

Federalismo y Coordinación Fiscal 1994-2000 –Nuevas Reglas ante la Emergencia Económica–

*Raúl Dávila
Rita Martínez Loeza*

La emergencia económica que enfrenta México en el sexenio 1994-2000 modificará los planes y programas originales propuestos por el Ejecutivo Federal al inicio de su toma de posesión el 1 de diciembre de 1994.

A nivel de gobiernos locales, –estatales y municipales– la situación se complica más allá de lo establecido. Los programas de gobierno local, ya de por sí golpeados por la cadena de contención que significa la Ley de Coordinación Fiscal para los estados y municipios, que reduce al máximo los ingresos que por concepto de participaciones reciben, se acentuará aún más. Ante la situación, la sociedad, los gobiernos municipales y estatales reclaman nuevas reglas para un nuevo federalismo que permita ante la emergencia económica enfrentar desde los terrenos locales, las demandas sociales.

El Ejecutivo Federal, ante el hecho, ha propuesto una serie de acciones, que a decir del mis-

mo, se harán realidad durante el presente sexenio:

– Trabajar con ahínco para establecer las bases de un nuevo federalismo

– El nuevo federalismo debe estar fundado en el municipio, como el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades cotidianas de cada comunidad.

– Un federalismo en el que los estados sean espacios básicos de participación política.

– Federalismo en donde los estados y los municipios cuenten con recursos adecuados, con más capacidad de decisión para llevar a cabo los programas prioritarios de desarrollo.

En este último punto está la clave del nuevo federalismo mexicano; en el hecho de que los estados y municipios cuenten con recursos adecuados para impulsar sus programas urgentes y prioritarios de carácter social.

Pero para comprender este esquema de federalismo y fortalecimiento municipal ante la emergencia económica debe analizarse la estructura que regula las participaciones económicas a estados y municipios, y de esta manera explicarse el por qué de las nuevas propuestas del Ejecutivo Federal en la materia.

En el ámbito de la Administración Pública, la Coordinación Fiscal constituye uno de los elementos fundamentales dentro del sistema fiscal mexicano, ya que trata de la distribución del ingreso federal, o bien, de la participación de ese ingreso a las entidades federativas y municipios, a cambio de que estos dejen de gravar, dentro de su territorio, actos y actividades que desarrollan los particulares.

Con el presente trabajo, se pretenden identificar aquellas insuficiencias que posee el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en virtud de que las entidades federativas dependen económicamente en gran medida de la participación que les otorga la federación; y también tratar de explicar las nuevas responsabilidades que el Ejecutivo Federal ha propuesto en la materia y en la posibilidad de modificar algunas de las reglas que hacen funcionar el federalismo mexicano.

El contenido del presente trabajo, es el siguiente:

En el apartado I, se enuncian las fuentes de financiamiento del gasto público, el concepto de Coordinación Fiscal, así como su importancia en el Sistema Tributario Mexicano. Se señalan los antecedentes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la competencia tributaria de la federación, estados y municipios.

En el apartado II, se establece el marco jurídico de la Coordinación Fiscal, situación de la Ley en 1993, los convenios de adhesión y colaboración administrativa, en sistema de participaciones, y los organismos en materia de Coordinación Fiscal. Además se analiza la propuesta del

Ejecutivo Federal para fortalecer la Coordinación Fiscal a través del Consejo Asesor Fiscal.

1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO

El Gobierno para llevar a cabo sus funciones de bienestar social, necesita de financiamiento, y la forma de obtenerlo es por medio de aportaciones obligatorias o circunstanciales a los miembros de la sociedad. De esta manera, puede contar con los recursos económicos necesarios para sufragar el gasto público.

En este sentido, es preciso establecer que la Constitución Política que nos rige señala en su artículo 31, fracción IV, la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la federación, estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que disponga la ley.

Los ingresos que recibe el Estado se pueden clasificar en ordinarios –los que percibe en forma regular y continua– y en extraordinarios – los que el Estado se ve en la necesidad de establecer en circunstancias de contingencia,– o bien, en ingresos provenientes de fuentes impositivas y otros ingresos.

Dentro de los primeros cabe señalar los determinados en los artículos 2o. y 3o. del Código Fiscal de la Federación: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos, productos. Para que estas contribuciones mantengan su vigencia cada año se expide la Ley de Ingresos de la Federación, en la cual se enlistan los conceptos que serán gravados, y los montos que pretenden recaudarse.

Dentro de los segundos se pueden mencionar: la emisión de bonos, emisión de papel moneda, créditos contratados en el extranjero.

