

2Ej-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LA COORDINACION FISCAL Y SU EFECTO
REDISTRIBUTIVO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

MARIA GUADALUPE FLORES RAMIREZ



MEXICO 1999.

TESIS CON
FALLA 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.

A María Guadalupe Ramírez Juárez

**Por todo el apoyo y amor que toda mi vida
me ha brindado. Gracias Madre.**

A Constantino Flores Becerril

**Padre, porque con tu ejemplo, cariño y amor
me enseñaste el camino de la superación.**

A mis hermanos

**Porque siempre hemos estado juntos como un
gran equipo, con una directiva que siempre
han sido nuestros padres.**

A mis sobrinos

**Por ese cariño que siempre me han regalado
sin merecerlo.**

A tí

**Que siempre has estado conmigo en
los buenos y malos tiempos y que sin tu
apoyo, no hubiera culminado esta
investigación.**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

Campus Aragón.

Porque en tus aulas me enseñaron los conocimientos que adquirí por medio de tus magníficos profesores y fueron unos de los mejores momentos de mi vida lo que viví en tus instalaciones, sólo te puedo decir Gracias.

**A la Licenciada Jeannette Mendoza Gándara
Gracias por su infinita paciencia que tuvo conmigo, por compartir sus sabios conocimientos y por haberme dado la oportunidad de que me asesorara el presente trabajo de investigación, lo cual fue para mí un privilegio.**

Al Licenciado Lázaro Alonso Luna

Por profesionistas como usted es como existen los ideales de superación, sólo le puedo decir con agradecimiento. Gracias, profesor Alonso Luna.

LA COORDINACIÓN FISCAL Y SU EFECTO REDISTRIBUTIVO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

PODER CONTRIBUTIVO DEL ESTADO

1.- Contenido y manifestación del Poder Contributivo	14
2.- <i>Distribución Constitucional del Poder Contributivo</i>	26
3.- Consecuencias de la Distribución Constitucional del Poder Contributivo	34

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

1.- Partes que intervienen	49
2.- La adhesión al Sistema	60
3.- Funcionamiento del Sistema	76

CAPÍTULO TERCERO

DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

1.-	Ingresos Federales Afectados por el Sistema	95
2.-	El Fondo General de Participaciones	100
3.-	El Fondo Financiero de Participaciones	104
4.-	El fondo de Fomento Municipal	113
5.-	Consecuencias de la Aplicación al Sistema	137
	CONCLUSIONES	153
	BIBLIOGRAFÍA	157

INTRODUCCIÓN

La inquietud y curiosidad que me despierta el tema de la forma en que se distribuyen los ingresos que percibe la Federación, en los distintos niveles tanto de las Entidades así como a los distintos entes jurídicos que componen al Estado, me ha llevado a desarrollar este trabajo para obtener el título de Licenciado en Derecho, con el tema de tesis **“LA COORDINACIÓN FISCAL Y SU EFECTO REDISTRIBUTIVO”**.

En el Primer Capítulo denominado **Poder Contributivo del Estado**, se trata de abarcar el fundamento Constitucional de cómo la Federación tiene Poder Supremo, para poder en forma discrecional distribuir las facultades de los otros dos entes jurídicos, los cuales son las Entidades Federativas y los Municipios. Cómo se manifiesta en dicho poder, cuál es la forma de que cada uno lo distribuya a su vez, y qué consecuencias puede acarrear dicha distribución.

En el Segundo Capítulo **El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, se enmarcará lo que se ha logrado con la ley, la cual fue creada en diciembre de 1978 y obtuvo como objetivo principal el establecer las haciendas públicas y fortalecer de los Estados y Municipios dentro del marco del Federalismo mexicano.

Se podrá observar que la Coordinación Fiscal se ha llevado a la práctica mediante convenios celebrados entre los Estados y la Federación, que son de dos tipos; uno es el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el otro es el Convenio de Colaboración Administrativa. Ambos son uniformes y han sido adicionados durante su vigencia

con acuerdos específicos con cada Estado, que se ha hecho constar en documentos llamados Anexos.

Se verá que en el caso del Distrito Federal no es tratado de igual forma que las demás Entidades Federales, ya que en el Distrito Federal no se celebran convenios, sino que la Ley declara coordinada a esta Entidad y en Acuerdos Presidenciales se ha establecido las características de dicha coordinación, que son idénticas a las contenidas en los convenios mencionados.

También se observará cómo la Coordinación Fiscal con las Entidades Federativas coadyuvan a fortalecer las Finanzas Estatales y Municipales para robustecer el Federalismo, en congruencia con la política económica mediante armonía entre los que sistemas tributarios y mecanismos administrativos de todo el país.

En el Capítulo Tercero veremos la **Distribución y Redistribución del Ingreso al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**, una forma más explicativa se verá los antecedentes de cómo se distribuyen los bienes económicos y a la vez como se redistribuye con los Estados Federales y los Municipios, de cómo fueron creados el Fondo de acuerdo a las necesidades que se fueron presentando desde la creación del sistema hasta los que han subsistido en la actualidad.

La forma en que los Ingresos Federales fueron afectados por la aplicación del sistema, de cómo la Constitución Política marca en el artículo 73 en cada una de sus fracciones los limitantes para los Estados.

Bajo qué circunstancias fue creado el Fondo de Participaciones y para quién fue principalmente el beneficio de los incrementos de dicho Fondo. Al diseñarse por la Dirección General de Política de Ingresos se hizo ver a las Entidades que de lo que primero se trataba era de mantener el "statu quo" (*Estado de Derecho*) que regía con anterioridad en cuanto a la percepción de las participaciones por los Estados.

El Fondo Financiero de Participaciones fue creado según la investigación realizada, como la Ley de Coordinación Fiscal, tomó como punto de partida el nivel de participaciones que había llegado a cada Estado, el Fondo General tiene la misma característica de la situación tradicional, esto es, favorecer más a los Estados de mayor desarrollo que generan mayor volumen de impuestos federales y menos a los Estados de escaso desarrollo.

En una forma explicativa y resumida se tratará de dar a conocer la forma en que actúa el Poder del Estado como Ente Superior ante los gobernados que somos la gran mayoría, de cómo por medio de nuestros impuestos, los recursos naturales, el comercio y la industria, contribuyen para el desarrollo de un país.

CAPITULO UNO
PODER CONTRIBUTIVO DEL ESTADO

- 1.- Contenido y manifestación del Poder Contributivo.**

- 2.- Distribución Constitucional del Poder Contributivo.**

- 3.- Consecuencias de la Distribución Constitucional del Poder Contributivo.**

CAPÍTULO PRIMERO

PODER CONTRIBUTIVO DEL ESTADO

El gobierno de una comunidad se vuelve cada más complejo, no solo es el crecimiento demográfico el que lo propicia, sin que , en conjunto se multiplican los fenómenos que representan presiones que no se pueden ignorar, menos aún para quien regir los destinos de una sociedad, y dando como origen una pluralidad ideológica, por otra parte. en forma paralela se da lugar a otros grupos criticos que están dispuestos a señalar las deficiencias y los errores en los que se incurran. Por tal motivo es preocupación de los miembros del cuerpo social, crear condiciones propicias para el desarrollo integral, convirtiéndose en un objetivo que persigue las mayoría.

Los teóricos del Derecho asumen la responsabilidad de investigar y reflexionar sobre la razón de ser o el sentido de los ordenamientos jurídicos que rigen la conducta externa de los gobernados. Aportan marcos de referencia que el legislados no puede ignorar, si pretende que las disposiciones jurídicas que el legislador no puede ignorar, si pretende que las mismas rijan la vida social y contribuyan al Orden, la Seguridad y la Justicia.

Es importante hacer mención sobre el primer concepto al que debe hacerse referencia es al Estado, al cual se le atribuye como el responsable del desarrollo nacional . el concepto Estado es altamente complejo y para los efectos de este comentario bastaría decir que con él se hace alusión al complejo organizacional, a través del cual se regula la vida colectiva.

El término Estado, debe reconocerse que es ambiguo, ya que en un sentido extenso se identifica con país, es decir, la unidad territorial que contiene una población sujeta a un determinado sistema de denominación jurídicamente organizado, tampoco debe confundirse con Gobierno, ya que éste es exclusivamente la parte dirigente del Estado, que puede cambiar y de hecho cambia periódica y sistemáticamente, el Estado en la estructura organizada, el complejo normativo y operativo que regula las conductas

El Gobierno necesariamente es el mecanismo de interrelación entre fuerzas sociales y la configuración jurídica por la cual se vertebra el propio Estado. Porque éste abarca todos los mecanismos jurídicamente establecidos.

Es importante hacer mención sobre el concepto y lo que significa el Estado, tanto como ente jurídico como coordinador de las relaciones sociales. En algunas concepciones, tienen la tendencia a confundir al Estado con el Derecho, cuando en realidad es complemento del mismo, ya que, constituye la estructura fundamental, la forma como se articulan las relaciones que regula el poder público, que expresa las verdaderas relaciones sociales establecidas por medio de la estructura jurídica planteada.

Al Estado se le atribuye ser el dirigente o rector del desarrollo nacional, empleando la terminología que se emplea en la Carta Magna, se entiende que es responsable del constante mejoramiento económico, o el avance de alguna de las ramas de producción o tecnología, sino que supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad, la cual abarca las distintas actividades nacionales.

A esta relación se le conoce como Rectoría del Estado, la cual significa que es la forma de organización social del cual representa y dispone de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refiere en cuanto al desarrollo nacional

“ La rectoría no es una facultad potestativa, es decir, que pudiera contemplarse dentro de la esfera de las facultades discrecionales. Para el caso en concreto del Poder Ejecutivo, este Poder no podrá en ningún momento decidir o aplicar una medida de gobierno (en cuestiones de desarrollo económico y social) al margen de la Norma dominante que ordena expresamente la incondicional responsabilidad de ejercer la Rectoría del Desarrollo Nacional. En este sentido, la totalidad de los Poderes Públicos no podrán soslayar el mandato de la Rectoría Estatal“¹.

En 1917, se introduce el término de Estado de Derecho Social, y de esa fecha a la actualidad se sigue ese modelo ya que se pone en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través de Estado y plantear sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases, sin que se constituya una supresión de los derechos que tienen las partes del cuerpo social, incluidos los individuos, ya que existe el régimen de libertades como una finalidad para alcanzar por parte de la sociedad pero subordinado siempre al interés general, el individual o el particular.

Los fines para alcanzar el desarrollo a esta acción encuentra su fundamento el artículo 25 de la Constitución, en su primer párrafo marca los lineamientos a seguir para lograr la meta deseada, ya que garantiza que el desarrollo sea integral, que deberá velar por el progreso y mejoramiento en forma organizada y en toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividades. Por lo tanto no se realizará en forma desequilibrada y que solo

¹ ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. DERECHO FISCAL, 12va. Edición. Editorial Themis, México, 1996, pág. 36

sea beneficiada exclusivamente algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad simultáneamente, favorezca el desarrollo de las actividades concretas de hacer avanzar a los distintos sectores, dando a cada una de ellas el tratamiento, seguimiento que cada una de ellas necesite, sin que existan ventajas o privilegios indebidos para algún grupo o área específica de la nación.

La acción rectora del Estado, con respecto al desarrollo nacional es de garantizar que éste sea integral, es decir, que deberá velar porque el progreso y mejoramiento organizado abarque al conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad. Que no se realice en forma desequilibrada, con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad, y simultáneamente favorezca el desarrollo de diferentes renglones y sin que sean contrarias a esta idea de integración, la necesaria fijación de prioridades respecto a distintas actividades concretas. La Integridad se refiere al avance de los distintos sectores, recibiendo cada uno de ellos el tratamiento que requieran, de lo contrario se atentaría contra el carácter integral del desarrollo.

Básicamente la idea es que no se otorguen ventajas o privilegios indebidos a algún grupo o área específica de la nación.

Otra acción rectora del Estado es fortalecer la Soberanía de la Nación, es un objetivo vital para cualquier Estado y particularmente importante en los Estados que no completan aún sus distintas etapas de desarrollo y se encuentran en condiciones de desventajas frente a los Estados avanzados. "Todo intento de organizar una sociedad en torno a ciertos fines por

medio de la formación estatal supone la preservación de la capacidad de decisión de tal instancia estatal, y esa capacidad de decisión es lo que se entiende por Soberanía.²

El concepto tradicional de Soberanía no admitía grados, sino que se entendía con un carácter absoluto, esta idea se ha modificado a la luz de la realidad diferenciada de los Estados. Se tiene en consideración que unos son más fuertes que otros y la medida de la verdadera independencia nunca será plena, ya que las decisiones de cada Estado están condicionadas por diversos factores externos e internos, la Soberanía se fortalece en la medida en que estas decisiones puedan tomarse con un menor grado de presión o influencia externa.

La finalidad de fortalecer la soberanía está presente en la acción rectora del Estado, así como actualizarse en la medida que aseguren el aprovechamiento de sus propios recursos naturales como son; la preservación de la riqueza generada por el país, el afianzamiento de la cultura nacional, la capacidad de proporcionar a sus gobernados los satisfactores básicos, el desarrollo de tecnología propia. Y en general toda acción que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afecten a la sociedad mexicana se tomen con el menor número de interferencias externas posibles.

Ahora bien, el fortalecimiento del régimen democrático, es sustancial, no basta con un crecimiento en las áreas antes mencionadas para alcanzar la meta, sino que, podría decirse que está íntimamente vinculado con el desarrollo integral y al mismo tiempo se fortalece la soberanía de la nación.

² GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. DERECHO SOCIAL ECONÓMICO Y LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, pág. 30

Pero no solamente lo descrito anteriormente realiza el Estado, otras de las diversas actividades es planear, conducir, coordinar y orientar todo lo relacionado a la economía.

El ejercicio de la planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea a la colectividad y a fijar los fines para conseguirlos.

La conducción supone la labor directiva del gobierno, mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de los medios necesarios para que la actividad económica responda a los fines propuestos, abarcando también la gestión directa , así como la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre diversos niveles del Estado: la Federación, los Estados y los Municipios. El desarrollo del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiéndose que la Federación en su carácter integrador asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora, con los entes jurídicos antes mencionados, respetando las atribuciones legales de éstos lo más posible, más adelante se desarrollarán ampliamente.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas que, sin tener carácter de disposiciones obligatorias, tienden a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de los gobernados.

Se debe de entender que al establecer el desarrollo económico nacional concurren los sectores público, social y privado, por lo tanto se definen por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. El sector público de la economía está

integrado por empresas de propiedad pública, el sector social está constituido por actividades económicas fundadas en la propiedad social (forma de apropiación colectiva de medios de producción como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos).

“El Poder Legislativo, de acuerdo a la Constitución y a las leyes, tienen una gran responsabilidad de legislar en materia económica y social de acuerdo al artículo 25º, es decir, que la Rectoría del Desarrollo Nacional a cargo del Estado, no es un mero concepto en sí, ni es un enunciado aplicable del Poder Ejecutivo Federal. Es esencialmente un mandato constitucional que obliga a los Poderes Públicos, ya que es una norma dominante y precisa cuyo ámbito de acción se orienta al desarrollo nacional “³.

