) en coordinación con la Federación, ejercen funciones en materia de administración de los ingresos federales, que comprenden el registro federal de causantes (contribuyentes), recaudación, fiscalización y administración; funciones por las que los gobiernos locales reciben a cambio un incentivo económico que les sea de ayuda para fortalecer sus finanzas públicas. Las funciones, facultades y limitaciones de las mismas, que se desprenden de estas actividades son reglamentadas por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo III, y por los Convenios de Coordinación en Materia de Administración de Ingresos Federales que cada entidad puede celebrar con la Federación (de los que haremos alusión más adelante), con el propósito de establecer directrices entre las entidades federativas y la Federación que garanticen la uniformidad de los sistemas de administración tributaria en todo el país, en las que se especifica el sentido y alcances de las disposiciones tributarias a fin de que todos los contribuyentes reciban igual trato por las autoridades administradoras de impuestos.

Como es evidente, otros de los propósitos de la colaboración administrativa son: aprovechar la cercanía que las autoridades locales tienen con la comunidad, lo que las hace más sensibles a las necesidades y para la resolución de problemas de su comunidad; superar el excesivo centralismo en los trámites y la misma resolución de problemas; buscar el incremento en la recaudación de los impuestos federales y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, como resultado de la administración tributaria compartida y la dotación a las autoridades fiscales estatales de facultades que eliminen trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

Constituir los Organismos en Materia de Coordinación Fiscal y Dar las Bases de su Organización y Funcionamiento

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la finalidad de perfeccionar los mecanismos entre las autoridades fiscales estatales y federal, se crearon los organismos del sistema, cuyas funciones, que están reglamentadas en el capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, entraron en vigor a partir del 1° de enero de 1979.

La creación de estos organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se efectuó con la intención de originar las áreas de participación de las autoridades fiscales estatales y federal en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema; para que el sistema contara con el sustento suficiente para llegar a consolidar y perpetuar la coordinación fiscal nacional.

Con el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales y municipales en el ámbito presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se le adiciona un Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”. La importancia principal estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997, dando con esto a los estados y municipios certeza jurídica en cuanto al monto de recursos que para estas funciones reciban.

7. LINEAS DE ACCIÓN PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Para llevar a cabo los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal descritos en el apartado anterior, en la Ley de Coordinación Fiscal se establecen instrumentos mediante los cuales se acuerdan entre la Federación y las Entidades Federativas las acciones de coordinación fiscal a desempeñar. Estos son los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Convenios de Colaboración Administrativa y la creación de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a los cuales dedicaremos nuestro estudio a continuación.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 10° determina el mecanismo mediante el cual las Entidades Federativas se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual consiste en la celebración de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que debe ser autorizado o aprobado por sus legislaturas, solicitando adherirse al sistema; hecho, que a las entidades les da derecho de participar en el total de impuestos federales y en otros ingresos que la Ley señala.

En los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los cuales se pueden definir como el instrumento jurídico de coordinación tributaria entre las entidades federativas y la Federación, se acuerda entre cada una de las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que las entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales a cambio de la suspensión de impuestos estatales y municipales que contraríen las limitaciones señaladas en las leyes sobre impuestos que sólo puede establecer la Federación de acuerdo con la Constitución Política.

Dichos convenios han sido suscritos por cada entidad federativa y la Federación, con lo que han quedado adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación, tal como lo ordena la Ley de Coordinación Fiscal. En tanto el Distrito Federal ha quedado adherido al sistema por dicha Ley, y por el carácter de entidad federativa que la misma Ley le ha concedido, se considera para todos sus efectos como tal.

Al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se han ido añadiendo anexos por motivos de adaptaciones necesarias en la Administración tributaria, los cuales, del 1 al 4 (o del 1 al 5, para estados petroleros) representan adiciones que incrementan el porcentaje de participación de las entidades en el Fondo General de Participaciones, y del 5 al 6 (o del 6 al 7, para estados petroleros) se establece la suspensión de atribuciones para los estados. Veamos de qué trata cada uno de dichos anexos:

- Anexo 1 al Convenio de Adhesión, 1980: Cálculo del Sacrificio Fiscal por Entidad

Este anexo al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, enuncia los impuestos estatales y municipales vigentes en 1978, a suspenderse a partir del 1° de enero de 1980, y su recaudación estimada para 1979. Y se adiciona al tratamiento de los impuestos suspendidos, el monto de gastos de administración que percibió el Estado en 1979 por los impuestos federales que administraba.

