

## ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO

Arturo Núñez Jiménez

### 1. Introducción

Este artículo, escrito de manera expresa para la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, tiene, como propósito fundamental, contribuir a la difusión de los aspectos más relevantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que, dentro del objetivo de fortalecer la organización política federal del país, se ha venido estructurando durante el régimen de gobierno del presidente López Portillo. Por ello, si acaso tiene algún mérito, éste consiste en la presentación, de manera sistemática, de diversos materiales a los que se tuvo acceso y los cuales son referidos, a lo largo del texto, para aquellos lectores que deseen profundizar en los temas abordados.

En atención a tal propósito, no se ha pretendido por parte del autor hacer evaluación alguna de dicho Sistema, ni en términos jurídicos o doctrinarios, ni en lo referente a los resultados cuantitativos obtenidos en el primer año de su operación. Se mencionan señalamientos en ambos sentidos, expresa-

dos, en diversas ocasiones, por investigadores y funcionarios involucrados e interesados, en México, en la problemática de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, pero sólo como parte de la descripción general aquí contenida.

Hecha la advertencia acerca del sentido y los alcances que se le han dado a este trabajo, procede decir que se inicia con la referencia a los antecedentes legales e históricos que permiten ubicar con precisión los problemas que ha sido necesario tomar en consideración al proponerse el establecimiento de un nuevo esquema de coordinación en esta área del quehacer público. En tal sentido, se resaltan los elementos más destacados del modelo que surgió en la Tercera Convención Nacional Fiscal, plasmados en el conjunto de ordenamientos jurídicos que estuvieron vigentes durante el periodo que va de 1953 hasta 1979. Seguidamente, se explica el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, propiamente dicho, en los términos de la Ley de diciembre de 1978 que lo establece, así como de los convenios suscritos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, para lograr la instrumentación de sus disposiciones acerca del

nuevo régimen de distribución de participaciones, las condiciones requeridas para su operación, las autoridades en la materia, la colaboración administrativa entre los órganos hacendarios de los Estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros aspectos importantes.

Tomando en consideración el dinamismo que caracteriza al derecho fiscal, el cual se ha visto acentuado con la configuración de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación, es conveniente advertir, por último, que se ha procurado incorporar las más recientes modificaciones concertadas, cuidando siempre de presentarlas en riguroso orden cronológico, a efecto de que se evidencie, en cada caso, la secuencia y la lógica a las cuales han respondido.

## 2. Antecedentes <sup>1</sup>

En materia fiscal, la Constitución General de la República de febrero de 1917 recogió la herencia de su predecesora de 1857 al establecer, en lo general, la concurrencia de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos. Con esta disposición, los constituyentes se propusieron que los respectivos órdenes de gobierno estuvieran en condiciones de sufragar por sí mismos sus necesidades de recursos, en condiciones tales, que ni uno ni otro estuviese supeditado en el ejercicio de su poder tributario a una instancia distinta a la propia, para dar cumplimiento a las atribuciones que a cada uno de ellos le corresponde, conforme a nuestro régimen de distribución de competencias.

Con todo, a pesar del principio general de la concurrencia, la Constitución misma

estableció también un cierto grado de discriminación en favor del Gobierno Federal, por lo que se refiere a algunos impuestos específicos. Tal es el caso, fundamentalmente, de los gravámenes sobre las salidas y entradas de mercancías desde y al territorio nacional, y su tránsito por el mismo. Asimismo se prohibió a los Estados emitir estampillas, las cuales, por interpretación, se entendió podrían ser usadas por la Federación como medio para recaudar impuestos.

Este esquema básico, en la distribución de competencias fiscales entre los niveles federal y estatal, se completaba con lo dispuesto en la fracción segunda del artículo 115 constitucional, en el sentido de que el *Municipio Libre*, creado como base de la división territorial de las Entidades Federativas y de su organización política y administrativa, administrará libremente su hacienda, la cual, según dicha disposición:

se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.<sup>2</sup>

Aún cuando inicialmente el ordenamiento constitucional sólo establecía en forma explícita las discriminaciones referidas, paulatinamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue haciendo, a un lado, la concurrencia en muchas fuentes, disponiendo en contrapartida que los Estados no deberían imponer tributos sobre ciertas materias que, aunque no expresamente privativas de la Federación desde el punto de vista fiscal, eran, sin embargo, exclusivas por cuanto atañe a la facultad de legislar sobre ellas. Este fue el tratamiento dado, entre otros, en los casos de los productos del subsuelo, de las vías generales de comunicación y de las instituciones de crédito, en los cuales se asumió que, si el Congreso de la Unión era el único autorizado para establecer el

<sup>1</sup> Este apartado se fundamenta en: Tena Ramírez, Felipe. "Facultades de las Cámaras en Materia Hacendaria", *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1978. pp. 357-373; y en Sergio Francisco de la Garza "El Poder Tributario del Estado", *Derecho Financiero Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1978. pp. 197-258.

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 45a. ed., México, Editorial Porrúa, 1968. p. 85.

régimen legal que los regulara, tenía por lo mismo la potestad exclusiva de gravarlos.

Fue así cómo, a partir de un criterio pragmático no fundado en doctrina, se emprendió la federalización de muchos impuestos, instituyendo, sobre la recaudación obtenida, la distribución de participaciones entre los niveles de gobierno involucrados. A ello contribuyeron las dos primeras convenciones nacionales fiscales que suelen citarse como antecedente de la reforma constitucional de 1943 a la que se hace referencia más adelante.

Si bien jurídicamente son facultades distintas, las que ejercen la Federación y los Estados al establecer impuestos, el problema relativo a la denominada doble o triple imposición surge cuando se trata de gravar fuentes específicas que evidencien la capacidad económica de los contribuyentes. Al no haber solución doctrinal sobre este tópico, se buscó el camino de la coordinación fiscal entre los poderes tributarios establecidos constitucionalmente. Para ello se convocaron las mencionadas convenciones nacionales fiscales.

La preocupación fundamental, que animó la realización de tales eventos en los años de 1925, 1933 y 1947, puede sintetizarse en estas palabras de Alberto J. Pani, el secretario de Hacienda a quien le correspondió organizar los dos primeros:

... la carencia de preceptos constitucionales que delimitan técnicamente los diversos campos de imposición del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios (...) tiene consecuencias anárquicas en el régimen general de país y produce indebidas sobreposiciones de impuestos que lo estorban o, en algunos casos, impiden el desarrollo del comercio y de la industria y ponen trabas, por tanto, al progreso nacional, mantienen el monto de las recaudaciones fiscales muy abajo de su valor máximo compatible con la potencialidad económica de la República (...) al correr de los tiempos, en efecto, la autonomía referida —tolerando que la Federación y cada uno de los Estados establezcan independientemente sus sistemas de

tributación, sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía— ha originado las interferencias entre dichos sistemas, las inversiones injustificadas, las acumulaciones sin proposición, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra la anarquía fiscal que —como se sabe— es una de las causas principales por la que los impuestos no pueden alcanzar su productividad máxima posible.<sup>3</sup>

La Primera Convención Nacional Fiscal recomendó un reparto provisional de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas, mientras la experiencia aconsejaba las medidas definitivas que deberían adoptarse. Aunque la pretensión fundamental, en el seno de la misma, fue delimitar gravámenes exclusivos para cada nivel de gobierno con soberanía tributaria, también se registró un pronunciamiento en el sentido de establecer y administrar impuestos únicos por parte de uno solo de los elementos políticos que constituyen la Unión, con distribución, entre todos ellos, de los productos obtenidos. En ningún caso los apuntes hechos se tradujeron en derecho positivo.

Entre el 20 de febrero y el 14 de marzo de 1933 se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal en la cual se amplió la idea de la participación de los dos órdenes gubernamentales en el impuesto único. Al respecto, textualmente se llegó a establecer que:

En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación de gravámen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.<sup>4</sup>

3 Citado en Yáñez Ruiz, Manuel. *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*. III 4 vols. México, SHCP, 1959. pp. 203-204.

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. México, SHCP, 1947. pp. 5-6.

Al desarrollar ampliamente la tesis de la coordinación fiscal, marginalmente considerada en las conclusiones de la Primera Convención Nacional, el segundo de estos foros para las relaciones intergubernamentales en materia tributaria, propició nuevas orientaciones que servirían como antecedente de la única reforma constitucional vigente hasta ahora, la ya mencionada de 1943. Esto fue posible sólo en la medida en que la pretensión de tener gravámenes exclusivos fue progresivamente abandonada, ante la imposibilidad de lograr consenso entre las partes involucradas acerca de las soluciones viables de adoptarse.