Es un hecho notorio que el Estado, para poder llevar a cabo satisfactoriamente las actividades propias, requiere de manera imprescindible de un sustento económico, sustento que por razones lógicas debe provenir en su mayor parte de los ciudadanos o gobernados, ya que son los que directamente se benefician con las obras y servicios de interés público.

Para el jurista Andrés Serra Rojas afirma que “...Las actividades públicas llamadas por algunos autores funciones públicas, son servicios de los cuales no pueden prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otras “⁴.

Como se ha hecho mención con anterioridad, ante la diversidad de medios que el multicitado Estado, utiliza para obtener fondos, se han elaborado una variedad de

³ IBÍDEM. pág. 43

⁴ SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. 6a. Edición. Editorial Porrúa. Mexico 1993. pág. 23.

clasificaciones explicativas de sus ingresos. Así se habla de ingresos ordinarios y derivados, ordinarios y extraordinarios, de Derecho Público y de Derecho Privado, ingresos tributarios y no tributarios etc.

Para entender y evitar confusiones, se deberá tener presente a lo largo del tema, que el Derecho Fiscal es una rama de la Ciencia Jurídica, su contenido se integra a través de un conjunto de normas jurídicas y como toda norma jurídica es bilateral, ya que impone obligaciones, así como derechos.

Para el tratadista Rafael Rojina Villegas lo define como “ Una norma bilateral, cuando al propio tiempo que impone deberes a uno o varios sujetos, concede facultades a otro u otros. Por lo tanto, el carácter bilateral de la norma crea una correlatividad entre los deberes y las facultades. Frente a todo sujeto obligado habrá un sujeto facultado; para todo deber corresponderá una facultad, no habrá deber sin facultad “.⁵

Por tal motivo, el Derecho Tributario o el Derecho Contributivo, adoptará los *conceptos de acuerdo a sus finalidades, por lo tanto, no siempre se respetará el significado original de los conceptos, motivo por el cual podrá ampliarse, restringirse e inclusive modificarse.*

Se toma en consideración las distintas formas de regular el Poder Contributivo, a través de las distintas denominaciones que se enfocan a lo mismo, que es el estudio del Estado como ente superior, el cual es el que suministra los beneficios a la sociedad está bajo su tutela, la manera en que distribuirá sus riquezas, tanto naturales como económicas. Estas

⁵ ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. Citado por Adolfo Arrijo Vizcaíno. OB. CIT. pág. 19.

denominaciones son conocidas como; Derecho Fiscal, Derecho o Poder Tributario, Derecho Financiero , y todas ellas están encaminadas a la correcta aplicación de la coordinación entre los Estados, Municipios y el Distrito Federal.

El Poder Contributivo reúne un conjunto de modificaciones legales que se consideran razonables, ya que, para lograr las estimaciones de la recaudación fiscal se debe de promover un importante perfeccionamiento de instrumentos y la estructura de la política fiscal para que incremente las recaudaciones sin el aumento sustancial en las principales fuentes de contribución.

Lo importante y delicado en la actividad financiera del Estado, lo relativo a la obtención de los ingresos que percibe de los gobernados para sufragar el gasto público.

Para la obtención de estos ingresos, el Estado actúa con la potestad que le confiere su poder, creando tributos cuyo pago debe ser cubierto por sus gobernados que están sometidos a su competencia, lo que significa que por un lado tiene la supremacía y por el otro la sujeción. motivo por el cual fue creado desde tiempos remotos, un ente jurídico llamado Fisco, colocado en un plano superior frente a un gran número personas llamadas contribuyentes, que por lógica se encuentran en el plano inferior.

Ha dicho Sáinz De Bujanda que “ ... El poder o soberanía financiera es la expresión de la soberanía política, concedida como atributo del Estado, la cual tiene dos facetas; la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El Poder Financiero se refiere al conjunto

de actividades financieras del Estado, como son ingresos y egresos, en cambio el Poder o Soberanía Tributaria se refiere a la facultad propia para crear tributos “⁶.

Con base en este concepto, se puede sostener que los ingresos del Estado se clasifican en dos grandes rubros, en Ingresos Tributarios e Ingresos Financieros. Los primeros son aquellos que derivan aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción de sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos. En tanto que los segundos son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a los que el Estado recurre, en adición a las prestaciones tributarias recibidas de sus gobernados o súbditos, para la integración del presupuesto nacional.

Para el jurisconsulto Giuliani Fonrouge, divide los recursos en dos grupos: “los provenientes de bienes y actividades del Estado; y los provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la Soberanía o al Poder del Estado”⁷.

Sin embargo debe quedar claro que el ejercicio del Poder Contributivo, no obstante de ser el Estado el titular, no puede hacer de ese poder uso caprichoso y sin límites, porque debe de tomarse en cuenta y consideración las diversas potestades tributarias, ya que en nuestro país dichas potestades son plurales, puesto que existen dos entes jurídicos de menor jerarquía de la federación, como son la Estatal, la Municipal, y por supuesto El Distrito Federal.

⁶ CHAPOY B., DOLORES BEATRIZ. DERECHO FISCAL. Editorial. UNAM. México, 1991, pág. 83

⁷ FONROUGE, GIULIANI. LEYES TRIBUTARIAS, PROCEDIMIENTO IMPOSITIVO. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990. Autor citado por ARRIJOJA. pág. 80.

Para un mejor enfoque sobre el Poder Contributivo se hará mención sobre el acelerado desarrollo económico y la amplia diversificación de la actividad humana y social que ha experimentado en los últimos tiempos de cambio, y los antiguos conceptos e instituciones jurídicas ya resultan insuficientes para regular adecuadamente este desarrollo, en nuestro territorio impera la libre concurrencia, consecuentemente la economía de mercado de corte clásico. Pero lo que en verdad establece es un régimen de democracia económica y social. Al lado del respeto y fomento de la propiedad privada (con prácticas de libertad de industria y de comercio), existe también una economía del sector público, y otra del sector social, al lado de las garantías individuales, existen garantías sociales. es cuando se está en presencia de una economía mixta, basada en el régimen de democracia y libertad.

Así partiendo de lo anterior se comprende de manera más clara la existencia actual del Derecho Fiscal como disciplina jurídica y su objetivo es el estudio de los ingresos y las relaciones, mencionadas con anterioridad, cuya finalidad es la de conformar el sistema de normas jurídicas de acuerdo con determinados principios que son comunes, y diferentes a los que rigen a otros sistemas normativos. El jurista Valdés Villarreal escribe, "... Con la soberanía la potestad (poder contributivo) comparte de cierto modo las características del poder supremo en lo económico, en cuanto no se compromete dar una garantía, transigir o arrendar a la manera de los servicios privados. Solamente limitado en su eficacia por la reciedumbre de la vivencia democrática y la posibilidad de la aplicación razonable de la Ley en su legitimidad por las garantías individuales. y la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los Poderes de la Unión, funciones y competencia de la autoridad⁸."

⁸ VALDÉS VILLAREAL. DERECHO ADMINISTRATIVO, OB. CIT. Cit. por Chapoy B. Dolores Beatriz.

Históricamente está demostrado que la relación jurídico tributario no se deriva de la mera existencia del Poder Público, sino de los imperativos que toda vida comunitaria trae consigo, ya que si no se traduce en forma directa e inmediatamente en la satisfacción de las necesidades colectivas, esta relación no tiene sentido.

El poder contributivo no es ejercido por el Estado en el momento en que procede a ser efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle, sino que es en el momento que actuando soberanamente y de manera general, determina cuales hechos o situaciones que al producirse en la realidad harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones . En la opinión de Fonrouge, “ ...Los productos constituyen a prestaciones obligatorias exigidas por el Estado, en virtud de su potestad de imperio, para atender sus necesidades y realizar fines políticos, económicos y sociales “⁹.

Con lo anterior expuesto, es fácil darse cuenta que el Estado en uso de su potestad contributiva, no sólo da obligaciones, como anteriormente se hizo mención, sino que también otorga beneficios, reflejados en los servicios públicos, los cuales son la conclusión de todas las aportaciones que se realizan.

Una forma de ejemplificar cómo el Estado hace uso de su Poder Contributivo, y los medios que la integran y cómo se distribuye, se realiza una clasificación de los servicios públicos, que se prestan en atención de los que la sufragan.

” Los servicios públicos admiten una subdivisión, en los indivisibles y los divisibles. Se está en presencia de un servicio público general indivisible, cuando favorece a toda la

⁹ FONROUGE. OB. CIT. pág 5

colectividad, sin que se pueda precisarse, qué personas se benefician más que otras con esa prestación. En cambio los servicios públicos generales, son aquellos que benefician a toda la colectividad, pero es posible conocer quiénes tienen una mayor ventaja que el resto, con la prestación de esos servicios. Los servicios públicos particulares son aquellos que prestan a petición del interesado¹⁰.

La política económica ha creado una estrategia para la política fiscal como condicionante para el proceso productivo. Ya que es donde pretende buscar el equilibrio en la estructura fiscal para obtener recursos para administrar la función estatal donde se incluyan los servicios para impartir la justicia social y la realimentación del ciclo con los estímulos fiscales a la producción.

El propósito sustancial de este mecanismo ha sido fortalecer a los Estados y éstos a su vez a los Municipios, aplicando criterios de desarrollo regional, sustentado en los avances en materia de legislación, administración, capacitación de empleados y orientación de los contribuyentes, con el fin de elevar el ingreso público.

Las labores de la Subsecretaría de Ingresos puede describirse en tres grandes aspectos:

- Reestructuración de la política fiscal y de las reformas legales.
- Coordinación Fiscal con las Entidades Federativas, y
- Reformas de la administración Tributaria.

¹⁰ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. NOCIONES DE POLÍTICA FISCAL. Editorial Porrúa. México, 1994, pág. 75

Todos ellos se enmarcan en los objetivos, políticas y estrategias del Plan Global de Desarrollo, así como los Planes Sectoriales.

1.- Contenido y manifestación del Poder Contributivo.

Al iniciar el presente tema sobre su estudio, es importante definir en forma concreta y específica lo que significa por materia fiscal.

“Por Fiscal debe de entenderse lo perteneciente al Fisco. El cual significa, entre nosotros, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, y son las autoridades fiscales las que tienen intervención por el mando legal en la cuestión, por lo tanto hay autoridades fiscales, pues aun de que tenga facultades de resolución en materia de Hacienda, carece de actividad, la cual es característica de las de las fiscales, viniendo a ser el carácter de Autoridad Hacendaria el género, y el de Autoridad Fiscal la especie ¹¹”

De la definición anterior se concluye que el Fisco en palabras sencillas es el órgano encargado de la determinación, liquidación, administración y recaudación de los tributos.

La doctrina jurídica ha reconocido que uno de los atributos de la Soberanía del Estado es su potestad tributaria, o dicho de otra manera es la facultad de establecer a cargo de los particulares las contribuciones que considere necesarias, para contar con los recursos suficientes que le permitan cumplir adecuadamente sus funciones. También ha reconocido que

¹¹ DICCIONARIO JURIDICO ENCICLOPEDICO, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1992

si el Estado desea un sistema sano de contribuciones, ejercicio de su potestad tributaria, no puede ni debe ser anárquico.

La necesidad del Estado que tiene de captar los recursos económicos indispensables para sufragar el gasto público, para poder así dotar a una población que es mayoritariamente la marginada y la más pobre de las obras y servicios básicos que permitan la más urgente satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, a través de una prudente aplicación, así como la racionalización del gasto público. Por otra parte la economía y el patrimonio de millones de contribuyentes que sacrifican una parte de sus ingresos, rendimientos o utilidades para contribuir al financiamiento del gasto público.

La obtención de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos que generan al proporcionar los satisfactores antes mencionados, son ingresos que pueden provenir de una fuente diversa que no es expresamente de la diversidad de impuestos, como puede ser la prestación de servicios públicos, la explotación y aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado del Estado que sean susceptibles de producir un rendimiento.

En síntesis de las ideas antes apuntadas, expuestas en el apartado anterior, los ingresos a que se refiere la materia fiscal que estamos estudiando, son aquellos cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII, son los que tradicional y doctrinariamente han sido llamados Contribuciones o Tributos, entre cuyas características se encuentra que el Estado los impone unilateralmente, mismos que a la letra indican:

ART.31.- *Son obligaciones de los mexicanos*

Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción VII. Para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Complementando lo anterior se puede señalar que nuestra Constitución en ambos artículos, se establece la obligación de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa como lo dispone la ley, los particulares se encuentran obligados a contribuir en forma y términos que las leyes indiquen, a la composición del gasto público, y el Estado posee el derecho correlativo de exigir la entrega de tales contribuciones.

Justificar o al menos explicar las obligaciones fiscales dentro de contexto no es fácil ni sencilla la tarea, no obstante la misma es inaplazable, pues la modernidad no puede prescindir de ello y su adecuada comprensión debe ser la base de un sistema equilibrado en el que la justicia y la equidad rijan simultáneamente las cargas y gastos.

En estas condiciones, y con la expresión Derecho Tributario se denomina al sistema jurídico relativo a los tributos, y con la expresión de Derecho Impeditivo se denomina al sistema jurídico relativo a las contribuciones impuestas por el Estado, es obvio que en ambos casos se trata de la misma materia fiscal, se puede considerar que las dos denominaciones son sinónimas y por consecuencia se puede nombrar a esta disciplina por cualquiera de estos nombres.

Se puede ejemplificar con la definición de Derecho Financiero, la diferencia que tiene con las denominaciones que se han mencionando, mismas que a simple vista es notoria la diferencia.

“Derecho Financiero .- Es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los Poderes y Órganos del Estado y entre los mismos ciudadanos que derivan la aplicación de esas normas.

Derecho Tributario.- Son las contribuciones o aportaciones económicas que legalmente los ciudadanos se encuentran obligados a efectuar a favor del Estado ”¹².

El Derecho Tributario no resulta tan restringido e incompleto como el Derecho Financiero, ya que en la acepción la palabra tributo incluye a cualquier prestación económica, que los ciudadanos aporten para el sostenimiento del Estado. Comprende por igual a los impuestos, aportaciones y de seguridad social, derechos, contribuciones especiales y tributos accesorios.

Es decir, el Derecho Tributario contempla el problema desde el punto de vista del causante o contribuyente y el Derecho Financiero, hace alusión fundamentalmente a las relaciones y consecuencias jurídicas que derivan de la actividad del fisco.

¹² ARRIJOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. OB. CIT. pág 12

En el anterior capítulo se mencionó en forma general cuáles son las fuentes del Poder Contributivo , y cuál es su importancia, ha quedado establecido que en México es la Ley la única fuente formal señalada Constitucionalmente.

Por lo tanto, las bases fundamentales del Derecho Tributario, y teniendo en cuenta lo anterior, la Ley constituye la fuente formal más importante del Derecho Fiscal, ya que para alcanzar validez absolutamente todas las relacionadas que se presenten en el ámbito tributario, deben encontrarse previstas y reglamentadas por una Norma Jurídica aplicable al caso. En tales condiciones resulta de especial interés el análisis del procedimiento, el cual se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 Constitucional, aunque es para todas las leyes las de Derechos Fiscales. presentan algunas características muy especiales.

La vigencia de las mencionadas leyes son aprobadas por el Congreso Federal, sancionadas y promulgadas por el Presidente de la República, refrendadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación, reúnen los elementos y requisitos necesarios para entrar en vigor y para ser aplicadas y obedecidas.