En este contexto reviste importancia el aspecto de los ingresos ordinarios del Estado, ya que

en nuestro país de acuerdo con lo establecido en la Constitución existen tres sujetos activos de la relación jurídico-tributaria, siendo estos los ámbitos de gobierno que reconoce como son: federación, estados y municipios; es en este momento en que surgen las relaciones fiscales entre esas esferas de gobierno, y también nace la necesidad de establecer la Coordinación Fiscal.

1.1 Concepto de Coordinación Fiscal

Para abordar el estudio de la Coordinación Fiscal, es necesario partir de la conceptualización que le han dado diversos autores, incluso aquella que de manera oficial le ha dado la autoridad hacendaria en nuestro país.

La Ley de Coordinación Fiscal en 1980, definió a la Coordinación Fiscal como "un sistema nacional a través del cual se hace posible la justicia distributiva del ingreso público entre federación, estados y municipios" (1).

Otro concepto importante lo encontramos en los Cuadernos de Renovación Nacional, donde se le define como "un sistema que rige la manera en que se reparte el producto tributario de la nación entre la federación y los gobiernos locales" (2).

El especialista Adolfo Arrijo Vizcaino señala que "la coordinación fiscal es la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las entidades federativas una participación en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (3)

Tomando en consideración los conceptos anteriores, se puede definir a la Coordinación Fiscal, como la manera en que la Federación otorga a las entidades federativas y municipios una participación de la recaudación fiscal federal, por disposición expresa de una norma jurídica a

cambio de que dejen en suspenso el cobro de una contribución local.

1.2 Importancia de la Coordinación Fiscal en el Sistema Tributario Mexicano

La historia del sistema fiscal mexicano, se puede dividir en dos etapas. La primera abarca hasta antes de 1980, y es donde se encuentran los antecedentes de lo que es en la actualidad la Coordinación Fiscal, como fueron las tres Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, e incluso la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, cuyos objetivos principales consistieron en establecer un sistema fiscal armónico, donde no existiera la concurrencia impositiva de las tres esferas de gobierno.

La segunda etapa puede ser considerada a partir de 1980, año en que entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, donde quedó estipulado de manera sistemática, la participación que deben recibir las entidades federativas y los municipios, a través del Fondo Financiero Complementario y del Fondo de Fomento Municipal. Además, se establecieron los mecanismos de coordinación a través de dos instrumentos: el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Por lo anterior, puede afirmarse que la importancia de la Coordinación Fiscal, radica en que las participaciones han llegado a convertirse en el principal medio de financiamiento de las haciendas públicas estatales y municipales.

1.3 Antecedentes de la Coordinación Fiscal

Antes de que se llevaran a cabo las tres Convenciones Nacionales Fiscales, el gobierno federal en el siglo pasado realizó tres reuniones con la finalidad de unificar el sistema impositivo nacional.

La primera fue la Junta de Gobernadores en 1851. Esta reunión tuvo lugar después de la negativa de la Cámara de Diputados, de aprobar dos iniciativas del presidente Arista.

El segundo intento lo constituyó la Conferencia de Representantes de los Estados en 1883. Esta, fue convocada por el presidente Manuel González y el motivo fue la abolición de las alcabalas.

El tercer intento fue cuando Porfirio Díaz convocó a la Conferencia de Economistas en 1891. En ella, se propuso examinar y discutir la manera de unificar las cuotas de los impuestos indirectos que se cobraran con el nombre de alcabalas, consumo y portazgo.

1.3.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

No obstante los intentos antes mencionados, en agosto de 1925 fueron convocados los gobernadores de los estados para reunirse y llevar a cabo la Primera Convención Nacional Fiscal.

El objetivo de esta reunión fue delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia impositiva, así como establecer un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal de la República.

La Primera Convención Nacional Fiscal no brindó los resultados esperados; a finales de 1926, la Secretaría de Hacienda envió al Congreso, el proyecto de reformas aprobado por la Asamblea de la Convención. Pero, debido a que no fue examinado en los años siguientes, en 1931, tuvo que retirarlo. Sin embargo, esa Secretaría concedió a los estados participación en el readimiento de algunos impuestos federales.

1.3.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

La Segunda Convención Nacional Fiscal se rea-

lizó en febrero de 1933, y tuvo como objetivos, revisar las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal; considerar el problema de la delimitación de jurisdicciones fiscales entre la federación, los estados y municipios; determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de subordinación de los mismos al sistema federal; estudiar los medios para la ejecución de las decisiones de la asamblea y la constitución de un órgano capacitado para realizar esa tarea.

Sin embargo, estas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta. Así, entre 1933 y 1947, el panorama en general seguía siendo el mismo, en materia de imposición a la industria y el comercio.

