



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

200701
4
Lej

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"MEXICO Y SU FEDERALISMO FISCAL UNA NUEVA
PROPUESTA DE ASIGNACION DE RECURSOS A
ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS"

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JAVIER BERNAL LOPEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC AGUSTIN LOPEZ PADILLA

MEXICO, D. F.

1999.

22-05-99

TESIS CON
ALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS:

A Dios Nuestro Señor por haberme brindado la oportunidad de existir y por cuidarme y acompañarme siempre.

A mis padres, Marina y Javier, quienes a lo largo de mi vida me han brindado su amor, su entrega y cariño incondicionales; a ellos les debo todo lo que actualmente soy. Muchas gracias por su ejemplo y enseñanzas que me han permitido ser un hombre de bien y llegar hasta donde actualmente estoy; espero en Dios que podamos compartir durante muchos años más.

A mis hermanas, Mariela y Silvia Gisela, por su amor, amistad y comprensión permanentes, esperando que nuestro cariño se conserve para toda la vida donde quiera que nos encontremos.

A mi abuelita Isabel y mis tías Irma (al igual que a Bibiana) y Rosa María, a mis tíos Plinio y Alejandro que siempre me han apoyado en todos las etapas de mi vida.

A la memoria de mi inolvidable tía Isabel (q.e.p.d), cuyo recuerdo permanece en mi bien grabado. Muchas gracias por todo lo que me enseñaste Chabe.

A mis amigos, Jorge Berea, Romeo Vizzani, Juan Alberto Valdivia, Gerardo Francisco Martínez, Fortino Pérez, Mauricio Fonseca, Jesús Córdova, Yuri Alfredo Morales, Wilmer Angeles y Ricardo Negrete con quienes me une una amistad sincera y desinteresada desde que nos conocimos, con los cuales he compartido momentos trascendentales en mi existencia, deseando que siempre permanezcamos unidos ante cualquier circunstancia. Romeo y Jorge, mil gracias por saber ser amigos en una de las etapas más difíciles de mi vida.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL SISTEMA FEDERAL

1.1 NOCIONES JURIDICAS DEL SISTEMA FEDERAL	Pag. 1
1.2 EVOLUCION DEL SISTEMA FEDERAL	Pag. 5
1.3 BREVE SEMBLANZA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	Pag. 9
1.4 LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES	Pag. 22
1.5 EL SISTEMA COMPETENCIAL MEXICANO	Pag. 37

CAPITULO II. LA COORDINACION FISCAL

INTRODUCCION

2.1 FUNDAMENTO JURIDICO DE LA COORDINACION FISCAL	Pag. 51
2.2 ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	Pag. 52
2.3 ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL	Pag. 58
2.4 AVANCES Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO HACENDARIO	Pag. 59
2.5 AVANCES Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO HACENDARIO	Pag. 70
2.5 RAMO 26 DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)	Pag. 77
2.5 a) FORMULA UTILIZADA POR EL ESTADO DE GUANAJUATO PARA LA DISTRIBUCION DEL RAMO 00026 ESTATAL Y DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL PROVENIENTE DEL RAMO 00026 FEDERAL	Pag. 83
2.6 PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998	Pag. 84

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN.

UN GOBIERNO ES TANTO MÁS LIBERAL CUANTO MENOS INFLUYE EN LA PERSONA DEL CIUDADANO, Y ÉSTA ES TANTO MÁS LIBRE, CUANTO MENOS RELACIÓN TIENE CON LOS AGENTES DEL PODER.

José María Luis Mora

De la diversidad de problemas que aquejan a nuestro país, uno de los más profundos y enraizados en nuestra historia es el voraz centralismo económico que ha postergado la realización efectiva de un auténtico federalismo, lo que ha traído como consecuencia que municipios y entidades federativas se vean limitados al momento de dar cauce a sus actividades más necesarias.

A pesar de que en la Constitución General de la República se establece que México es formalmente una república representativa, democrática, federal, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que en la práctica acontece todo lo contrario, quedando estos postulados como simples buenos deseos. Por ello, es preciso replantear cuál debe ser el tamaño y los alcances del gobierno central evitando que éste abarque competencias que de origen pertenecen a municipios y entidades federativas.

Cuando a mediados del siglo pasado triunfa definitivamente el sistema federal de gobierno, se buscaba principalmente contar con un estado central fuerte y omnipresente, que enfrentara los numerosos peligros que acechaban a la entonces raquítica Nación; sin embargo, encontrándonos en las postrimerías del siglo XX, los problemas que padecemos son de índole muy diversa a los de hace una centuria, por lo que es preciso desmontar todo el inmenso andamiaje que constituye el estado mexicano, para hacer realidad de una vez y para siempre una auténtica vida federal, que permita a las diversas regiones de la patria desarrollarse íntegra y cabalmente, pues de no hacerlo así, México seguirá padeciendo un atraso irremediable en estos tiempos de profundos cambios.

Como joven mexicano profundamente interesado en el intrincado acontecer nacional, principalmente en lo referente al sano desarrollo de nuestra Nación, me he propuesto presentar en el presente trabajo un análisis y diagnóstico del peculiar federalismo mexicano, con el fin de detectar en dónde se encuentran los problemas más serios, de tal manera que se les pueda corregir oportunamente. El presente trabajo consta de dos capítulos; en el primero de ellos analizo en que consiste el sistema federal de gobierno, las convenciones nacionales fiscales, una breve semblanza histórica de este sistema en nuestro país, con el fin de darnos una idea más precisa de lo que representa para México dicha forma de gobierno. Para terminar este capítulo me detengo analizando el sistema competencial mexicano. En el segundo capítulo desarrollo de manera amplia lo que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y todo su marco regulatorio. Posteriormente, expongo las fórmulas utilizadas por la Secretaría de Desarrollo Social y por el Estado de

Guanajuato para la distribución de los ramos 00026 federal y estatal, respectivamente. Expongo el caso del Estado de Guanajuato ya que se trata del primer modelo alternativo al planteado siempre por el gobierno federal, ya que hay que recordar que Guanajuato actualmente es gobernado por un partido político diferente al partido oficial. Por último, aporto mis conclusiones de manera sucinta en donde expongo posibles alternativas al actual modelo fiscal mexicano.

Aunque tal vez nunca se hayan dado cuenta de ello, quiero agradecer a aquellos amigos que me animaron a elegir este tema como tesis, ya que en la Universidad Panamericana conviví con personas de otras entidades de la República lo que enriqueció profundamente mi conocimiento sobre este tema. Al conocer tanta gente de lugares diferentes al Distrito Federal, constantemente me preguntaba porque estas personas tenían que abandonar sus lugares de origen para poder seguir una educación superior; ¿Qué acaso no existen universidades en el resto del país? Mi duda crecía conforme transcurría la carrera y muchos de estos amigos míos elegían radicarse definitivamente en el Distrito Federal argumentando que acá existen mejores oportunidades para desarrollarse.

Para finalizar, muy modestamente espero que el presente trabajo sirva para abrir nuestros ojos para que a base de trabajo arduo como sociedad podamos sentar las bases de un desarrollo sostenido para tener un mejor país. Estoy plenamente convencido de que únicamente los mexicanos tenemos en nuestras manos la enorme oportunidad de sacar adelante a México; estamos a tiempo de conseguirlo.

I. EL SISTEMA FEDERAL.

1.1 NOCIONES JURÍDICAS DEL SISTEMA FEDERAL.

Consideramos importante para el inicio del presente trabajo, presentar una breve descripción de las características esenciales del sistema federal y, posteriormente, desarrollar de manera sucinta el proceso de formación del federalismo en nuestro país.

Dentro de los diferentes sistemas políticos vigentes en el mundo encontramos el llamado sistema federal. Dicho sistema ocupa, según lo expresa el maestro Tena Ramírez, un sitio intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados. *"El Estado Unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas*

facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central".¹

Etimológicamente, la palabra "federación" deriva del vocablo latino *foedus* que significa pacto, alianza o unión. El maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala los siguientes fundamentos jurídicos que presentan los sistemas federales:

- Autonomía democrática de las entidades federativas, reflejada en la facultad de nombrar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;

- Autonomía constitucional de las entidades federativas, lo que significa facultad para organizarse jurídica y políticamente, siempre y cuando no se transgredan los principios de la Constitución nacional;

- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en todo lo concerniente a las materias no comprendidas por la Federación;

¹ Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa, 1992. págs. 112-113.

- Participación de las entidades federativas en el ejercicio de la soberanía nacional, tanto por integrar el órgano legislativo federal, como tener participación en el proceso de reforma de la Constitución nacional.²

Por lo tanto, podemos afirmar que *el federalismo es un sistema de organización del Estado conforme a los principios de la división de poderes y la acción coordinada e interdependiente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.*

Creemos es menester ahondar más ampliamente sobre el asunto de la distribución de competencias en la organización federal, pues se trata de su característica primordial. Siendo la Constitución la ley suprema de un país, es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándose a la primera validez normativa y espacial sobre todo el territorio, y a las segundas una vigencia limitada a circunscripciones específicas de ese territorio. Dichos órdenes de gobierno³, federación y entidades federativas, están coordinados entre sí y no existe entre ellos ningún vínculo de subordinación.⁴ Es preciso señalar que estamos ante lo que los doctrinarios del derecho han dado en llamar "federalismo dual".

² Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa, p.414.

³ Resulta ser más apropiado denominar a las instancias que componen una Federación como "órdenes" de gobierno, ya que ninguno de ellos se encuentra subordinado a otro, ni ninguno es superior a los demás.

⁴ Kelsen, Hans. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Citado por Carpizo, Jorge. Op., Cit. p. 262

Ahora debemos hacer una distinción precisa entre lo que es la soberanía y en donde radica su diferencia con la autonomía. Según Burgoa Orihuela, la soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole.⁵ En cambio, la autonomía representa la facultad de adoptar el régimen interior deseado dentro de un ámbito territorial previamente establecido, ajustando su estructura política-jurídica a principios superiores provenientes de una voluntad ajena.⁶ Por lo tanto, si las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, tampoco son libres ni independientes, pues dichos actos son inherentes a la capacidad de autodeterminación de un pueblo que sólo puede expresarse a través de la soberanía nacional. Ante todo esto, es preciso modificar el actual artículo 40 Constitucional, pues en él se establecen conceptos erróneos, ya que el Estado mexicano no está compuesto por estados libres y soberanos, sino por entidades autónomas.

En teoría, son entidades soberanas preexistentes quienes a través de un pacto ceden porciones de su poder originario para formar un ente jurídico nuevo con soberanía propia llamado federación. La Constitución mexicana vigente reconoce hipotéticamente este supuesto al recoger en su artículo 124: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a*

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op., Cit. p. 411

⁶ *Ibidem.* págs. 411-412

los Estados". Sin embargo, como veremos más adelante, en nuestro país el surgimiento de la federación no ocurrió de esta manera.

1.2 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL.

Por así interesar primordialmente al presente trabajo, analizaremos dicha evolución únicamente desde una perspectiva económica-financiera.

En el federalismo considerado clásico - Constituciones de los Estados Unidos y de Suiza de 1787 y 1874- la distribución de atribuciones y responsabilidades entre la federación y las entidades federativas era consecuencia del reconocimiento, en la constitución federal, de dos órganos de gobierno autónomos pero coordinados dentro de una estructura prevista por ese mismo ordenamiento.⁷ Por lo tanto, se reconocía la autonomía presupuestaria de ambos niveles de gobierno al dotárseles a cada uno de ellos de los recursos necesarios para el financiamiento de sus respectivas funciones. La autonomía de las entidades federativas excluía así en principio toda intervención federal -aun bajo la transferencia de recursos -, lo que no impidió la existencia de subvenciones del gobierno federal para la prestación local de servicios de importancia nacional, las que para no ser

⁷ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES. MECANISMOS DE CONCILIACIÓN. México, UNAM, 1992. pág. 15

tachadas de anticonstitucionalidad debían ser voluntarias, tanto para quien las concedía como para quienes las recibían, tener carácter de excepcionales y ser limitadas en cuanto a tiempo y monto.⁸

Con el transcurso del tiempo, las federaciones consideradas modernas, e incluso las surgidas durante el siglo XIX, han ido incrementado substancialmente sus atribuciones en detrimento de las entidades federativas. Dicho proceso se ha debido a varias circunstancias, entre ellas: la dificultad de determinar normativamente qué actividades públicas corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno y de poder llevarlo a la práctica, al crecimiento de las comunidades y de sus relaciones comerciales y, sobre todo, a la necesidad de contar con un poder central fuerte que lograra resolver de manera satisfactoria las reivindicaciones sociales y las crisis económicas.⁹

Sin embargo, dicho proceso aglutinador ha desencadenado el rompimiento del equilibrio entre los distintos órdenes de gobierno, lo que ha originado estados centrales cada vez más fuertes que contrastan con el severo rezago económico sufrido por las entidades federativas.

⁸ Ibidem. págs. 16-17.

⁹ Ibidem. págs. 17-18.

En México, a lo largo de nuestra historia contemporánea el Gobierno Federal ha centralizado cada vez más atribuciones que indebidamente le ha sustraído a entidades federativas y municipios. El auténtico federalismo se opone a la centralización desmesurada de facultades lograda por vías distintas a las del pacto federal que consta en la Constitución. A esto cabe agregar la peculiar cultura paternalista mexicana que busca solucionar todo desde el centro inhibiendo así aún más la acción de los otros dos órdenes de gobierno.