En tal contexto, en 1934, se instituyó la participación de Estados y Municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica, la cual se aplicó hasta 1940. Posteriormente, en octubre de 1942, después de su aprobación por el Congreso de la Unión y de su ratificación por la mayoría de los Estados, el Ejecutivo Federal promulgó un conjunto de reformas a los artículos 73, fracciones IX, X y XXIX y 117, fracciones VIII y IX, de la Constitución General de la República, las cuales entraron en vigor el primero de enero de 1943. Para los propósitos de este trabajo, interesa destacar precisamente la adición que se hizo de la fracción XXIX del artículo 73 citado, que facultó al propio Congreso para establecer contribuciones: 1o) sobre el comercio exterior; 2o) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o) sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o) sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o) especiales sobre: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de su fermentación, y f) explotación forestal. Por adición de 10 de febrero de 1949 se agregó el impuesto de producción y consumo de cerveza y el siguiente párrafo:

las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.<sup>5</sup>

Todos los principios hasta aquí considerados, han llevado a la suprema Corte de Justicia de la Nación a resumir la base legal vigente en México en materia fiscal de la siguiente forma:

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículos 73, fracciones X y XXIX, y 131, comercio exterior); y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones III, estampillas, IV, V, VI y VII, y 118).<sup>6</sup>

### 3. La Coordinación Fiscal en el Periodo 1947-1979

La Tercera Convención Nacional Fiscal, convocada en octubre de 1947 por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado Ramón Beteta, se propuso un objetivo diferente al de sus predecesoras: establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, si bien no se distribuían entre sí, en forma exclusiva, las fuentes de gravámen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales. De esta forma, los convencionalistas excluyeron en definitiva de sus delibe-

<sup>5</sup> *Constitución...*, p. 56.

<sup>6</sup> *Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, 1955. Tesis. p. 557.

raciones, por impráctica, la pretensión de la exclusividad en materia tributaria, supuesto que la propia Constitución daba origen a la concurrencia. Por ello se concluyó que lo mejor en cada caso era implantar un impuesto único y darle participaciones a los niveles de gobierno involucrados, habida cuenta de la experiencia satisfactoria derivada del régimen adoptado en tal sentido por la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

El temario, desarrollado durante el evento, consistió en el estudio de la imposición federal, estatal y municipal, en cuanto a gravámenes concurrentes y gravámenes exclusivos de la Federación. Asimismo se revisaron los impuestos alcabalatorios anticonstitucionales o antieconómicos, se plantearon las bases para la formulación de un Plan Nacional de Arbitrios, se analizó el régimen constitucional vigente y se propuso la creación de un órgano de carácter permanente encargado de llevar a la práctica las conclusiones adoptadas.

De esta Tercera Convención Nacional surgieron los ordenamientos legales que regularon y dieron contenido a la coordinación fiscal, en México, durante el periodo comprendido entre 1947 y 1979, puesto que en 1980 empezó a operar el nuevo Sistema Nacional que actualmente rige las relaciones intergubernamentales en esta materia.

Dichos ordenamientos fueron: 1) la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 1948; 2) la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, también de 1948; 3) la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de 1953; y 4) la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1954. En función de la relevancia de cada una de tales disposiciones, en la configuración del modelo de coordinación fiscal antecesor del vigente,

haremos referencia a sus características fundamentales.

La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas estableció en su artículo 1o. que:

Las participaciones son las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la Federación tiene derecho recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local.<sup>7</sup>

Asimismo señaló la intervención del Banco de México, S. A., considerándolo, con sus sucursales, como organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en la recaudación de los impuestos participables, como medio de garantizar a los Estados la eficacia de su cobro. Su artículo 15o. estipuló que el pago de las participaciones de las Entidades Federativas o los Municipios, que se hayan afectado legalmente para determinados propósitos, se debería hacer en la forma que señalen las leyes o convenios respectivos.

Por su parte, el ordenamiento central que estructuró el modelo que funcionó durante el periodo de estudio, fue la ya mencionada Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Su contenido, expresado en diez artículos, hacía referencia a los aspectos siguientes: enumeraba y describía las restricciones indebidas en el comercio interestatal; creaba la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y local, actuar como consultor técnico de ambos niveles de gobierno y gestionar el pago oportuno de las participaciones; establecía

7 "Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas", *Diario Oficial*, México, 30 de diciembre de 1948, pp. 5-6.

la forma como se integraría dicha Comisión, con representantes federales, estatales, de los causantes (que sólo tendrían voz informativa) y de los Municipios cuando se trataran asuntos de la competencia de esta instancia de gobierno; ordenaba la formulación de un estudio para identificar en los Estados las disposiciones fiscales contrarias a la Constitución y a la propia Ley de Coordinación, con miras a presentar un programa de soluciones, consistente en: a) creación de arbitrios locales, b) auxilio técnico para la mejoría de las leyes fiscales, c) aumento de participaciones federales, d) otorgamiento de créditos para la promoción de obras y servicios, así como, e) otorgamiento de un subsidio temporal del Gobierno Federal, mientras se obtenían resultados de las medidas anteriores. Aprobado por el Ejecutivo Federal el programa respectivo de la Comisión de Arbitrios, se sometería a la consideración del Gobierno Estatal de que se tratara, proponiéndole que los adoptara en un periodo no menor de dos meses. De no cumplir el Estado con el programa establecido, se le retendrían parcial o totalmente las participaciones federales que le correspondieran (disposición que nunca se aplicó). La Entidad Federativa afectada podía acudir ante la Suprema Corte de Justicia a la Nación, demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y, consecuentemente, la anulación del acuerdo dictado para la retención de participaciones. Finalmente, determinaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondría a la Comisión Nacional de Arbitrios las normas a las cuales debería sujetarse su funcionamiento.

Si bien la Comisión Nacional de Arbitrios no cumplió todas las atribuciones que se le encomendaron, es de destacarse que, en el seno de las reuniones nacionales de tesoreros de las Entidades Federativas y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ponderó su función como "órgano eficaz de orientación y consulta de

la reforma tributaria"<sup>8</sup> de los Estados, así como su desempeño para el pago de las participaciones en impuestos federales a las administraciones estatales y municipales.

Establecido el marco legal en los términos referidos, sin lugar a dudas fue la colaboración entre Federación y Estados en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, el cual, desde 1948, sustituyó al Impuesto del Timbre, la que puso en práctica el nuevo y amplio esquema de coordinación por el que había pugnado la Tercera Convención Nacional Fiscal. La Ley relativa a dicho impuesto fijó una sola tasa federal de 1.8 por ciento y una adicional de 1.2 por ciento par las Entidades Federativas que optasen voluntariamente por coordinarse, siempre y cuando cumplieran con el requisito establecido de derogar sus propios impuestos al comercio y a la industria.

Para incentivar a los Estados en favor de la coordinación, el 30 de diciembre de 1953 se expidió la Ley que establecía una cuota adicional de 10 por ciento de aumento en las participaciones federales en otros impuestos distintos al de Ingresos Mercantiles.

A pesar de tales estímulos, durante los años comprendidos entre 1948 y 1970, sólo 15 de los 29 Estados, entonces existentes, habían optado por suscribir convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. La propia legislación relativa a este impuesto estableció la coordinación respecto del Distrito y Territorios Federales.

Tal situación llevó a revisar, al inicio de la administración federal 1970-1976, las re-

<sup>8</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Alcances y Perspectivas de la Política de Coordinación Fiscal*. Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1977. p. 19.

laciones intergubernamentales de carácter fiscal. En tal sentido se pensó en convocar a una Cuarta Convención Nacional Fiscal, posibilidad que se desechó porque se consideró que podría revivir discusiones ya superadas sobre la delimitación de esferas de competencia tributaria exclusivas entre la Federación y los Estados, precisamente cuando ya se había avanzado mucho, por la vía de la coordinación, al establecerse impuestos federales únicos con participaciones para los otros niveles de gobierno.

En tanto se concebía otro mecanismo de colaboración, consulta e intercambio de experiencias, el Gobierno Federal introdujo reformas en la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, por las cuales se estableció, en diciembre de 1970, una tasa del 10 por ciento para gravar artículos considerados como de lujo, previéndose que sólo los Estados coordinados recibirían una participación adicional de 40 por ciento por ese concepto. Esta disposición, que hacía vigente dicha tasa en todo el país, influyó en que las 14 Entidades Federativas, que todavía aplicaban sus propios impuestos estatales sobre la industria y el comercio —fundamentalmente las de mayor desarrollo—, paulatinamente, procedieran a suprimirlos para poder coordinarse con la Federación.