1.3.3 Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

En octubre de 1947, fueron convocados los gobiernos de los estados y municipios a la Tercera Convención Nacional Fiscal que debía reunirse el mes siguiente. En la convocatoria, se argumentó que la situación del sistema impositivo había empeorado, como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto de la federación, como por los estados y municipios.

1.3.4 Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953

Después de fallidos intentos por establecer la coordinación y armonizar el sistema tributario, las Convenciones Nacionales Fiscales no fueron del todo inútiles, por fin en 1953, se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año.

La ley de 1953, significó un gran avance. Por primera vez quedó plasmada en una ley la supresión de gravámenes alcabalatorios, inquietud manifestada desde la Primera Convención

Fiscal, creó zonas fiscales y logró instalar la Comisión de Arbitrios.

Después de 28 años, las intenciones que llevaron a la realización de la Primera Convención, quedaron plasmadas en una Ley que tuvo vigencia hasta la elaboración de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1978 y que entró en vigor en 1980, con la instalación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

1.5 Competencia Tributaria

La competencia es la capacidad que tienen los órganos del Estado de ejecutar actos que el orden jurídico considera de un órgano determinado y no de otro, esto de acuerdo a lo establecido por Kelsen.

En el Sistema Jurídico Mexicano el problema de distribución de competencias, tanto de la federación y estados, se encuentra en el artículo 124 Constitucional al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

México, en su sistema de distribución de competencias siguió el principio establecido en la Constitución Norteamericana, como lo señalan los especialistas Jorge Carpizo y Roberto Ortega Lomelín.

Jurídicamente los Gobiernos de los Estados, tienen su base recaudatoria en su Constitución Local, Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Poder Legislativo, Ley Orgánica del Municipio Libre, así como otras leyes y reglamentos que regulan aspectos concretos de la vida local, tales como la Ley de Hacienda Estatal, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Leyes de Desarrollo Urbano, Ley de Coordinación Fiscal Estado-Municipio, entre otras (4).

De la misma manera que el Ejecutivo Federal, en el contexto hacendario, las Constituciones

Locales obligan al gobernador a vigilar la recaudación e inversión de los ingresos públicos y a someter para su aprobación en el Congreso Local, los proyectos de Ley de Ingresos del Estado y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente (5).

Puede afirmarse que la misma estructura orgánica del gobierno federal, se trasplanta al ámbito estatal, en un contexto a escala. Por ejemplo, así como el Ejecutivo Federal se auxilia de la Secretaría de Hacienda para llevar a cabo su función impositiva, el gobernador se auxilia de la Tesorería, Secretaría de Finanzas o Secretaría de Administración Financiera, dependiendo de la denominación que en cada estado se le dé al órgano hacendario.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 115 Constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. El marco jurídico de ese ámbito de gobierno lo componen: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Ingresos Municipal, otras leyes estatales de aplicación municipal y los reglamentos municipales.

El municipio, al estar investido de capacidad jurídica, tiene facultad —de acuerdo a los lineamientos marcados por la legislación local— para expedir su Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares, así como otras disposiciones administrativas que son de observancia general en su jurisdicción.

A diferencia de la federación y de las entidades federativas, el municipio no tiene capacidad tributaria propia. Según Margain Manautou, "sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Municipios, únicamente pueden administrar libremente su hacienda..." (6).

Para analizar la función hacendaria municipal, veamos lo que al respecto señala el artículo 115 en su fracción IV:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso; percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"a) Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y b), no concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, están exentos de dichas contribuciones.

"Las legislaturas de los estados, aprobarán las Leyes de Ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

"Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles".

Por lo anterior, se ratifica que el municipio como entidad política, no puede establecer por sí misma contribuciones, de ahí que no tenga competencia tributaria autónoma, ya que está sujeto a

administrar los recursos provenientes de las contribuciones y de las participaciones federales en los montos que les señalen las legislaturas de los estados. Formalmente, la única libertad que poseen es la de aprobar su presupuesto de egresos, quedando supeditado a la disposición de los recursos.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

A pesar de estar en vigencia la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, en la década de los setenta persistían problemas en esa materia así como en el otorgamiento de participaciones; el proceso de coordinación de la federación con los estados, en el impuesto sobre ingresos mercantiles promulgado desde 1948 fue muy lento. La última entidad federativa en incorporarse fue el estado de México, en 1973; además, la federación no participaba a las entidades de impuestos federales, como eran: sobre tarifas generales de importación y exportación, impuesto sobre la renta de empresas y personas físicas e impuestos establecidos en la Ley General del Timbre.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se encuentra establecido en la Ley de la materia en sus artículos 10, 10-A, 10-B, 11, 11-A, 12, 13, 14 y 15, donde se señalan los mecanismos de coordinación, así como los fondos que conforman el sistema de participaciones, los cuales se encuentran estipulados en los artículos del 1 al 9-A de la misma Ley.