Este anexo fue diferente en cada entidad, debido a que los conceptos y montos de impuestos suspendidos fueron distintos en cada una de ellas.

- Anexo 2 al Convenio de Adhesión, 1980: Ajustes Entidades Petroleras¹

Este anexo sólo rige para las entidades petroleras, a las que se les participaba de los impuestos al petróleo, cuya participación especial se incorpora al sistema tomando como base el año de 1979; y para no afectar a las demás entidades federativas se incrementó el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representaba la cantidad correspondiente a cada entidad petrolera en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1979.

¹ Los estados petroleros son: Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas y Tamaulipas.

- Anexo 2/3 al Convenio de Adhesión, 1982: Pasaportes Provisionales

Con este anexo, las entidades federativas convinieron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suspender la expedición de pasaportes provisionales y que, al ingreso que el estado por ese concepto percibió en el año de 1979 se le dé el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales suspendidos al adherirse al sistema. Por lo que el monto de dicho concepto se adicionó a las participaciones federales a cada entidad, a cambio de lo cual la entidad convino su colaboración administrativa con la Secretaría de Relaciones Exteriores para el trámite de expedición de pasaportes.

- Anexo 3/4 al Convenio de Adhesión, 1981: Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Cada entidad se comprometió a participar en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano, para lo cual suspendió la aplicación de leyes estatales y municipales que gravaban la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y diversos alimentos que integraban la canasta básica recomendable. Por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que no se afectaran las haciendas públicas locales, convino en resarcir a cada entidad federativa el monto de éstos, dándoles el tratamiento de impuestos suspendidos, e incrementando el porcentaje de integración del Fondo General con el porcentaje que representara el monto de dichos gravámenes en la Recaudación federal total del año de 1979. Además, las entidades se comprometieron a retirar las llamadas casetas fiscales.

- Anexo 4/5 al Convenio de Adhesión, 1981: Reformas IVA y Distribución FFCP

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cada entidad convinieron en reformar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo referente a sus cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena. Esto debido a los hechos siguientes:

- a) Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado en diciembre de 1980, resultando que varios de los gravámenes locales deben quedar derogados o en suspenso con su respectivo resarcimiento por la Federación bajo el tratamiento de impuestos suspendidos e incremento del Fondo General de Participaciones.
- b) Se acordó por los Tesoreros de las entidades federativas en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del 13 de marzo de 1981, en establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
- c) Se estableció el Impuesto Especial Sobre Producción de Bienes y Servicios, y se amplió el objeto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles para incluir a otros vehículos, de los cuales, algunos estaban mencionados en el Convenio como "impuestos asignables", por lo que fue necesario actualizar la terminología del mismo. Y finalmente, se precisaron los periodos de cómputo de los impuestos

asignables, para la determinación de los coeficientes de participación correspondientes a cada entidad.

- Anexo 5/6 al Convenio de Adhesión, 1992: 8% Espectáculos Públicos

Cada entidad federativa convino con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en que sus gravámenes locales (estatales y municipales) a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, en conjunto, no excedan del 8%; y que la Federación, en consecuencia, suspendía la aplicación del IVA a los mismos en la entidad, con el propósito de fomentar el desarrollo de las citadas actividades, que se argumentaba estaba frenado a causa de la sobrecarga impositiva.

- Anexo 6/7 al Convenio de Adhesión, 1995: Impuestos Sobre Artes Plásticas

Se convino que los impuestos pagados en obras por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, no formaran parte del Fondo General de Participaciones; y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferiría a la entidad las obras de arte que recaude, estando obligada la entidad a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de dichas obras.

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no ha sufrido casi cambios, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1979, salvo la incorporación de los anexos 2 (3, para estados petroleros), 3 (4, para estados petroleros) y 4 (5, para estados petroleros); este último, que implicó la modificación de ciertas cláusulas del Convenio de Adhesión original. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido una serie de reformas desde su entrada en vigor, muchas de las cuales se encuentran relacionadas con el Convenio de Adhesión, el cual no ha sido adecuado a dichos cambios.

Convenio de Colaboración Administrativa

Como mencionamos anteriormente, una línea de acción que también emplea el sistema de Coordinación fiscal para lograr sus objetivos, son los Convenios de Colaboración Administrativa y sus anexos que pueden suscribir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cada una de las entidades federativas, con los que la Secretaría le confiere funciones fiscales Federales en determinados ingresos a los gobiernos locales, los cuales las realizan a cambio de percibir incentivos económicos, cuyos montos se señalan en dichos convenios.