Ante tan compleja situación, se ha buscado implementar un sistema fundado en la búsqueda de soluciones coordinadas para resolver los problemas comunes, y en cimentar los vínculos entre las diferentes jurisdicciones del gobierno - y entre ellas y el gobierno federal - en la complementación de sus respectivas facultades y obligaciones. A dicho sistema se le ha denominado *federalismo cooperativo*. Este procedimiento permite que autoridades autónomas ejerzan asociadas sus atribuciones para dejar que cada orden de administración se sirva recíprocamente de las aptitudes del otro, entendiendo que las distintas entidades administrativas son partes mutuamente complementarias de la misma organización gubernamental, de la que cada uno de los poderes tiende a realizar las funciones ordinarias conforme a su capacidad de hacer frente a problemas concretos.¹⁰

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 21

Sin embargo, creemos que se requiere implementar en nuestro país una auténtica federalización de la vida nacional, que no es lo mismo que descentralización, y un fuerte impulso al municipio libre, llevando a la práctica de manera efectiva la aplicación del principio de subsidiariedad. ¿Y qué es la subsidiariedad? En términos sencillos implica que la unidad mayor no debe hacer lo que la unidad menor hace mejor, la no injerencia de la sociedad en los derechos del individuo ni en el ámbito de actividad de las sociedades menores, cuando el individuo o la sociedad menor se hallen en situación de desarrollar por sí mismos las tareas que les corresponden.¹¹

El Papa Pio IX en su encíclica *Quadregesimo Anno* (1931) defendió la necesidad de subsidiariedad frente al Estado, alertado por los efectos del corporativismo desarrollado por el fascismo italiano. La subsidiariedad como principio ético demandaba la protección del individuo, la familia, las asociaciones y las unidades más elementales de organización política frente al intervencionismo estatal. No se distinguía entre poderes políticos (ayuntamientos, regiones, Estado) y actores sociales (individuo, familia, asociaciones) porque simplemente se trataba de limitar el poder central cada vez mayor del Estado, restringiendo su actuación a aquellas áreas en las que era necesaria su intervención, es decir,

¹¹ Coindreau, José Luis. UNIDAD Y MÍSTICA DE SUBSIDIERIEDAD. Centro de Estudios Sociales del Consejo Coordinador Empresarial, México, 1980. Página 6

asuntos en los que si el Estado actuaba se conseguían mejor los fines de la acción pretendida.¹²

En la economía política se distinguen dos tipos de federalismo: cooperativo y *competitivo*. El primero contempla principalmente como esencial la participación de los estados federales en la toma de decisiones del gobierno central. A diferencia, el segundo tipo se propone alcanzar la genuina subsidiariedad y pretende delegar ciertas funciones exclusivamente hacia abajo -sobre todo la tributación-, substrayéndolas del control de la instancia central. Para Lambsdorff, éste último es el auténtico federalismo.¹³

1.3 BREVE SEMBLANZA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

Es con el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, en su artículo 5º, que se establece jurídicamente el sistema federal en México como forma de gobierno. También en ese mismo documento, en su artículo 7º, se enumeran por primera vez las entidades federativas integrantes de la Federación, apareciendo éstas de hecho y de derecho.¹⁴ Así pues, el surgimiento de la Federación en nuestro país fue radicalmente opuesto a lo que aconteció en los Estados Unidos. Allá fueron entidades soberanas preexistentes quienes a

¹² De Areilza Carvajal, José María. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1996. Página 31

¹³ Lambsdorff, Otto Graf. ABERRACIONES DEL FEDERALISMO. Revista PERFILES LIBERALES, Edición 52 Marzo-Abril de 1997, pág. 88

¹⁴ Tena Ramírez. Op., Cit. pág. 110

través de un pacto cedén parte de su poder originario a un ente jurídico nuevo con autonomía propia. En México, "*en lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados*".¹⁵ Pues bien, la exigencia de la adopción del sistema federal en México radicó en la necesidad de descentralizar el poder para "*unir lo que se estaba desuniendo*", pues la oposición al centralismo y el afán autonómico de las provincias amenazaban a la nación que apenas estaba por surgir y conformarse como un Estado.¹⁶ Además, es importante considerar el enorme prestigio que en ese entonces había adquirido dicho sistema, sobre todo por el inmenso auge económico logrado por los Estados Unidos. Es a partir de ese momento que federación y desarrollo se tomaron como sinónimos y así se adaptó - casi sin cambios - por muchas naciones durante el siglo XIX.¹⁷ Mucho se ha discutido sobre la adopción por nuestro país del federalismo y las repercusiones que a lo largo del siglo pasado esto produjo; varias veces se ha tratado de demostrar que lo que requería México al momento de su independencia era conservar un gobierno unitario-central, como efectivamente había sucedido durante los tres siglos de dominación española. Sin embargo, con el paso del tiempo ha venido a quedar demostrada la conveniencia para México del sistema federal, pues atendiendo a las hondas diferencias de necesidades y costumbres regionales existentes dentro de una gran extensión territorial, hacían particularmente difícil el gobernar mediante un sistema central. El sistema federal pondera

¹⁵ *Ibidem.* pág. 110

¹⁶ Ortega Lomelín, Roberto. FEDERALISMO Y MUNICIPIO. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. pág. 18

¹⁷ Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL. México, UNAM, 1981. pág. 21

de mejor manera la diversidad de nuestra Nación, sin que esto implique riesgo de que se rompa la unidad; sin embargo, no debe imponer una uniformidad sin considerar las identidades y formas propias de ser de las entidades del país.

En lo referente a la materia fiscal, el Acta Constitutiva no delimitó los ámbitos de competencia entre la Federación y las entidades federativas, excepto la prohibición a éstos últimos para gravar el comercio exterior. El resultado fue el de la coincidencia en materia fiscal, criterio seguido por la Constitución norteamericana.¹⁸

El 4 de agosto de 1824 el Congreso Federal expidió la Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares en donde se delimitó las competencias en materia fiscal. En ella, se reservan como ingresos exclusivos del Gobierno Federal los derechos de importación y exportación, los derechos del 15% de internación, las rentas sobre tabacos, correos, lotería, salinas y minas, las rentas de los territorios de la Federación y los bienes nacionales. Además, se estableció que los ingresos no mencionados limitativamente en dicha clasificación pertenecían a las entidades federativas¹⁹, y se fijó el contingente en 3,143,500 pesos, el cual se aplicaría para completar los gastos de la Federación

¹⁸ Gil Valdivia, Gerardo. ASPECTOS JURÍDICOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO. Porrúa, México, 1989. pág. 123

¹⁹ De la Garza, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Porrúa, México, 1994. pág. 214

distribuyéndose proporcionalmente entre las entidades federativas, de acuerdo a sus "circunstancias".²⁰

La Constitución del 4 de octubre de 1824 no incorporó la mencionada Ley sobre Clasificación de Rentas, restaurándose de esta manera el sistema de coincidencia fiscal que había sido establecido en el Acta Constitutiva. Además se adicionó la obligación de las entidades federativas para pagar contribuciones a la Federación, a fin de pagar una deuda federal reconocida por el Congreso de la Unión. Este sistema prevaleció hasta el año 1835.

Resulta muy ilustrativo de lo acontecido en los primeros años de independencia nacional lo señalado por Gerardo Gil Valdivia: *"México logró su independencia sin una estructura impositiva adecuada, lo que aunado al decrecimiento de diversas actividades económicas motivadas por la guerra, provocó la insuficiencia de recursos fiscales. Los primeros déficit presupuestales aparecieron muy pronto, por lo que el país tuvo que recurrir al endeudamiento interno y externo en condiciones desventajosas, situación que más tarde provocaría graves problemas políticos"*.²¹

El sistema federal prevaleciente de 1824 a 1835 fue sustituido por uno de corte centralista con la adopción como ley suprema de las Siete Leyes Constitucionales en

²⁰ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. págs. 123-124

²¹ Ibidem. pág. 124

diciembre de 1836. En ella se estableció la desaparición de las entidades federativas para dar paso a departamentos a cargo de gobernadores designados por el Ejecutivo²² y la existencia de un Congreso Central. Los gobernadores únicamente podían establecer las contribuciones autorizadas por el Congreso Central, es decir, se centralizaron las rentas.²³ Sin embargo, continuaron los problemas financieros, recurriendo el gobierno tanto a contribuciones extraordinarias y al endeudamiento interno y externo.²⁴

En 1843 se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que ratificaban el sistema centralista.²⁵ En materia fiscal, la disposición más relevante fue la división de rentas en generales y departamentales. La ley reglamentaria de esta prescripción del 6 de agosto de 1845 asignó las contribuciones directas a los departamentos, así como un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central. En cuanto a las facultades impositivas de los departamentos, éstos podían establecer gravámenes que estarían sujetos a la aprobación posterior del Congreso Nacional; pero el presidente de la República podía suspender la recaudación de esos arbitrios informando inmediatamente al Congreso. Por último, las asambleas departamentales debían aprobar los ingresos y los gastos municipales.²⁶

²² Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 19.

²³ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. pág. 214

²⁴ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. pág. 125

²⁵ Ortega Lomelín, Roberto. Op., Cit. pág. 19.

²⁶ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. pág. 125

En agosto de 1846 se restauró la Constitución Federal de 1824, aprobándose una nueva Ley de Clasificación de Rentas en septiembre del mismo año, que volvió a optar por el sistema de distribución de competencias en materia fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.²⁷ A la Federación le fueron atribuidos los gravámenes establecidos sobre el comercio exterior; el impuesto del 4% sobre moneda; los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado, así como los ingresos que se percibían en el Distrito Federal y en los territorios federales. A las entidades federativas se les impuso un contingente basado en su población para compensar por su amplio poder impositivo.²⁸

En 1856, Ignacio Comonfort, Presidente de la República, convocó a un Congreso Constituyente, que tras arduas deliberaciones dio como resultado la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857. Se estableció así la República Democrática, Representativa y Federal, señalando como partes integrantes de la Federación 27 entidades federativas, el Distrito Federal y el territorio de Baja California y dividió los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial con la novedad de la supresión de la Cámara de Senadores.²⁹

En lo referente a la materia fiscal se dispone que era obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que

²⁷ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. pág. 214

²⁸ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. págs. 125-126

²⁹ Martínez Almazán, Raúl. LAS RELACIONES FISCALES Y FINANCIERAS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO. Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1980. pág. 22

residieran en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Artículo 36); el Congreso Federal tenía facultad para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo (Artículo 72, fracción VII), para establecer derechos sobre el comercio exterior y para expedir bases generales a fin de impedir que los Estados pudieran establecer restricciones al comercio entre los Estados (Artículo 65, fracción VII); se prohibía a los Estados establecer, sin el consentimiento del Congreso Federal, cualesquiera derechos de tonelaje u otros derechos sobre puertos, o impuestos y derechos sobre importaciones y exportaciones (Artículo 112).³⁰

Por otra parte, el artículo 117 constitucional, equivalente al actual 124, establecía que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a las entidades federativas; sin embargo, de haberse realizado esto en la práctica hubiera dificultado la obtención por parte de la Federación de recursos suficientes para poder llevar a cabo sus obligaciones. Aquí cabe recordar que la concepción de los liberales mexicanos del siglo pasado era la de consolidar un Estado nacional fuerte. Por eso, en la práctica lo que aconteció fue la legitimación de la coincidencia fiscal entre los distintos órdenes de gobierno, para poder establecer gravámenes sobre las mismas fuentes.³¹

³⁰ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. págs. 214-215.