2.1 Marco Jurídico

La base jurídica en la cual se sustenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, está dada en varios ordenamientos legales.

Puede citarse como fundamento el artículo 89 Constitucional, referido a las facultades y obligaciones del Presidente, que en su fracción I, señala la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso (7).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 90, así como la Ley reglamentaria, en su artículo 31, señalan las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en su fracción XIII establece la de representar el interés de la federación en controversias fiscales (8).

Asimismo, en el artículo 60 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, se señalan las facultades no delegables del secretario; en la fracción XV se establece la facultad de promover el proyecto de presupuesto de la Secretaría en los ramos de deuda pública y de participaciones a entidades federativas y municipios, y en su fracción XVIII, se establece la facultad de celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Departamento del Distrito Federal (9).

2.1.1 Entrada en Vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980

No obstante que la Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1978, entró en vigor hasta el primero de enero de 1980. Salvo lo dispuesto en el Capítulo IV de la misma Ley que entró en vigor el primero de enero de 1979, lo anterior, de acuerdo, a lo establecido en el artículo primero transitorio de la ley de la materia (10).

Por disposición expresa de este ordenamiento jurídico, el capítulo IV, entró en vigor mediante la instalación de tres organismos en materia de coordinación, a través de los cuales el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF. Dichos organismos son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Con la entrada en vigor de la nueva ley en 1980, quedó abrogada la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953. Otras leyes abrogadas fueron la ley que regulaba el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas del 29 de diciembre de 1948 y la ley que otorgaba compensaciones adicionales a los estados que habían celebrado convenio de coordinación en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles del 28 de diciembre de 1953, ley que fue abrogada debido a que en enero de 1980 entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado (11).

2.1.2 Situación de la Ley en 1993

La ley ha sufrido diversas modificaciones año con año, Mediante esta Ley que establece, Reforma, Adiciona, y Deroga diversas disposiciones fiscales. La última modificación fue el 3 de diciembre de 1993, a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

Se reformó el artículo 2o. en su segundo y tercer párrafo, únicamente para cambiar el término de hidrocarburos por el de petróleo. En este mismo artículo se modificó el porcentaje de participación de la recaudación federal participable en el ejercicio pasando del 0.5 por ciento al 1 por ciento.

En el artículo 2-A también se modificó el porcentaje de participación a los municipios de un 0.42 por ciento a un 1 por ciento por concepto de impuestos, derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo.

Asimismo, en el artículo 4º. se incrementó el monto porcentual del 0.5 por ciento al 1 por ciento de la reserva de compensación para las entidades federativas que se vean afectadas por el cambio de fórmula de participaciones.

En el artículo 10-A se hicieron precisiones respecto a los derechos que no deben mantener los estados y municipios cuando se coordinen en este rubro. Se reformó el tercer párrafo del artículo 10-B donde se establece la sanción a que se harán acreedoras las entidades cuando mantengan derechos que contravengan lo dispuesto en la misma Ley.

2.2 Instrumentos de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene su sustento en la celebración de dos convenios, el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, constituyéndose así en instrumentos de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas.

2.2.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En la ley de la materia, se encuentra estipulado en el artículo 10, que las entidades federativas para recibir las participaciones deberán celebrar un convenio para adherirse al SNCF, el cual llevan a cabo con la Secretaría de Hacienda y debe ser aprobado por la legislatura local.

Los estados al adherirse al sistema, lo hacen en forma integral, es decir, no sólo en relación con algunos ingresos de la federación, sino en general. No obstante que los estados se adhieren individualmente y por voluntad propia, en el caso del Distrito Federal, tácitamente queda incorporado al SNCF.

En este mismo ordenamiento se especifica que los estados que no se adhieran al sistema, participarán de los impuestos especiales señalados en el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución (12).

Las entidades federativas quedaron adheri-

das al SNCF, mediante el convenio suscrito con la Secretaría de Hacienda que fue publicado el 28 de diciembre de 1979 en el Diario Oficial de la Federación. Se emitió al respecto el anexo 1 al convenio en el cual se establecieron los impuestos locales que quedaron derogados con la firma del convenio.

En 1979 y 1980, los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz suscribieron un anexo al convenio en materia de petróleo y sus derivados. En 1982 los estados -con excepción del Distrito Federal, México, Tlaxcala- suscribieron el anexo 2, en materia de expedición de pasaportes. En 1980 todos los estados suscribieron el anexo 3, en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, y, por último, en 1981 suscribieron el anexo 4, con motivo de las modificaciones hechas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley de Coordinación Fiscal, con excepción del estado de Tabasco que lo suscribió en 1983.