Sin embargo la prudencia y las normas más elementales de buen gobierno aconsejan dejar que transcurran un cierto lapso entre la publicación y la iniciación de la vigencia.

El jurista Adolfo Arrijo Vizcaino en su obra Derecho Fiscal, especifica la formas que existen para que una norma tributaria (o cualquier norma jurídica) entran en vigencia para los gobernados "El vocatio Legis es en lo tocante a la entrada de vigor o vigencia de una norma tributaria, y es el tiempo que transcurre al momento de pronunciarla y cuando los contribuyentes se enteran de ella, se conoce de dos formas:

Vocatio Legis sucesiva, que tiene la temporalidad de tres días para entrar en vigor, y un día por cada cierto número de kilómetros, hasta que alcance todo el territorio de la república mexicana.

Vocatio Legis Sincrónico, se determina una fecha determinada para que al mismo tiempo en todo el país entre en vigencia, ya que con todos los equipos de comunicación moderna que actualmente se tienen no existe ningún problema para que se entablezca comunicación con todo el territorio mexicano¹³”

Otra de la fuente formal para el Derecho Tributario está constituida en los Reglamentos Administrativos, quienes desempeñan también un papel relevante dentro del ámbito de nuestra disciplina, como necesario complemento y medio de ejercicio de la Ley.

El Reglamento, son las disposiciones que contengan Normas Jurídicas de carácter general, pero cuyo objetivo se reduzca a particularizar, a concretizar y a detallar específicamente los principios y enunciados genéricos previstos en las leyes del Congreso, a fin de permitir y facilitar su campo de aplicación dentro de la esfera administrativa.

Esta clase de disposiciones, que de hecho actúan y operan como complemento de los actos legislativos, son los que reciben el nombre de Reglamentos Administrativos.

No se debe de olvidar que por ningún motivo o circunstancia el Reglamento no puede usurpar el dominio de la Ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando poderes

¹³ IBÍDEM. pág.32

públicos. Se limita a desenvolver los principios de la Ley, a fijar los pormenores que directamente se deriven de sus preceptos.

El jurisconsulto Adolfo Arrijo Vizcaino, en su obra citada, define a la Ley como “El conjunto de normas jurídicas de Derecho Público expedidas por el Presidente de la República con el único y exclusivo propósito de pormenorizar, particularizar y desarrollar en forma concreta los principios y enunciados generales contenidos en una Ley emanada del Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”¹⁴.

La función del Reglamento no puede ser ilimitada, ya que implica expedición de normas jurídicas y puede prestarse fácilmente para que el Poder Ejecutivo abuse de su poder, y así usurpe tranquilamente la potestad legislativa, vulnerando con ello el orden Constitucional.

Tanto en la doctrina como en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sostienen importantes limitaciones al ejercicio de la facultad reglamentaria.

Es potestad de expedirlos solo al Presidente, por ende ningún otro funcionario puede ejercitar esta acción, así se trate de un Secretario de Estado.

- “El Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar leyes cuya aplicación le está encomendada”.¹⁵
- “Los Secretarios de Estado no pueden expedir Reglamentos por delegación del Presidente de la República”.¹⁶

¹⁴ IBÍDEM. pág. 47

¹⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5a Época, Tomo 7, pág. 912

- “El Secretario de Hacienda y Crédito Público no tiene facultad para expedir Reglamentos”.¹⁷

En resumen se puede afirmar que los Reglamentos Administrativos constituyen una relevante fuente formal del Derecho Fiscal, ayudando al mantenimiento del principio de la legalidad tributaria. Aunque en primera instancia se puede tomar que actúa de forma arbitraria, ya que no se ajustan a las dos importantes limitaciones constitucionales, pueden ser modificados, alterados o suprimidos.

Las Circulares son disposiciones claramente encaminadas a regular las relaciones entre el fisco y los particulares. Por lo que en la práctica se suma al enorme volumen de circulares administrativas al cúmulo de obligaciones tributarias contenidas en las Leyes y Reglamentos.

De tal manera se puede afirmar que el establecimiento de la recaudación y control de los contribuyentes en la relación con el fisco, se rigen tanto por la Ley como por el Reglamento y las Circulares.

Como ya se hizo mención al señalar en la constitución que compete al Congreso de la Unión el discutir y aprobar en su período ordinario de sesiones, las contribuciones que basten para cubrir el presupuesto (art. 73 frac.VII), y al Presidente de la República la promulgación y la ejecución de las leyes que expidan en el Congreso proveyendo de la esfera administrativa a su exacta observancia (art. 89 frac.I). Se concluye que la facultad reglamentaria tiene como

¹⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5a Epoca. Tesis Jurisprudencial número 890.

¹⁷ INFORME PRESIDENCIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, por el año de 1956, pág. 49.

marco la Ley Fiscal, y por lo tanto no puede excederse de ese marco o límite, pues de no respetarlo se convertiría en un ordenamiento ilegal.

En el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 39 fracción II, se encuentra una disposición en la que el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo para "...Dictar medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en la Ley Fiscal, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, objeto, base la cuota, la tasa o tarifa de gravámenes, las infracciones, las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de los contribuyentes". Autorización que es una auténtica delegación de facultades.

Realizando el enfoque en relación de sus diversas potestades, como son los Estados y los Municipios, como lo marca el artículo 40 de la Constitución, el cual enuncia que es voluntad de los Estados ser libres y soberanos, los cuales son coordinados entre sí por el poder central (Poder Contributivo), y es éste el Principio Federal entre los gobiernos, tanto Central como el de los Estados, sean independientes unos de otros, pero al mismo tiempo estén unidos, esto no quiere decir que se encuentren subordinados entre sí, sino que actúen en forma coordinada.

Como opina el jurista Francisco De La Garza "...Es el método de distribución de poderes según el cual los gobiernos integrantes dentro de sus respectivas áreas, funcionando coordinados e independientes..."¹⁸

¹⁸ DE LA GARZA, ADOLFO. DERECHO FINANCIERO, 13va. Edición. México. 1992. pág.206

En un forma general se podrá decir que el panorama que presenta la integración del gobierno de la Federación y cada una de sus diferentes potestades, se encuentra de la siguiente forma:

El gobierno de la Federación. está constituido por los Poderes de la Unión los cuales son , Ejecutivo, Legislativo y Judicial (no se olvide que las entidades federativas también cuentan con esta división).

Como se hizo mención con anterioridad, se estima que un Régimen Federal como el que existe en nuestro país, hay una sola Soberanía que sobresale por encima de todas las demás de nuestro territorio y diferentes competencias derivadas de la Constitución, como son : Competencia Federal, Competencia o Potestad Local y la Esfera Municipal.

El Gobierno de la Federación se ejerce a través de los Poderes Federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Carta Magna, especificando en ellos la forma en que se distribuye y las funciones de cada una de esas delegaciones de poder.

En una forma ligera y expresa se realiza una división explicativa de cada uno:

Poder Legislativo.- Está integrado por un Congreso Federal, que se divide en dos Cámaras, la primera es la de Diputados, representa a la ciudadanía (arts. 50, 51 y 52), la segunda es de Senadores, representa a las Entidades Federales, incluyendo al Distrito Federal (art. 50).

Poder Ejecutivo.- Reside en el Presidente de la República (art. 80), auxiliado en el ejercicio de sus funciones por:

La Secretaría y Departamentos de Estado (arts. 90 y 92),

La Procuraduría General de la República (art 102),

El Gobierno del Distrito Federal (art. 73 frac.VI).

Los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (arts. 90 y 93) todos los artículos mencionados se encuentran en la Constitución.

Poder Judicial .- Se integra por:

La Suprema Corte de Justicia,

Los tribunales Colegiados de Circuito, en materia de Amparo,

Los Tribunales Colegiados en materia de Apelación,

Los Juzgados de Distrito (arts. 40, 41, 115 - 122, del mismo ordenamiento)

No se debe de olvidar que como ya se mencionó con anterioridad, que esta división sistemáticamente se encuentra en los Estados y en los Municipios.

En estas entidades también encontramos sistemáticamente los tres poderes, como se enmarca "... el legislativo lo constituye el Congreso de la Localidad, integrado por Diputados Locales de Elección Popular. En México no existen Senadores Locales, como en ciertas

Entidades Federativas de los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo el Estado de Texas, cuyo Congreso Local está formado por Diputados y Senadores.

El Ejecutivo, este se deposita en el Gobernador de elección popular directa, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian.

El Judicial, integrado por un Tribunal de Justicia, que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia Civiles y Penales, así como Juzgados Mixtos de Paz.

La Competencia Municipal, prevista como ya se dijo en el artículo 115 de la Carta Magna, el Gobernador está a cargo del Ayuntamiento, Cuerpo Colegiado que realiza fundamentalmente funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de Ley, y en algunos otros cuenta con Juzgados Municipales. No se puede apreciar en detalle esta competencia, porque la Legislación Local Municipal es muy diversa¹⁹.

Los Estados constituidos como el nuestro, que están organizados desde el punto de vista Constitucional en una Federación, a su vez integrados por Estados, Municipios y el Distrito Federal, también existe la Federación, son autónomos para organizar su régimen interno dentro de su entidad federativa, y la forma de su organización político-administrativo

Así tenemos que nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia: La Municipal, la Estatal y la Federación como tal.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 6a. Edición. México, 1994, pág.59

2.- Distribución Constitucional del Poder Contributivo.

El Gobierno de una comunidad cada día se vuelve más complejo, no solo en su crecimiento demográfico lo propicia, sino que, junto con él se multiplican los fenómenos representan presiones que no pueden ignorar quienes dirigen los destinos de una sociedad organizada, por otra parte la pluralidad de ideologías da lugar a grupos críticos que están dispuestos a señalar las deficiencias en que se incurra. Por lo tanto crea condiciones propicias para el desarrollo integral de todos los miembros del cuerpo social, . Los términos del Derecho asumen la responsabilidad de investigar y reflexionar sobre el sentido de los ordenamientos jurídicos que rijan la distribución del Poder Contributivo, aporten marcos de referencia que el Legislador no puede ignorar, si pretende que las disposiciones jurídicas que elaboren, rijan la vida económica y contribuyan al orden, la seguridad y la justicia.

El Semanario Judicial de la Federación indica: "... Además del propósito recaudatorio que para sufragar el Gasto Público de la Federación, Estados y Municipios que tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos"²⁰.

El desarrollo administrativo, económico y político con la existencia de los tres niveles de gobierno de nuestro país, tiene como consecuencia lógica la de resolver los conflictos de competencia de las diversas materias.

²⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 8va. Época, Tomo VII, junio, pág 52, Tesis J/P.18/91

Existen tres principales sistemas para distribuir la competencia entre los dos niveles de gobierno.

El primero consiste en señalar en la Carta Magna expresamente la competencia de cada uno de estos niveles de gobierno; el segundo en determinar expresamente la competencia de las Entidades Federativas implícitamente las de la Federación, y por exclusión, se tienen entendidas las de los Estados.

Uno de los problemas más importantes de los aspectos tributarios que se presentan a la Norma Suprema, es la determinación de la Competencia Impositiva de la Federación, de acuerdo al artículo 124, el cual establece toda clase de contribuciones, realizando una excepción las designadas exclusivamente para la Federación

Sin embargo el problema no es tan simple para la Legislación por la existencia de la Jurisprudencia y la Teoría Jurídica. La primera de las consecuencias que se encuentra en este enfoque, es que los gravámenes más productivos financieramente para la Federación como son los Impuestos, pero el Ingreso y el Consumo, que no le están reservados por la Constitución al Orden Central, consecuentemente el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y otros, son de las competencias de las Entidades Federativas, quedando así el sistema financiero impositivo de la Federación.

“ Existen impuestos estatales con autorización del Congreso de la Unión. En este caso la fracción I del artículo 118 constitucional , el cual determina que las Entidades Federativas no pueden, sin el consentimiento del Órgano Legislativo Federal , establecer derechos de tonelaje,

ni otro alguno , tampoco respecto a los puertos, ni imponer contribuciones sobre la importación y la exportación²¹.

Los Estados han adoptado para su Régimen Interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base en su división territorial y su organización política y administrativa y el Municipio Libre (art. 115 Constitucional), aunque las facultades no están expresamente concedidas por la Constitución, a los Poderes Federales, se tiene entendido que están reservados para los Estados (art. 124 mismo ordenamiento), así como establece ciertas prohibiciones para los Estados algunos de naturaleza fiscal.

Los Poderes Tributarios de los Estados reside en su respectiva legislatura, que está compuesta únicamente en una Cámara de Diputados. Además los Estados, también el Distrito Federal,, el cual es conocido por ese nombre por ser en él donde residen los Poderes Legislativo y el Congreso de la Unión o Congreso Federal (art. 73 frac. V), y los Poderes del Ejecutivo en Funcionarios (Gobernadores) designados por el Presidente de la República (art. 73 frac. VI), por lo tanto el Congreso de la Unión, tiene poder tributario sobre el Distrito Federal y los Estados.

Los Municipios que existen actualmente en los Estados, son aproximadamente un total de 2,373, las contribuciones municipales (impuestos, derechos y contribuciones de mejoras) son establecidas por las legislaturas de los Estados y no por los Municipios, quienes únicamente pueden recaudarlos, más no imponerlos, pues solo son los Estados quienes los establecen. A la vez para mejorar los ingresos de los Municipios el Poder Central, les ha fijado una participación en el Impuesto sobre ingresos mercantiles, anteriormente se le conocía como Subsidios.

²¹ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. DERECHO FISCAL. 2a. Edición. Editorial. Harla. México, 1992, pág. 78

Actualmente la Distribución de Competencias en Materia Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, se rigen por las siguientes reglas, derivadas de la Constitución Federal así como de la interpretación jurisdiccional.

La Federación tiene competencia fiscal ilimitada con base en la fracción VII del artículo 73 Constitucional, el cual establece "El Congreso tiene facultades; para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

Con base en esta disposición la Suprema Corte de Justicia ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 Constitucional, que determina que las facultades no son expresamente concedidas a los Funcionarios Federales, sino que se encuentran reservadas para las Entidades Federativas, el máximo Tribunal, solo ha variado su interpretación en casos excepcionales.

Por tal motivo la Federación creó el Impuesto al Valor Agregado, así como a otros, y siguiendo esta interpretación puede establecer cualquier otro gravamen, que considere necesario para cubrir el presupuesto.

Tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

"Dentro del sistema constitucional que nos rige no se opta por una delimitación de la Competencia Federal y Estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

a) Concurrencia Contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73 frac. VII y 124),

b) Limitación de la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias de la Federación (art. 73 frac. XXIX)

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 frac. IV, V, VII y 118 Constitucional).²²

Cabe hacer la aclaración que cuando se habla de Concurrencia Tributaria, no solo se refiere a los impuestos, los cuales son materia de contribución, sino que también son los Derechos y otros conceptos como los accesorios de las contribuciones, además porque el concepto de lo llamado Tributario es solo un término, no un concepto en nuestra Legislación.