³¹ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. págs. 127-128

En lo concerniente a la Ley de Clasificación de Rentas de 1857, se establecieron dos clases de ingresos: los generales y los estatales. En el artículo 2º se enumeraban, abarcando 37 renglones, los ingresos generales, entre los que se encontraban: derechos de importación, exportación, tonelaje, pilotaje y anclaje, faros y mejoras materiales, internación y amortización, 3% sobre el oro y la plata en pasta, los costos de ensaye, el real de minería; la mitad de los derechos de contrarregistro, la mitad del derecho de traslación del dominio, los derechos de importación del tabaco extranjero, los productos del expendio del papel sellado, los productos de la renta líquida de la Lotería de San Carlos, casa de moneda, explotación, venta o arrendamiento de salinas, terrenos baldíos, neveras y azufreras, guaneras, derechos de pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos de esta clase de pesca, peaje en los caminos que van a la capital de la República, a la de los Estados y puertos, correo, derecho de patentes y títulos de invención, impuestos a las fábricas, el medio por ciento, el contingente del 20% de las rentas de los Estados, las rentas del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, etc.³²

A las entidades federativas correspondía la mitad del derecho de traslación de dominio, la mitad del derecho de contrarregistro, la contribución sobre la propiedad raíz, introducción de géneros, frutos y efectos nacionales, mientras subsistan las alcabalas, patente sobre giros mercantiles, contribución sobre objetos de lujo, sobre profesiones y

³² Flores Zavala, Ernesto. FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS. México, Porrúa, 1993. pág. 368

ejercicios lucrativos, fábricas de aguardientes, peaje de caminos interiores del Estado, etc., hasta completar 27 renglones. Dicha enumeración no era limitativa, ya que la Federación y las entidades federativas podían establecer cualquier contribución que estimasen necesaria lo que abría la posibilidad de la concurrencia impositiva.³³ Sin embargo, se estableció que las contribuciones establecidas por las entidades federativas podían comprender cualquier materia siempre y cuando no se opusieran a las leyes expedidas por el Congreso Federal. Por lo tanto, se subordinó al legislador ordinario las entidades federativas, violándose así el artículo 117 constitucional.³⁴

Poco tiempo después, empezó a experimentar el país una época de turbulencia total, enfrascado primero en una guerra civil, la Guerra de los Tres años, y tiempo después, la invasión de una potencia extranjera a territorio nacional. Al ocurrir el triunfo liberal, el gobierno federal se enfrentó a la desorganización social y a la parálisis económica provocada por la guerra. En lo referente a las finanzas públicas, el Congreso desconoció la totalidad de las deudas contraídas por el Imperio de Maximiliano, lo que aunado a los ingresos extraordinarios, permitió alcanzar un superávit que causó un optimismo desbordado en su seno, lo que provocó el rechazo al proyecto de presupuesto realista presentado por Matías Romero, secretario de Hacienda.³⁵

³³ *Ibíd.*

³⁴ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. pág. 128

³⁵ Gil Valdivia, Gerardo. Op., Cit. pág. 129

Por ley del 30 de mayo de 1868, se derogó la Ley de Clasificación de Rentas de 1857. En ella se formuló una numeración en 17 fracciones de las contribuciones y bienes de la Federación, pero sin hacerse lo mismo con las contribuciones y bienes de las entidades federativas. La mencionada numeración no era tampoco limitativa, ya que el Congreso estaba expresamente facultado para establecer los gravámenes que considerara necesarios.³⁶

Flores Zavala y Gil Valdivia coinciden en señalar como aspecto relevante la legitimación por parte del Poder Judicial Federal, del proceso de centralización político y financiero llevado a cabo por la Federación. Ambos nos presentan el mismo ejemplo: propietarios de fábricas de hilados y tejidos en Coahuila, Nuevo León y Tlaxcala solicitaron amparo contra la contribución establecida a este tipo de industrias por la Ley de Ingresos de la Federación, de junio de 1879. Los quejosos, al promover dicho amparo, aseguraban que la contribución establecida violaba la soberanía de los estados, que el artículo 40 de la Constitución señalaba: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior*". Por consiguiente, el establecimiento de contribuciones directas sobre las propiedades y las personas por parte de la Federación, que correspondía al régimen interior de cada estado, violaba la soberanía de las entidades federativas. El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, al otorgar su voto en contra del amparo, sostuvo en su tesis que la Federación está en libertad de establecer los impuestos que estime

³⁶ Flores Zavala, Ernesto. Op., Cit. pág. 368-369

necesarios, sin estar limitada sólo a los de exportación e importación y acuñación de moneda, porque de otra manera carecería de sentido que la fracción VII del artículo 72 dijera que podían establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. A su juicio, dicha fracción no se podía referir a las facultades exclusivas de la Federación para establecer contribuciones porque éstas se encuentran determinadas en otros preceptos de la Constitución, por lo que resultaría inútil la disposición contenida en la anterior fracción. Citó además los debates de la asamblea en el Congreso Constituyente de 1856 en donde fue desechado incorporar a la Constitución la clasificación de rentas, así como el otorgar a la Federación los impuestos indirectos, y a las entidades federativas los directos. Por otro lado, las entidades federativas podían establecer todo tipo de contribuciones, excepto sobre los reservados exclusivamente para la Federación. La Federación, a su vez, no puede ocupar ni disponer de las rentas de las entidades federativas, ni impedir la recaudación de las contribuciones de éstas, porque esto infringe el artículo 40 de la Constitución. Y concluía que las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de las entidades federativas e materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas, es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga aun sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravado por la entidad federativa.

Resulta particularmente interesante presentar parte del dictamen elaborado en 1883 por Manuel Dublán, Francisco de Paula Gochicoa y Carlos Olaguíbel y Arista, que describía la situación fiscal prevaleciente en ese momento. Dice el dictamen: "*Tampoco*

puede permitirse por más tiempo, que la división política, convierta la inmensa extensión de nuestro territorio, en una especie de ajedrez, en el que cada entidad política sea una casilla, que por su sistema de Hacienda y por sus variadas y numerosas medidas fiscales, esté cerrada a las comarcas vecinas e impida la libre corriente mercantil; que sea bastante el paso de un río, de una montaña o de cualquier línea imaginaria, para que aun dentro de los límites de una entidad política, el tráfico interior se encuentre en nuevo suelo, con otros derechos y otras leyes, otras pesquisas y otras formalidades, que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil. Estas condiciones del país dan origen, no solamente a que se establezca una guerra económica entre los Estados".

"Este caos económico ha venido a crear una situación bien delicada, estableciendo antagonismos, en donde por la naturaleza misma de las cosas todo debía ser una completa armonía, pues tratándose de operaciones que se verifican dentro de los límites de un mismo país, no hay razón, para que las diversas partes que lo componen estén en perpetua lucha y hostilidad, cuando es posible que pueda llegarse a la conciliación de sus respectivos intereses. La Federación es la armonía de los intereses locales con la Unidad Nacional".³⁷

En 1895, a instancias del entonces secretario de Hacienda, José Ives Limantour, se reformaron los artículos 111 y 124 de la Constitución., prohibiéndose en lo sucesivo a las entidades federativas acuñar moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado, gravar

³⁷ Martínez Almazán, Raúl. Op., Cit. págs. 23-24.

el tránsito de personas o mercancías que cruzaran sus territorios, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de productos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se hiciera a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías; y en las referidas reformas también se dispuso que era un poder federal exclusivo el establecer impuestos sobre mercancías que fueren importadas o exportadas o que simplemente cruzaran el territorio nacional.³⁸

En 1917 se promulga en la ciudad de Querétaro la nueva Constitución, que a pesar de haber sufrido varias reformas, sigue vigente hasta nuestros días. En ella se contempla el mismo sistema de distribución de competencias entre los diferentes poderes tributarios, adoptándose la concurrencia de facultades entre ellos y reservándose en exclusiva para la Federación ciertas materias. Por consiguiente, el gobierno federal pasó a ser el rector de la política fiscal nacional, en donde se limitó la facultad de las entidades para allegarse recursos y se hizo a los municipios depender de las legislaturas locales.

³⁸ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. pág. 215

El municipio libre, después de haber sido desconocido durante el porfirismo, fue consagrado por la nueva Constitución en su artículo 115 como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades de la federación. Además, se establece que el municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; entre el ayuntamiento y el gobierno del estado no debe haber autoridad intermedia; la administración libre, por parte del municipio, de su hacienda, la cual se forma con las contribuciones suficientes para atender a las necesidades municipales que señale la legislatura del estado; el municipio tiene personalidad jurídica propia.

No obstante la importancia de lo anterior, al municipio no se le atribuyeron facultades para darse sus propias leyes tributarias, lo que hubiera originado un tercer sujeto fiscal activo capaz de votar sus propias leyes tributarias. En el capítulo relativo al municipio mexicano ahondaremos más en este asunto de gran importancia. A continuación presentaremos las características principales referentes a la distribución de competencias vigentes en la actual Constitución.

1.4 LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES.

Las tres Convenciones Nacionales Fiscales celebradas en los años 1925, 1933 y 1947, nos muestran el esfuerzo desarrollado por las autoridades fiscales de la República para perfeccionar el sistema hacendario nacional, en donde reinaba el desorden y la

multiplicidad de impuestos, lo que traía consigo la pobreza de los erarios municipales y estatales.

En 1918 el Dr. Alfred D. Chandler realizó un estudio sobre el sistema fiscal mexicano que es muy ilustrativo del panorama previo a la realización de la Primera Convención Nacional Fiscal. En él se destaca lo siguiente:

- El sistema hacendario recoge del antiguo sistema la multiplicidad de impuestos, cuyo resultado ha sido una masa confusa de impuestos insignificantes y mal combinados.

- Una parte sustancial de la riqueza nacional está ligeramente gravada, o desgravada por completo.

- Gran parte de la riqueza productora la controlan extranjeros o no residentes.

- La riqueza nacional está en unas cuantas manos, y el peso de la carga tributaria recae sobre las clases bajas.

- El consumo y no la propiedad o la renta es una de las bases impositivas más comunes.

- En la actual distribución, el gobierno federal retiene casi privativamente más fuentes generales de ingresos que los gobiernos centrales de la mayoría de los países. Es esta, sin duda alguna, la causa de lo increíblemente bajo de los ingresos estatales y de la multiplicidad de pequeños impuestos.

- No se trata de que el gobierno federal deje de controlar las fuentes de ingresos, sino de que otorgue a los gobiernos locales y estatales una participación justa.

- Recomienda el estudio "*...establecer un Impuesto Sobre la Renta para el gobierno federal con participación a los estados*".³⁹

En 1925, siendo presidente de la República el general Plutarco Elías Calles, y por iniciativa del Ingeniero Alberto J. Pani, en ese entonces secretario de Hacienda, se convoca a los gobiernos de las entidades y del Distrito Federal para la celebración de la primera Convención Nacional Fiscal. El programa de trabajos comprendía siete capítulos: Teoría General del Impuesto; Problema de la Concurrencia en el Estado Federal; Exposición de nuestro Sistema Fiscal (Impuestos); Necesidades de la Federación, de los Estados y de los Municipios según sus presupuestos; Plan de arbitrios; Distribución de los arbitrios; Administración de los Productos.⁴⁰

³⁹ Martínez Almazán, Raúl. Op., Cit. p. 30.

⁴⁰ Flores Zavala, Ernesto. Op., Cit. pág. 374

En la convocatoria, el Ingeniero Pani afirmaba: *"El actual sistema fiscal representa uno de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya existencia es necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales"*.

"Excluyendo los impuestos municipales, existen más de 100 diferentes impuestos en la República... Cada Estado establece su propio sistema fiscal, el Gobierno Federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de delimitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos... el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas... Como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravámenes otras fuentes... la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hacer crecer también la carga improductiva para el fisco; la multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales, la

duplicidad constante de los gravámenes, la complejidad, la jerarquía fiscal, rompen la unidad económica de la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico... Es indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes".⁴¹

Sobre el problema de la distribución de los impuestos se acordó lo siguiente:

- a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial;

- b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales;

- c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;

⁴¹ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. pág. 216

d) El impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un porcentaje uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto;

e) La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convención también especial, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados;

f) Cuando un impuesto especial debe ser establecido por la Federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confiada a juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación;

g) Se recomienda al Gobierno Federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo una cédula sobre propiedad edificada para sustituir el gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial;

h) Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de "propiedad edificada".⁴²

También se recomendó la adición del artículo 131 Constitucional en los siguientes términos: "Cada cuatro años, o cuando lo crean necesario la mayoría de los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta Convención se ocupará de proponer los impuestos que deban causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los Poderes locales y federales cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Cuando el Congreso de la Unión o alguna de las legislaturas de los Estados no resuelva sobre las decisiones de la Convención en el período de sesiones siguiente a la celebración de dicha Convención, se considerará que da su voto aprobatorio de tales decisiones".

Por último, se recomendó al Ejecutivo Federal organizar un Cuerpo Consultivo Fiscal encargado de:

⁴² Flores Zavala, Ernesto. Op., Cit. pág. 376-377

a) facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en esta Convención Nacional Fiscal, sugiriendo a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta Primera Convención Nacional Fiscal, que deberá servir de base a nuevas Convenciones; b) estudiar el curso de la aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes; c) preparar los trabajos de las futuras convenciones; d) investigar nuestros recursos naturales o inexplorados, con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de los que aumenta la riqueza pública.

Buscando dar cumplimiento a los acuerdos llegados en esta Convención, la Secretaría de Hacienda envió al Congreso de la Unión en 1926, un proyecto de reformas constitucionales que no fue aprobado.

En 1932, el mismo Ingeniero Pani, secretario de Hacienda, pero siendo presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, convoca a una segunda Convención Nacional Fiscal, que buscaba cuatro finalidades:

1. Revisión de las conclusiones de la primera Convención Nacional Fiscal.

2. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

3. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

4. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Tratándose de la delimitación de competencias en materia impositiva se concluyó lo siguiente:

a) Se reconoce como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, y se establece, en consecuencia, que la Federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.

b) Se consagra el principio de que los Estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, con las siguientes excepciones:

1. Los bienes del dominio público o de uso común, y los destinados a servicios públicos que, conforme a las leyes, pertenezcan a la Federación o a los Municipios.

2. Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las Vías Generales de Comunicación que indispensablemente lo requieran (siempre que esos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial, diversas de la propia y natural, de la empresa de que se trate).

3. Las propiedades de la Beneficencia pública o privada, en los casos en que las autoridades así lo acuerden.

c) Establézcase el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y reconózcase el derecho de los Estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las substancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional; en la inteligencia de que para los efectos del gravamen sólo deberá tenerse en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes, atendiendo a su aprovechamiento superficial.

d) Es privativo de las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción.

e) Se consagra el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

f) Se confiere facultad privativa a la Federación para el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:

1. Sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones);
2. Sobre la renta (tanto de las sociedades como de las personas físicas);
3. Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional
4. Sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de imposición (impuestos especiales);
5. Sobre servicios públicos y concesiones federales.