Entre 1982 y 1984 se expidieron las declaratorias de Coordinación en materia de Derechos y del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (13).

En la ley se establece que los estados adheridos al sistema, podrán si así lo quieren, no coordinarse en materia de derechos. En este caso, la Secretaría de Hacienda hace la declaratoria correspondiente, la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, se estipula que cuando las entidades que se encuentren coordinadas en esa materia, mantengan derechos contrarios a los permitidos, también la Secretaría mencionada lo debe dar a conocer mediante declaratoria. Se prevé además que el estado puede inconformarse y recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (14).

Asimismo, la ley prevé el caso, en que la entidad viole los preceptos constitucionales o los convenios suscritos con la Secretaría de Hacienda. En este supuesto, se pueden disminuir las participaciones correspondientes a la entidad, en una cantidad equivalente a la recau-

dación que obtenga, por mantener gravámenes contrarios a los señalados en los diferentes ordenamientos, trátase en este caso de la Constitución, la Ley de Coordinación Fiscal o de los convenios.

En caso de que exista alguna violación a los ordenamientos legales ya mencionados, la entidad tiene tres meses de plazo a partir de la resolución que haga la Secretaría de Hacienda para efectuar la corrección; si no lo hace, se considera que deja de estar adherida al Sistema de Coordinación (15).

En el cuerpo de la ley, se prevé que cuando una entidad deje de estar adherida al sistema, y se inconforme con la declaratoria hecha por la Secretaría puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución, siendo ésta la única facultada para conocer las controversias suscitadas entre la Federación y alguno de los estados (16).

Hasta el momento no se ha presentado algún hecho que haya dado lugar a que algún estado deje de estar incorporado al SNCF, y es poco probable que esto suceda, pues de lo contrario dejan de recibir las participaciones señaladas en el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, situación muy crítica para la entidad que se encuentre en un hecho semejante, pues como ya ha sido establecido, las participaciones ocupan un lugar preponderante dentro de los recursos económicos con que cuentan los Estados.

2.2.2 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

La Ley de Coordinación Fiscal, establece que los Estados adheridos al SNCF pueden celebrar Convenios de Colaboración Administrativa en materia de ingresos federales; dicha colaboración comprende las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Fiscalización y Administración, las cuales son ejercidas por

las autoridades fiscales de los estados o cuando expresamente se pacte por las autoridades fiscales de los municipios. (17).

Todos los estados celebraron Convenio de Colaboración en 1979; en 1981 y 1982, se firmó el anexo 1 a dicho convenio, relativo a multas administrativas; en 1982 y 1983 todos los Estados con excepción de México llevaron a cabo el anexo 2 en relación a incentivos en funciones de comprobación y el anexo 3 en 1983 en materia de ampliación de las facultades de comprobación que solamente suscribieron Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Michoacán, Sonora y Tamaulipas.

En 1983, todas las entidades suscribieron un nuevo convenio al cual en 1984, se le integró el anexo 1, firmado por todos los estados que cuentan con litorales, y que fue relativo a zonas marítimo terrestres. El anexo 2 a ese convenio fue suscrito en 1986 y fue relativo a fiscalización permanente, el cual no firmaron los estados de: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán. El anexo 3 fue suscrito en 1986 y 1987, lo firmaron todos los estados con excepción del Distrito Federal y fue en materia de bases especiales de tributación. El anexo 4 lo firmaron en 1987, con excepción de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Sonora y Tlaxcala, siendo este en materia de intercambio de información y acciones fiscalizadoras.

El anexo 5 al convenio fue relativo a la revisión del informe complementario del Impuesto al Valor Agregado, y únicamente lo suscribieron los estados de Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Sonora.

Los estados suscribieron un nuevo convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 y 28 de diciembre de 1989, y obedeció a

la decisión del Gobierno Federal de quitar las tareas administrativas que tenían los estados en materia del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta, en relación con los contribuyentes que tributaban en el régimen de bases especiales con motivo de su eliminación y la restricción del régimen de contribuyentes menores que también administraban las entidades. (18)

2.3 Sistema de Participaciones

El sistema de participaciones constituye la parte medular, o bien la columna vertebral del SNCF. Su importancia radica, en que con el paso del tiempo, las entidades federativas, y no sólo éstas, sino también los municipios, dependen más de los recursos provenientes de esa fuente de ingresos para constituir presupuestos; se han convertido en el rubro más importante de recursos con que cuentan esas células políticas.

El sistema de participaciones, o mejor dicho los criterios para determinar los distintos fondos, es el que mayor modificaciones ha tenido, desde la emisión de Ley de Coordinación Fiscal.