La reestructuración Política Fiscal, realizó cambios en los Impuestos Directos e Indirectos. En materia del Impuesto Sobre la Renta, se introdujo la transformación para llevar a elaborar la capacidad del sistema tributario. Se utilizó una filosofía que se orientó de manera fundamental a gravar progresivamente a las Personas Físicas donde se globalizó sus ingresos, incluso los de actividades empresariales con excepción de aquellos que por otros sus objetivos quedaron fuera y excluidos de la Ley

Se implantaron también mecanismos para corregir desviaciones derivadas del fenómeno inflacionario y de esta forma mejorar la equidad de las cargas fiscales, y favorecer con ello a

²² JURISPRUDENCIA. Quinta Época. Apéndice al Tomo CXVIII, pág. 1026. ob.cit. Rodríguez Lobato.

una distribución de la riqueza más justa y dota al Estado de los recursos necesarios para cumplir de sus responsabilidades para sus gobernados.

Por lo que se refiere a los **Impuestos Indirectos**, las ventas, la producción y el consumo se gravan con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, que incluían tarifas y tenían cobertura parcial, lo que resultaba pesado e ineficiente, más cuando se cambió o se creó el Impuesto al Valor Agregado, se distinguió por tener un visión más amplia, ya que maneja con solo cuatro tasas a todos los Impuestos los cuales fueron adheridos, ayuda y limita a la evasión, por su estrecha relación con el Impuesto Sobre la Renta.

“...También sustituyeron 31 impuestos especiales a la producción y al consumo. Los que no pudieron ser asimilados por el Impuesto al Valor Agregado, se quedaron dentro de la nueva Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que se distingue por su simplicidad y la unificación en el tratamiento de gravámenes²³”.

“Esto no quiere decir que las contribuciones, o mejor dicho, la Concurrencia Contributiva no tenga defectos, por el contrario se encontró la existencia de una multitud de impuestos insignificantes en todos sus niveles, que incrementan indebidamente el costo de administración fiscal y la presión sobre los contribuyentes; un limitado efecto redistributivo y de crecimiento de ingresos, en aquellas regiones que los rendimientos de los impuestos tradicionales, son bajos, además la subsistencia de la misma situación de atraso económico entre los niveles más bajos, ya que la Coordinación no la grava, dá nuevos recursos e impulso a

²³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. LA COORDINACION FISCAL, México, 1993, pág. 21

la base Económica, Financiera, Estatal y Municipal, antes de la vigencia del Sistema Nacional de Coordinación. Fiscal.^{24 39}

CLASIFICACIÓN DE INGRESOS

		1. Impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de pago.
	IMPUESTOS	
	DERECHOS O TASAS	2. Multas por violación al ordenamiento tributario.
CONTRIBUCIONES	CONTRIBUCIONES ESPECIALES	3. Recargos punitivos o moratorios, por la falta de pago oportuno de los tributos.
		1. derivados de la explotación de bienes del dominio público,
		2. Derivados de la explotación de bienes del dominio privado,
OTROS INGRESOS	PRODUCTOS	3. Utilidades de organismos descentralizados y empresas las que el Estado directa o

²⁴ IBÍDEM. pág 31

indirectamente es accionista
mayoritario o minoritario.

4. Ingresos derivados de
ventas de bienes y valores.
5. Recuperación del Capital y
6. Otros Ingresos

OTROS INGRESOS

APROVECHAMIENTO

1. Multas no impositivas,
2. Recargos no tributarios ,
3. Indemnizaciones,
4. Regalías,
5. Otros Ingresos

INGRESOS DERIVADOS
DE FINANCIAMIENTO
CREDITICIO

1. Emisión de moneda,
2. Emisión de papel moneda,
3. Descuento de documentos,
4. Empréstitos,
5. Otros Financiamientos

Esta clasificación es la que de forma más fácil se puede ejemplificar, de cómo el fisco engloba todos y cada uno de los ingreso que obtiene.

3.- Consecuencias de la Distribución Constitucional del Poder Contributivo.

En algunos tratados de Derecho Financiero, en una forma inadecuada se acostumbra tratar el tema del Poder Tributario del Estado en relación con el estudio del concepto de la relación tributaria, como uno de los elementos de dicha relación.

Con posterioridad se analizará la relación que existe en el Sujeto Activo, que en la mayoría de los casos es el Estado, según la estructura constitucional que adopte, no se encuentra conectado con el Sujeto Pasivo de la relación tributaria, el cual es el contribuyente mismo que está en una situación preponderante, en igualdad, de tal manera que tanto la administración fiscal como los contribuyentes, rigen sus relaciones de acuerdo con las normas jurídicas, dadas por el Poder Legislativo estando sus derechos y obligaciones en esas normas jurídicas.

Existe sin embargo otro momento en el cual el Estado sí adopta una posición de Soberanía, de manera tal, que los particulares se presentan como súbditos sometidos a su poder y en el cual, de manera evidente, el Estado se encuentra en una situación de superioridad respecto a los gobernados ejercitando verdaderamente un poder, aún cuando ese poder tenga que estar sujeto a normas de categoría constitucional.

En ese momento se presenta, cuando en ejercicio de sus facultades el Poder Legislativo establece o decreta las contribuciones que los sujetos pasivos (los gobernados o particulares) deban pagarle con una parte de sus riquezas, para aportar a la Hacienda Pública, para que se realicen las atribuciones que le correspondan de acuerdo con las Leyes.

El estudio del Poder Tributario pertenece al Derecho Tributario Constitucional, el cual ha sido definido como "El conjunto de normas que delimitan el Poder Fiscal, distribuyen las facultades impositivas derivadas de este Poder entre los distintos organismos Estatales que forman parte de la estructura del Estado Nacional o Providencial, y establece los límites para el ejercicio de dicho poder"²⁵.

Además, la concurrencia de competencia, trae aparejados fuertes problemas de equidad, porque sin coordinación debe definirse qué tratamiento debe darse al individuo que recibe o reciben renta de diferentes ámbitos de competencia fiscales, es decir, que realiza los objetivos de los impuestos al mismo tiempo ante diferentes sujetos activos, además debe determinarse como deben participar los entes jurídicos de una misma base. Por ejemplo, las contribuciones causadas en el exterior es menor, y en caso de que sea mayor, debe haber un reembolso por la diferencia, pues solo así el ente fiscal puede lograr en su interior que los contribuyentes reciban el mismo trato, es decir, se lograría la equidad interior, pero por otra parte, el Estado se vería disminuido en sus ingresos y dependería de su déficit o superávit exterior, en la medida que compensara o realizara devoluciones, con lo cual difícilmente se lograría la equidad entre las Entidades Federativas, salvo que solamente éstas ignoraran los posibles pagos realizados por el contribuyente en otras Entidades, lo que ocasionaría la iniquidad entre los gobernados o contribuyentes.

Por si lo expuesto no pareciera suficiente, las Entidades por su diferente desarrollo, muy probablemente vería que la economía entre las mismas, estaría en una total desestabilización. Para evitar ese tipo de problemas en México surgió la idea de coordinar los Estados en su política fiscal, y se crea la **Coordinación Fiscal**.

²⁵ MUESGRAVE. RICHARD. SISTEMAS FISCALES. Edición Española. México, 1994. pág. 240

Al decir, sobre esta nueva Coordinación Fiscal se hizo una reforma integral que implicó la reducción técnica de los impuestos Federales, cuyo objeto impositivo quedó incluido en un solo aspecto y con una cobertura fiscal más amplia, con drástica reducción de los costos de administración. Se permitió la modernización de los sistemas fiscales locales, una ampliación de las facultades de administración delegada de los impuestos participables y pago más ágil de las participaciones, además se creó un fondo distribuible como lo es el Ingreso Federal Compartido.

En su oportunidad se verá de manera más amplia todo lo que abarca la Coordinación Fiscal, así como su Ley y la forma de como fue creado. Solo se dará una definición, es decir en forma general en qué consiste.

“La coordinación Fiscal es la armonización en el ejercicio de las facultades Tributarias y la concentración de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un Estado. En relación con el Federalismo, la Coordinación Fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas²⁶”.

Esta es una forma de ejemplificar cómo el Estado hace uso de su Poder Contributivo, y de los ingresos que integran y la forma en que se distribuye, como ya se mencionó.

La Política Económica ha creado una estrategia para la Política Fiscal como condicionante para el proceso productivo. Donde pretende de ahí obtener recursos para administrar la función Estatal, donde se incluyen los servicios para impartir justicia social, realimentar el ciclo con los estímulos fiscales a la producción.

²⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II, Editorial Porrúa. México, 1990, pág. 335.

El propósito sustancial de este mecanismo ha sido la de fortalecer a los Estados, y estos a su vez a los Municipios, aplicando criterios de desarrollo regional, sustentados en los avances en materia de Legislación, Administración, Capacitación de Empleo y Orientación de los Contribuyentes, con el fin de elevar el Ingreso Público.

Las labores de la Subsecretaría de Ingresos pueden describirse en tres grandes aspectos

A) Reestructuración de la Política Fiscal y de las reformas legales,

B) Coordinación Fiscal con las Entidades Federativas, y

C) Reformas de la Administración Tributaria.

Todos ellos se enmarcan en los objetivos, políticos y estrategias del Plan Global de Desarrollo y los Planes Sectoriales.

No obstante, como se ha visto en materia fiscal, y por ende en la Rama de Derecho, respectivamente, está perfectamente precisado y se refiere únicamente a los Ingresos del Estado que provienen de las contribuciones, en México las disposiciones fiscales se llegan a aplicar a otros ingresos del propio Estado y aún a organismos Descentralizados, pero esto obedece solamente a fines prácticos de recaudación más a la naturaleza de tales ingresos, que definitivamente son fiscales.

Ahora que ya se precisó cual es la consecuencia de la distribución fiscal, se dará la forma en que la define el jurista De la Garza:

“EL Conjunto de normas jurídicas que se refiere al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares, y con motivo de este nacimiento el cumplimiento a los procedimientos oficiosos o contenciosos, que puede surgir a las sanciones establecidas por su violación.”²⁷

“Para nosotros el Derecho Fiscal es el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todos ellos regula el establecimiento, la recaudación de ingresos de Derecho Público del Estado, derivados del ejercicio de su Poder Tributario, así con las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes”²⁸.

Cabe hacer mención, que en los términos del artículo 31 fracción IV Constitucional, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, los Estados y Municipios en donde residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

Por lo tanto de acuerdo con nuestra Constitución, la calidad de Sujeto Activo recae sobre la Federación, Estados y Municipios. Teniendo como diferencia de los dos primeros plena potestad jurídica tributaria, mientras que los Municipios únicamente pueden administrar libremente su Hacienda Pública, la cual se forma de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados, según el artículo 115 fracción VI de la Carta Magna.

Fuera de la Federación, los Estados y los Municipios, ningún organismo o corporación puede en nuestro país ser acreedor de crédito fiscal.

²⁷ DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Editorial Porrúa. México, 1993. pág. 194

²⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. OB. CIT. pág. 123

Cabe hacer mención que la Constitución Mexicana solo hace mención a los mexicanos que debe de interpretarse en el sentido de que la obligación de contribuir se refiere tácitamente también a los extranjeros, en atención a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Naturalización y Nacionalidad, así como en diversas Leyes que subsanan la omisión constitucional, dichas Leyes Fiscales establecen la obligación de tributar.

Alfonso Cortina en su obra *Cursos de Política de Finanzas Públicas de México* comenta, "...Por lo consiguiente, si los mexicanos o extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben de estar colocados en el mismo nivel en cuanto a sus obligaciones públicas, y entre ellas la del pago de los impuestos. Así es como fácilmente se explica que la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales que establece la fracción IV del artículo 31. es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto constitucional se refiere a los deberes de los mexicanos. Nunca se ha pretendido interpretar ese texto en el sentido de que los extranjeros estén excluidos del pago del Tributo"²⁹.

Con el fin de acatar la Garantía de Legalidad el establecimiento de las contribuciones el Poder Legislativo depositado en un Congreso General (art. 50 Constitucional) tiene la facultad de decretar los impuestos necesarios, como ya se hizo mención con anterioridad, en virtud de que así lo dispone el artículo 73 fracciones VII Y XXIX del mismo ordenamiento.

Felipe Tena Ramirez explica que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el Poder Central y se reservaban las restantes.

²⁹ IBÍDEM. pág.89

Su importancia consiste en que es uno de los principios básicos de nuestro sistema político nacional, instituido en el artículo 40 Constitucional y por el cual es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente de su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de nuestra Ley suprema. Ahora bien y como expresan los tratadistas, para que dicha unidad política opere es necesario que tenga bien delimitado su esfera de acción y competencia, esta es la finalidad del artículo 124 Constitucional.

El Congreso tiene facultades de expedir las Leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito solo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o casos de emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en términos de lo dispuesto por el artículo 29. Fuera de estos objetivos cualquier empréstito que celebre el Presidente de la República contravendría los principios constitucionales.

El Órgano Legislativo Federal también está facultado para establecer la legislación, basado en el artículo 73 de sus distintas fracciones, que dé lugar el Banco de Emisión de Moneda Único, (frac. X) la Casa de Moneda y para expedir las reglas que permitan determinar el valor relativo de la moneda extranjera (frac. XVII).

En fin, en el ámbito de desarrollo económico, las leyes que el Congreso está en posibilidades de expedir, en relación a la Planeación Nacional del Desarrollo económico social

(frac. XXIX-D), al abasto y control de áreas económicas (frac. XXIX-E), a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología (frac. XXIX-F), también de expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los Estados (frac. IX).

Estas son consecuencias que genera la distribución constitucional de una forma un poco general, ya que implica que la administración del dinero público es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas. Y porque la enorme masa de riqueza destinada a ese fin de origen a complejas relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas. Y por último al contribuir al sostenimiento de los gastos públicos significa para el ciudadano un sacrificio, y lo menos que exige por dicha contribución es que haya leyes de forma general abstracta e impersonal, que establezca su naturaleza, alcances, límites y consecuencias, a fin de saber a qué y hasta dónde está obligado.

CAPITULO DOS

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

- 1.- Partes que intervienen.**
- 2.- La adhesión al Sistema.**
- 3.- Funcionamiento del Sistema.**

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La Coordinación Fiscal se ha logrado con la Ley de la Coordinación Fiscal de diciembre de 1978, misma que entró en vigor el 1° de enero de 1980. El objetivo principal con la que fue creada, fue para el fortalecimiento de las haciendas públicas de Estados y Municipios, dentro del marco del federalismo mexicano.

La Coordinación Fiscal se ha llevado a la práctica mediante convenios celebrados entre los Estados y la Federación, los cuales son de dos tipos:

- A).- CONVENIO DE ADHESIÓN.
- B).- CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA.

Ambos son uniformes y han venido siendo adicionados durante su vigencia de Acuerdos *específicos con cada Estado*, que se han hecho constar en documentos conocidos como "ANEXOS".

En el caso del Distrito Federal no se celebran convenios, sino que la Ley declara coordinada esta Entidad Federativa y en Acuerdos Presidenciales se han establecido las características de dicha coordinación, que son idénticas a las contenidas en los convenios mencionados.

Los antecedentes inmediatos de los convenios o acuerdos presidenciales, su contenido general y el específico, así como sus transformaciones y aplicación en los años en que ha estado en vigor el sistema, ha quedado por escrito para que en todo tiempo puedan ser conocidos por los funcionarios públicos de las Tesorerías o Secretarías de Finanzas de los Estados y por los de la Federación.

“Esta reseña es necesaria, porque la mecánica simple con la que opera la Coordinación Fiscal es fruto de numerosas negociaciones, en ocasiones complejas y de cambios en las leyes, en los Convenios y en sus Anexos”.³⁰

Se plantea la pregunta en sí ¿Qué es la Coordinación Fiscal?