Se consagra el derecho de los Estados y de los Municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación establezca de acuerdo con los puntos 2, 3 y 4.

f) Se faculta a los Estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las

tarifas y bases generales de la legislación y debe precisarse que la participación que a la Federación corresponde en el rendimiento del impuesto deberá ser uniforme, en cuanto a su cuota en toda la República, y que deberá recaudarse directamente de los causantes, o por conducto de las entidades locales, tomando, en todo caso, como base, las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.

g) La imposición al comercio y a la industria se someterá a las siguientes bases:

1. La legislación se expedirá y modificará por el H. Congreso de la Unión, a iniciativa que presentarán de común acuerdo la Federación y la mayoría de los Estados.
2. La determinación del impuesto se hará por juntas mixtas en las que ambas autoridades (Federación y Estados) estén representadas.
3. La recaudación corresponderá a los Estados.
4. El rendimiento se repartirá entre la Federación, los Estados y los Municipios, en la proporción que las entidades federales y locales acuerden, y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.⁴³

Los acuerdos alcanzados en esta segunda Convención han corrido con mejor suerte que los logrados en la primera, ya que podemos observar que la reforma hecha a la fracción

⁴³ Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., págs. 379-381.

XXIX del artículo 73 constitucional es una reproducción del inciso e), transcrito anteriormente. Los demás acuerdos fueron olvidados.

En 1947, bajo la presidencia del Licenciado Miguel Alemán, y siendo secretario de Hacienda el Licenciado Ramón Beteta, se convoca a una Tercera Convención Nacional Fiscal. En la convocatoria se expresaba que *"colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente, como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya, en 1925, se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido, sino por el contrario, empeorado, como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y Municipios, es ya insostenible; hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto; han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante pero que no aumentan los ingresos del Erario ni facilitan su control; se ha generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama"*.

Los objetos mínimos de la Convención, tal como los señaló el presidente Alemán, fueron:

a) Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;

b) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país - Federación, Estados y Municipios - deben distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;

c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Además de los representantes del gobierno federal y de las entidades, asistió, por primera vez a la Convención, una representación de los contribuyentes del país, que fueron nombrados por la Confederación de Cámaras de Comercio y por la Confederación de Cámaras Industriales.

Como ingresos privativos del Gobierno Federal se reconocieron el impuesto sobre la renta, aun cuando los Estados participarían en su producto, particularmente en las cédulas relativas a servicios personales y a inversiones de capital; impuesto sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

Se establecieron como ingresos privativos de las entidades y de los Municipios - en los cuales la Federación no tendría participación - los siguientes: impuesto predial, urbano y rústico; productos agrícolas; enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancías al menudeo, expendios de bebidas alcohólicas, impuestos sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado.

Como fuentes exclusivas de ingresos de los municipios se reconocieron: impuestos sobre diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, impuestos sobre servicios públicos municipales, licencias y registros.

Se establecieron como fuentes de tributación concurrente para la Federación, Estados y Municipios, sobre bases uniformes, los siguientes: un impuesto general sobre las ventas de la industria y el comercio e impuestos especiales sobre hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y venta de alcohol y de bebidas alcohólicas, cerveza, producción y venta de aguas envasadas y explotación de recursos naturales.

Fruto de los acuerdos alcanzados en esta tercera Convención, fue una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional por la que se agregó la producción y el consumo de cerveza, como fuente de tributación exclusiva para la Federación. En el producto de este impuesto los Estados y Municipios recibirían una participación del 40 por ciento.⁴⁴

En el mismo año de 1947, se aprobó una Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que sustituyó al antiguo impuesto del timbre sobre las ventas. Más adelante analizaremos con detalle esta Ley y su importancia relacionada con la coordinación fiscal.

1.5 EL SISTEMA COMPETENCIAL TRIBUTARIO.

⁴⁴ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. págs. 220-221

La coexistencia en nuestro sistema federal de tres sujetos tributarios activos distintos⁴⁵ (federación, entidades federativas y municipios) implica la necesidad de contar con un sistema competencial perfectamente definido que señale las atribuciones y los límites tanto del poder federal como de las entidades federativas, ya que se corre el riesgo de que un mismo ingreso, rendimiento o utilidad, se vea gravado por tres clases distintas de tributos.

El problema competencial a nivel impositivo en nuestro país deriva de la ausencia de normatividad a nivel constitucional, donde se demarquen claramente las potestades de cada nivel gubernamental en esta materia. Según Nuño Sepúlveda, los constituyentes de 1917 nunca se plantearon la idea de establecer en el texto constitucional una expresa delimitación competencial tributaria entre los distintos órdenes gubernamentales existentes buscando que ninguno de ellos se viera supeditado, en el ejercicio de su potestad impositiva, a otro de carácter externo.⁴⁶

La distribución de competencias en el sistema tributario mexicano se basa teóricamente en un sistema de atribuciones de la siguiente manera: las facultades explícitas

⁴⁵ A esto es preciso mencionar que únicamente la Federación y las entidades federativas tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los municipios solamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual está integrada por las contribuciones establecidas por las legislaturas estatales, según el artículo 115, fracción II Constitucional.

⁴⁶ Nuño Sepúlveda, José Ángel. APUNTES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE COMPETENCIAS FISCALES EN MÉXICO. Artículo aparecido en la Revista Hacienda Municipal, No. 52, septiembre a diciembre de 1995, Guadalajara, Jalisco. pág. 27

e implícitas del Gobierno Federal, las facultades reservadas a los Estados y las facultades relativas a la coincidencia que sobre una misma materia tienen la Federación y las entidades federativas.

Sin embargo, cabe mencionar que dicha distribución competencial no está basada por ningún dispositivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se fundamenta en diversos criterios técnico-jurídicos, emitidos por el Poder Judicial Federal, cuando le han sido sometidos a su consideración algunos conflictos sobre esta materia.

“Dentro del Sistema Constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se 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 ingresos (artículos 73-VII y 124); b) limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículos 73-X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117-IV, V, VI y VII y 118).”

Tesis Jurisprudencial número 11, apéndice al SJF, año 1965, parte 1ª, Pleno, página 42.

Analizaremos ahora los distintos preceptos constitucionales señalados por la anterior tesis jurisprudencial.

a) Artículo 124 constitucional. *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*. Este precepto es una copia de la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que establece: *“Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella a los Estados son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo”*. Sin embargo, cabe mencionar aquí lo señalado atinadamente por Sergio Francisco de la Garza⁴⁷: *“En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados.*

Por tanto, el artículo 124 - que es indudablemente aplicable a otras materias distintas de la tributación -, no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una

⁴⁷ De la Garza, Sergio Francisco. Op., Cit. pág. 231.

República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder implica ausencia de soberanía”.

La aplicación del artículo 124 a la materia tributaria suscitó desde un principio confusiones ya que la propia Constitución no aclaraba cuáles eran las facultades concedidas a los funcionarios federales. En el año de 1936, el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, envió un proyecto de reformas al Congreso de la Unión de los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución General de la República. Por la importancia que reviste la exposición de motivos de dicha iniciativa, ya que es la primera vez que de manera oficial se reconoce que significó un error el haber adoptado el sistema de la Constitución de los Estados Unidos, citaremos algunos párrafos:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente - lo que en sí mismo es un mal - sino que ni

siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República”.

“Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adaptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado durante por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de

*restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales”.*⁴⁸

b) Artículo 73, fracción XXIX. Este artículo entró en vigor el 1o. de enero de 1943, conforme al siguiente texto que se encuentra vigente hasta la fecha:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.

2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27.

3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro.

4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5. Especiales sobre:

⁴⁸ De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit., pág. 218.

- 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.*

- f) *Explotación forestal, y*

- g) *Producción y consumo de cerveza.*

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.⁴⁹

⁴⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Anaya Editores, México, 1997.

Podría darnos la impresión de que con la enumeración recientemente transcrita el problema competencial tributario quedaba resuelto, pues aplicando la regla prevista en el artículo 124, se concluye que los gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos distinta de las transcritas se entienden reservados a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios. Sin embargo, dicha suposición es del todo errónea pues los legisladores han olvidado incluir en el citado artículo los hechos generadores de los dos créditos fiscales más importantes para el Erario Federal: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, además de un número considerable de impuestos especiales y derechos.⁵⁰ El establecimiento del presente artículo significa que estos gravámenes únicamente puede establecerlos el Congreso Federal excluyendo la coincidencia en su gravamen de las entidades federativas.

c) Artículo 73, fracción VII. Margain Manautou, sobre este particular, menciona:

“En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos en los términos de la fracción VII del mismo artículo 73 Constitucional; o sea, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes

⁵⁰ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. DERECHO FISCAL. Editorial Themis, México, 1994. pág. 138

*para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes”.*⁵¹

Basándose en este criterio, el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y un cierto número de impuestos que no fueron sustituidos por el Impuesto al Valor Agregado, poseen el carácter de ser constitucionales a pesar de gravar fuentes de riqueza no contempladas en la mencionada fracción XXIX. Por ello, no resulta aventurado afirmar que prácticamente no existe ningún recurso económico generado en el país que no pueda ser objeto de un gravamen federal.

d) Artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII.

Este artículo contiene una serie de prohibiciones a la actividad económica de las entidades federativas que, a *contrario sensu*, redundan en atribuciones para la Federación todos los gravámenes del comercio exterior y una buena cantidad de los vinculados al comercio interior.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio;

⁵¹ Margain Manautou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Porrúa, México, 1996.

V. Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

e) Artículo 118, fracción I.

Dicho precepto señala que únicamente con autorización del Congreso de la Unión las entidades federativas pueden establecer determinados gravámenes sobre ciertas materias.

Artículo 118. Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

*I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.*⁵²

Por último, es menester mencionar que de acuerdo a lo señalado en el artículo 73, fracción X de la Constitución se otorgan facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, etc. De acuerdo con esto, se interpreta que sólo la Federación puede gravar dichas materias.

Como ya hemos podido apreciar, al no existir una expresa delimitación competencial en México de la materia tributaria se originan diversos problemas, sobre todo, referidos a la distribución de las fuentes de ingreso entre los tres órdenes de gobierno. Es por ello, que se originan una serie de facultades para los poderes que doctrinalmente se clasifican en: facultades explícitas, facultades implícitas y facultades coincidentes, por cierto, en México mal llamadas concurrentes.

Ya hemos citado que nuestro país adopta el sistema norteamericano de distribución de competencias, en donde se menciona que pertenecen a las entidades federativas todas aquéllas facultades que no están expresamente concedidas a la Federación. Esto queda plasmado en el artículo 124 constitucional.

⁵² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Anaya Editores, México, 1997.

Es en el artículo 73 de la Constitución donde se establecen las facultades explícitas del Congreso de la Unión. Una facultad explícita o expresa se refiere a aquellas materias que son otorgadas y ejercidas concreta y limitadamente por la Federación. Por lo tanto, la Federación no puede ejercitar facultades que no le han sido expresamente concedidas, pues si tratara de hacerlo incurriría en una invasión de competencias.

Las facultades implícitas se reconocen en nuestra Constitución en su artículo 73, fracción XXX, que establece: "*el Congreso tiene facultad para expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión*". Dichas facultades son las que el legislativo federal se otorga a sí mismo o puede otorgar a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio para ejercer alguna de las facultades explícitas. El maestro Tena Ramírez señala tres requisitos que se deben cumplir para el otorgamiento de una facultad implícita:

1. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;
2. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;

3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.⁵³

Las facultades concurrentes, según la doctrina norteamericana, son aquellas que pueden ejercitar las entidades partes de una federación, en tanto que el titular constitucional de ellas, la Federación, no las ejerza. Es decir, el ejercicio de dichas facultades por parte de las entidades está condicionado al hecho de que la federación no las ejercite. Respecto a esto, el maestro Tena Ramírez menciona acertadamente que el término "concurrente" ha sido utilizado de manera equivocada, ya que se le ha traducido literalmente del inglés, pero en castellano su significado es el acaecimiento o concurso de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo, lo que en la doctrina norteamericana no acontece. Por lo tanto, las facultades que son ejercidas simultáneamente por la federación y las entidades federativas deberían propiamente denominarse "coincidentes".

⁵³ Tena Ramírez, Felipe. Op., Cit. pág. 116

II. LA COORDINACIÓN FISCAL.

INTRODUCCIÓN.

Partiendo del hecho de que no existe en la Constitución Federal una delimitación expresa de los campos impositivos federal, estatales y municipales, se ha implementado como posible solución la coordinación fiscal entre los distintos órdenes de gobierno para evitar la coincidencia fiscal y, con ello, la múltiple tributación. Sin embargo, y como se demostrará fehacientemente más adelante, no nos encontramos ante una solución definitiva, ya que ante la carencia de normas constitucionales que definan con precisión el problema competencial, se ha originado un proceso de expansión del fisco federal, lo que conlleva un debilitamiento y dependencia progresivos de las entidades federativas ante el gobierno federal.

A pesar de que la recaudación ha aumentado favorablemente y se ha mejorado la colaboración administrativa entre la federación y las entidades federativas, la coordinación fiscal lejos de representar una solución idónea al complejo problema competencial, constituye un obstáculo más que, en la medida que crezca generará nuevos y mayores intereses creados que tenderán a alejarnos de la verdadera solución. *Por eso afirmamos que se trata de una cuestión que demanda atención inmediata a nivel de reforma*

constitucional; es más, nos atrevemos a afirmar que el actual sistema fiscal mexicano es un sistema obsoleto que requiere ser cambiado de manera inmediata.