2.3.1 Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye con el 18.51 por ciento de la recaudación federal participable que obtiene la federación en un ejercicio fiscal. La recaudación federal participable es la que obtiene la federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre hidrocarburos y de minería disminuidos por el total de las devoluciones por esos mismos conceptos.

El FGP se adiciona con un 0.5 por ciento de la recaudación federal participable, de la cual participan los estados y municipios, cuando los primeros se encuentran coordinados en derechos.

El Fondo también se incrementa con el por ciento que representa en la recaudación federal

participables, las contribuciones locales o municipales en un ejercicio, que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda, en derogar o dejar en suspenso.

El Fondo se adiciona con un monto equivalente al 80 por ciento del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación. El monto se divide entre doce y se distribuye mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de esas bases en cada entidad.

En forma adicional e independiente del FGP las entidades federativas participan de los accesorios de las contribuciones consideradas en la recaudación federal participable, que previamente hayan sido señalados en los convenios. Asimismo, participan en los productos que obtenga la federación en bienes o bosques considerados como nacionales, que se encuentran ubicados en el territorio de cada entidad, la que recibe el 50 por ciento del monto proveniente de la venta, arrendamiento o explotación de esos bosques.

Además, los estados coordinados con la federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tendencia o uso de vehículos reciben un incentivo del 100 por ciento de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto. Los estados participan a sus municipios cuando menos un 20 por ciento que es distribuido en la forma que lo señale la legislación local. (19).

2.3.2 Fondo de Fomento Municipal

Los municipios participan de ingresos federales a través de dos vías. Por un lado participan de un porcentaje del impuesto general de importación, del adicional sobre explotación, del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten; contribuciones que son entregadas

directamente por la federación a esos entes políticos. Por otro lado, reciben ingresos provenientes de la recaudación fiscal participable que obtiene la federación por concepto de impuestos; así como de los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos que forman el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Cabe mencionar que del primer rubro de ingresos solamente participan los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la entrada o salida de los bienes o productos importados o exportados. Del segundo rubro de ingresos participan en una producción todos los municipios, y de la parte restante solo los municipios de los estados coordinados en derechos, se hace la aclaración de que todos los estados se encuentran coordinados en esa materia.

Las participaciones que corresponden a los municipios del FGP y los incrementos que éste sufra, nunca deben ser inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al estado, el que les debe cubrir en base a la distribución que establezcan las legislaturas locales. Estas participaciones deben cubrirse en efectivo y no en obra; asimismo, no están sujetas a ninguna deducción, debiéndolas entregar dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las reciba, de lo contrario éste tiene que pagar interés a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazo de contribuciones.

Las participaciones correspondientes a estados y municipios son inembargables y no pueden afectarse a fines específicos o estar sujetos o retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las propias entidades o municipios.

Ambos fondos se determinan por cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda provisionalmente efectúa un cálculo mensual, tomando en consideración la recaudación federal participable obtenida en el mes anterior; las cantidades que se determinan deben ser entre-

gadas dentro del mismo mes en que se realiza el cálculo sobre la recaudación obtenida para el período, debiendo entregar las diferencias que resulten a favor de las entidades.

Al término del ejercicio fiscal, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre del mismo, se determinan las participaciones anuales a las que se les disminuyen las cantidades pagadas provisionalmente, debiendo la Federación formular las liquidaciones de las cantidades no distribuidas a los estados. (20).

2.4 Organismo de Coordinación Fiscal

Para vigilar y perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fue necesario que el gobierno federal y los gobiernos de los estados crearan con la emisión de la Ley de Coordinación Fiscal tres organismos:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC.

Estos organismos empezaron a funcionar desde el 1º de enero de 1979 de acuerdo a lo dispuesto por el artículo primero transitorio.

Con la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, con vigencia a partir del 1º de enero de 1990, se crea un nuevo organismo de Coordinación Fiscal, además de los ya existentes, siendo esta la Junta de Coordinación Fiscal.

Puede decirse que estos organismos funcionan de manera independiente tanto de la

Secretaría de Hacienda como de los órganos hacendarios de las entidades, no obstante el estar integrados por funcionarios de las mismas, es decir, no dependen jerárquicamente de ninguno de ellos. Esta afirmación se justifica en virtud de que la Ley de Coordinación les da sus propias atribuciones, y el Reglamento de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece su estructura orgánica, es decir su descripción genérica, quienes lo integran, cómo se integran, así como las facultades que poseen cada uno de ellos.

A nivel central existe un órgano denominado Coordinación General con entidades federativas, la cual está formada por la Dirección de Operación y Evaluación del Sistema de Coordinación Fiscal. Estos órganos dependen de la Subsecretaría de Ingresos por lo cual sus facultades se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda.