Se puede definir según el Lic. Guillermo Villa Calleja...”Es del sistema nacional jurídico-administrativo en donde a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa, la voluntad soberana de dos Entes con capacidad tributaria, Federación Estados, y que sirven de apoyo a las relaciones entre ellos, señalan las bases de colaboración administrativa entre unos y otra tendientes a armonizar y simplificar la legislación fiscal positiva y por ende, a dar realidad a la Reforma Administrativa Federal.”³¹

La preocupación más importante de todo el país es crear las condiciones adecuadas para que sus habitantes puedan disfrutar de un alto nivel de vida.

³⁰ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. INVESTIGACIÓN FISCAL. Instituto de Capacitación Fiscal, 2a. Época. México, 1994, pág. 29

³¹ IBÍDEM. pág. 17.

Los sucesos históricos nacionales se han distinguido por buscar este propósito, a través de sus movimientos armados, políticos y económicos, hasta alcanzar plenamente la libertad social.

Desde el momento en que el país nació a su vida independiente y adoptó el federalismo como sistema de organización política y económica, empezó a gestarse la filosofía de su política fiscal, la que ha caracterizado durante más de un siglo.

El federalismo se integra aunado los entes soberanos, llamados Estados. En un acto expreso y volitivo, otorgan parte de su poder originario, para constituir un todo indisoluble denominado Federación y, para que ambos coexistan y se desarrollen, es necesario establecer sistemas de relaciones en todos los campos de sus actividades gubernamentales, sin embargo, este federalismo en nuestro país solo fue normal, y apareció como un nuevo poder político, centralista en su forma administrativa, sin que por ello la forma federal conlleve la desaparición de las Entidades, sino por el contrario, se determinaron zonas particulares, en las que cada uno hace valer sus actos de autoridad, y para consolidar la Federación, es necesario, que las partes y el todo, conjuguen sus voluntades políticas para lograr los propósitos y fines del Estado, y se respete la autonomía de cada uno, que nuestra Constitución consigna con el nombre de Soberanía.

La Soberanía representa la existencia de órganos propios en cada ente federado, o sea la vida legal de un sistema de distribución de competencias, derivadas todas ellas, de la soberanía federal. Esta dualidad consignada en nuestra Ley Suprema, parte del principio de que la soberanía nacional ejerce por los Poderes de la Unión y por los Estados en los que toca a sus regímenes interiores.

Siguiendo este mismo orden de ideas; ya establecidas en forma genérica la competencia entre el Poder Central y los Estados, fue necesario aplicarla a cada una de las funciones de Derecho Público que realiza el Estado. De donde surgieron una serie de problemas, particularmente en lo relativo a la soberanía tributaria; siendo la economía una de las funciones más importantes del Gobierno, las Entidades que integraban el pacto federal deseaban conocer cuáles eran las fuentes de ingresos sobre las que les correspondía gravar, al determinarse constitucionalmente cuáles eran las privativas de la Federación y cuáles las reservadas a los Estados, sin limitación de ellas al Poder Federal, nació la Figura Fiscal de denominada "CONCURRENCIA" que fue en sí la que engendró situaciones negativas caracterizadas por una multiplicidad de presiones fiscales, procedentes de los tres niveles de Gobierno, sobre el contribuyente en una gran diversidad de gravámenes y por consecuencia en una legislación fiscal complicada y con un alto costo administrativo.

Encontrar la fórmula para resolver este problema en México ha sido proceso de evolución hacendaria, en el que se ha tratado de encontrar un sistema que armonice las relaciones del Gobierno Federal, con las Entidades Federativas, que organice sus funciones, que realice una mejor distribución de los ingresos tributarios nacionales y que, fije las reglas en materia de colaboración administrativa, simplificando la legislación positiva y dé congruencia a las actividades nacionales.

En un régimen de derecho como el que vive y se desenvuelve el país, el sistema antes descrito, apareció durante los últimos 50 años, como inflexible y de difícil estructuración, siendo estas características en las relaciones financieras del Estado Federal con los Entes Estatales y Municipales.

Como antecedente inmediato de la Coordinación Fiscal se encuentra que la columna vertebral de la misma ha estado constituida tradicionalmente por el sistema de participaciones, éstas pueden ser establecidas para compartir ingresos de la Federación con los Estados y Municipios, pero pueden concebirse como un medio de participar impuestos estatales a la Federación. Una antigua Ley del Impuesto Federal sobre Herencias y Legados fue quedando en suspenso en diversos Estados de la República por decreto del Poder Ejecutivo Federal de 11 de abril de 1934, el cual condicionaba dicha suspensión a que la ley local sobre esta materia se ajustara a los requisitos o lineamientos de un proyecto de ley elaborado por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Sin embargo en la actualidad no existen leyes estatales que otorguen participación a la Federación.

Otro de los antecedentes fue en el año de 1947, que como resultado de las recomendaciones que se formularon al Sistema Fiscal, en la III Convención Nacional, se estableció el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, el que obedecía a la necesidad de modernizar y adoptar un sistema que dentro del régimen de "Concurrencia", proporcionara mayores recursos a los gobiernos Municipales, Estatales y Federales, toda vez, que ésta era la causa por la que con anterioridad habían proliferado gravámenes de toda índole; y la idea que privó entre los participantes de la III Convención, era la de recomendar el establecimiento de un gravamen al Comercio y a la Industria que terminara con la multiplicidad de tributos locales y federales, de naturaleza especial a la actividad comercial y dejar de ser campo de aplicación de la entonces derogada y ahora abrogada Ley del Timbre.

Como es de sobra conocido, la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en el momento en que entró en vigor en el año de 1948, fue influida por las modalidades de la política fiscal del país, pues consignó dentro de sus disposiciones la liberación de cargas

tributarias a los productos básicos de la alimentación humana y de aquellos productos y servicios que en ese momento y por sus fines sociales y económicos, fue necesario considerar.

Establecía una tasa general del 18% al millar y dentro de su articulado contenía lo que puede ser el primer antecedente, del actual Sistema de Coordinación, pues señalaba que los Estados y Municipios que adoptaran el sistema, percibirían una cuota adicional que no debía de exceder del 12% al millar, además, de la tasa general ya mencionada y del rendimiento neto de ambas. Los Estados recibirían el 40%, y los Municipios la cuota que determinara la Legislatura Local.

Para beneficio del sistema fiscal, las relaciones entre federación y estado, no solo en el aspecto de los tributos federales, sino en todo el campo de las contribuciones cualquiera que fuera su naturaleza u objeto, dándose pasos agigantados para el multicitado objetivo integral y en una siguiente fase, se celebraron convenios de coordinación en distintas materias y que se incluyen solo algunos de ellos.

Convenios de coordinación de vigilancia y fiscalización de Impuestos Federales a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas (1974).

Convenio de coordinación en auditoría (1974-1976) etc.

Con todas estas experiencias, la Federación y los Estados pudieron comprobar una y otra vez, la bondad del sistema, y por ello, basándose en los antecedentes históricos de las relaciones tributarias, Federación-Estados, y que durante muchos años funcionaron a través de la muy eficiente Comisión Nacional de Arbitrios, que tenían entre otras, las funciones de

coordinar la acción impositiva nacional, la de ser consultor en la expedición de Leyes Fiscales y sus Reformas y la más importante, según el punto de vista de los Estados, gestionar el pago de sus participaciones federales. A pesar del concepto anterior, se considera que la más relevante lo era, que fungía como órgano de control de la constitucionalidad de las Leyes Federales y Locales y por tanto el sistema fiscal conservó incólumes los principios de la Ley Suprema de la Nación; era un órgano colegiado, con representantes de la Secretaría de Hacienda, Economía, de los Estados y de los Contribuyentes y aquí se encuentra de donde nació la idea de celebrar reuniones de Tesoreros, pues los representantes de los Estados ante la Comisión, las celebran con el objeto de intercambiar experiencias, técnicas e información, y aunque éstas se celebran en forma eventual, se les denominó órganos de coordinación constituyéndose, al funcionar regularmente y dada su importancia, con esta naturaleza.

De modo que, todos los antecedentes citados, han servido de basamento al actual sistema nacional de coordinación, pues si volviéramos la mirada 100 años atrás en las relaciones tributarias, entre Federación, Estados y Municipios y luego lo comparáramos con el actual sistema, en donde el federalismo ha rendido verdaderamente sus frutos de dinámica y pluralismo coparticipativo llegaríamos a la conclusión de que podemos ser optimistas en cuanto a la vigencia de la unión federal.

La etapa de la Coordinación Fiscal vivida hasta estas fechas, señala que al fin se ha encontrado el sistema que ha ido mejorando y concertando paulatinamente las acciones de los máximos participantes públicos del pacto federal, así como las relaciones que emanan entre ellos, logrando enriquecer el concepto plural del federalismo y consecuentemente, realizando la acción titánica de proveer de los medios más urgentes y necesarios, para acercarnos al país que

los mexicanos deseamos y que el Ejecutivo Nacional, esforzadamente, trata que se convierta en realidad.

1.- Partes que intervienen

No obstante que el Código Fiscal de la Federación se abstiene de regular específicamente el problema, si partimos del supuesto lógico de que el Estado es el sujeto activo de los tributos, nos encontramos con que dada la estructura política del Estado Mexicano, existen tres titulares de la función tributaria:

La Federación,

Los Estados o Entidades Federativas, y

Los Municipios.

Distinción que, como veremos más adelante, deriva de la misma Constitución, la que en varios de sus preceptos establece las reglas competenciales aplicables en materia tributaria entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

Por otra parte, en el Artículo 1º del Código Fiscal, se expresa quiénes poseen el carácter de sujetos pasivos de la obligación tributaria al señalarse que:

“Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas ...” Del precepto legal transcrito, desprendemos la existencia de dos tipos de sujetos pasivos: personas físicas y personas morales, sean nacionales

o extranjeras, y en el caso de las personas físicas, cualquiera que sea su edad, estado civil, ocupación, domicilio ... etc.”³²

“El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Más como éste se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias de naturaleza y alcance diversos, es necesario delimitar el campo de acción de las mismas.

En el orden federal mexicano con el Artículo 31 fracción IV, de la Constitución, tres son los sujetos activos:

- a) La Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal;
- b) Los Estados o entidades federativas; y
- c) Los Municipios”.³³

Al ser el Estado el sujeto activo de los tributos, dentro de nuestro medio tenemos por fuerza que referir la cuestión a la estructura político-administrativa del Estado mexicano que obedece a la presencia de los tres órganos de poder diversos citados con anterioridad, cuyas características se puntualizan:

- “1. Federación. Está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado

³² ARRIJOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. OB. CIT. pág. 113.

³³ SERRA ROJAS, ANDRÉS. OB. CIT. pág. 781.

por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad, como son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacional, el comercio exterior, la defensa nacional, etc.”³⁴

La esencia del puesto federal radica en el hecho de que diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior (La Federación) que los represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y atribuciones que los entes creadores le otorgan y reconocen.

Es decir, al suscribir el pacto federal, un conjunto de regiones antes dispersas e independientes entre sí, aceptan someterse a una sola potestad soberana para constituir un Estado unificado que vele por los intereses comunes de todos y cada uno de sus componentes. Así el artículo 40 de la Carta Magna proclama: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una 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”.

De ahí que indistintamente se hable de Poderes Federales o de los Poderes de la Unión, en contraposición a los poderes o autoridades de las Entidades Federativas.

³⁴ IBÍDEM. pág. 131.

Es de esperarse que la coexistencia dentro del mismo Estado y un mismo territorio de estructura político-administrativas federales y estatales, reclama la presencia de un sistema competencial perfectamente definido señale las atribuciones y los límites tanto del poder Federal como del de las Entidades Federativas. Por esta razón, el artículo 41° Constitucional enmarca lo que a la letra indica. ...”El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares a los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Por tal motivo en esas condiciones, la Federación aparece como la esfera del poder supremo de la República, cuya autoridad soberana se ejerce en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la ley fundamental.

“2. Entidades Federativas. Son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales.”³⁵

Se ha criticado la semántica utilizada en el artículo 40 de la Carta Magna, que señala que los Estados son “... libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ...” ya que el concepto de soberanía es único e indivisible y aunque teóricamente reside en el pueblo, en la práctica es ejercida por el Gobierno Federal, particularmente en el orden internacional; por eso resulta indebido hablar de una soberanía “compartida” o “dividida” entre la Federación y las

³⁵ IBÍDEM. pág. 130.

Entidades, como lo pretendió Alexis de Tocqueville en su célebre obra "Democracia en América", como lo cita en su obra el autor Adolfo Arrijo Vizcaíno, en consecuencia, es preferible utilizar el término "autonomía" para expresar la libertad de gobierno interior de que están dotadas las Entidades Federativas.

En el acatamiento a lo que marca la Ley Suprema, el régimen interior de los Estados, a pesar de su autonomía relativa, no puede en ningún caso contravenir las estipulaciones del pacto federal. Esto reviste singular importancia, pues, a más de constituir la esencia del sistema federativo permite delimitar con alguna precisión los respectivos campos de acción del Gobierno Federal y los de las Entidades, según las pautas que establece la propia Constitución General de la República.

3. Municipios. El municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.

En opinión del autor Manuel Ulloa Ortiz, "el municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello en la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar."³⁶

Por su parte el artículo 115 Constitucional, en lo conducente, nos indica que:

³⁶ CIT. POR ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. OB. CIT. pág. 131.

“Los Estados adoptaron para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado ...”.

Dentro de este contexto, los Municipios se presentan como una serie de pequeñas circunscripciones territoriales cuyo conjunto integra una Entidad Federativa, mismos que fueron desconocidos por la Constitución de 1857, y que son plenamente regulados por la vigente.

“La diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1987, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende del país.”³⁷

La idea de dividir al país en múltiples células municipales tuvo por objeto constituir un primer frente de autoridad que localmente pueda atender y resolver los más pequeños, pero inherentes problemas de cada comunidad, como los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado, policía, etc.

La Ley de Coordinación Fiscal “tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación

³⁷ Cit por RIOJANO VIZCAÍNO, ADOLFO. DIARIO OFICIAL DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. Tomo II. pág. 504.

que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Estos tres objetivos definen con precisión la filosofía de dar congruencia y armonizar los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno, pero siendo como lo es el ingreso fiscal, el más importante de los recursos que permiten una sana economía presupuestal al gobierno para hacer frente a la prestación del servicio público, es lógico pensar que para la consecución de este fin, los tres niveles de gobierno que existen en una federación como la nuestra, requieren tener la autonomía financiera suficiente para responder a las necesidades de la población. Sin embargo, es peligroso, social y económicamente hablando, que de no coordinarse los sistemas fiscales de Federación, Estados y Municipios, se eleve la presión fiscal sobre la población contribuyente hasta límites no deseables, siendo por lo tanto un imperativo que el rendimiento de la recaudación del sistema federal, que es el más elástico en su conjunto y el que tiene una mayor tendencia de crecimiento, sea compatible en su rendimiento, para nutrir las haciendas públicas estatales y municipales.

Es así, que se ha establecido que en los artículos del 2º al 5º, han percibido por concepto de participaciones que en impuestos federales les corresponden a los Estados y las que la Federación pagaba directamente a los Municipios.