También fue determinante, para reanudar la celebración de convenios, el hecho de que se decidiera descentralizar la administración y fiscalización del impuesto en cuestión, transfiriéndoseles a las tesorerías estatales, o a sus equivalentes, ya que hasta entonces la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se había limitado a darles la recaudación, incluyendo el procedimiento administrativo de ejecución, situación ésta que explicaba la renuencia a coordinarse por parte de algunos Estados. En el nuevo esquema convenido, las autoridades federales se reservaban aspectos tales como la legislación misma, su interpretación y el establecimiento de tarifas, en tanto que los asuntos administrativos propiamente dichos,

las exenciones, las prórrogas, la fiscalización y los convenios con los causantes, entre otros elementos, se delegaron a los funcionarios estatales.

Simultáneamente a estos avances, el nuevo mecanismo de diálogo entre la Federación y las Entidades se concretó en la denominada, originalmente, Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados que, por vez primera, sesionó, en la ciudad de Chihuahua, los días 17 y 18 de noviembre de 1972, con la participación de funcionarios federales y de los Estados que, entonces, se habían armonizado en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Posteriormente, a partir de octubre de 1973, se organizaron reuniones a las cuales asistieron representantes de todas las entidades federativas.<sup>9</sup>

En 1973 se dio un paso definitivo al modificarse la regla para distribuir el rendimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, similar a la que se había adoptado sobre la tasa especial del 10 por ciento. Para ello se estableció una tasa general de 4 por ciento para todo el país, de cuyo rendimiento, así como del de las tasas especiales, correspondería el 55 por ciento para la Federación y el 45 por ciento para el Estado. Adicionalmente, de la parte federal, se debería canalizar un 4 por ciento a la entidad para cubrir los gastos inherentes a la administración, ahora bajo su responsabilidad y, de la parte estatal, habría que destinar por lo menos el 20 por ciento a los Municipios de la circunscripción territorial correspondiente, porcentaje que había sido hasta entonces del 15 por ciento.

<sup>9</sup> García Camberos, Gilberto. "Evaluación de Resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", en *Difusión Fiscal*. Revista mensual publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Núm. 14, agosto de 1975. México. pp. 65-103.

Durante esta época se produjo, sobre todo por parte de algunos juristas, un señalamiento en el sentido de que, si bien era cierto que la coordinación convenida en materia de ingresos mercantiles significaba un gran paso en el cometido de simplificar el sistema tributario mexicano, facilitándole al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incrementando los recursos de las Entidades Federativas, también lo era que dicho avance requería por parte de éstas la renuncia a ejercer su poder tributario, al tener que adherirse a una legislación impositiva en cuya formulación no habían participado.

No obstante tal objeción, en virtud del éxito alcanzado por el sistema de coordinación instituido, en el seno de la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se planteó la conveniencia de ampliarlo voluntariamente, para incorporar otros impuestos, habida cuenta de las capacidades acreditadas por las administraciones estatales. Fue así como, paulatinamente, se otorgó participación a los Estados por convenio y se les delegó el manejo de: los impuestos sobre producción de aguardientes y sobre envasamientos de bebidas alcohólicas, alcohol y cabezas y colas (el que permitió adoptar el marbete único en todo el país); el impuesto sobre la renta por los conceptos siguientes: al ingreso global de las empresas causantes menores, a los causantes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas; el impuesto sobre productos del trabajo que deben retener y enterar los causantes señalados; el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deban cubrir también esos causantes; y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.

Las ventajas de la coordinación llevaron a extenderla para que incluyera actividades de fiscalización, que se concretaron en la práctica de visitas conjuntas de autoridades

federales y estatales para constatar el cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes afectos a diversos impuestos.

En forma paralela a los gravámenes, cuya administración se descentralizó, el esquema de coordinación fiscal anteriormente existente incluía la distribución de participaciones a los Estados en 27 tributos especiales de la Federación, de los cuales en 14 se otorgaban por mandato constitucional, en tanto que en los otros 13, en cumplimiento de las disposiciones contenidas al respecto en diversas leyes federales, siempre y cuando las propias Entidades Federativas se obtuvieran de gravar las mismas fuentes. En todos estos casos no se requería de convenio de coordinación para que el sistema operase. Diversas reformas, introducidas en los ordenamientos legales respectivos, fueron aumentando en forma dinámica las participaciones federales a los otros niveles de gobierno en el rendimiento de los impuestos aquí referidos.

Es conveniente destacar el hecho de que cada ley impositiva determinaba por separado el criterio, la base y el procedimiento para distribuir y pagar participaciones federales a los Estados y Municipios, lo que ha quedado ejemplificado con el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Sin embargo, existían casos mucho más complejos para calcular la participación correspondiente a una entidad federativa, la cual se condicionaba a disponer de información proveniente de diversas instituciones, lo que hacía sumamente tardado el proceso y, consecuentemente, la disposición de los recursos.

Para superar en cierta medida esa problemática, a partir de 1977, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suscribió, con los Estados, convenios sobre compensación de fondos, por los cuales las partes establecieron una mecánica simplificada para disponer recíprocamente y, en forma oportuna, los recursos que le correspondiesen en virtud de la concertación establecida. Así, cada mes, las Tesorerías Estatales, o sus

equivalentes, compensarían los créditos y adeudos del Estado, derivados de la administración y recaudación de los impuestos coordinados, contra los créditos y adeudos de la Federación por concepto de aportación para gastos de administración de dichos impuestos y de las participaciones en impuestos federales. Transcurrido dicho periodo, durante los 25 días del siguiente mes, se harían cortes para obtener los saldos que permitirían determinar las diferencias entre compensaciones, mismas que deberían ser cubiertas por la Federación o por el Estado, según quien resultara acreedor o deudor. Las liquidaciones correspondientes se harían dentro de un plazo de 25 días contados a partir del siguiente a su notificación.

Con el propósito de unificar los numerosos convenios, hasta entonces formalizados con cada Estado para la coordinación de diversas actividades e impuestos, en 1978, se inició la celebración de los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, que, posteriormente, se ampliaron a la totalidad de las entidades, en las cuales se resumieron todas las disposiciones anteriores concertadas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los fiscos locales, incluyendo las relativas a la compensación de fondos.

Todo el esquema de coordinación establecido, fue producto del consenso alcanzado por las autoridades federales y estatales en el foro que con tal fin se integró, como ya se destacó, a partir de 1973. En las 12 sesiones de trabajo, realizadas desde ese año hasta 1977, se avanzó sustancialmente en los diversos aspectos a que ya se ha hecho referencia. Es conveniente señalar que, del seno de las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, surgieron la Comisión Permanente, constituida con representantes de las Entidades Federativas agrupadas en regiones multiestatales y de la propia Secretaría de Hacienda, para hacer el seguimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones plenarias, así como

las Haciendas Públicas, conocido por sus siglas INDETEC, como Asociación Civil a la cual se le encomendaron tareas de capacitación, asesoría técnica, apoyo y consulta para los fiscos estatales y municipales.

De las deliberaciones de dicho mecanismo colegiado fueron surgiendo también un conjunto de preocupaciones, de las cuales partió la nueva administración federal, que inició funciones el 1o. de diciembre de 1976 para configurar la reforma fiscal establecida como compromiso en el Programa de Gobierno propuesto a la Nación.

Una de tales preocupaciones derivaba del análisis hecho acerca del comportamiento histórico de las participaciones federales a Estados y Municipios, tanto en lo referente a su cuantía, como en lo que atañe a su distribución.