A continuación se describen las atribuciones, facultades y estructura orgánica de cada organismo, tanto los independientes como los dependientes de la Secretaría de Hacienda.

2.5 Junta de Coordinación Fiscal

Como ya fue establecido, a partir de 1990 se crea un nuevo organismo de coordinación fiscal, siendo éste la Junta de Coordinación Fiscal. Se integra por los representantes que designen los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, es decir, por la Secretaría de Hacienda y los ocho Estados representantes de cada uno de los grupos en que se encuentra dividido nuestro país.

Con la exposición de motivos de la Ley se Establece, Reforma, adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales para 1990. Se señala que la Junta de Coordinación Fiscal se crea como una instancia administrativa para defensa de las personas que resulten afectadas por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3. FEDERALISMO Y COORDINACION FISCAL 1994-2000

Después de observar y analizar este esquema podemos ahora adentrarnos en el escenario que el Ejecutivo Federal ha propuesto para fortalecer la coordinación fiscal con estados y municipios. En su proyecto, delineó algunos puntos que deben analizarse y entenderse como nuevas reglas para modernizar el Federalismo y la Coordinación Fiscal:

1. La construcción del nuevo federalismo será una tarea que exigirá un compromiso permanente y una firme participación social, pues su avance y expresión afectará a los 3 niveles de gobierno.

2. Debe ser un federalismo que se construya sobre bases democráticas, desde abajo hacia arriba, no desde la cúpula hasta las bases.

3. La prioridad del nuevo federalismo deberá ser la nueva distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno.

En el esquema gubernamental, se observa que se enfrentará en el mediano plazo, en las estructuras de los distintos órdenes de gobierno, un impacto político y económico que provocará modificaciones sustanciales en el desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Se espera que este nuevo federalismo y distribución de responsabilidades y recursos se traduzca en un mecanismo más dinámico y promotor del desarrollo a nivel local; es decir que haya una nueva distribución más participativa no sólo de las responsabilidades y las decisiones, sino también de los recursos.

Al respecto, el Ejecutivo Federal delineó lo que espera que sea el resultado de esta reforma Federalista que generará "mejores gobiernos" de 1994 al 2000:

1. Un federalismo donde los municipios puedan ejercer mayor libertad y autonomía, para que

en ellos se aliente la creatividad y se generen nuevas iniciativas.

2. Municipios con mayores responsabilidades públicas, ejercicio transparente de recursos y mayor participación social.

El esquema, pasa necesariamente por el respeto irrestricto a la soberanía estatal y la libertad municipal. Esto, sin violentar en ningún momento la nueva realidad ni mucho menos los principios irrestrictos del federalismo mexicano. Al respecto el Ejecutivo Federal delineó el cómo debe ser tratado el tema:

1. Se debe respetar la dignidad de los estados y los municipios.

2. El nuevo federalismo deberá incluir una presencia y una capacidad más vigorosa de los estados y los municipios en las decisiones de gobierno y en la asignación de recursos.

3. Este proyecto deberá incluir mecanismos más transparentes y eficaces de contraloría, de rendición de cuentas ante la comunidad y la sociedad en general.

En este esquema se espera que para el período 1994-2000 se gesticione un nuevo federalismo que debe comprender desde el sistema de participaciones fiscales hasta mayores atribuciones para el fomento a la producción, el empleo, la educación, salud, vivienda y sus servicios, así como el combate a la superación de la pobreza y la procuración de la justicia y la seguridad.

Por esta razón, el Ejecutivo Federal ha señalado que se deben redefinir de fondo las relaciones económicas entre federación, estados y municipios, y analizar las numerosas funciones que actualmente realiza el Gobierno Federal y que debiesen ser realizadas por los gobiernos estatales y municipales. Al respecto se ha propuesto lo siguiente:

1. Las mayores responsabilidades y funcio-

nes de los estados y municipios deben ir acompañadas de mayores recursos que les permitan llevarlas a cabo con plenitud.

2. Los mayores recursos deberán estar aparejados de un control más directo y estricto de su ejercicio por parte de la ciudadanía de cada estado y municipio.

3. Es necesario un cambio estructural que fortalezca la capacidad recaudadora de los diversos niveles de gobierno y que impulse efectivamente una verdadera descentralización, tanto del gasto como de los ingresos públicos.

4. Que la reforma no solo implique la revisión de los aspectos de coordinación fiscal, sino de toda el área hacendaria.

5. La creación de un Consejo Asesor Fiscal, que sirva como foro para estudiar y debatir el nuevo federalismo que desea México.