Subsisten, incorporados al impuesto especial sobre producción y servicios algunas de las contribuciones especiales, en términos del texto constitucional, tales como: cerveza, tabacos labrados y gasolina.

Para el caso de las abrogadas leyes de impuestos sobre las demás contribuciones especiales y de otras fuentes de la Federación, tales como las de Impuestos sobre Cerillos y Fósforos, Aguamiel y Productos de su Fermentación, Explotación Forestal, Impuesto sobre la Sal, Explotación Pesquera y sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, estas actividades se encuentran reguladas ahora por el impuesto al valor agregado, gravándose por la Federación su producción o explotación, pero si su enajenación, o la prestación del servicio, bien con la tasa del 10% o con el régimen de tasa del 0% reiterándose con ello la imposibilidad de los Estados de gravar estas operaciones.

Para el caso de que hubiera habido algunos Estados que no se adhirieran al Sistema de Coordinación Fiscal (en la actualidad todas las Entidades están coordinadas), es en la propia legislación secundaria federal, en este caso la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en donde se señala, en el artículo 28, cuál es la participación de la recaudación atribuye a los Estados en sus respectivos territorios, con respecto de cerveza, gasolina y tabacos. En el citado precepto se incluye, en el párrafo final, la forma en la que los Estados no se hubieran adherido pueda gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales, que solo puede ser decretado por las Entidades que tengan cultivos de este producto y siempre que no excedan de \$1.55 por kilogramo. A este respecto, cabe recordar que el artículo 117 Constitucional, en su fracción IX, establece que los estados no pueden, en ningún caso, gravar las actividades antes descritas relacionadas con tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autoriza.

A la Federación, la de establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento o explotación de recursos naturales relacionados con el suelo o subsuelo, tales como yacimientos minerales, vetas, sales, salinas, yacimientos minerales u orgánicos

utilizados como fertilizantes y, en general, petróleo y los hidrocarburos de hidrógeno. También las aguas propiedad de la nación de los mares territoriales, así como las lagunas, esteros, lagos y ríos, en los términos que quedan comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 Constitucional. Tampoco los Estados pueden establecer, por ser facultad exclusiva del Congreso, cargas fiscales sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, o sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Con respecto a estas fuentes de tributación, cabe decir que no hay obligación alguna, en términos constitucionales de la Federación, de hacer partícipes del rendimiento de los gravámenes que se establezcan sobre estas fuentes a los Estados, salvo lo que las leyes secundarias determinaran en algunos casos. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal mantiene el criterio de participar a los Estados y a los Municipios en el total de los impuestos federales, incluyendo en consecuencia los que existan sobre comercio exterior y explotación de recursos naturales entre ellos, los derivados de la tributación que se genera por Petróleos Mexicanos.

La Ley de Coordinación Fiscal en vigor, establece como mecanismo para adherirse al Sistema, la concertación de convenios que deben ser autorizados o aprobados por las Legislaturas de los Estados y publicarlos tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el Periódico Oficial del Estado y señala que la adhesión al Sistema deberá llevarse a cabo íntegramente y no solo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Esto significa que la uniformidad en la legislación de ciertos impuestos, sobre todo en la producción, en el comercio y la industria, se logra manteniendo en vigor solamente el impuesto federal, a cambio de lo cual los Estados y sus Municipios participan en el total de la recaudación federal, inclusive en el impuesto sobre la renta y en los impuestos a las importaciones y exportaciones.

Con ello se logra un doble objetivo, se armoniza la legislación tributaria en el país, en las áreas indicadas, y se evite que surjan barreras o restricciones en el tránsito interestatal de personas y cosas, las cuales en su aspecto más severo solían ser de carácter fiscal. Pero esta abstención no vulnera la autonomía de los Estados, por lo contrario, el poder para legislar en materia fiscal se manifiesta o se ejerce cuando el Congreso Local decide aprobar la adhesión de su Entidad al Sistema, dejando en suspenso o derogando la aplicación de sus propias leyes fiscales o no dictaminándolas, a cambio de recibir participaciones sobre toda la recaudación federal proveniente de impuestos, recargos y multas.

También cabe señalar que el poder fiscal de administrar está siendo compartido con los Estados y Municipios al convertirse por delegación en autoridades fiscales federales, a cambio de que sea la Federación la que regule los criterios de aplicación, la normalidad y los procedimientos de administración de los impuestos federales delegados. De tal manera que la Federación y las Entidades comparten, tanto el poder de administrar como el poder de aprovechar los recursos recaudados, garantizándole, por ende al contribuyente la no superposición de gravámenes en las áreas, en las que más comúnmente se presentaba este fenómeno, como lo eran los impuestos a la producción, al comercio y a la industria.

En el artículo 40 Constitucional y por el cual recordamos que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación (como ya se hizo mención con anterioridad), establecida según los principios de la Ley Suprema. Ahora bien y como expresan los tratadistas, para que dicha política opere sin quebrantamientos, es necesario que tanto la Federación como los Estados tengan bien

delimitada su esfera de acción y competencia y esta finalidad la marca el artículo 124º Constitucional.

“Art. 124º Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Es conveniente aclarar que dentro de un mismo ámbito espacial o territorial hay dos clases de Gobierno, el de la Federación o Nacional y el de cada uno de los Estados.

Dentro del contexto del artículo antes transcrito refiere el precepto que se consideran jurídicamente dos categorías de facultades:

Las Explicitas.

Las Implícitas.

Las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia y están contenidas en los artículos 50 al 114, mismos que establecen la creación, organización y funcionamiento de los órganos federales, señalando sus atribuciones exclusivas a cada uno de ellos; por ejemplo, entre las del Ejecutivo Federal sobresalen las cuestiones referentes a las relaciones internacionales; a la creación, estructuración y distribución de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire; a la política de comercio exterior, a las finanzas y crédito público; a la acuñación y circulación de moneda, también todo lo referente sobre productos del subsuelo, tales como la minería, el petróleo, los hidrocarburos ... etc.

Por cuanto a las facultades llamadas Implícitas, son aquellas que el Congreso de la Unión puede concederse a sí mismo o bien a los otros dos poderes Federales, el Ejecutivo y el Judicial, como medio indispensable para ejercitar alguna de las facultades Explícitas.

En resumen la finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal. Como lo enmarca el tratadista Rodríguez Lobato "... establecer la participación que corresponda a los entes jurídicos en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. La ley además, establece cuáles son y cómo se constituyen los organismos relativos a la materia de coordinación fiscal y da las bases para su organización y funcionamiento." ³⁸

2.- La adhesión al Sistema.

La Coordinación Fiscal se define 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.

Debe distinguirse de la concurrencia fiscal, que se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos. Esto significa que, mientras en la Coordinación existe un solo crédito fiscal que pertenece a la

³⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. OB. CIT. pág. 142.

potestad tributaria de la federación la concurrencia se está en presencia de un típico caso de doble tributación.

Ahora bien, la definición es susceptible de descomponerse en los siguientes elementos según lo comenta en su obra el autor Arrijo Vizcaíno:

“1.- Solo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate. Es decir, queda enmarcada dentro del centro del principio de la legalidad.

2.- Presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.

3.- Requiere de la intervención de las Entidades Federativas de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.

4.- Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidas por la Federación.”³⁹

Como se advierte, la Coordinación Tributaria deriva de un tratamiento constitucional y legal que, a fin de profundizar un poco más en este tema, se estima conveniente exponer el principio básico contenido en la Carta Magna y al desarrollo del mismo a través de la ley de Coordinación Fiscal.

³⁹ ARRIJO VIZCAÍNO, ADOLFO. OB. CIT. pág. 157.

Así el párrafo final del ya citado artículo 73 fracción XXIX Constitucional indica que “... Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la Ley secundaria federal determine ...” Reglamentado esta norma suprema, la Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 1º y 6º mismos que a la letra indican.

“ART. 1º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenios de los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señala esta Ley mediante la distribución de fondos que en la misma se establece.

Art. 6º.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general...”⁴⁰

Del análisis de las disposiciones legales transcritas y de otras más de contenido similar que sería largo reproducir aquí podemos concluir que la Coordinación Fiscal Tributaria se rige, en términos generales, por las reglas siguientes:

- a) No obstante que el citado párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna, la limita a unos cuantos impuestos especiales, en la práctica viene operando respecto de todos aquellos tributos que a la Federación le parecen

⁴⁰ Ley de Coordinación Fiscal, 1998. pág. 3.

convenientes, como lo demuestran los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, que se acaban de transcribir.

- b) La participación de las Entidades Federativas se fija en proporción al rendimiento global de los tributos coordinados.
- c) Sin embargo, es de hacerse notar que dicha participación no solo comprende el producto de los tributos coordinados, sino también el de las multas y recargos que se cobren a los contribuyentes, remisos domiciliarios en el territorio de la entidad de que se trate.
- d) Es requisito indispensable que las entidades se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre las fuentes de riqueza objeto de los tributos federales coordinados, en esta regla radica la esencia del sistema de coordinación.
- e) La Coordinación ofrece la ventaja de alcanzar a los Municipios. Sin embargo, se trata de una cuestión diferente que preferimos analizar por separado en el siguiente capítulo.

La Coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre impuestos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las Entidades Federativas que de otra manera quedarían en la extrema pobreza. Se trata de una solución de compromiso que, ante la carencia de normas constitucionales que definan con precisión el problema

competencial, permite el expansionismo del Fisco Federal y el debilitamiento progresivo de los Estados de la República.

Esto último como contrapartida “conlleva una gran desventaja, pues propicia el centralismo fiscal opuesto por esencia a la naturaleza Jurídico Constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La Coordinación a la larga puede conducirnos a un régimen tributario en el que sólo subsisten tributos o contribuciones federales o una serie de participaciones en su rendimiento que, a manera de donaciones alimentan la subsistencia presupuestaria”.⁴¹

Semejante contexto, al que nos acercamos a pasos agigantados significa sólo una cosa: el centralismo político económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de “autonomía”, “soberanía” en lo concerniente a su régimen interior, ni de nada que le asemeje.

“La Coordinación Fiscal, lejos de presentar una solución idónea al complejo problema competencial que se da entre la Federación y las Entidades que la componen constituye un obstáculo que, crezca ganará nuevos y mayores intereses creados que tenderán a alejar de la verdadera solución”.⁴²

Por afirmación se está en una situación de demanda de atención inmediata a nivel de reforma constitucional.

⁴¹ ÍDEM. p. 155.

⁴² IBÍDEM. pág. 169.

Ahora bien si se quiere preservar la estructura política del Estado Mexicano como una república Federal, por fuerza deberemos abocarnos a la resolución de este conflicto partiendo de las premisas del Proyecto de Cárdenas de 1936, en el que como en tantas otras de sus brillantes obras de este estadista mexicano, que casi siempre se adelantó a su época, se encuentran las bases fundamentales:

a) División tajante entre las fuentes de riqueza gravable excluidas para la Federación y las reservadas para los fiscos de las Entidades.

b) Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las Entidades y Municipios, intocables para el fisco federal.

Sobre esas bases, se proibirían los efectos negativos y viciados tanto de la concurrencia fiscal como de la coordinación y se garantiza la autosuficiencia presupuestal de las Entidades, sin la cual no es concebible un genuino federalismo.

En lo que a esta materia se refiere se debe señalar que se han logrado algunos avances en torno al establecimiento de lo que debe ser un verdadero Federalismo Fiscal pues se necesita un centralismo tributario a través de una marcada tendencia hacia el establecimiento de impuestos federales únicos de cuyos rendimientos se otorgan determinados porcentajes de participación a las Entidades Federativas y a los Municipios. Aseguran que este Sistema ofrece la ventaja de que evita situaciones de doble tributación, impidiendo que una misma fuente de ingresos sea gravada hasta en dos o más ocasiones por contribuciones Federales, Estatales y Municipales. Sin embargo, como contrapartida la coordinación fiscal rompe con los principios constitucionales de soberanía interna de las entidades federativas y de autosuficiencia municipal;

particularmente si se considera que el texto original de nuestra Constitución basa la existencia del Estado Federal Mexicano en la unión de entidades federativas libres y soberanas en lo concerniente a su régimen interior e integradas por Municipios Libres que deben de constituir las células de la estructura política y administrativa del propio Estado Mexicano.

De lo anterior resultan relativamente positivas las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal de 1996 en donde permiten a las Entidades Federativas y el Distrito Federal, establecer de manera exclusiva impuestos locales o municipales sobre adquisición de automóviles nuevos e inmuebles; así como impuestos locales o municipales sobre la prestación de servicios de hospedaje, campamento, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido sin incluir alimentos.

Las disposiciones anteriores se complementan con un sistema de concurrencia fiscal que permite que a partir de 1997, la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal, participen mediante la imposición de tasas adicionales, en la recaudación y en los rendimientos del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos.

Estas disposiciones desde un ángulo son criticables, porque tienden a sustituir impuestos federales por impuestos estatales o municipales, haciendo la carga fiscal todavía más gravosa para los contribuyentes. Pero desde un ángulo más positivo, ofrece la ventaja de que propicien la recuperación de la soberanía tributaria por parte de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Es importante señalar que son medidas preliminares que no se aproximan a una reforma constitucional ya que existe por ésta una división tajante entre las fuentes de riqueza gravable

en forma exclusiva para la Federación y las reservadas a los fiscos de entidades, para lograr el fortalecimiento de las economías locales, mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios que sean intocables para el fisco federal.

De lo expresado a lo largo del tema se puede resumir que el régimen competencial entre los tres entes jurídicos (Estados, Federación y Municipios) de los tributos se rigen de los siguientes preceptos:

1. Todos y cada uno de los ingresos tributarios mencionados en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, se encuentran reservados para la Federación.
2. No obstante con apoyo en lo que dispone la fracción VII del mismo artículo, el Congreso de la Unión está facultado para decretar en materia federal todas las contribuciones que estime necesarias para cubrir el Presupuesto Nacional, en adición a las que deriven de la fracción XXIX, del propio precepto legal. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio: "...es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del mismo ordenamiento, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público ..." ⁴³

⁴³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sexta Época, Volumen XXVI, Primera parte, pág. 354.

3. Las Entidades Federativas están legalmente impedidas gravar las fuentes enumeradas en los artículos 73 frac. XXIX, 117° frac. IV, V, VI y VII, y 118 frac. I de la Carta Magna- No obstante en la aplicación de la regla de “facultades implícitas” contenidas en el artículo 124 del ordenamiento supremo, tiene potestad para imponer tributos sobre las materias no reservadas de manera expresa a la Federación. Esto ha ocasionado que las entidades concurren con el Fisco Federal en la imposición de las mismas fuentes, los cuales originan la doble tributación, pues la Federación funda en estos casos su potestad tributaria en la frac. VII del artículo 73°, en tanto que los Fiscos locales se basan en el invocado artículo 124°.

4. La situación anterior ha dado origen al Sistema de Coordinación Fiscal que autoriza a las Entidades Federativas y a los Municipios a participar en una cierta proporción en los rendimientos de algunas contribuciones federales, a condición de que se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre los mismos hechos imponibles.

5. La competencia tributaria de las Entidades Federativas entre sí, se rige por el “principio de residencia” previsto en la fracción IV del artículo 31 Constitucional que impide a una entidad gravar los ingresos, rendimientos o utilidades de las personas físicas o morales, que no tengan establecido su domicilio en su respectivo territorio, aun cuando dentro del mismo se haya producido el hecho generador del tributo de que se trate, o bien cualquier acto vinculado con dicha generación.