En efecto, de una parte, se evidenció que, a pesar de la tendencia creciente del monto total de recursos federales canalizados a los otros niveles de gobierno por la vía de la coordinación fiscal, se manifestaban anualmente fluctuaciones significativas en el porcentaje que representaban en el gran total de la recaudación federal por concepto de impuestos. Esta situación tenía como causa principal el que el régimen de participaciones involucraba tan sólo a algunos gravámenes, excluyendo a otros, generalmente los más elásticos y dinámicos de la estructura tributaria mexicana. En tal sentido, son de citarse las siguientes cifras ilustrativas: en 1971 el total de participaciones de la Federación a Estados y Municipios representó el 7.13 por ciento del total de sus ingresos brutos corrientes; en 1972, dicho porcentaje fue del 6.56 por ciento; en 1973, ascendió a 11.58 por ciento, lo cual se explica fundamentalmente por haber sido el año cuando se coordinaron en ingresos mercantiles las Entidades que hasta entonces no lo habían hecho, empezando a percibir participaciones; en 1974, fue de 12.55 por ciento; en 1975, del 12.01 por ciento; en 1976, de

11.75 por ciento; y en 1977, de 12.03 por ciento.<sup>10</sup>

De otra parte, adicionalmente al hecho de que el monto participable venía creciendo menos rápidamente que la recaudación total, afloraba, como cuestión prioritaria de ser atendida, la concentración en la distribución de los recursos correspondientes en unos cuantos Estados, en detrimento de la gran mayoría de ellos. Sobre este particular se mencionaba que el 71 por ciento de las participaciones se destinaba sólo a 8 Entidades Federativas (el Distrito Federal y los Estados de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua), mientras que el 29 por ciento restante lo compartían las otras 24 que integran la Federación Mexicana. Esta realidad resultaba la consecuencia lógica del criterio fundamental que presidía el reparto de participaciones, basado en el origen geográfico de los ingresos participables. En sentido estricto, el esquema de coordinación fiscal acentuaba los desequilibrios espaciales de la sociedad mexicana, habida cuenta de que no operaba como elemento redistribuidor de los ingresos públicos a nivel regional.

Ambos señalamientos llevaron a los representantes federales y estatales a intentar la adopción de soluciones diferentes a las tradicionales para otorgar participaciones, tomando en consideración, tanto la capacidad financiera federal, como el grado de desarrollo alcanzado por cada Entidad Federativa.

Una de las posibilidades, que, en tal sentido, se exploró inicialmente, contemplaba establecer lo que entonces se denominó *Fondo de Nivelación*, a través del cual se distribuirían recursos federales a las partes de la Unión de menor desarrollo relativo. Esto no implicaría reducir el conjunto de transferencias que recibía cada Estado, sino

repartir, en forma distinta, los nuevos recursos que el Gobierno Federal estaba en condiciones de proporcionar a los otros niveles gubernamentales.

El primer problema que confrontó la idea del *Fondo de Nivelación*, que fue tan definitivo como para obligar a descartarlo entre las soluciones consideradas, consistió en la imposibilidad de lograr el consenso de las autoridades estatales, en relación con cuáles deberían ser los impuestos federales, cuyos rendimientos lo integrarían. En tanto que las Entidades productoras de petróleo y de productos de origen mineral se oponían a que se incluyese a los gravámenes correspondientes a recursos del subsuelo, las de mayor grado de desarrollo alegaban que tampoco deberían incluirse los tributos especiales sobre los bienes y servicios industriales de los cuales eran las principales oferentes. Estas posiciones influyeron notablemente en la búsqueda y diseño de la solución que finalmente se adoptó.

Un elemento adicional, que debió considerarse para el establecimiento del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fue la decisión federal tomada en el sentido de sustituir el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el propósito de eliminar el efecto en cascada del primero y coadyuvar en el proceso de modernización de la imposición al consumo en México. Tal sustitución, que se hizo más viable por el hecho de estar coordinados todos los Estados, conllevaba la posibilidad de acentuar aún más la concentración en la distribución de las participaciones, de continuarse considerando como criterio fundamental el lugar donde se generaran los ingresos participables, que para el caso del nuevo impuesto serían todavía menor número de Entidades que en ingresos mercantiles, por que ahora se consideraría tan sólo la localización donde se generara el valor agregado, disminuyendo las posibilidades de mayores recursos para los Estados tradicionalmente consumidores. Esto tenía que ver en buena

<sup>10</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op. cit.*, p. 26.

medida con la determinación del domicilio para efectos fiscales de los sujetos afectos al IVA.

Otro aspecto, que influyó en la concepción del nuevo esquema de coordinación, derivó de la distorsión que, en el reparto de participaciones, significó la expansión de la producción nacional de hidrocarburos, a partir de los descubrimientos de reservas significativas hechos en las Entidades del sureste de la República. De persistir la distribución de recursos basada en la aplicación de reglas establecidas en forma particular para cada uno de los impuestos, también se correría el riesgo de acentuar aún más la concentración de su destino en unos cuantos Estados, a los cuales se adicionarían ahora los beneficiados con el vertiginoso auge petrolero, el que implicaba un crecimiento sin precedente en la recaudación del Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados, cuyo rendimiento se distribuía en un 9 por ciento a los Estados y un 1 por ciento a los Municipios, en función de su contribución a los volúmenes totales producidos, conforme a los datos proporcionados al respecto por Petróleos Mexicanos.

En torno de esta problemática se llegó, en el transcurso de 1978, a un conjunto de definiciones básicas que quedaron plasmadas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley de Coordinación Fiscal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de ese año. Esta última vertebra el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que opera actualmente.

#### 4. El Nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Acuerdo Presidencial de 6 de diciembre de 1976, por el cual el Ejecutivo Federal podrá celebrar Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales en materias concurrentes o de interés común

para ambos órdenes de gobierno, estableció el compromiso de proponer al Congreso de la Unión la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados para regular las relaciones en este campo y fortalecer las finanzas públicas locales. Este compromiso se refrendó en los convenios unicos suscritos en 1977 y fue cumplido con el ordenamiento mencionado en el apartado anterior.

La nueva legislación sobre las relaciones fiscales intergubernamentales sustituyó a la de 1953, a la que ya se ha hecho referencia. Se estructura en cuatro capítulos con un total de 23 artículos básicos y 6 transitorios.

El primero de tales capítulos, denominado de las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, delimita el objeto de la propia Ley, establece la nueva mecánica para distribuir recursos a partir de los Fondos que constituye y determina diversos aspectos relacionados con ella.

El objeto de la Ley se expresa en el artículo primero en los siguientes términos:

coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.<sup>11</sup>

Lo más destacado del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estriba en que, por vez primera, en la evolución tributaria del país, se dispone distribuir participaciones a Estados y Municipios del rendi-

<sup>11</sup> "Ley de Coordinación Fiscal", *Diario Oficial*, México, 27 de diciembre de 1978, p. 4.

miento del total de impuestos federales y no sólo de unos cuantos, como ocurría anteriormente. Esto fue posible en virtud de que no había restricción constitucional alguna en sentido contrario y porque, desde el punto de vista económico, tampoco había razón para que unos impuestos fueran participables y otros no.

Para concretar tal disposición, la Ley establece dos Fondos: uno, el General de Participaciones, que se constituye con el 13 por ciento del total de la recaudación federal por concepto de impuestos; y otro, el Financiero Complementario de Participaciones, con el 0.37 por ciento de ese mismo total. De esta forma se dio respuesta a las preocupaciones acerca de la manera de integrar lo que se pretendió fuera el *Fondo de Nivelación* antes referido, así como a la relacionada con el hecho de que el conjunto de las participaciones creciera menos rápidamente que el total de ingresos tributarios de la Federación. Ahora, al fijar porcentajes a distribuir por mandato legal, se garantizó que éstos no variarían, salvo por reformas legislativas introducidas de manera deliberada.

La propia Ley y las autoridades hacendarias federales señalaron que los porcentajes de ambos Fondos podrían incrementarse. En el caso del General de Participaciones, en el monto que representarían los ingresos estatales y municipales que se suprimieran por la incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aspecto éste que se estableció como condición necesaria. Tratándose del Financiero Complementario de Participaciones, en la medida en que lo permitiera el saneamiento de las finanzas del Gobierno Federal.

El porqué se determinó inicialmente el 13 por ciento y el 0.37 por ciento, para tales Fondos, tuvo que ver fundamentalmente con los cálculos y estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hechos para que, en la transición al nuevo régimen de distribución de participaciones,

todos los Estados obtuvieran recursos por encima de los incrementos que habían venido registrando en los últimos años. Dichas cantidades aseguraban alcanzar esa meta, a la vez que simplificaban notablemente el procedimiento para delimitar la cuantía del total de recursos federales distribuibles, que, en el esquema anterior, era la resultante de lo dispuesto en numerosas leyes federales y convenios de coordinación. Ahora, bastaría aplicar los porcentajes señalados sobre el total de ingresos federales por impuestos para disponer del monto total a participar.

En el artículo segundo de la Ley se precisa que los Estados y Municipios podrán participar también de los rendimientos por recargos y multas derivados de los impuestos federales, debiéndose instrumentar tal posibilidad en los convenios que habrían de suscribirse.