2.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

La coordinación fiscal es definida por Arrijo Vizcaíno como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las entidades federativas 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.⁵⁴

El fundamento constitucional de la coordinación fiscal se encuentra en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, que establece: "*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine*". Esta ley secundaria federal que se menciona es la Ley de Coordinación Fiscal, punto de partida del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (SNCF).

Las entidades que deseen integrarse al SNCF, lo harán mediante Convenio de Adhesión que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser aprobado por su Legislatura. Esta adhesión supone la totalidad de los ingresos federales,

⁵⁴ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Op., Cít. pág. 114

pues no pueden negociarse impuestos específicos. El Distrito Federal queda incorporado automáticamente al SNCF.

Al adherirse, renuncian a un conjunto considerable de impuestos (al menos potenciales), a cambio de recibir las participaciones federales contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal. De esta forma, el SNCF es en la práctica el que regula y delimita las funciones en materia fiscal para cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Es preciso aclarar que las contribuciones especiales no son las únicas de ser susceptibles de ser participables, pues en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal se detalla lo que es la recaudación federal participable (RFP), que será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción del petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Tampoco forman parte de la RFP, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Para poder colaborar en la administración de los ingresos federales, las entidades celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un Convenio de Colaboración Administrativa.⁵⁵ En este convenio se establece una serie de funciones que las entidades y municipios deben realizar en relación con el registro de contribuyentes y la recaudación.

⁵⁵ En el Anexo del presente trabajo se puede encontrar el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa.

fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las entidades toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos incentivos económicos. Los convenios también establecen que la recaudación y administración de los ingresos que se deriven de la tenencia o uso de vehículos y del cobro de multas impuestas por las autoridades federales serán realizadas por las entidades. Éstos aceptan llevar a cabo programas de verificación y de fiscalización y gozan de la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. Por su parte, la federación asume las responsabilidades de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria en las entidades.⁵⁶

A partir del pasado año de 1997, se concertó un nuevo tipo de convenio de colaboración administrativa entre la federación y la entidad federativa de que se trate que incluye nuevas facultades y responsabilidades. De los diversos puntos a resaltar, están los siguientes:⁵⁷

a) En lo que respecta a la recaudación, se incorporan al control de obligaciones los impuestos especiales sobre producción y servicios del régimen simplificado; además, los

⁵⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. EL FEDERALISMO MEXICANO: FUNCIONAMIENTO Y TAREAS PENDIENTES. Artículo aparecido en el libro ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO?. Alicia Hernández Chávez (coordinadora), Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pág. 122

⁵⁷ Página en Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

incentivos se incrementan a un 50 por ciento tratándose de impuestos y recargos, y a un 80 por ciento tratándose de los gastos de ejecución.

b) Las entidades federativas recibirán, de conformidad con este nuevo convenio, por las actividades de administración fiscal que realicen, los siguientes incentivos económicos:

- 100 por ciento por fiscalización del impuesto al valor agregado y sus accesorios.

- 75 por ciento del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora sobre dichos gravámenes.

- 75 por ciento del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al activo y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora sobre dichos gravámenes.

- 100 por ciento por fiscalización del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de los contribuyentes sujetos al régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

- 100 por ciento por el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y accesorios.

- 50 por ciento por impuestos y recargos derivados de la vigilancia de cumplimiento de obligaciones de los impuestos sobre la renta, valor agregado, al activo y especial sobre producción y servicios.

- 80 por ciento por gastos de ejecución derivados de la vigilancia del cumplimiento de obligaciones.

- 100 por ciento por honorarios de notificación.

- 100 por ciento por el derecho de vigilancia de la obra pública.

- 100 por ciento por derechos de servicios turísticos.

- 90 por ciento por derechos del uso o goce de la zona federal marítimo terrestre.

- 100 por multas federales fiscales derivadas de la fiscalización.

- 100 por multas federales fiscales derivadas de la verificación del padrón de contribuyentes.

- 100 por multas federales fiscales derivadas de la verificación de máquinas registradoras de comprobación fiscal.

- 100 por ciento por multas federales fiscales derivadas de la vigilancia del cumplimiento de obligaciones.

- 98 por ciento por multas administrativas federales no fiscales.

- 100 por ciento por los vehículos ilegales embargados precautoriamente. (en especie)

- 100 por ciento por las multas derivadas de los vehículos ilegales embargados precautoriamente.

- 95 por ciento por la enajenación de vehículos ilegales inutilizados.

Cabe aquí precisar que no se incluyen dentro de la RFP los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos.

2.2 ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

En el artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal se mencionan los organismos que coadyuvaran en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ellos son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de Hacienda de cada entidad. La Reunión Nacional sesionará cuando menos una vez al año, en donde se propondrán las medidas tendientes a actualizar o mejorar el SNCF.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales está integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por representantes de ocho entidades, uno por cada región en que se organiza la administración tributaria nacional. Su función principal es el vigilar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en las políticas fiscales.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que realiza estudios sobre el SNCF, la legislación tributaria vigente en la federación y cada una de las entidades; sugiere medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr una más equitativa distribución de los ingresos; actúa como consultor técnico de las haciendas públicas y capacita técnicos y funcionarios fiscales.

La Junta de Coordinación Fiscal es la instancia administrativa donde los contribuyentes denuncian las violaciones de disposiciones estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal. Se integra con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.3 ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

De las diversas conclusiones a las que se llegó en la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, una de las más interesantes fue la recomendación de establecer un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la federación y las entidades de las principales fuentes de gravamen, determinándose que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo entre la federación y las entidades, sin hacer caso omiso de las necesidades de los municipios que les permitiera reafirmar las

bases de su autonomía.⁵⁸ Para llevar a efecto lo establecido en este plan, se creó la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

En 1948 se promulgó la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, con la que puede decirse nace propiamente la coordinación fiscal entre la federación y las entidades. De acuerdo con ella, los comerciantes estaban gravados con una tasa del 1.8 por ciento sobre los ingresos brutos que percibieran como consecuencia de la enajenación de bienes muebles, los arrendamientos mercantiles, los servicios mercantiles y las comisiones. Se permitía a las entidades hacer convenio con el gobierno federal a fin de percibir una tasa del 1.2 por ciento, que en total podía hacer llegar el gravamen a un 3 por ciento. Las entidades suscribientes de este convenio derogaban o suspendían sus impuestos locales al comercio y la industria. Tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades podían ser administradores del impuesto.

De manera inmediata la mitad de las entidades se coordinaron, ya que sus propios impuestos al comercio y a la industria eran inferiores a la tasa del 1.2 por ciento que establecerían al coordinarse, lo que les representaba una ventaja económica. Sin embargo, la coordinación en este impuesto sufrió un grave estancamiento por que a las entidades más fuertes económicamente no les resultaba conveniente coordinarse.⁵⁹

⁵⁸ CURSO SOBRE EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1992. pág. 40

⁵⁹ Ibidem., págs. 42-43.

La primera Ley de Coordinación Fiscal se promulgó en 1953. Uno de sus puntos más importantes fue la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios. La Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de cada una de las siguientes secretarías: Hacienda, Economía y Gobernación; por cinco representantes de las entidades federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, solo con voz informativa. Las actividades a desarrollar por esta Comisión, eran las siguientes:

- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y estatales, procurando una distribución equitativa de los ingresos entre la federación, las entidades, el Distrito Federal, los municipios y los territorios.

- Asesorar al gobierno federal y a las entidades en la expedición de leyes fiscales, a la vez que servir de conducto a las entidades para las modificaciones fiscales que soliciten y fijar las participaciones.

- Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que correspondan a las entidades y a los municipios.

- Evitar restricciones indebidas al comercio, a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada entidad.⁶⁰

La segunda Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980 vino a sustituir al sistema de participaciones establecido en el ISIM y los impuestos especiales. En ese mismo año se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) en lugar del ISIM, y se estableció un convenio de adhesión al SNCF, mediante el cual las entidades se comprometieron a limitar su capacidad recaudadora y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento, es decir, compensar a las entidades que recibieran una participación menor que los ingresos que hubiese obtenido en el esquema impositivo previo. El nuevo esquema de participaciones estuvo integrado por tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal. En 1990, se rediseñaron los mecanismos de asignación de las participaciones para incorporar un claro criterio redistributivo y, a la vez, alentar una mayor generación de ingresos propios a nivel local.

Fondo General de Participaciones (FGP). Por el monto de ingresos participables que distribuye es el más importante de los que existen. Actualmente se constituye con el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, que se distribuirá conforme a lo siguiente:

⁶⁰ Martínez Almazán, Raúl. Op., Cit. pág. 43

I. El 45.17 por ciento del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al iniciarse cada ejercicio.

II. El 45.17 por ciento en los términos del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal. (Coeficiente de participación de cada entidad).

Fórmula:

$$\frac{\text{coeficiente de participación de la 2a. parte del FGP del año inmediato anterior} \times \text{impuestos asignables del año inmediato anterior}}{\text{impuestos asignables de dos años anteriores}}$$

= RESULTADO PRELIMINAR

RESULTADO PRELIMINAR

$$\frac{\text{RESULTADO PRELIMINAR}}{\text{SUMA DE RESULTADOS}} = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

PRELIMINARES DE LAS 32 ENTIDADES

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

Como podemos apreciar, los criterios utilizados para distribuir los recursos del FGP son, en primer lugar, el crecimiento demográfico de cada entidad no importando otros criterios sociales o económicos, después, la eficiencia para recaudar impuestos y, por último, un criterio compensatorio buscando equilibrar el desarrollo económico de las entidades más pobres. Sin embargo, esta forma de distribución ha sido duramente criticada por las entidades federativas, pues la consideran inequitativa e injusta. Ante esto, debemos recordar que la recaudación en nuestro país se encuentra profundamente centralizada. Prueba de ello es el siguiente cuadro

CUADRO 1

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS POR ÓRDENES DE GOBIERNO (1900-1992) ⁶¹			
AÑO	FEDERACIÓN	ENTIDADES	MUNICIPIOS
1900	63.0	24.1	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1949	83.0	14.2	2.8
1958	81.8	15.0	3.2
1967	87.9	10.5	1.6
1977	91.1	7.7	1.2
1980	89.4	9.4	1.1
1982	90.7	8.3	1.0
1985	82.6	15.0	2.4
1992	73.6	21.9	4.5

Fondo de Fomento Municipal (FFM). Fue establecido mediante reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en 1981, buscando fortalecer las finanzas municipales. Desde 1991, el

⁶¹ Cuadro citado por Roberto Ortega Lomelín pág. 343.

Distrito Federal participa de este fondo. En la actualidad está conformado por el 1 por ciento de la RFP, como resultado de la desaparición del fondo para el Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano, cuyos recursos pasan a integrarse a este fondo.

El nuevo procedimiento para la distribución del FFM es:

- a) el 16.8 por ciento se destinará a formar un FFM.

- b) el 83.2 por ciento incrementará el FFM, y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en derechos. Sin embargo, dado que desde 1995 todas las entidades se encuentran coordinadas en materia de derechos, todas ellas participan del 100 por ciento de los recursos con que se integra el FFM.

Existen además conceptos diferentes al FFM que son asignados a los municipios de la siguiente manera: reciben el 0.136 por ciento de la RFP los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

Reciben el 3.17 por ciento del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho adicional sobre el mismo, los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

La distribución de los recursos con que se integra el FFM se realiza a través de un procedimiento vigente desde 1994, es decir, con un coeficiente calculado como lo proporción que representa el producto del coeficiente de participaciones que le correspondió a cada entidad en el FFM el año inmediato anterior, multiplicado por la tasa de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, de los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo (respecto de la suma de la misma operación para todas las entidades del país).⁶²

A pesar de los cambios introducidos, sigue persistiendo una gran paradoja en este fondo, pues el Distrito Federal, pese a no contar con ningún municipio, sigue cobrando más del 20 por ciento de los recursos del FFM.⁶³

Redistribución con base en el criterio de ingreso "per capita" homogéneo.

⁶² Ortiz Ruíz, Miguel. LA MECANICA DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS (UN EJEMPLO NUMÉRICO). INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1996. pág. 246

⁶³ "Las participaciones es 1997". Artículo aparecido en LA JORNADA, Lunes 11 de noviembre de 1996. pág. 54

	Porcentaje de participación respecto al total	Porcentaje de la población total	Diferencia (%)
Distrito Federal	15.37	10.13	1.51
México	10.11	12.08	0.83
Veracruz	6.94	7.66	0.90
Jalisco	5.48	6.52	0.84
Tabasco	4.65	1.84	2.52
Hidalgo	4.04	2.32	1.74
Puebla	3.74	5.07	0.74
Chiapas	3.58	3.95	0.91
Nuevo León	3.51	3.81	0.92
Guanajuato	3.42	4.90	0.70
Sonora	3.08	2.24	1.37
Michoacán	2.91	4.36	0.67
Chihuahua	2.78	3.00	0.93
Baja California	2.70	2.04	1.32
Tamaulipas	2.55	2.76	0.92
Sinaloa	2.54	2.71	0.94
Guerrero	2.43	3.22	0.75

Oaxaca	2.40	3.71	0.65
Coahuila	2.36	2.42	0.97
San Luis Potosí	1.81	2.46	0.73
Yucatán	1.74	1.67	1.04
Morelos	1.49	1.47	1.01
Querétaro	1.44	1.29	1.12
Zacatecas	1.39	1.57	0.88
Durango	1.35	1.66	0.81
Campeche	1.19	0.65	1.83
Aguascalientes	1.00	0.88	1.14
Tlaxcala	0.95	0.93	1.02
Nayarit	0.82	1.01	0.81
Quintana Roo	0.75	0.60	1.25
Colima	0.70	0.52	1.35
Baja California Sur	0.62	0.39	1.59

2.4 AVANCES Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO HACENDARIO⁶⁴

A continuación, se muestra un recuento de las principales acciones emprendidas por el Gobierno de la República en materia de Federalismo Hacendario, es decir, las acciones en torno al ingreso, el gasto público y el financiamiento.