Hasta la fecha se han firmado cinco Convenios de Colaboración Administrativa entre la Secretaría de Hacienda y las entidades federativas, que estuvieron cada uno en vigor durante los años de 1980 a 1983, 1984 a 1988, 1988 a 1989 y 1990 a 1996, y el convenio vigente actualmente suscrito en 1997, los cuales gracias a que la colaboración administrativa ha presentado diversas etapas que se han reflejado en sus convenios han sufrido cambios sustanciales en sus disposiciones y se les ha ido modificando en su

contenido y añadiendo y cambiando anexos. (La evolución de la Colaboración Administrativa se trata con mayor detalle en artículo que se presenta posteriormente en este mismo número de la revista).

Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Otra de las líneas de acción para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fue la creación y operación de los organismos del sistema, en los que participan representantes de los poderes ejecutivos federal y estatal. Dichos organismos, como ya hemos visto, constituyen mecanismos de diálogo entre las entidades federativas y la federación para consolidar, perfeccionar y perpetuar la coordinación fiscal nacional.

La función general que desempeñan estos organismos consiste en realizar sugerencias o indicaciones resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre los representantes de los poderes ejecutivos federal y estatal, que para concretizarse en leyes, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.

Enseguida, abordaremos el estudio acerca de la integración, operación y facultades de cada uno de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Capítulo IV, les confiere:

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, 1979

Este es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad federativa. Sus sesiones se realizan, cuando menos, una vez al año y es convocada por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales son las siguientes: (art. 19, LCF)

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Indetec y de la Junta de Coordinación Fiscal.
- Establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados.
- Fungir como asamblea general del Indetec y aprobar sus presupuestos y programas.

- Proponer al Ejecutivo Federal y a los gobiernos de los Estados, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 1979

Este organismo está integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades; estas últimas son elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa: (artículo 20, fracción III, LCF)

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las Entidades miembros de la Comisión Permanente duran en su cargo dos años y se renuevan anualmente por mitad.

La Comisión Permanente es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda, que puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros; sesiona actualmente cada mes, y puede ser convocada por el Secretario de Hacienda, por el Subsecretario de Ingresos, o por tres de sus miembros.

Sus Facultades son las que a continuación se mencionan: (art. 21, LCF)

- Preparar la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deba ocuparse.
- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de la Coordinación, los cuales se someten a la aprobación de la Reunión Nacional.
- Fungir como consejo directivo del Indetec.
- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como

vigilar la Determinación, Liquidación y pago de participaciones a los municipios que debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los estados.

- Formular los dictámenes técnicos sobre violaciones a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que la Ley de Coordinación Fiscal le asigna las funciones siguientes: (art. 22, LCF)

- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Hacer estudios de la legislación tributaria vigente en la Federación , en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.
- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente.
- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas .
- Promover el desarrollo técnico de las haciendas municipales.
- Capacitar a los técnicos y a los funcionarios fiscales.
- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional.

Los órganos de gobierno del Indetec son (art. 23, LCF):

- I. El Director General, que tendrá la representación del Instituto.
- II. La Asamblea General que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional fungirá como Asamblea General del Instituto.
- III. El Consejo Directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Junta de Coordinación Fiscal, 1990

Está integrada por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (El Procurador Fiscal de la Federación , el Director General de Política de Ingresos y el Jefe de la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas, éste último, delegado ejecutivo) y los titulares de los órganos hacendarios que forman la

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. La Junta sesiona con la periodicidad que se requiera, siendo presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por una entidad miembro que es designada en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales durando en su cargo un año, y es convocada por el representante de la Secretaría de Hacienda que la presida.

Sus facultades consisten en dictaminar sobre el recurso de inconformidad que presenten los particulares ante la Secretaría de Hacienda, para que, en su caso, emita resolución para la reparación patrimonial de las personas afectadas por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicho recurso ser tramitado conforme a las disposiciones que establece el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación .

8. CONCLUSIONES

Dentro de los logros de la Coordinación del sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y municipios, podemos enunciar los acuerdos que a lo largo de los ya más de 23 años de vida del actual sistema de Coordinación fiscal se han efectuado, hecho que ha convertido al sistema en un ente más dinámico que se ha venido adecuando a las realidades del país y de los mismos objetivos que se persiguen.