Sólo se excluyen de integrar los Fondos constituidos, convirtiéndose en los casos de excepción, los recursos provenientes de:

los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, (la que) recibirá el 50 por ciento de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.<sup>12</sup>

así como de los relacionados con las tasas adicionales de 3 por ciento sobre el Impuesto General de Importación, el 1 por ciento sobre el Impuesto General de Esportaciones de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados y el 2 por ciento sobre el Impuesto General de Exportación. Estos continuarán entregándose directamente por la Federación a Estados y Municipios en los mismos términos de los respectivos ordenamientos legales que los regulan.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 5.

Para proceder a distribuir los recursos del Fondo General de Participaciones, en el texto de la misma Ley de Coordinación Fiscal, se determina la fórmula que ha de aplicarse. Con tal fin se establece que, sólo en algunos impuestos federales, deberá identificarse el origen geográfico correspondiente, sin poder considerar nunca a los relacionados con el comercio exterior. Esta última disposición surge tan sólo como una necesidad para operar la propia fórmula, ya que, como se ha afirmado, todos los impuestos se consideran participables al estimar el monto del Fondo.

Para delimitar la parte proporcional, que debe otorgarse anualmente a una Entidad Federativa del total de recursos afectos al Fondo General, se calcularán dos cocientes, que relacionan, uno, el monto de la participación que le corresponda, proveniente del propio Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo con la recaudación federal obtenida en esa entidad en el mismo año anterior y, el otro, el monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo con la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año. Ambos cocientes se multiplican entre sí y el resultado que se obtenga se suma a los de las demás Entidades Federativas, estimados de igual forma, para tener el total nacional. Seguidamente, se determina el porcentaje que en dicho total representa cada uno de los sumandos que lo integran. Por último, el porcentaje correspondiente se aplica a la cantidad de recursos del Fondo, llegándose así a precisar la participación respectiva.

El criterio básico subyacente en dicha fórmula sigue condicionando la determinación de participaciones en función del lugar donde se generan los impuestos (que es, en esencia, lo que implican los cocientes que han de calcularse), de tal forma que les corresponde mayor cuantía a las Entidades Federativas de mayor nivel de desarrollo. Por tal razón, puede afirmarse que la mecá-

nica operativa del Fondo General no resuelve el problema planteado en el esquema anterior de coordinación sobre la concentración en el destino de los recursos distribuíbles. Representa, sí, un notable esfuerzo de simplificación, a pesar de lo complejo que, en primera instancia, pudieran parecer los cálculos que deben realizarse en relación con el elevado número de reglas preexistentes que obedecían al hecho de que hubiera, por lo menos una, para cada impuesto participable.

La necesidad de atender el reclamo de las Entidades Federativas de menor desarrollo relativo, en el sentido de disponer de mayores recursos federales distribuibles de manera distinta a la tradicional, llevó a explorar nuevos criterios y fórmulas, que se concretaron precisamente en las bases con las cuales se repartió el monto que integra el Fondo Financiero Complementario.

Si bien la cantidad, que se canaliza a través de esta modalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es todavía poco significativa en el total federal proveniente de impuestos, tiene, sin embargo, una gran trascendencia por el hecho de que abre brecha en el cometido de darle un trato desigual a los desiguales en materia de participaciones, el cual había sido un planteamiento reiterado por algunos Ejecutivos Estatales en las Reuniones de la República y en otros otros foros intergubernamentales. Se inicia así un promisorio esfuerzo para hacer de la coordinación fiscal un elemento fundamental de las políticas orientadas a redistribuir el ingreso nacional, en contrapartida del rol que la ha llevado a contribuir y a acentuar los desequilibrios regionales que configuran el desarrollo económico y social de país.

Para distribuir el Fondo Financiero Complementario, la Ley de Coordinación Fiscal remite a los convenios que se habrían de suscribir con todos los Estados, en los que se establece que el 50 por ciento del mismo se repartirá entre partes iguales, y el otro 50 por ciento, de acuerdo con una fórmula

que toma en consideración tres indicadores para determinar, en cada caso, la participación correspondiente. Esta implica otorgar los recursos en función directa de la cantidad de población y en proporción inversa a la erogación por habitante realizada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria. Su expresión técnica puede consultarse en cualquiera de los convenios formalizados.

Otras disposiciones contenidas en el articulado del primer Capítulo de la Ley que se comenta, establecen aspectos tales como la determinación de que los cálculos para distribuir los recursos de los fondos constituidos deberán hacerse para todos los Estados, aunque eventualmente algunos no se adhieran al Sistema Nacional, caso en el cual las participaciones correspondientes se deducirán de los totales por distribuir. Asimismo, se autoriza el pago de anticipos a cuenta de participaciones, debiéndose hacer las liquidaciones respectivas a más tardar 5 meses después del cierre del ejercicio fiscal de que se trate; se indica que solamente la Federación otorgará estímulos fiscales y siempre en forma exclusiva con cargo a su percepción neta, aplicando leyes sobre ingresos federales; y se delimita que las participaciones son inembargables, no se pueden afectar a fines específicos, y no están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas, registradas precisamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a petición de la Entidad involucrada y previo acuerdo entre las partes interesadas.

Por lo que atañe a las finanzas municipales, el artículo sexto consigna que, por lo menos el 20 por ciento del total de participaciones que reciba cada Estado, deberá canalizarse a los Municipios que lo integran, en la forma que establezca la Legislatura local correspondiente. Es así como se suprime la relación directa entre la Federación y las municipalidades, las cuales deberán coordinarse ahora exclusivamente con el

Estado, con lo que se retoma el sentido del artículo 115 constitucional en su fracción segunda.

El Capítulo Segundo, denominado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, señala en tres artículos los requisitos a cumplir y el procedimiento a realizar por parte de las Entidades Federativas que opten por coordinarse. Al respecto, instituye como instrumento los Convenios de Adhesión que necesariamente deben ser suscritos por cada Estado con la aprobación de su Legislatura y la publicación correspondiente en su periódico oficial, así como en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Entidad que se coordine deberá hacerlo sobre la base del total de ingresos y no sólo de una parte de ellos. En contrapartida, la que decida no hacerlo, seguirá recibiendo participaciones de los impuestos federales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, conforme a los términos establecidos en las leyes respectivas. Por su parte, el Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por mandato de la propia Ley.

Los artículos 11o. y 12o. precisan los términos y el procedimiento de la sanción a que se hará acreedor el Estado que viole la legislación establecida o falte al cumplimiento del, o de los, convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda, así como el recurso al cual puede acudir para pedir su anulación, consistente en la posibilidad de solicitar con tal fin la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución General de la República y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. También se detalla el procedimiento a seguir en este último caso y cuando sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que viole los convenios.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Santos Cantú, César. *La Coordinación Fiscal entre la*

Para fundamentar adecuadamente la descentralización de los diversos impuestos federales, cuya administración se delega a los Gobiernos Estatales, el capítulo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, determina las bases para la suscripción de los denominados Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre ambos niveles de gobierno. De manera particular se hace referencia a aspectos tales como: la fijación de las percepciones que se recibirán por las actividades de administración; el señalamiento de que las leyes y los recursos federales serán los que regirán en la administración de los impuestos y de que la Secretaría de Hacienda emitirá los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones que procedan; la consideración de los Estados como autoridades fiscales federales; y la determinación de las reglas para establecer un procedimiento de compensación permanente de fondos, la remisión de la cuenta pública por parte de las Entidades, la concentración de fondos y otros temas afines.

En el último Capítulo de la Ley, el cuarto, se crean los organismos que participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1) la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; 2) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y 3) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, cuyo antecedente inmediato fue la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se integra precisamente con representantes de cada uno de los órganos responsabilizados en las administraciones estatales de los asuntos de naturaleza fiscal, así como con la participación del Se-

cretario de Hacienda y Crédito Público, quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de esa misma dependencia federal. Esta deberá sesionar, cuando menos una vez al año, previa convocatoria en la que se señalen los asuntos a abordar, la cual podrá ser expedida por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las facultades de la Reunión Nacional son materia del artículo 19 y se refieren a: 1) la aprobación de los reglamentos para el funcionamiento de los organismos constituidos; 2) la fijación de aportaciones ordinarias y extraordinarias para su sostenimiento; 3) su desempeño como Asamblea General del INDETEC; y 4) la más importante:

proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a los Gobiernos de los Estados, por conducto del Titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>14</sup>

Por su parte, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se forma con la participación de las autoridades mencionadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de representantes de ocho Entidades Federativas, elegidas en forma rotativa cada dos años, por sendos grupos integrados convencionalmente, los cuales se configuran en la fracción tercera del artículo 20. Para que sesione, la Comisión podrá ser convocada por el Titular de la Secretaría de Hacienda, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de sus miembros. En cuanto a sus atribuciones, éstas tienen que ver con la preparación de la agenda de trabajo de las Reuniones Nacionales, incluyendo los proyectos de distribución de aportaciones, la vigilancia en el avance y el cumplimiento de los acuerdos adoptados en dichas Reu-

*Federación, Estados y Municipios en el Derecho Mexicano.* Tesis, de licenciatura en derecho. Monterrey, N.L.: División de Ciencias Jurídicas, Universidad Autónoma de Nuevo León. 1980. pp. 152-157.