A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.51 al 20 por ciento, de la recaudación federal participable. Esta medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones en 1996, experimentaran un crecimiento real del 8 por ciento, con relación al año anterior.

En los primeros nueve meses de 1997 (enero-septiembre), las participaciones a entidades federativas registraron un incremento de 11.7 por ciento real respecto al mismo lapso de 1996, al sumar 71 mil 351.1 millones de pesos.⁶⁵

Hoy, de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997,

⁶⁴ Información obtenida en la página de Internet de la Presidencia de la República.

⁶⁵ Reforma, Sección Negocios, viernes 5 de diciembre de 1997.

43.84 por ciento del gasto total del Gobierno Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales:

a) Con la adición del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les entrega directamente el 20 por ciento de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8 por ciento que se obtiene por el tabaco.

b) Las participaciones que la federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos en los que se realizan operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real del 18 por ciento.

c) Los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad en esos municipios. Para apoyar en mayor medida esta decisión a partir de 1996 se realizaron los siguientes cambios:

1. Se incrementó en 150 por ciento las aportaciones de la federación a dichos fondos, pasando del 10 al 25 por ciento de los ingresos brutos. Esto significa otorgar aproximadamente 50 por ciento de los ingresos netos que se captan en los puentes de peaje. Por este concepto la Federación aportó en 1996 recursos adicionales por cerca de 84 millones de pesos.
2. A fin de que las entidades federativas donde se encuentran los puentes puedan extender los beneficios del Fondo a todos sus municipios, se dividirá la aportación entre el estado y el municipio en partes iguales.
3. Hasta 1995 los estados y municipios debían contribuir con un peso cada uno, por cada peso que el Gobierno Federal aportaba al Fondo. A partir de 1996, con el fin de lograr que los recursos del Fondo se aprovechen en su totalidad, se modificó el esquema de proporciones, de tal forma que por cada peso que la Federación aporte, los estados y municipios contribuyan con 20 centavos.

Ante las dificultades financieras que experimentaron diversos estados y municipios como resultado de la crisis económica, el Gobierno Federal decidió apoyar su esfuerzo de pago a través del Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de sus deudas en UDIS.

Los resultados obtenidos con este programa fueron satisfactorios: al 30 de septiembre de 1996 el 78 por ciento del saldo total de la deuda de los estados y municipios contratada con el sistema bancario se encontraba reestructurado en UDIS.

Es importante destacar que los estados y municipios realizaron un importante esfuerzo de reducción de sus obligaciones al optar, la mayoría de ellos, por una amortización anticipada de entre el 20 y el 30 por ciento de sus deudas. Con esto lograron una menor carga financiera en sus presupuestos y una mayor disponibilidad de recursos para las tareas prioritarias.

Se ha promovido la promulgación de leyes estatales de deuda pública.

Adicionalmente se llevaron a cabo otras medidas que hicieron posible fortalecer las finanzas estatales:

- Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que facultan a las entidades federativas para que, a partir de 1996, establezcan derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.

- A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación de establecer el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 1997 este impuesto puede establecerse también por los gobiernos locales.
- Se derogó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en la materia determinen.
- Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.
- En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de reestablecer el impuesto a nivel federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corresponderán en su totalidad a las entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y 1999, en función del restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995.
- Se incorporó el Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56 por ciento de la recaudación federal participable al 1 por ciento.

- Se cambió el periodo de entrega de la Reserva de Contingencia creada con el propósito de garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable. Hasta 1995, se entregaba 50 por ciento cuatrimestralmente y 50 por ciento al final del ejercicio. A partir de 1996, el 90 por ciento se distribuye mensualmente y el 10 por ciento restante al cierre del ejercicio.

En el reciente periodo ordinario de sesiones del Congreso (1997) se aprobaron dos importantes iniciativas en apoyo a las finanzas estatales:

1. El aumento del impuesto sobre la renta a los premios de loterías, rifas y sorteos del 15 al 21 por ciento, no obstante que esta tasa se reduce a 15 por ciento en las entidades que apliquen un impuesto local con una tasa de 6 por ciento. Este mecanismo les permitirá ejercer una potestad que ya tenían, la uniformar la carga fiscal a nivel nacional. Con esta medida, las entidades federativas podrían obtener recursos anuales superiores a los 220 millones de pesos.
2. Encontrar mecanismos que hagan posible corregir situaciones de sobreendeudamiento de estados y municipios, condición básica para recuperar el acceso al crédito público y privado, componente fundamental que permite complementar los ingresos propios.

Para el presente año de 1998, todos los municipios del país, independientemente del partido político al que pertenezcan sus autoridades, recibirán recursos adicionales por casi

14 mil millones de pesos, lo cual representa un incremento del 53.71 por ciento, con respecto a 1997.

Fuente	Ingresos Municipales estimados para 1997	Ingresos Municipales estimados para 1998
Fondo General de Participaciones	\$12,992,504,500	\$16,595,118,600
Fondo de Fomento Municipal	\$3,516,964,300	\$4,535,837,600
Otros ingresos del Ramo 28	\$2,087,287,700	\$2,556,306,000
Fondo para Infraestructura (1)	\$7,268,000,000	\$9,260,000,000
Fondo de Fortalecimiento (2)		\$6,810,000,000
TOTAL	\$25,864,756,500	\$39,757,262,200
INCREMENTO		\$13,892,505,700 + 53.71%

Además de eso, los ayuntamientos recibirán el 70 por ciento del total de la recaudación proveniente del nuevo régimen de pequeños contribuyentes. Con estas reformas, todos los ayuntamientos del país tendrán una participación en el ingreso fiscal participable del 8.5 por ciento para 1988 y del 9.5 por ciento para 1999, lo cual constituye

el mayor volumen de ingreso para los municipios en la historia de México después de la Revolución.

(1) La cifra no incluye crédito a la palabra y becas en solidaridad, las cuales serán cubiertas por el gobierno federal en adición a este fondo. Para 1998 se eliminan una serie de candados que permitían a los gobernadores impedir que fluyeran los recursos a los ayuntamientos.

(2) Este nuevo fondo es equivalente al 1.5 por ciento total de la recaudación federal participable y para 1999 se incrementará al 2.5 por ciento de dicha recaudación. Con estas nuevas reglas, en 1998 los municipios en México recibirán por ley 8.5 centavos de cada peso recaudado, mientras que para 1999 les corresponderán 9.5 centavos de cada peso recaudado.

2.5 Ramo 26 - Superación de la pobreza - de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁶⁶

Proceso de Descentralización

⁶⁶ Información obtenida de Internet en la página de la Secretaría de Desarrollo Social.

La política de superación de la pobreza incluye la estrategia de descentralización de atribuciones y recursos a estados y municipios. El proceso de descentralización se profundizó en 1995 con la transferencia hacia estados y municipios de la mitad de los recursos del Ramo 26. A partir de 1996 la descentralización se fortaleció al transferirse el 65 por ciento del gasto del Ramo 26 a los municipios, a través de los gobiernos estatales.

La descentralización del Ramo 26, Superación de la Pobreza, se orienta por los siguientes principios:

- Distribuir los recursos con transparencia;
- Garantizar equidad en la asignación a los estados y municipios;
- Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza;
- Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

Con el propósito de otorgar mayor transparencia y equidad en la asignación del presupuesto, la distribución de los recursos descentralizados se realiza mediante la aplicación de una fórmula basada en indicadores de pobreza que se difunde públicamente.

Instrumentos de Operación

En el primer mes del año, la SEDESOL da cuenta a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social, de la Cámara de Diputados, de la fórmula y metodología utilizada para la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal entre las entidades federativas, la cual, una vez aprobada, se publica en el Diario Oficial de la Federación (enero 5 de 1996 y enero 2 de 1997).

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) es el instrumento de coordinación intergubernamental entre los gobiernos federal y estatal. En los CDS se asientan los compromisos de distribuir en forma transparente y equitativa los recursos para superar la pobreza, la participación más activa de los ayuntamientos en la aplicación del gasto público, la libre definición por parte de los ayuntamientos y las comunidades de las obras y proyectos, así como la difusión pública de los recursos asignados y los resultados obtenidos, a nivel estatal y municipal.

Asimismo, al inicio de cada año la SEDESOL conviene con los gobiernos de los estados en el marco de los CDS, la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base en indicadores de pobreza, con el compromiso por parte de los gobiernos estatales de publicar en el correspondiente órgano oficial de difusión, la distribución de los recursos entre los municipios.

La comunidad propone las obras que habrán de realizarse ante el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) o la instancia correspondiente. El CDM integra los expedientes técnicos del municipio y los turna para su aprobación y liberación de recursos al Comité de Planeación para el Desarrollo de Estado (COPLADE).

Una vez concluidos los procesos de programación, presupuestación, ejecución, gasto y comprobación, la SEDESOL a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y las delegaciones estatales, establece con los gobiernos estatales y los Consejos de Desarrollo Municipal (comunidades) un programa de evaluación integral a efecto de valorar avances, detectar deficiencias, medir los impactos en el nivel de vida y mejorar la operación de los programas.

El Ramo 26 opera mediante dos fondos: el de Desarrollo Social Municipal y para el Desarrollo Regional y el Empleo, concentrando los esfuerzos principalmente en las regiones consideradas como prioritarias por sus condiciones de marginación.

Consejo de Desarrollo Social Municipal

El programa de obras y acciones que se emprende con los recursos descentralizados a los municipios, es definido por el Consejo de Desarrollo Social Municipal (CDSM).

El FDSM es el instrumento de planeación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, donde se decide el destino de sus recursos y la prioridad de las obras, y es el órgano responsable de la promoción, selección, programación, control, vigilancia, seguimiento y evaluación de las acciones del FDSM.

El Consejo está integrado por el presidente municipal (presidente del Consejo), por representantes de los comités comunitarios (electos en asambleas comunitarias), por un vocal de control y vigilancia (designado por los miembros del Consejo) y, dado el caso, por un equipo asesor (que se compone de representantes del gobierno estatal y de Sedeso), los cuales no tienen derecho a voto).

A la fecha existen Consejos constituidos en alrededor del 95 por ciento de los municipios del país.

Fórmula para la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26 en 1997

En 1996 el presupuesto del Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuyó entre las entidades federativas de acuerdo a una fórmula basada en indicadores sociales verificables por todos los interesados y como resultado de este proceso, los estados con

mayores niveles de pobreza recibieron proporcionalmente más recursos, de acuerdo con sus necesidades.

La fórmula y la metodología aplicadas para la distribución entre las entidades federativas de las erogaciones federales previstas para el FDSM del Ramo 26, se basan en la información de la muestra del uno por ciento del XI Censo General de Población y Vivienda, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La metodología está sustentada en el Índice Global de Pobreza y se desarrolla en dos etapas. En la primera se identifica de entre la población total, con base en las brechas de pobreza, sólo a quienes no alcanzan a satisfacer mínimamente sus necesidades básicas. La segunda consiste en reunir regionalmente a todos los hogares identificados como pobres extremos.

Las necesidades básicas que se identifican son las siguientes:

- Ingresos por persona;
- Rezago educativo promedio hogar;
- Espacio de la vivienda;
- Disponibilidad de la electricidad-combustible;
- Disponibilidad de drenaje.

2.5 a) Fórmula utilizada por el Estado de Guanajuato para la distribución de recursos del ramo 00026 estatal y del Fondo de Desarrollo Social Municipal proveniente del ramo 00026 Federal.

A partir de que el estado de Guanajuato viene siendo gobernado por el Partido Acción Nacional, sus autoridades han venido implementando una fórmula de distribución de los recursos federales distinta a la utilizada por el Gobierno Federal. Es en la actual administración, que preside Vicente Fox Quezada, cuando se pone en funcionamiento la fórmula que abajo se señala.

I. La fórmula utilizada por el Gobierno del estado de Guanajuato para la distribución de los recursos del ramo 00026 estatal y del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026 Federal en 1997, está compuesto de la siguiente manera.

El % de asignación para cada municipio, se obtiene de la suma de cuatro indicadores:

Población total (50%) + Número de localidades (5%) + Eficiencia de la Administración Municipal (5%) + Nivel de vida (40%). A cada indicador se le da un peso específico, ponderándolos con el porcentaje correspondiente en la parte superior.