Uno de los logros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consistió en que la Federación y las entidades federativas, de común acuerdo, realizaron acciones que condujeron a la simplificación del sistema fiscal nacional, tales como armonizarlo para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, con lo que se obtuvo una suspensión de casi 600 impuestos estatales y municipales, logrando que en algunas entidades el número de impuestos locales se haya reducido de más de 15 a solamente dos o cuatro; lo que representó una menor e igualitaria carga fiscal en los contribuyentes y el abatimiento de la duplicidad o multiplicidad de funciones de recaudación y vigilancia y, por consiguiente, un estímulo a los entes económicos, la eliminación de distorsiones económicas en el país y el ahorro de recursos para el país. Sin embargo, esto se tradujo en una mayor dependencia de los gobiernos locales respecto a las participaciones federales.

También, uno de los principales logros que el sistema de participaciones alcanzó, fue haber vinculado de manera directa el monto de los recursos que se distribuyen entre las entidades federativas como participaciones federales con la recaudación de los ingresos tributarios más representativos del Gobierno Federal, tales como el conjunto de los impuestos, entre los que destacan el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios, cuya elasticidad es mayor que la de los impuestos participables contemplados en el sistema anterior, así como los derechos de hidrocarburos y minería, a lo que se le denomina actualmente “Recaudación Federal Participable”.

De esta forma, se revirtió el problema que se presentó referente a la disminución relativa de las participaciones a estados y municipios con respecto a la recaudación federal, después de que en 1976 alcanzó su porcentaje más alto (13.48%), como se mostró en el Cuadro 1, para 1980 la relación entre las participaciones federales a entidades federativas y municipios con respecto a la Recaudación Federal Participable alcanzó 17.26%, para 1995 21.13%, y en 2002 aproximadamente 25%. Este comportamiento también fue influido por aumentos en el porcentaje de integración de los fondos de participaciones, lo que representó un impulso para el fortalecimiento de las finanzas públicas locales.

Otro de los grandes logros del sistema de participaciones fue, como mencionamos en los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el establecimiento de porcentajes de la Recaudación Federal Participable, para integrar con ellos fondos de participaciones a distribuirse, en determinados tiempos, entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general cuyos criterios consideran factores, de necesidad, económicos y fiscales; lo cual ha otorgado certidumbre y dinamismo a las participaciones federales, en contraste con otros países, en los cuales los montos a transferir a los gobiernos locales suelen determinarse anualmente como partidas del presupuesto de gasto del Gobierno Federal.

Asimismo, se han realizado cambios trascendentales en el sistema de participaciones, entre los que podemos resaltar la reforma al sistema de participaciones para el año de 1990, que como resultado de la opinión favorable de la mayoría de las entidades federativas, se introdujo la variable poblacional como criterio de distribución en la fórmula del fondo general de participaciones. De igual manera, dentro de la evolución del sistema de participaciones se han atendido problemas que se han considerado relevantes, como la ruptura del "efecto de suma cero" realizada durante los años de 1987 y 1988, a través de la retención directa del 30% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) recaudado por las entidades federativas. Y entre otros casos, también se puede mencionar como ejemplo de la naturaleza de la evolución del sistema de participaciones, la distribución entre las entidades de una proporción del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), atendiendo al porcentaje que representa la recaudación obtenida en cada entidad con relación a la recaudación nacional; que se llevó a cabo a partir de 1996.

Como hemos señalado hasta el momento el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha tenido importantes avances y logros a lo largo de su evolución; sin embargo, aún presenta algunos problemas a resolver de común acuerdo entre la Federación y las entidades federativas a fin de desarrollarlo y mejorarlo.

BIBLIOGRAFÍA

Material proporcionado para el "Tercer Programa de Especialización en Fiscalización del IVA" (Desarrollado por Indetec en 1993), por el Lic. Francisco Adame Díaz, entonces

Director de Operación y Evaluación del Sistema de Coordinación Fiscal de la Coordinación General con Entidades Federativas de la SHCP.

SHCP, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México" (Tomo I). México, 1982.

SHCP, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México" (Tomo II). México, 1982.

Cámara de Diputados - Indetec; Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Una Visión Panorámica de su Estructura. México, 1996. Págs. 12.

HOYO D'ADDONA, Roberto; "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal", ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.

Considerando del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, 1979.

GARCIA LEPE, Carlos; "Principales Modificaciones del Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal". En Revista Indetec N° 101, Agosto-Septiembre 1996. P.p. 26-27.