<sup>14</sup> *Ley de Coordinación...* p. 7.

niones, el fungir como Consejo Directivo del INDETEC, formulando los informes acerca de sus actividades para presentarlos a la Asamblea General, la vigilancia de la operación del nuevo régimen de distribución de participaciones y, en general, la de su desempeño como órgano gestor de las preocupaciones y propuestas estatales ante las autoridades federales.

Aun cuando el INDETEC fue creado como Asociación Civil en la IIIa. Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Mazatlán, Sinaloa, el 6 de abril de 1973, ahora, por mandato de la Ley de Coordinación Fiscal, se le transforma en un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones básicas son: realizar estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación y sobre las legislaciones y administraciones tributarias, tanto de la Federación como de los Estados; desempeñarse como Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; capacitar técnicos y funcionarios fiscales; y desarrollar los programas que aprueben conjuntamente las autoridades federales y estatales.

Los órganos del Instituto son: 1) el Director General, que tendrá la representación del mismo; 2) la Asamblea General; y 3) el Consejo Directivo. Como sede se ratifica a Guadalajara, la capital de Jalisco.

En relación con tales organismos, es conveniente resaltar que al formar parte de ellos los Estados, se ha atendido, al menos en forma parcial, el reclamo hecho por algunos tesoreros estatales en el sentido de que solamente les quedaba como opción real adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin participar en la determinación de sus elementos y características esenciales, la cual era exclusiva del Gobierno Federal. Ahora, en el nuevo esquema, autoridades federales y estatales son corresponsables de promover modificaciones que mejoren e in-

crementen el régimen establecido de distribución y pago de participaciones. Como prueba destacada vale la pena mencionar, a título de ejemplo, que el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado fue producto del consenso obtenido entre los representantes que integran los organismos de coordinación.

Para aclarar las dudas surgidas en algunas Entidades acerca de los beneficios que habría de aportar el nuevo Sistema, así como para afinar diversos aspectos relacionados con los Convenios y madurar las negociaciones entabladas para lograr su formalización, se previó que la Ley de Coordinación Fiscal entrara en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, un año después de su publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*. Tan sólo el Capítulo IVo., relativo a los Organismos de Coordinación, estuvo vigente desde 1979.

La nueva Ley abrogó a los ordenamientos en los que se basaba el modelo anterior: la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. A su vez, determina que los gravámenes a derogar por las Legislaturas locales, correspondientes a Estados y Municipios, se restringen a los que habrán de precisarse en cada caso, siempre y cuando hubiesen estado vigentes durante 1978.

Finalmente, en los artículos transitorios 5o. y 6o. se dispone que para 1980 no se aplicará el procedimiento del artículo tercero de la Ley, relativo a la distribución del Fondo General de Participaciones, sino el que se detalla en términos del porcentaje de recursos canalizados durante 1978 a cada Estado y a sus respectivos Municipios, del total de impuestos federales (adicionando las cantidades que se dejen de percibir por gravámenes locales al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación) siendo 1981 el año cuando se iniciara la aplicación de la

fórmula establecida. Asimismo, se determina también la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a partir de 1980, previéndose que para las Entidades Federativas que decidan no adherirse al Sistema Nacional instituido, lo mismo que para sus Municipios, se consideran vigentes las disposiciones contenidas en las leyes federales que fuesen derogadas por aquel ordenamiento.

El proceso de consulta realizado durante 1979 culminó en el último trimestre cuando, en Mazatlán, Sinaloa, a partir de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (décima segunda conforme a la denominación anterior) y ante la presencia del Presidente de la República, se inició la formalización de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por parte de todas las Entidades Federativas.

Para llegar a ese punto, culminante en la estructuración del nuevo esquema de relaciones intergubernamentales en materia fiscal, fue necesario que el Titular de la Secretaría de Hacienda dirigiese a cada Ejecutivo Estatal una carta, por la cual garantizaba el sostenimiento de la tendencia de los incrementos, registrada con base en el funcionamiento de las reglas del anterior régimen de distribución de participaciones. En tal sentido, el Gobierno Federal resarciría, con recursos propios, por conducto de Hacienda y Crédito Público, la diferencia que resultara en perjuicio del Estado de que se tratara, por la aplicación de los nuevos criterios adoptados.

Con tal propósito, la carta-garantía estipulaba las siguientes consideraciones a título de compromiso:

- 1) durante los años de 1980, 1981 y 1982 la Entidad en cuestión recibirá más recursos, en términos de monto y tendencia de los incrementos, por el funcionamiento del Fondo General de

Participaciones que los que obtenía anteriormente, incluyendo los de los Municipios y los afectos a los impuestos estatales y municipales suspendidos por la coordinación con la Federación;

- 2) para medir el comportamiento de la tendencia de los incrementos, se obtendrá el promedio aritmético de las tasas anuales de crecimiento de las participaciones al Estado en los años de 1977, 1978 y 1979;
- 3) los cálculos respectivos se harán en todos los casos a precios constantes tomando como año base 1976, para lo cual se deflacionarán las cifras utilizando el Índice Implícito de Precios del Producto Interno Bruto, elaborado por el Banco de México, S.A.;
- 4) si los recursos destinados a la Entidad a precios constantes durante 1980, 1981 y 1982, crecieran a una tasa anual menor a la del promedio aritmético obtenido, la diferencia será pagada por el Gobierno Federal con cargo a sus ingresos propios, dentro de los cinco meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal. En contrapartida, si la tasa anual fuera mayor al promedio aritmético referido, se disminuirá la garantía para el siguiente año, precisamente en el monto en que resultara superior; y
- 5) la garantía así determinada, no incluye el rendimiento del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, ni el 10 por ciento adicional a las participaciones de dicho impuesto por el convenio en Ingresos Mercantiles y participaciones municipales por petróleo, previéndose un tratamiento especial para las Entidades Federativas productoras de hidrocarburo.

Los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, suscritos por el Gobierno Federal y cada uno de los Gobiernos Estatales, concretan la decisión de coordinarse ambas instancias en la materia de que se trata.

Básicamente en las cláusulas de dichos Convenios, así como en los Anexos que posteriormente se han formalizado (hasta cinco con algunas de las Entidades Federativas), se instrumentan varias de las disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal. En tal sentido, se hace explícito lo que debe entenderse por "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos", señalamiento al que se refiere dicha Ley al constituir los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario de Participaciones. Asimismo se determinan los conceptos que deben excluirse de tales ingresos, se adopta el criterio de que los estímulos fiscales se considerarán como impuestos realmente cobrados para efectos de la distribución de recursos entre los Estados, y se define el tratamiento que se dará en el caso de las devoluciones y de los recargos.

Para poder realizar los cálculos correspondientes a la fórmula para el reparto del Fondo General, se establecen los impuestos federales cuyo origen por Entidad Federativa se debe considerar plenamente identificable: 1) al Valor Agregado; 2) sobre Producción y Consumo de Cerveza; 3) sobre Envasamiento de Bebidas Alcohólicas; 4) sobre compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas y Refrescos; 5) sobre Tabacos Labrados; 6) sobre Venta de Gasolina; 7) sobre Enajenación de Vehículos Nuevos; 8) sobre Tenencia o uso de Automóviles; y 9) sobre la Renta, al Ingreso Global de las Empresas; sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a

causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta. Con tal propósito se enuncian las reglas que en cada uno de tales impuestos se emplearán para delimitar geográficamente donde son generados, aspecto éste que en algunos casos ha implicado dificultades sumamente complejas.