2.6 PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998

VII. AVANCES EN EL FEDERALISMO

Este capítulo expone los avances que en materia de gasto público fortalecerán nuestro federalismo. A través de tres vertientes, el Ejecutivo Federal pretende dar seguridad jurídica a los recursos que otorga a los gobiernos locales, fortalecer sus haciendas, y acercar con la comunidad a los administradores directos del gasto.

La primera vertiente consiste en la creación del Ramo 33 de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios que incluirá los recursos para educación básica y normal, salud, e infraestructura municipal. La segunda se dará por medio de un programa que busca avanzar en el saneamiento financiero de las haciendas locales. Y la tercera a través de la descentralización de programas y actividades institucionales bajo responsabilidad de las dependencias federales en favor de las entidades federativas.

El avance que se alcanzará en esta materia será de tal magnitud que en 1998 los gobiernos locales ejercerán una proporción del gasto primario mucho mayor que la correspondiente al Gobierno Federal: 33 por ciento contra un 28 por ciento.

TEMAS RELEVANTES DEL CAPÍTULO:

I. Las tres vertientes del federalismo

La transferencia de los recursos hacia las autoridades estatales y municipales se ha llevado a cabo hasta ahora mediante dos vertientes principales:

1. La primera, es el resultado de un acuerdo entre la Federación y las entidades federativas para la distribución de la recaudación de impuestos, cuyo marco normativo es la Ley de Coordinación Fiscal, y

2. La segunda, mediante el ejercicio descentralizado del gasto programable federal. En este caso, la transferencia de recursos se hace generalmente con base en convenios de coordinación.

•El Ejecutivo Federal puso a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que abre una tercera vertiente del Federalismo para trasladar el gasto federal a los gobiernos estatales y municipales mediante la figura de aportaciones federales. En consonancia con tal iniciativa, el Proyecto de Presupuesto de Egresos incorpora el nuevo Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades y Municipios, por medio del cual se transferirán a los estados, municipios y al Distrito Federal los recursos

para educación básica y normal, para los servicios de salud, y los relacionados con el desarrollo de la infraestructura en los municipios, mismos que hasta ahora se canalizan por los ramos 25, 12 y por el Fondo de Desarrollo Social Municipal del 26, respectivamente.

•La adición a la Ley de Coordinación Fiscal plantea la creación de tres fondos que conformarían las aportaciones federales:

•el primero sería el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, FAEB;

•el segundo, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA, y

•el tercero que se denominaría Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, FAISM.

•Para los dos primeros, se incluirán los recursos necesarios para la operación de los servicios transferidos. En el caso del FAISM, su monto se presupuestará al inicio del ejercicio fiscal como un porcentaje equivalente de la recaudación federal participable, quedando éste fijo para todo el año.

Desarrollo de la infraestructura social municipal

•Se propone que durante 1998 se transfieran a través del FAISM, 9,262.6 millones de pesos hacia los municipios del país, vía las autoridades estatales, para atender necesidades en agua potable, alcantarillado, electrificación, urbanización y caminos rurales, e infraestructura educativa y de salud, entre otras, de la población en pobreza extrema.

Salud y asistencia social

•El Proyecto de Presupuesto de Egresos propone, a través del FASSA, canalizar a los gobiernos estatales 12,503.1 millones de pesos, lo que representaría un incremento real del 14.3 por ciento respecto al nivel ejercido de manera descentralizada durante 1997.

•Adicionalmente, también los gobiernos locales ejercerán los recursos de los programas de asistencia social, por 781.1 millones de pesos que representan un crecimiento real de 22.4 por ciento respecto a 1997.

•En suma, el gasto que se propone sea ejercido de manera descentralizada por las entidades, en salud y asistencia social, asciende a 13,284.2 millones de pesos, monto superior en 14.8 por ciento a lo erogado en el año anterior.

Educación

•Para la prestación de los servicios de educación básica y normal a cargo de las autoridades estatales y del Distrito federal se presenta a la consideración un gasto de 87,912.1 millones de pesos, el cual es mayor en 13.0 por ciento real que el de 1997.

•Por su parte, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas tiene previsto transferir 2,013.6 millones de pesos, al amparo de los convenios suscritos con los estados de la Federación para que éstos sean los responsables de la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades, excepto educación especial.

•Para las instituciones estatales de educación media superior y superior se propone destinar 12,290.9 millones de pesos, que representan un aumento real de 11.4 por ciento respecto al cierre previsto en 1997.

•En suma, el gasto educativo que será ejercido en forma descentralizada por las autoridades locales ascenderá a 102,658.4 millones de pesos, que es superior en 13.5 por ciento real que el de 1997.

II. Gasto descentralizado

•Además de los apoyos mencionados, los gobiernos estatales ejercerán descentralizadamente algunos programas y actividades institucionales de diversas

dependencias del Ejecutivo Federal como son: Sagar, SCT, Segob y SHCP. Los recursos que ejercerán los gobiernos locales por esto conducto sumarán 10,567.7 millones de pesos.

- Los programas y actividades por descentralizar para impulsar el desarrollo agropecuario:

- Alianza para el Campo.

- Programa de Descentralización de los Distritos de Riego.

- Creación de infraestructura hidroagrícola.

- Programas y actividades por descentralizar para fortalecer la infraestructura del transporte:

- Conservación y mantenimiento de la red carretera federal secundaria.

- Construcción, reconstrucción y conservación de caminos rurales.

- Los apoyos que se canalizarán a los estados a través de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda son para:

- el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y

- el Programa para el Fortalecimiento de la Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas.

- El presupuesto que se propone en 1998 para que las entidades y los municipios lo ejerzan en forma descentralizada, mediante los siete rubros identificados, asciende a 136,277.8 millones de pesos, monto superior en 13 por ciento real al ejercido en 1997.

- Los recursos derivados de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal junto con los que se descentralizan por la vía del gasto programable de algunas dependencias federales, ascenderán a 249,716.4 millones de pesos, 11 por ciento mayores que los que ejercieron las entidades y municipios en 1997. Dicho monto es equivalente al 54.9 por ciento de la recaudación federal participable estimada en la Iniciativa de Ley de Ingresos presentada a consideración del H. Congreso de la Unión.

- El gasto neto descentralizado, incluidas las participaciones a entidades federativas y municipios, representa el 33 por ciento del gasto primario, el cual es mayor que la proporción que ejerce en forma centralizada la Administración Pública Federal, la que representa un 27.4 por ciento.

XII. PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Este capítulo presenta un análisis del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y muestra la evolución que ha experimentado en los últimos años en beneficio de las entidades federativas y los municipios. Prueba de ello es que las participaciones crecerán un 8.72 por ciento en términos reales en 1998 y su monto será el mayor de la década. Así, las participaciones tendrán un crecimiento acumulado desde 1995 de 32.2 por ciento, el cual es casi el doble que el que tendrá la economía en el mismo lapso.

TEMAS RELEVANTES DEL CAPÍTULO:

I. Antecedentes del Sistema de Coordinación Fiscal.

II. Recursos que reciben los gobiernos locales por la vía del Sistema de Coordinación Fiscal

- Fondo General de Participaciones.

- Fondo de Fomento Municipal.

- Coordinación en derechos.

- Participación directa en la recaudación del IEPS.

- Participación en el ISAN.
- Adicional sobre hidrocarburos.
- Participación en el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos.
- Reserva de contingencia.
- Puentes de peaje.

III. Distribución del Fondo General de Participaciones

- Un 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes.
- Un 45.17 por ciento con base en la recaudación de impuestos asignables.
- Un 9.66 por ciento en proporción inversa a las participaciones por habitantes.

IV. Reformas al Sistema de Coordinación Fiscal para fortalecer los ingresos de los gobiernos locales

XV. PROYECTOS DE PRESUPUESTO DEL GASTO PROGRAMABLE DIRECTO DEL PODER EJECUTIVO, DE LOS SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS, Y DE LAS APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES Y MUNICIPIOS

El capítulo presenta la propuesta de gasto programable consolidado del Poder Ejecutivo por un monto de 602 mil 500 millones de pesos, cantidad superior en 5.4 por ciento real respecto al cierre previsto de este año. De este monto, 331 mil 777 millones de pesos corresponden a las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada, 472 millones de pesos a los Tribunales Administrativos, y 270 mil 251 millones de pesos a las entidades paraestatales de control directo. El capítulo muestra que el gasto directo de la Administración Pública Centralizada representa sólo el 16.2 por ciento del gasto programable. El resto se destina a cubrir las previsiones y las aportaciones para las entidades federativas, y las ayudas, subsidios y transferencias de los organismos y empresas.

TEMAS RELEVANTES DEL CAPÍTULO:

I. Gasto programable de la Administración Pública Centralizada en clasificación económica y en clasificación administrativa.

- Gasto directo.

- Inversión física.

- Previsiones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios.

- Subsidios y transferencias para las entidades paraestatales.

II. Gasto programable de las entidades paraestatales de control directo presupuestario.

- Gasto programable en clasificación económica y en clasificación administrativa.

- Inversión física.

III. Subsidios y transferencias a entidades paraestatales de control directo presupuestario.

- Transferencias estatutarias a la seguridad social.

- Subsidios y transferencias.

IV. Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios.

Resumen General de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Fortalecimiento Municipal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

1.- En relación a las participaciones federales (Ramo 28), estas conservan su régimen anterior, es decir, la formula del 80-20, federación-estados y la reproducción de esta formula estados-municipios. Sin embargo, cabe mencionar los siguientes beneficios conseguidos en la gestión parlamentaria como sigue:

En 1997, de un presupuesto estimado de participaciones de 87,000 millones de pesos para estados y municipios, al cierre del presente ejercicio se habrán ejercido aproximadamente 92,000 millones. Respecto de esta cifra habrá un crecimiento nominal para 1998 de cerca del 22%, ya que se estiman 113,000 millones en el presupuesto para ramo 28, en virtud del crecimiento en la recaudación. (crecimiento)

Así mismo, se adicionó un artículo 3-b a la ley de coordinación fiscal, para que los municipios reciban el 70% de lo que se recaude como resultado de los actos de verificación que las autoridades municipales realicen a los contribuyentes que tributen en la sección III del capítulo VI del título IV de la ley del I.S.R. "pequeños contribuyentes". (en términos del convenio respectivo, por lo que es optativo para los municipios). (crecimiento)

2.- Se crea en el presupuesto un nuevo ramo 33, que regula la adición de un quinto capítulo a la ley federal de coordinación fiscal. En esta reforma, se crea el concepto de aportaciones federales distinguiéndolas de las participaciones hasta hoy conocidas.

Dichas aportaciones se dividen en cinco fondos (el ejecutivo propuso tres solamente):

I.- Fondo de aportaciones para la educación básica. (recursos para estados)

II.- Fondo de aportaciones para los servicios de salud. (recursos para estados).

III.- Fondo de aportaciones para la infraestructura social. (recursos para municipios)

IV.- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del distrito federal; y (recursos para municipios).

V.- Fondo de aportaciones múltiples. (para estados)

Al efecto, el tercer y cuarto fondo son los que interesan en el presente resumen.

Respecto del III fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal se destaca que serán del orden del 2.5 % de la R.F.P., sin embargo, por disposición transitoria, en 1998

será solo del 2.318 % de R.F.P. y por esta ocasión, dada la necesidad de trasladar a los estados en dicho ejercicio para concluir programas, este porcentaje será distribuido así: 2.037% a los municipios, y el 0.281% a los estados, resultando en nominal \$9,262,600,000.00 millones. (Nota: estos recursos son los del antiguo Ramo 26 en su fondo de desarrollo social municipal, incrementados en aproximadamente 1,200 millones nominales).

Estos recursos, se podrán emplear en el catalogo que la propia ley indica, dentro de los destaca el concepto amplio de urbanización municipal. Así mismo se distribuirá a estados con la formula de ley, con obligación de los estados de reproducirla hacia los municipios con información INEGI. En aquellos estados en que no se tenga la información al nivel municipal para aplicar la formula federal, deberán utilizar cuatro variables con el mismo peso en su ponderación, referidas a:

Población con ingresos menores dos salarios mínimos.

Población de 15 años o mas que no sepa leer y escribir.

Población sin disponibilidad de drenaje.

Población sin electricidad.

Todos los datos serán calculados municipalmente respecto del universo estatal en igual condición.

Subsisten obligaciones de los ayuntamientos para promover la participación social, informar antes y después a la población y al estado sobre las inversiones, pero conforme a sus propios procedimientos. Desaparece el manual único de operación y la fiscalización será local. No obstante, la federación podrá intervenir exclusivamente en caso de desvío de recursos.

Los municipios podrán aplicar hasta el 2% de estos recursos en programas de desarrollo institucional (optativo) y el convenio respectivo tendrá que ser suscrito por el ayuntamiento con el estado y SEDESOL.

Finalmente, los municipios recibirán los recursos desde enero, en ministraciones mensuales iguales.

3.- Respecto del IV fondo para el fortalecimiento municipal y el distrito federal, este se integra con un 2.5 % del R.F.P., pero por disposición transitoria, este año será solo del 1.5% equivalente a \$6,810 millones. Estos recursos se distribuirán vía estados mensualmente, en proporción directa a población (INEGI reciente), y podrán ser utilizados en cualquier concepto municipal, con prioridad a obligaciones financieras y seguridad pública,

teniéndose al efecto las mismas obligaciones que el fondo anteriormente explicado, en relación a la publicidad e información oficial sobre dichos gastos.