Este último punto sería una nueva aportación a la Coordinación Fiscal, ya que el Consejo Asesor Fiscal tendría facultades que modernizarían las caducas relaciones que ahora regulan a los estados y municipios en materia de participaciones. El Consejo tendría las siguientes características:

1. Podría constituirse por expertos de los sectores obrero, campesino, empresarial y académico, así como por profesionistas especializados en la materia.

2. Debería escuchar invariablemente el punto de vista de los Presidentes Municipales del país.

3. Tendría como prioridad en su agenda, la revisión de las relaciones económicas actuales entre los diversos órganos de gobierno.

4. Invitaría a los Gobiernos de los Estados, a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a hacer propuestas para mejorar la legislación. (21)

4. CONCLUSIONES

La conclusión es sencilla: se requiere de mayor libertad para el ejercicio de los recursos por parte de los gobiernos locales; lo que se traducirá en una atención más eficiente y más sensible a las necesidades prioritarias de la comunidad.

En este sentido, como hemos observado, las fallas en la coordinación fiscal tienen su origen en la base normativa. Esto, debido a que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se ha delimitado claramente y en forma equitativa la competencia tributaria que debe tener la federación, los estados y municipios. Por esta razón, y para tratar de solucionar la concurrencia impositiva de los diferentes sujetos activos de la relación jurídica-tributaria que gravan el mismo concepto, se ha establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que solo beneficia a la federación y deja débiles a los estados y municipios.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer en la base normativa tributaria, porque a la fecha ningún tribunal fiscal ha resuelto casos a favor de municipios o entidades originados por concurrencia entre dos o más estados por gravar el mismo ingreso, persistiendo la anarquía que se ha tratado infructuosamente de solucionar también por medio de la Coordinación Fiscal.

En este sentido, la Coordinación Fiscal debe ser observada como un sistema de control de la federación con respecto a las autoridades estatales y municipales, tanto en el orden económico como político. En este sentido, el llamado Federalismo Fiscal, más que un mecanismo de descentralización de las decisiones económicas, de orientación o tamiz a los municipios, en realidad se trata de un mecanismo más de centralización de los recursos en la federación. Por esta razón, es necesaria una verdadera política de distribución de los recursos económicos, que permita llevar a cabo una distribución y real descentralización de las decisiones político-económicas, cuidando que no provoque o profundice aún

más la desintegración de las finanzas públicas nacionales.

Para que este proyecto de modernización en la distribución de los recursos presupuestales a entidades y municipios sea una realidad se requiere que la ley sea expresada con mayor claridad, ya que como ocurre con el resto de la legislación fiscal vigente, esta sólo puede ser entendida y aplicada por los expertos en la materia.

Por esta razón, tendría que definirse más claramente en qué consiste y qué funciones tendrá el nuevo Consejo Asesor Fiscal, que de aplicarse y ponerse en funcionamiento fortalecería a las instancias municipales y estatales en materia de distribución de recursos en forma equitativa y democrática.

BIBLIOGRAFIA:

1. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "Investigación Fiscal 3", México, Talleres Tyrsa Litográfica, 1982, pág. 24.
2. Fondo de Cultura Económica, "Cuadernos de Renovación Nacional 5: Reestructuración de las Finanzas Públicas (Ingresos)", México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pág. 63.
3. Arrijo Vizcaíno, Adolfo "Derecho Fiscal", México, Themis, 4ta Edición, 1988, p.115.
4. Martínez Cabañas, Gustavo "La Administración Estatal y Municipal en México", México, INAP-Conacyt, 1985, p.71
5. Ibid.
6. Margain Manatou, Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", México, Universidad de San Luis Potosí, Octava Edición, 1985, p. 253

7. Poder Ejecutivo Federal, "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", México, Editorial Porrúa, 1994.

8. Poder Ejecutivo Federal, "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", México, Editorial Porrúa, 1994.

9. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, "*Ley de Coordinación Fiscal del 3 de diciembre de 1993*", México, Talleres Gráficos de la Nación, 1993.

10. Ibid.

11. Ibidem.

12. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, "Fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Instrumentos Jurídicos del SNCF", México, Revista INDETEC 12, 30 de Septiembre de 1989, pág. 92.

13. Ibid.

14. Ibidem.

15. Ibidem.

16. Ibidem.

17. Ibidem.

18. Op. Cit., Poder Ejecutivo Federal " Ley de Coordinación Fiscal..."

19. Ibid.

20. Ibidem.

21. Cfr., Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Unidad de Comunicación Social "Versión estenográfica de las palabras del Presidente Ernesto Zedillo, durante la Reunión de los Municipios y el Estado de Sonora en el Marco del Nuevo Federalismo, en Magdalena de Kino, Sonora el 19 de diciembre de 1994.