Asimismo, en los Convenios de Adhesión, se estipulan la fórmula ya mencionada para distribuir los recursos del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, así como las reglas para calcular anticipos mensuales de los Fondos constituidos a cuenta de participaciones a cada Entidad. De faltar información, las partes se atenderán a los criterios que establezca la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Para la operación del Sistema Nacional se dispone para el Distrito Federal un trato similar al de las demás Entidades Federativas.

Los Anexos a los Convenios adoptan 1979, en vez de 1978, como base para la determinación de los impuestos estatales y municipales que el Estado se compromete dejar en suspenso por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En cada caso, se enumeran dichos gravámenes, así como la recaudación estimada por la Entidad, cuyo importe deberá resarcir la Federación con recursos propios. Para las Entidades petroleras se dispone de un trato diferencial derivado del cambio de bases establecido con tal propósito. A la fecha, está pendiente de publicarse otro Anexo más, referido al pago de derechos por la expedición de pasaportes.

Entre los estímulos fijados por el Gobierno Federal para instrumentar la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano, en 1980, se acordó eximir del Impuesto al Valor Agregado a los productos agropecuarios que forman parte de la canasta básica de consumo de la mayoría de la población. En

correspondencia a esta medida, los Gobiernos Estatales convinieron suprimir también las *casetas fiscales* y los impuestos que en su jurisdicción territorial gravaban tales artículos, en tanto que la Federación asumía el compromiso de compensarles los ingresos que dejaran de percibir.

Por su parte, los denominados Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, concretan las funciones en las cuales se coordinan Federación y Estado, en relación con los impuestos cuya administración se descentraliza por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En tal sentido, se determinan las atribuciones delegadas en las siguientes materias: Registro Federal de Causantes, recaudación e informática, fiscalización, liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones, participación a los trabajadores en las utilidades, notificación y cobranza, recursos administrativos, devoluciones y prórrogas e intervención en juicio.

Los impuestos denominados *coordinados* son aquellos manejados por los Estados: al Valor Agregado; Federal sobre Ingresos Mercantiles; sobre Tenencia o Uso de Automóviles; sobre la Renta al Ingreso Global de las Empresas causantes menores y a los causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, entendiéndose por estas últimas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos; sobre la Renta por la prestación de servicios personales subordinados sujetos a retención por los causantes referidos; y sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deban pagar también esos causantes. En todos estos casos se precisa cuáles serán los funcionarios estatales autorizados a desarrollar funciones federales. También se delinean aspectos relativos a los cobros de aportaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y otros temas afines.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva para sí algunas atribuciones en forma exclusiva y queda autorizada para ejercer otras, aun cuando hayan sido conferidas al Estado.

También es materia de los Convenios de Colaboración la fijación de las bases para pagar participaciones a los Estados por impuestos, recargos y multas derivados de las actividades de administración fiscal que realicen. Asimismo, todo lo concerniente al entero de fondos a la Federación por parte de la Entidad Federativa a través del Banco de México o sus corresponsales, al entero a los Estados de los anticipos a cuenta de participaciones federales al distribuirse los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario de Participaciones, así como a las reglas para la compensación mensual de los créditos y adeudos que deriven de tales enteros.

Por último, es de mencionarse que el clausulado de los Convenios que se analizan, señala bases para la formulación de la cuenta diaria de la recaudación de ingresos federales para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado vigilen el cumplimiento de lo convenido y para dar por terminada su vigencia de haber incumplimiento de obligaciones.

Habida cuenta de que los términos de los acuerdos establecidos involucran a los contribuyentes, se dispone que los Convenios han de publicarse en el periódico oficial del Estado y en el *Diario Oficial de la Federación*, derogando los compromisos, sobre el particular, contraídos anteriormente entre las partes.

La operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, durante 1980, acreditó su eficacia y permitió acumular experiencias que llevaron a introducir algunas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de ese año, las cuales se sintetizan en los siguientes puntos:

1) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se incrementa del 0.37 por ciento al 0.50 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Se cumple así con el señalamiento, en el sentido de que se ampliaría su monto en función del saneamiento de las finanzas del Gobierno Federal.

2) Se adiciona, a los gravámenes excluidos de los ingresos totales anuales que obtengan la Federación, para los efectos de la integración de los Fondos constituidos, el adicional del 1 por ciento sobre el Impuesto General en Exportaciones de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados.

3) Con el 95 por ciento del rendimiento de la recaudación, proveniente de dicho impuesto adicional, se canalizarán participaciones a los Municipios del país con base en dos criterios vigentes a partir de 1983: a) el 10 por ciento se destinará a aquellos en los cuales se hallan ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación; y b) el 90 por ciento se utilizará para formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

4) Las Entidades Federativas deberán entregar íntegramente a sus respectivos Municipios las cantidades que reciban de dicho Fondo de Fomento, con base en lo dispuesto, en cada caso, por la Legislatura local. Cuando se trate de las participaciones a los lugares fronterizos y marítimos mencionados, la Federación pagará directamente a los Municipios beneficiados.

5) En el ámbito estrictamente administrativo se amplían las posibilidades de descentralización de las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de los impuestos coordinados, al establecerse que las podrán ejercer los Municipios, cuando así se

pacte expresamente por la Federación y los Estados. Para tal efecto, en los Convenios correspondientes, se fijarán las percepciones que recibirán por las actividades fiscales que realicen.

6) Como consecuencia lógica de la disposición referida en el punto anterior, se considera como autoridades fiscales federales a las de los Municipios, cuando se les deleguen funciones al respecto.

7) Se establece entre las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la de:

... vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley (de Coordinación Fiscal) deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.<sup>15</sup>

Esto responde al reclamo planteado por funcionarios municipales, en el sentido de que, a pesar de las disposiciones del nuevo Sistema Nacional de Coordinación, con frecuencia los órganos hacendarios de los Gobiernos Estatales no cumplen ágilmente con las tareas que les competen para que los beneficios lleguen a los Municipios.

8) Durante 1981 y 1982 se prevee que el 95 por ciento de los recursos provenientes del 1 por ciento adicional del Impuesto General en Exportaciones de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados, se distribuirá de la manera siguiente: a) en el primero de los años mencionados, el 50 por ciento corresponderá a los Municipios fronterizos y marítimos por donde se haga la exportación y el 50 por ciento restante para constituir el Fondo de Fomento Municipal; y b) para 1982 dichas cantidades serán del 30 por ciento y del 70 por ciento, respectivamente.

<sup>15</sup> "Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales", *Diario Oficial*, México, 30 de diciembre de 1980, p. 28.

Este conjunto de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal ha llevado, durante 1981, al establecimiento de nuevos Anexos de los compromisos convenidos entre las partes. Al respecto se incorporó el número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por el cual se dispone dotar de más recursos económicos a los Municipios para que estén en posibilidad de lograr un mejor desarrollo. Con tal propósito se les delegan las facultades de recaudación, cobranza, devoluciones, prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, a cambio de una percepción importante—consistente en el 90 por ciento de lo recaudado en sus respectivas circunscripciones territoriales— en el rendimiento de ellas. En dicho Anexo se detallan las atribuciones que podrán ejercer las autoridades fiscales municipales, pudiendo realizarlas la Federación o el Estado en forma directa, sin perjuicio de las percepciones que correspondan a la propia Entidad Federativa y al Municipio de que se trate.

En todos los casos, el acuerdo de voluntades se adopta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por cada uno de los Estados, los cuales ejercen las facultades delegadas por conducto de los presidentes y tesoreros municipales, o cualquier otro de los funcionarios que ejerzan atribuciones de igual naturaleza a las concertadas. Con ello, se concreta, por vez primera, la posibilidad de que las administraciones municipales se beneficien con la descentralización en el manejo de ingresos federales.

El ajuste más reciente, en materia de coordinación fiscal, ha sido publicado, para la gran mayoría de los Estados, en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al martes 13 de septiembre del presente año. Consiste precisamente en un Anexo más (el cuarto o el quinto, según la Entidad Federativa de que se trate) al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por este Anexo se introducen cambios importantes que reforman diversas cláusulas de los propios Convenios de Adhesión. En tal sentido son de destacarse los siguientes:

1) Se reducen los gravámenes federales cuyo origen por Entidad Federativa es plenamente identificable para los efectos de la aplicación de las fórmulas establecidas para la distribución de los dos Fondos constituidos. Al respecto, ahora, sólo se consideran los Impuestos: al Valor Agregado; sobre Producción y Servicios; sobre Enajenación de Automóviles Nuevos; sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves; sobre la Renta y al Valor Agregado que hubieran determinado presuntivamente las autoridades fiscales a contribuyentes menores; sobre la Renta que se cubra conforme a bases establecidas por la Secretaría mediante reglas generales, aplicables a personas físicas que se dediquen a la agricultura, ganadería y pesca; así como retenciones del Impuesto sobre la Renta por la prestación de servicios personales subordinados a que estén obligados los contribuyentes referidos; y el Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que deban cubrir esos mismos contribuyentes.