CONCLUSIONES

Después de un exhaustivo análisis del federalismo fiscal desarrollado en nuestro país, he llegado a las siguientes conclusiones, mismas que paso a explicar.

En primer lugar considero que México requiere de una reforma fiscal radical e inaplazable para poder hablar con propiedad de un auténtico federalismo. Nuestro país se encuentra entre los primeros del mundo por su alta evasión fiscal, lo que propicia que los pocos recursos fiscales recaudados por el gobierno federal sean mal repartidos entre las partes integrantes de la Federación. No es posible que algunas entidades federativas aporten al ingreso nacional más del 60 por ciento de sus recursos, y reciban a cambio apenas un 20 ó 25 por ciento; en cambio, existen otras entidades federativas que subsisten gracias a la subvención federal en más del 70 por ciento. No puede haber un auténtico federalismo mediante la simple descentralización administrativa de funciones y actividades gubernamentales, sin dotarse de los recursos que las harán posibles. Nos encontramos ante un acto puro de populismo político cuando se habla de federalismo para tratar de apaciguar a las entidades federativas y a los municipios del país con incrementos gradualistas de recursos provenientes de un sistema fiscal caduco y excesivo que desalienta la actividad productiva de los mexicanos y en consecuencia destruye la propia recaudación. Al buscar el gobierno federal crear más y más impuestos para aumentar la recaudación, sólo está consiguiendo desalentar el trabajo, los ahorros y la inversión porque no nos está

permitiendo conservar la mayor parte de lo que ganamos. Por el contrario, si existieran bajas tasas impositivas se lograría fomentar el trabajo, los ahorros y la inversión. La teoría económica de la oferta también afirma que un alto crecimiento sostenido, basado en tasas impositivas bajas, en realidad aumenta el flujo de ingresos por impuestos. El ejemplo de lo que estoy mencionando lo podemos apreciar con nitidez en países asiáticos como Hong Kong y Singapur que con impuestos y tasas bajas han alentado satisfactoriamente su crecimiento económico.

En segundo lugar, estimo que es conveniente reducir en forma paulatina el tamaño del gobierno federal, es decir, eliminar aquellas dependencias u oficinas que representan un alto costo económico para el fisco, lo que traería consigo su adelgazamiento reflejado en una mejor funcionalidad. Frecuentemente nos encontramos ante la existencia de varias oficinas de gobierno federales y estatales que llevan a cabo las mismas funciones, lo que propicia un entorpecimiento en la realización de sus acciones. Para lograr esta reducción, tal vez sea necesario llevar a cabo una reforma constitucional que delimite expresamente las distintas competencias de los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales, por lo que sería necesario convocar lo más pronto posible a un nuevo Constituyente, de tal manera que México pueda contar con una nueva constitución federal; esto debido a que, desde mi muy particular óptica, se requiere una distribución de competencias más equitativa entre los tres órdenes de gobierno actuales. Para mí, la constitución vigente se encuentra agotada en este sentido, no da para más.

Ante la actual problemática que está atravesando nuestro país, considero que es indispensable replantearnos el papel del gobierno federal en materia de federalismo. Me explico mejor: desde mi muy particular punto de vista, el gobierno federal no ha cumplido satisfactoriamente con una de sus principales funciones, que es proporcionar a todos y a cada uno de los ciudadanos mexicanos de los medios idóneos para poder subsistir y desarrollarse ampliamente. Por lo tanto, el gobierno federal debe ahora dejar en manos de las entidades más cercanas al ciudadano común, en este caso las entidades federativas y los municipios, la tarea de proporcionar lo anteriormente señalado. Me parece inconcebible que un funcionario de la administración pública federal cuya oficina se encuentra localizada en el Distrito Federal pueda lograr resolver la problemática que se vive en una comunidad localizada en algún lugar de la inmensa geografía nacional, la que tal vez se encuentra a miles de kilómetros de distancia y en la que quizás nunca ha estado. Nadie puede conocer mejor la realidad de una población o región que una persona que reside ahí, que vive en carne propia esta situación. Por ello considero que el gobierno federal debe ir cediendo a favor de las entidades federativas y de los municipios muchas de las atribuciones que indebidamente se fue otorgando a sí mismo. La situación que vive nuestro país actualmente es radicalmente diferente a la que se vivía a mediados del siglo pasado; es decir, ya no es necesaria la existencia de un gobierno central omnipotente y omnipresente, sino que ahora es necesaria la existencia de regiones cada vez más fuertes y consolidadas cada vez más pendientes de sus habitantes. De esta manera, pienso yo, podremos evitar uno de los

problemas más agudos que enfrentamos, como es la migración campo-ciudad dentro de nuestro propio país y la migración a los Estados Unidos. Si nuestros compatriotas tuvieran en sus respectivas comunidades los medios necesarios para subsistir, para tener una vida decorosa, muchos de ellos no abandonarían lo poco que tienen en busca de mejores condiciones de vida. Incluso estamos presenciando una nueva forma de migración al extranjero: ahora abandonan México jóvenes profesionales de clases media y alta. Ya no se trata de migración ilegal, sino que esta gente busca irse contratada por grandes empresas internacionales atraídos por mejores sueldos y mejores perspectivas de crecimiento. La vida de este segmento de nuestra población, que oscila entre los 25 y los 35 años de edad, ha transcurrido dentro de una crisis permanente, que lejos de mostrar visos de solución, tiende a perpetuarse. Es triste pensar que esta gente valiosa que pudo haber aportado grandes cosas a nuestra Nación haya optado por irse. Creo que debemos recapacitar concienzudamente el significado de esta migración.

La simplificación y desregulación de toda la interacción de los ciudadanos con el gobierno, ya sea fiscal, administrativa, legal, ecológica, etc., es indispensable y tiene que ser acompañada necesariamente por incentivos fiscales. Los subsidios a los impuestos significan socializar (redistribuir) entre todos los contribuyentes del país, la carga fiscal de aquellos que fueron seleccionados para el tributo, pero que se inconformaron.

Otro aspecto de importancia a resaltar es que debemos distinguir claramente entre descentralización y federalismo. Tenemos la falsa percepción que por el hecho de descentralizar ya se es federalista. Lo que hace fuerte a un municipio es la posibilidad de ser interlocutor en condiciones de igualdad con el gobierno de la entidad, así como con el gobierno federal, aún llevada a cabo la descentralización. La descentralización cuando es decidida desde el centro es una descentralización que nada tiene de federalista, porque el interlocutor, ya sea el municipio o el gobierno de la entidad, no está siendo incluido en el proceso de la decisión. Por ello considero que el programa del Nuevo Federalismo puesto en marcha en este sexenio por el presidente Zedillo, no es más que un conjunto de buenos deseos, ya que sólo enuncia ideas sin mencionar los mecanismos para llevarlas a cabo.

México se encuentra viviendo actualmente una de las etapas más complejas de su historia, en la que estamos presenciando cambios antes inimaginables en nuestro gobierno y en nuestra sociedad. Considero que es momento de dejar atrás todas aquellas costumbres que nos ha impedido crecer como país al mismo ritmo que otras naciones del mundo, buscar tener un México que brinde oportunidades de crecimiento a todos sus pobladores.

El pacto federal supone acuerdos consensados por todas las entidades con la federación sobre la base de criterios objetivos y de aplicación común que beneficien a todas las entidades y al país en su conjunto.

El Federalismo es bastante más que transferir recursos a las entidades; es proceder de común acuerdo, los tres órdenes de gobierno, buscando a la vez el bien común de cada entidad y el del conjunto del país.

Considero que la pronta sustitución del sistema tributario mexicano es la solución y salida del laberinto de regulaciones fiscales en que nos encontramos. La tendencia actual entre los economistas del mundo es sustituir el sistema tributario basado en el IVA y el Impuesto sobre la Renta y demás gravámenes que los acompañan, con un solo Impuesto a Tasa Única, el ITU, cuyos aspectos sobresalientes serían los siguientes:

Gravar a todos los ingresos por sueldos y salarios o por actividades de negocio una sola vez, con una tasa del 10 por ciento eximiendo a todos los pobres del país de pago alguno. El que más gana paga más y el impuesto se aplica a lo que se extrae de la economía, no a lo que se invierte en ella.

Un impuesto único es un sistema tributario con una sola tasa que se aplica a todos los contribuyentes, empresas e individuos por igual, independientemente de sus ingresos; se conoce también como impuesto uniforme, impuesto de tasa única o impuesto proporcional. El dogma central de la teoría económica de la oferta recalca la importancia de los incentivos de los individuos. Las tasas impositivas son tal vez el incentivo más importante de toda la economía.

Un impuesto único puede reducir los gastos del cumplimiento y la necesidad de una planeación fiscal, amén de mejorar las relaciones entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, ayudando así a minimizar el temor y la desconfianza. ¿Por qué resulta tan difícil adoptar un impuesto único? La razón es que las autoridades fiscales y políticas temen las consecuencias de una reforma fiscal substancial. Para los políticos, una reforma fiscal normalmente parece implicar intercambios arriesgados entre los nuevos beneficios que producen amigos y la eliminación de antiguas preferencias que disminuyen su poder.

Nuestros países de América Latina se encuentran ante la gran disyuntiva de adoptar, de una vez por todas, un modelo de gobierno en el cual se generen grandes inversiones en la educación pública y en la capacitación tecnológica, exista una justicia confiable y austera, se propicie un clima hospitalario para las inversiones, se cuente con una moneda sólida y una inflación controlada, se elimine el déficit fiscal, se de un incremento al ahorro y se estimulen las exportaciones y la competitividad, o seguir contando como siempre ha sido con un estado superregulador e intervencionista en donde sigan existiendo los grandes privilegiados de siempre: los empresarios mercantilistas, la clase política, la burocracia y las oligarquías sindicales que gozan de grandes privilegios a través de contratos colectivos leoninos; un estado en donde la inflación sea persistente, el desarrollo económico sea decepcionante y casi nulo y sean escasos sus rendimientos sociales; la burocracia siga creciendo desproporcionadamente y su divisa sea la subcultura de la lealtad en lugar de la

cultura de la responsabilidad; el gasto público se dispare; el clientilismo político; la corrupción de los funcionarios encargados de administrar el complejo sistema de controles económicos, la adquisición de bienes y la contratación de servicios; la dificultad de ejercer honradamente actividades productivas; las altas tributaciones que desalientan la inversión y determinan, como único recurso defensivo, la evasión fiscal; el desempleo, la inseguridad, los altos precios y la mala calidad de los productos de fabricación nacional; la concentración del poder económico en manos de grupos financieros y la proliferación de organismos de control estatal. A todas luces este último modelo ha fracasado y nos ha estacionado en el subdesarrollo. Como bien recuerda el escritor cubano Carlos Alberto Montaner, *“cuando la ciudad de Chicago era sólo una pradera recorrida por búfalos había en la América Hispana de la época colonial ciudades con venerables centros universitarios como México y Lima. ¿Qué ocurrió, por que en dos siglos se construyó al norte una sociedad libre, organizada y próspera mientras nosotros nos quedamos en el subdesarrollo, con buena parte de nuestra población sumida en el atraso y la pobreza?”* Debemos aceptar que la culpa es única y exclusivamente nuestra, por lo que en vez de andar señalando culpables debemos empezar a construir las bases de un estado justo. Estamos en los umbrales del siglo XXI y considero que estamos a muy buen tiempo para decidirnos que clase de país queremos para nosotros y para las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFIA:

1. Aguilar Villanueva, Luis F. *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*. Artículo aparecido en el libro *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Alicia Hernández Chávez (coordinadora). Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
2. Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, México, 1994.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1996.
4. Coindreau, José Luis. *Unidad y Mística de Subsidiariedad*. Centro de Estudios Sociales del Consejo Coordinador Empresarial, México, 1980.
5. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales, Mecanismos de Conciliación*. México, UNAM, 1992.
6. De Arailza Carvajal, José María. *El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*. Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1996.
7. De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. México, Porrúa, 1994.
8. Flores Zavala, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*. México, Porrúa, 1993.
9. Gil Valdivia, Gerardo. *Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público*. México, Porrúa, 1989.
10. Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Citado por Jorge Carpizo.
11. Lambsdorff, Otto Graf. *Aberraciones del Federalismo*. Artículo aparecido en la Revista *Perfiles Liberales*, Edición 52, Marzo-Abril de 1997.
12. Margain Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. México, Porrúa, 1996.
13. Martínez Almazán, Raúl. *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México*. Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1980.
14. Nuño Sepúlveda, José Ángel. *Apuntes sobre la Distribución Actual de Competencias Fiscales en México*. Artículo aparecido en la Revista *Hacienda Municipal*, Número 52. Septiembre-Diciembre de 1995, Guadalajara, Jalisco, México.
15. Ortega Lomelín Roberto. *Federalismo y Municipio*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
16. Ortiz Ruiz, Miguel. *La Mecánica de Distribución de Participaciones en Ingresos Federales a los Estados y Municipios (un ejemplo numérico)*. Guadalajara, Jalisco, México, INDETEC, 1996.
17. Retchkíman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. México, UNAM, 1981.
18. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1992.
19. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Anaya Editores, 1997.
20. Curso sobre el Papel del Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Guadalajara, Jalisco, México, INDETEC, 1992.
21. Página en Internet de la Presidencia de la República.
22. Página en Internet de la Secretaría de Desarrollo Social.
23. Boletín publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.