6. La Hacienda Pública Municipal se integra con las contribuciones que discrecionalmente y dentro de su esfera de competencia tributaria, asignan a los Municipios las Legislaturas Locales de las Entidades Federativas a las que pertenecen, y por el porcentaje que en los rendimientos de los impuestos federales coordinados les otorgan las mismas Legislaturas.

Ahora bien el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está basado en los ordenamientos jurídico administrativos como es:

La Ley de Coordinación Fiscal, publicada desde diciembre de 1978, consta de 23 artículos y se divide en cuatro capítulos:

- I. De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en ingresos Federales.
- II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- III. La colaboración administrativa entre Entidades y Federación y
- IV. De los organismos en materia de Coordinación.

El capítulo primero señala los objetivos de la ley, que ya fueron mencionados; también establece que para adherirse al sistema, los Estados deben firmar un Convenio con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el fin de participar en el total de los impuestos Federales. Además indica los fondos mediante los cuales

se distribuyen los ingresos y las fórmulas para dicha distribución. El tema de los fondos creados por el Sistema es sumamente importante por lo que se analizará más adelante.

En cuanto al capítulo segundo, las legislaturas locales deben aprobar los Convenios celebrados entre su respectivo Estado y la SHCP, y dado el caso, también lo podrán dar por terminado. Dicho convenio debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado. Asimismo, señala que la adhesión al Sistema es integral y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Los Estados que decidieran no adherirse participarían en los impuestos especiales referidos en el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional.

En el mismo capítulo se prevé el caso en el que alguna entidad federativa violara el Convenio, reanudando ingresos sobre cualquier materia a la que hubiera renunciado. La SHCP tomando en cuenta el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y después de oír al propio Estado infractor, emitiría una resolución. Una vez conocido dicho dictamen, la entidad cuenta con 3 meses para corregir esa situación en el entendido de que de no hacerlo dejaría de estar adherida al Sistema. Si el Estado afectado estuviera inconforme, puede acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105º de la Carta Magna. En el Juicio, tanto SHCP como el Estado afectado deben ofrecer pruebas y las documentales de lo que dispongan; después de que en una audiencia se formaron alegatos la Suprema Corte emitirá su fallo, el que debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La colaboración administrativa entre el Gobierno Federal y los Estados adheridos al sistema se formaliza a través de la firma del Convenio, según lo establecido por el Capítulo

Tercero de la Ley. Este Convenio, en materia de administración de ingresos federales comprende las funciones de: registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración; dichas funciones son ejercidas por las autoridades fiscales de cada entidad. En el Convenio se deben especificar los ingresos de que se trate, las facultades a ejercer, así como sus limitaciones. Este instrumento jurídico también debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado; tanto la entidad federativa como el gobierno federal están facultados para darlo por terminado, parcial o totalmente.

En los Convenios se fijan los gastos de administración que recibirán los estados por sus actividades de administración fiscal; las autoridades fiscales de las propias entidades federativas son consideradas, en el ejercicio de las funciones a que se refiere el Convenio, como autoridades fiscales federales. La SHCP conserva la facultad de fijar a los Estados los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa señaladas en el Convenio.

También se señala en el Capítulo Tercero, que la recaudación de los impuestos federales solo puede llevarse a cabo en las oficinas autorizadas por la SHCP o por los Gobiernos Estatales, de acuerdo con lo establecido en el Convenio. Los ingresos recaudados por la entidad federativa deben ser concentrados en la SHCP rindiendo cuenta pormenorizada de la recaudación. Posteriormente la Secretaría mencionada pagará directamente al Estado la cantidad que le corresponda de acuerdo con los porcentajes determinados por la Ley, poniendo a su disposición la información correspondiente.

En caso de no realizarse la entrega de dinero en los plazos establecidos, la entidad o federación según fuera el caso, tendrá que cubrir recargos de acuerdo con la tasa fijada por la

Ley de Ingresos de la Federación, para el caso de prórroga de créditos fiscales. La SHCP puede compensar las cantidades no concentradas por el estado con los recursos que a éste le correspondan de los fondos de participaciones establecidos.

El Cuarto y último Capítulo de la Ley señala los órganos a través de los cuales el gobierno federal, por conducto de la SHCP, y los Estados adheridos al Sistema, por medio de su órgano hacendatario, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF):

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, y por el titular del órgano hacendatario de cada Estado. La reunión debe sesionar, cuando menos una vez al año, en un lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes, a convocatoria del Secretario de Hacienda o de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Sus facultades, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley, son entre otras:

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, y a los gobiernos de los estados, por conducto del titular de su órgano hacendatario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SHCF.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales está formada por la SHCP y ocho entidades federativas, estas actúan a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo. Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas una por cada grupo de los ocho que se señalan en el artículo 20 de la Ley:

Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, Estado de México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Los Estados que conformen la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad, pero continuando en su función aún después de terminado su periodo, en tanto no sean elegidos los que deban sustituirlos. La Comisión Permanente puede ser convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los Estados miembros de dicha Comisión. Entre las facultades más importantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley destacan:

- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

- Vigilar la creación y el incremento de los Fondos de participaciones señalados en el artículo 2º de la Ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que dichos Fondos formule la SHCP.
- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de la Ley.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios; de acuerdo con el artículo 22 de la Ley, tiene entre sus funciones las siguientes:

- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades. Así como en sus respectivas administraciones.
- Sugerir medidas encaminadas a coordinar a acción impositiva federal y local para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.
- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

La Ley de Coordinación Fiscal señala en sus artículos 2° y 10° que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se realizará mediante un Convenio celebrado en la SHCP. El Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal “es el instrumento jurídico y administrativo mediante el que la federación y los estados establecen como objetivos:

- Armonizar el Sistema Fiscal Nacional, en tanto la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales.
- Fortalecer las haciendas públicas, con la dotación de mayores recursos económicos a estados y municipios”.⁴⁴

Es importante resaltar dos consideraciones que forman parte del Convenio de Adhesión:

Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre federación, estados y municipios; pues solo fortaleciendo las haciendas públicas de las mismas.

Los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios.

“Que dotar de mayores recursos a los estados otorga a éstos la base económica para que se haga lo mismo con sus municipios ya que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y la garantía de nuestro desarrollo democrático”.⁴⁵

⁴⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. “Reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipio”. 7 de julio de 1982.

Las partes que aparecen como signatarios en el citado Convenio son; por una parte, la SHCP, representada por su titular y por el representante del área de ingresos de dicha Secretaría; por la otra, el representante del Poder Ejecutivo de la entidad de que se trate, el Secretario de Gobierno y el de Finanzas o el Tesorero del Estado.

En el Convenio aparecen los fundamentos jurídicos, tanto federales como estatales, para la celebración del mismo: consta de una parte de considerandos, en los que se basa la justificación y los motivos para su celebración. En el clausulado del Convenio se señala el alcance de lo previsto en los artículos de la Ley de Coordinación, sobre todo en lo relativo a la precisión de los términos tales como: "Ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos", cuales son los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa son plenamente identificables, reglas que se aplican para la identificación del IVA, así como de los otros impuestos a que se refiere el Convenio.

3.- Funcionamiento del Sistema.

El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal es la de establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

⁴⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley de Coordinación Fiscal 1984. págs. 99-133.

“El instrumento que da las bases para la coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal que dentro de un sistema jurídico-administrativo, a través de los acuerdos, convenios y declaratorias da las pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria, la Federación y los Estados, para así apoyar las relaciones fiscales entre ellas.”⁴⁶

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo se han definido estrategias para lograr sus objetivos, en particular la relativa a consolidar el ahorro público y por lo tanto se propone contribuir al ahorro interno, se considera para ello un esfuerzo importante en las finanzas públicas que fortalezca los ingresos tributarios y reduzca rubros del gasto no prioritarios. Las Políticas adoptadas en esos ámbitos son de gran importancia para las finanzas de las Entidades y Municipios, cuya consonancia favorecería, desde luego al desahogo del Programa implementado, y a las mismas finanzas locales por tal motivo se incluye la política tributaria.

En base a la necesidad de financiar tanto el gasto público en el desarrollo social, como la inversión, creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Durante el periodo presidencial de José López Portillo se llevó a cabo una de las reformas fiscales más importantes en la historia del país, la que trajo cambios cualitativos en materia de coordinación fiscal y de coordinación intergubernamental. Esta reforma se plasmó en la Ley de Coordinación Fiscal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Entre 1973 y 1978 se firmaron los primeros Convenios de Coordinación Fiscal, lo que aumentó significativamente el monto de los recursos federales canalizados a los otros dos ámbitos de gobierno. Sin embargo aunque los montos aumentaron, el porcentaje que representaban con

⁴⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Del 22 de diciembre de 1978. Ley de Coordinación Fiscal. Modificación que entró en vigor el 27 del mismo año.

respecto del total de la recaudación federal, mostraba anualmente fluctuaciones significativas. Esto se debía a que el régimen de participaciones que existía entonces incluía solo gravámenes, excluyendo generalmente los más elásticos y dinámicos de la estructura tributaria. A lo anterior hay que añadir que los recursos canalizados a los Estados eran concentrados por unos cuantos "v.gr. el 71% de las participaciones se destinaba a solo 8 entidades (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua), mientras que el 29% restante se distribuía entre los otros 24." ⁴⁷

La principal causa de esta situación fue el criterio para asignar las participaciones era de origen geográfico de los ingresos participables, es decir, el estado donde se obtenía hace indispensable fortalecer la recaudación tributaria federal, ya que ésta es la única fuente estable y no inflacionaria de ingresos.

El objetivo central de la Política Tributaria es la de obtener un nivel suficiente de recursos para el sano financiamiento de las erogaciones presupuestales, en el contexto de racionalización del gasto público. Asimismo la instrumentación de las medidas fiscales busca promover el ahorro y la inversión en un capital físico y humano del sector privado.

Con el propósito sustancial de este mecanismo ha sido fortalecer a los Estados y éstos a su vez a los Municipios, aplicando criterios de desarrollo regional sustentados en los avances en materia de legislación, administración, capacitación de empleos e información y orientación de contribuyentes, con el fin de evaluar el ingreso público y combatir la evasión que perjudica al interés general, y a su vez pone en desventaja a quien sí cumple.

⁴⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "De la ley reforma, adiciona y deroga disposiciones fiscales", 30 de diciembre 1980, págs. 28, 35 y 36.

La coordinación sigue un Sistema de Distribución Federal en el que las entidades y municipios participan de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de todos sus impuestos así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería. El concepto de participaciones ha sufrido una evolución importante hasta ser un fenómeno de carácter global e integrador, así como también un elemento de vinculación y de solidaridad entre la Federación, los Estados y los Municipios, conforme al cual ya no se hace distinción entre impuestos federales participables y no participables, por lo que se da una solución cuantitativa y no cualitativa al no otorgar participaciones sobre cada gravamen, sino fijando la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales y en los derechos sobre extracción de hidrocarburos y de minería corresponden a las entidades federativas y municipios.

La tratadista Dolores B. Chapoy Bonifaz en su obra indica “... El Sistema de Coordinación Fiscal da equilibrio a los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno mediante la creación de mecanismos que compensan las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos Estados y Municipios, de forma que todos ellos puedan prestar un nivel de servicios aceptable sin que tenga que imponer un grado de presión fiscal del que exista en los otros Estados...”⁴⁸

Existe un problema del que ya se ha hecho mención, que presentan las haciendas públicas de un gobierno Federal, conocido como concurrencia impositiva. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no delimite campos impositivos Federales, estatales y municipales, salvo lo expresamente señalado por dicho ordenamiento determina que en los artículos 73 fracción XXIX, 117, 118 y 131. Determina que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados puedan establecer contribuciones

⁴⁸ IBÍDEM. pág. 133.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

sobre las mismas fuentes, lo que da lugar a la doble o múltiple tributación anterior. La Concurrencia fiscal está justificada según lo enuncia el artículo 31 en su fracción IV de la Carta Magna. Ahora bien, lo anterior no impide sino que por el contrario supone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contemplando en la ley ha sido la solución, al establecer por un lado, las participaciones que compensen el ingreso local suspendido y por el otro, obliga a los gobiernos de los estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones ajusten su legislación tanto estatal, como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Impuesto al Valor Agregado y Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y para el caso de coordinación en materia traslación de dominio de bienes inmuebles, la Ley Federal de Adquisición de Inmuebles. El proceso de legislación federal y la firma de los anexos al Convenio de Adhesión han dado como consecuencia el que a la fecha se hayan suspendido más de 440 gravámenes locales.

La adhesión al sistema se efectúa en forma íntegra y no solo en relación con algunos ingresos de la Federación. Las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenios de adhesión a través de sus correspondientes anexos. El sistema de coordinación fiscal funciona con los 31 Estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal es la voluntad del legislador la que lo incorpora.

Cabe aclarar que las legislaturas locales pueden establecer algunos impuestos locales cuyos conceptos ya están gravados por impuestos federales, como es el caso de nóminas,

diversiones y espectáculos públicos (este último con las limitaciones que señala expresamente la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

La suspensión de impuestos locales ha tenido como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a estados y municipios.

Lo anterior fue concretado con la negociación y firma de los convenios con las entidades federativas en materia de colaboración administrativa, los que han sido formulados y actualizados con base en las políticas tributarias.

El 1° de enero de 1990 entraron en vigor los nuevos convenios de colaboración administrativa con los 31 Estados, y el Acuerdo de Delegación de Facultades al Distrito Federal; todo ello se enmarca dentro del objetivo de mejorar la administración de los impuestos federales coordinados, aumentar su recaudación y por consecuencia el incremento considerable en las participaciones a percibir por los Estados y Municipios. Se realizan cambios en la administración del ingreso federal compartiendo en materia del Impuesto al Valor Agregado “Dentro de esta estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades de las entidades federativas y el gobierno federal, en materia del Impuesto al Valor Agregado las entidades realizan labores específicas de fiscalización en forma conjunta y programada. La recaudación de dicho impuesto se efectúa a través de las sociedades nacionales de crédito, las que acreditan directamente en la cuenta abierta a nombre de la entidad de que se trate, el importe de los pagos que reciba por los contribuyentes domiciliados en la citada entidad”.⁴⁹

⁴⁹ IBÍDEM. pág. 133.

Ahora bien, como las Entidades Federativas y los municipios poseen carácter de sujetos activos de los tributos o contribuciones, se precisa de un régimen competencial que, a semejanza del que prevalece entre la Federación y las Entidades señala las respectivas esferas de atribuciones tributarias tanto de estas últimas como de los municipios.

El problema sin embargo debe entenderse a dos niveles:

- a) Competencia fiscal de las Entidades entre sí, y
- b) Competencia fiscal entre las Entidades y sus Municipios.

Es decir, no se agota mediante el simple análisis de las relaciones que puedan generarse entre estos entes jurídicos, sino que comprende además una delicada problemática competencial que lógicamente tiene que surgir cuando, dentro de un mismo territorio Federal, coexisten diversas entidades autónomas en lo concerniente a su régimen interior y por ende investidas de potestades tributarias también autónomas. La doble tributación representa a un factor negativo e indeseable ya que repercute en el patrimonio de los gobiernos.