Con esta determinación se actualiza la terminología relativa a dichos gravámenes en los puntos concertados entre la Federación y Estados, conforme a lo establecido en las nuevas disposiciones aprobadas por el Congreso de la Unión, en diciembre de 1980, que incluyen las ya mencionadas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, así como las introducidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el establecimiento del Impuesto sobre Producción de Bienes y Servicios, y en la ampliación del objeto del Impuesto sobre Uso o Tenencia de Vehículos, entre las más importantes.

2) Como consecuencia directa de lo anterior, se amplían y modifican las bases para realizar la identificación geográfica por Entidad Federativa en algunos de tales im-

puestos. Asimismo, en todos los casos, se adecuan los ejercicios irregulares de algunos contribuyentes asimilándolos al año de calendario con el propósito de precisar los periodos en los que deben computarse los *impuestos asignables* para la determinación de los coeficientes de participación que corresponden a cada Estado a partir de 1981.

3) Se cambia, con el consentimiento unánime de todas las Entidades, expresado en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Al respecto se adoptan las siguientes reglas: a) el 25 por ciento de los recursos de dicho Fondo se repartirá entre todos los Estados y el Distrito Federal por partes iguales; b) el 50 por ciento, se distribuirá conforme a un porcentaje determinado para cada Entidad Federativa a partir de la suma de un *primer factor*, obtenido también, para cada una de ellas, en función inversa de la erogación, por habitante que realice la Federación por concepto de participaciones en el Fondo General instituido y del gasto corriente en materia de educación y de apoyos financieros; y c) el 25 por ciento restante, se asignará también en forma porcentual para cada Entidad, calculando un *segundo factor* en función inversa de los recursos que en cada caso se reciban del Fondo General de Participaciones.

Como puede apreciarse en las reglas citadas, sigue predominando el criterio de favorecer a los Estados de menor desarrollo relativo, habiéndose adicionado tan sólo nuevos elementos en relación con la fórmula anterior, para la determinación de los factores técnicos que deben aplicarse en la distribución de los recursos afectos a este Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

4) Se delimita el compromiso de las autoridades estatales de dejar en suspenso o derogar, así como de no establecer gravámenes estatales o municipales sobre los conceptos adicionados a la Ley del Impues-

to al Valor Agregado en diciembre de 1980. Para compensar ese sacrificio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resarcirá a cada Estado el monto de los recursos que deje de percibir, los cuales incrementarán el Fondo General de Participaciones. Asimismo, se precisa la forma cómo se determinará la cantidad que corresponda a cada Entidad Federativa a partir del 1o. de enero de 1981, tomando en cuenta los ingresos obtenidos en 1980 por los impuestos suprimidos.

Con esta medida se acrecientan los recursos destinados a Estados y Municipios.

Hasta aquí la descripción general acerca del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido, gracias al consenso logrado en los foros participativos instituidos, con tal propósito, por el Gobierno de la República y los Gobiernos de las 32 Entidades Federativas. Procede ahora comentar algunos de los criterios y resultados cuantitativos a partir de los cuales se perfila la evaluación de las relaciones intergubernamentales en México, en este campo del quehacer público.

En su intervención en la IV Reunión de la República celebrada en Hermosillo, Sonora, el Secretario de Hacienda y Crédito Público expresó lo siguiente:

En el ámbito del sector hacendario, con la Ley de Coordinación Fiscal se inició una nueva etapa en que se comparten responsabilidades, riesgos y logros, en la formulación de la política impositiva. Haber adoptado el sistema de distribución de participaciones no fue elección caprichosa. De un lado, era insoslayable romper el mosaico de regímenes tributarios, así como la superposición múltiple de gravámenes. Del otro, era imperativo abrir genuina latitud para que las entidades federativas y los municipios decidieran libremente sus programas de acciones, en respuesta a las preferencias y necesidades de sus habitantes; y para ello, había que cortar de raíz la debilidad endémica de los ingresos y finanzas locales.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ibarra Muñoz, David. "Intervención del Secretario de

Sobre dicho pronunciamiento, es conveniente resaltar que, en virtud de los compromisos adoptados a partir de la formalización de los Convenios de Adhesión y sus Anexos, hasta noviembre de 1980, se habían suspendido 601 impuestos y derechos, de los cuales 392 eran estatales y 209 municipales, lo que simplifica notablemente el régimen tributario mexicano, facilitándole a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo coadyuvan, en tal sentido, los Convenios de Colaboración Administrativa al propiciar, conforme al Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, el acercamiento de las resoluciones a los lugares donde se generan los problemas, por la vía de la descentralización de funciones en relación con el manejo de diversos impuestos, lo cual implica fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los órganos hacendarios de los Gobiernos Estatales.

En cuanto atañe a resultados cuantitativos, baste citar algunos de los más relevantes: durante 1980 las participaciones a los Estados crecieron en un 60 por ciento, en tanto que las de los Municipios lo hicieron aproximadamente en un 115 por ciento. Del total distribuido, 2 mil 200 millones de pesos provinieron del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.<sup>17</sup>

Para 1981 se estimó, antes de la baja en el precio del petróleo en los mercados internacionales, que se destinarían 150 mil y 24 mil 600 millones de pesos en favor de las haciendas estatales y municipales, respectivamente. En dicho cálculo se considera la transferencia de 4 mil 600 millones de pesos para los erarios más necesitados, con base en los criterios de participación del Fondo Financiero Complementario.

Hacienda y Crédito Público en la IV Reunión de la República". México, SHCP, 1981. p. 17.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Si se consideran en forma conjunta los recursos que integran los Fondos constituidos, así como el monto que representan los que la Federación tiene que resarcir a Estados y Municipios, en septiembre de 1981 ascendía a más del 17 por ciento la proporción que del total de ingresos federales, por concepto de impuestos, se canaliza a los otros niveles de gobierno a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En contrapartida con este conjunto de resultados positivos del Sistema, se han venido señalando, en diferentes foros y medios, algunos cuestionamientos y criterios acerca de los principios esenciales en los que se fundamenta. En forma reiterativa se ha insistido en el debilitamiento del sistema federal por la pérdida de poder tributario para las Entidades Federativas ya que, para coordinarse con el Gobierno Federal, deben renunciar al ejercicio de facultades atribuidas por la Constitución General de la República. No obstante, también se ha argumentado que es precisamente en pleno uso de la autonomía, de la cual están investidas los Estados la cual no implica necesariamente llevar una política financiera descoordinada con la Federación, que han optado por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos concertados en el seno de los organismos participativos creados con tal fin.<sup>18</sup>

También se han expresado preocupaciones, incluso por parte de funcionarios públicos, por la disminución de la capacidad política de negociación de las administraciones municipales frente a los causantes, en virtud de la sustitución progresiva de impuestos y derechos locales por participaciones federales.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Gil Valdivia, Gerardo. "El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México", en *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 88.

<sup>19</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y Secretaría de Gobernación. *Reunión de Evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal*. México, CGEA y SG, 1981. p. 18

A estas críticas de fondo se adiciona el reclamo de los Municipios para que los Estados hagan explícitas las reglas con las cuales distribuyen el 20 por ciento de las participaciones federales que les corresponden, por lo menos, según mandato expreso de la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, plantean agilizar los procedimientos respectivos para que los recursos que en cada caso se determinen en su favor, les lleguen con la misma oportunidad con la cual el Gobierno Federal los remite a los órganos hacendarios estatales, conforme a las reglas sobre anticipos a cuenta de participaciones.

En cierto sentido, sin menoscabo de otros señalamientos doctrinarios, éstas son las

objeciones que de manera más frecuente se vienen formulando sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Habida cuenta de que su operación apenas se inicia y de que son los propios avances alcanzados los que propician parcialmente tales objeciones, seguramente habrán de ser retos que estimulen la búsqueda de nuevas y mejores soluciones por parte de las tres instancias de gobierno, en el marco de respeto mutuo y de colaboración recíproca que han sabido establecer. Al final de cuentas, las diferentes opiniones y la crítica de todos los días, no hacen más que favorecer la evolución, de por sí dinámica, del derecho y la administración fiscal.