No obstante, la estructura política del Estado Federal Mexicano delimita el área competencial y constituye una tarea especialmente importante, ya que, solamente a través de ella puede lograrse no sólo la suspensión de los graves fenómenos de doble tributación, sino que también lo que debe ser el fundamento de todo sistema Fiscal Federal.

No debe perderse de vista que ninguna autonomía Politico-administrativa es factible si no se cuenta con medidas y recursos que garanticen una previa autosuficiencia económica.

Dicho en otras palabras, en un Estado Federal como lo es el nuestro, la competencia fiscal en los tres sujetos Activos (Federación, Estados y Municipios) no deben concretarse al establecimiento de una serie de reglas delimitadas de fuentes gravables, sino que tiene que inspirarse en un espíritu de justicia que asegure por una parte, la integración de Haciendas Públicas, fuertes y autónomas ya sea la Federal de las Entidades o de los Municipios;” y por otra parte, la faciel substanciación de los conflictos previsibles en un sistema en el que coactúan tres potestades tributarias en un mismo territorio y, en términos generales sobre la misma masa (gobernados).”⁵⁰

De modo que resumiendo sobre el particular que la problemática que se presenta se debe de analizar tres cuestiones básicas:

1. Competencia entre Federación y las Entidades Federativas.
2. Competencia entre las Entidades Federativas entre sí.
3. Competencia entre las Entidades Federativas y sus Municipios.

La coordinación no es la forma correcta de solucionar problemas competenciales entre la Federación, las Entidades y los Municipios, ya que conduce al centralismo económico y a la consecuente dependencia en todos los sentidos de las entidades supuestamente autónomas hacia la Federación. Si bien es cierto que tiende a evitar conflictos entre los Estados y los Municipios, (pues al no existir más que gravámenes federales en cuyo rendimiento participan proporcionalmente, se elimina la posibilidad de que dos o más tributos locales puedan aplicarse en forma concurrente, su impacto negativo sobre los ya de por sí debilitadas Hacienda Estatales

⁵⁰ ARRIJOA VIZCAÍNO ADOLFO.OB. CIT. pág. 160.

y Municipales, la transforma automáticamente en adversario decidido al federalismo que como sistema de vida política nos legaron.

La ley de Coordinación Fiscal señaló la posibilidad de que los estados se hubieran adherido podrían celebrar Convenios de Coordinación en materia administrativa, de ingresos federales. Las relaciones de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, en lo relativo a la colaboración administrativa no fue en realidad algo novedoso, puesto que ya existían antecedentes al respecto. Lo que sí constituyó una innovación fue dejar asentado en la Ley, la normatividad para la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Este convenio tiene “como objetivo general coordinar las acciones del gobierno federal con los gobiernos estatales, para lograr un mejor y más eficiente manejo de la Hacienda pública mediante la uniformidad de los sistemas, procedimientos y disposiciones tributarias”.⁵¹

Dichos convenios, al igual los de adhesión, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, empezando a surtir efectos al día siguiente de su aplicación. La terminación del Convenio quedaron señalados los fundamentos Jurídicos Federales y Estatales para su celebración. Consta de una parte de considerandos y un clausulado, en el que se establecen las reglas que van a normar dicha colaboración y en las que se indicó detalladamente cuáles serían las labores de administración que los estados coordinados desarrollarían en cada una de las funciones operativas, tales como registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

⁵¹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Ley de Coordinación Fiscal 1994”. Ob. Cit. págs. 99-133.

Quedó establecido en el convenio de referencia, qué facultades estarían reservadas exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aclarándose que las atribuciones no conferidas al estado en los términos del Convenio, quedarían reservadas a la misma Secretaría; señalándose también que en determinadas materias, aun cuando hayan sido conferidas al estado, la Secretaría podría ejercitarlas también.

En el convenio se hace constar la autoridad de la SHCP, a las oficinas receptoras del Estado, para la recaudación de los impuestos federales también se establece con detalle los incentivos económicos que los estados, o sus municipios, recibirán por la colaboración administrativa que lleven a cabo. De igual forma queda descrito el procedimiento que deben seguir los Estados para concentrar los recursos que provengan de ingresos Federales.

Asimismo, se indicó la obligación de la Federación de pagar a los Estados, a través de la SHCP, las cantidades que les correspondiesen de acuerdo a los Fondos que estableció la Ley de Coordinación, también quedó descrito el acuerdo entre la Secretaría y el Estado, de compensar las cantidades no concentradas por la entidad, la forma y los términos.

Resulta interesante destacar lo expuesto por la SHCP en algunos de los considerandos del convenio: se consideró oportuno modificar la forma de administrar los impuestos federales a cargo de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer sus ingresos y los del gobierno federal. Para lograrlo era necesario reformar los procesos de recaudación y fiscalización del Impuesto al Valor Agregado, con esto se pretendía mejorar las participaciones en ingresos federales que por ley se otorga a los estados, así como también fortalecer las finanzas municipales.

Por otra parte, en virtud de que las entidades federativas al mejorar los recursos que se derivan de la administración de impuestos federales, habían gozado de un beneficio importante, ya que eso les permitía contar con liquidez para cubrir sus compromisos, a través del nuevo convenio se pretendía no sólo conservar, sino ampliar la presencia Fiscal de los Estados ante sus contribuyentes y establecer una mecánica en el flujo de los recursos que les permitiría conservar la liquidez con la que habían venido contando.

Dentro de los ingresos Federales sujetos a la coordinación administrativa se encuentran:

1. El Impuesto al Valor Agregado.
2. El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.
3. Multas impuestas por las autoridades Federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto los impuestos por la Secretaría y sus organismos desconcentrados, también se exceptúan las destinadas a un fin específico y los participables con terceros

En relación con la materia de multas, se convino que el Estado podría delegar a las autoridades municipales las actividades de notificación, determinación de accesorios y recaudación de las mismas, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, cuando los infractores tengan su domicilio en el municipio. Por lo que toca a las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al municipio en físicamente se cubran, es decir, no se tomará en cuenta el domicilio del infractor. El municipio, podrá hacer la devolución de cantidades pagadas indebidamente, así como conceder

autorizaciones para el pago de parcialidades de las multas y sus accesorios, para esto deberá garantizarse el interés fiscal.

En diferentes cláusulas del Convenio se detalla la forma en que se llevarán a cabo las distintas facultades que el Estado tiene en relación con los ingresos coordinados. Por lo que se refiere a las facultades de planeación, normatividad y evaluación de los ingresos federales coordinados, aquellas le son expresamente reservados la S.H.C.P. También se establecen los lineamientos del sistema de Fondos y de la rendición de cuenta comprobada por parte del Estado y de los municipios, estos últimos por lo que se refiere a la recaudación en su circunscripción territorial por multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios.

La Federación, por su parte, se obliga a entregar al Estado anticipos a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en un mes, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Adhesión.

En el rubro correspondiente a la vigencia y cumplimiento del Convenio, quedó señalado que los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados, serían acordados por la Secretaría y los Estados. Se indicaron también las formalidades que dichos acuerdos deberían reunir, con la especificación de que a falta de programas o cuando el Estado no ejerza alguna de las funciones que asuma conforme al Convenio, la Secretaría dará su apoyo llevando a cabo temporalmente dicha función.

Quedaron establecidas las reglas que operarían en el caso de que el Estado incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas en el Convenio; así como cuando el

Estado quisiera dejar de ejercer alguna o algunas atribuciones o diera por terminado el Convenio.

Para el caso de que hubiera algunos de los Estados que no se adhirieran al Sistema de Coordinación Fiscal (en la actualidad todos están coordinados), es en la propia legislación secundaria federal, en este caso la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en donde se señala, en el artículo 28, cuál es la participación de la recaudación atribuible a los Estados en sus respectivos territorios, con respecto de cerveza, gasolina y tabacos. En el citado precepto se incluye “en el párrafo final, la forma en la que los Estados no se hubieran adherido pueda gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales, que solo puede ser decretado por las Entidades que tengan cultivos de este producto y siempre que no exceda de \$1.55 por kilogramo.”⁵²

A este respecto, cabe recordar que el artículo 117 Constitucional, en su fracción IX establece que los Estados no pueden, en ningún caso, gravar las actividades antes descritas relacionadas con el tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autoriza.

A la Federación, la de establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento o explotación de recursos naturales relacionados con el subsuelo, tales como yacimientos minerales, vetas, salinas, yacimientos minerales u orgánicos utilizados como fertilizantes y, en general petróleo y los hidrocarburos de hidrógeno. También las aguas propiedad de la nación de mares territoriales, así como lagunas, esteros, lagos y rios, en los términos que quedan comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27

⁵² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, México 1995, pag. 108.

Constitucional. Tampoco los Estados pueden establecer, por ser facultad exclusiva del Congreso, cargas fiscales sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, o sobre servicios públicos concesionados explotados directamente por la Federación.

Con respecto a estas fuentes de tributación, cabe decir que no hay obligación alguna, en términos constitucionales de la Federación, de hacer partícipes del rendimiento de los gravámenes que se establezcan sobre estas fuentes a los Estados, salvo lo que las leyes secundarias determinaban en algunos casos. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal mantiene el criterio de participar a los Estados y a los Municipios en el total de los impuestos federales, incluyendo en consecuencia, los que existan sobre comercio exterior y explotación de recursos naturales entre ellos, los derivados de la tributación que se genera por Petróleos Mexicanos.

La Ley de Coordinación Fiscal, establece como mecanismo para adherirse al Sistema, la concentración de convenios que deben ser autorizados o aprobados por las legislaturas de los Estados y publicados tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el Periódico Oficial del Estado, “y señala que la adhesión al Sistema deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación de los ingresos de la Federación.”⁵³

Esto significa que la uniformidad en la legislación de ciertos impuestos, sobre todo en la producción, en el comercio y en la industria, se logra manteniendo en vigor solamente el impuesto federal, a cambio de lo cual los Estados y sus Municipios participarán en el total de la recaudación federal, inclusive en el impuesto sobre la renta y en los impuestos a las importaciones y exportaciones. Con ello se logra un doble objetivo, se armoniza la legislación

⁵³ IBÍDEM, pág. 104.

tributaria en el país, en las áreas indicadas, y se evita que surjan barreras o restricciones en el tránsito interestatal de personas y cosas, las cuales en su aspecto más severo solían ser de carácter fiscal.

Esta abstención no vulnera la autonomía de los Estados, por lo contrario, el poder para legislar en materia fiscal se manifiesta o se ejerce cuando el Congreso Local decide aprobar la adhesión de su entidad al Sistema, dejando en suspenso o derogando la aplicación de sus propias leyes fiscales o no dictándolas, a cambio de recibir participaciones sobre toda la recaudación federal proveniente de impuestos, recargos y multas.

También cabe señalar que el poder fiscal de administrar está siendo compartido con los Estados y sus municipios al convertirse por delegación en autoridades fiscales federales, a cambio de que sea la Federación la que regule los criterios de aplicación, la normatividad y los procedimientos de administración de impuestos federales delegados. De tal manera que la Federación y las Entidades comparten, tanto el poder de administrar como el poder de aprovechar los recursos recaudados, garantizándole, por ende al contribuyente la no superposición de gravámenes en las áreas, en las que más comúnmente se presenta este fenómeno, como eran los impuestos a la producción, al comercio y a la industria.

Los acuerdos que la Federación y Estados han celebrado contienen en diversos anexos al convenio de adhesión, el señalamiento en forma genérica de los gravámenes locales y municipales, que se dejan en suspenso o se derogan; y se convienen en los mismos en no crear otros sobre las mismas actitudes, en tanto que el Estado permanezca adherido al sistema de coordinación fiscal. En cuanto a restricciones o autolimitaciones al poder fiscal de los Estados contenidas en diversas leyes fiscales federales sería conveniente que por claridad la Ley de

Coordinación Fiscal contuviera un capítulo específico sobre la armonización tributaria, ya que así se evitaría la dispersión de estas limitaciones en las leyes del impuesto al valor agregado, del impuesto especial sobre producción y servicios y del impuesto y fomento a la minería.

Los anexos que se han concertado se enlistan de la siguiente manera:

a) Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, relativo a la suspensión de impuestos estatales y municipales en los términos vigentes a las restricciones contenidas en el artículo 41 y 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

b) Convenio concertado únicamente con los Estados petroleros. Atañe a las participaciones que tenían como origen la Ley del Impuesto al Petróleo y sus derivados. No tiene relación alguna con la suspensión o derogación de gravámenes de los Estados y sus Municipios.

c) Convenio de adhesión relativo a la suspensión del cobro de derechos en los Estados por la expedición de pasaportes provisionales. Este anexo deriva del desconocimiento en el ámbito internacional de los pasaportes provisionales, que expedían las Entidades Federativas y de la necesidad de ajustar en los términos constitucionales el uso de la facultad que es privativa del gobierno federal.

d) Convenio de Adhesión de Coordinación Fiscal, celebrado para la suspensión o derogación de los gravámenes a la agricultura y a la ganadería, así como al comercio, cuando se enajenan animales o vegetales y los productos alimenticios que integran la canasta básica alimentaria. Este anexo tuvo como origen la determinación de los gobiernos de los Estados de

apoyar el programa del gobierno federal relativo al Sistema Alimentario Mexicano. También se suprimen las casetas fiscales.

e) Convenio relativo a reformas al clausurado para establecer la nueva mecánica de distribución del Fondo Financiero Complementario y del Fondo de Fomento Municipal y para ajustar la suspensión de gravámenes estatales o municipales de acuerdo con las reformas que tuvo la Ley del Impuesto al Valor Agregado en los artículos 41 y 2, "A" de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

En el caso Distrito Federal, la Ley de Coordinación Fiscal lo señala como una Entidad Federativa coordinada al sistema por la decisión expresa del Congreso de la Unión y con base en ello se ha establecido un Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación de impuestos federales.

Este acuerdo tiene un anexo de 28 de diciembre de 1979 y un acuerdo que lo modifica y adiciona el 9 de septiembre de 1981, en el primero se establece la afectación de los impuestos que tiene la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, señalando la suspensión. De igual forma acontece en el acuerdo que lo modifica y adiciona, ya que en este último se contienen también los nuevos procedimientos para la distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el señalamiento en términos genéricos de las nuevas limitaciones originadas a las facultades en materia impositiva que señala la ley del impuesto al valor agregado y que entraron en vigor el 1 de enero de 1981.

Los anexos al Convenio de Adhesión tuvieron como principal objetivo, el establecer el procedimiento para incrementar el Fondo General de Participaciones con la recaudación o el

rendimiento de los impuestos locales que fueran derogados o dejados en suspenso por los Estados y por sus Municipios, con la finalidad de hacer operante el sistema de distribución de participaciones, pero en dichos documentos no hace en forma precisa el señalamiento de la parte de legislación fiscal de cada Estado y sus municipios que se afecta por el sistema, ya que sólo se indica el nombre del impuesto y tipo de suspensión o derogación que se aplica sobre cada uno de los rubros impositivos, cuya recaudación se resarce a los Estados, con la tendencia de crecimiento de la recaudación federal.

En estos documentos se manejan los términos de suspensión total y parcial de ciertas fuentes impositivas. Sin embargo la no reglamentación específica de dichas suspensiones acarrea como consecuencia la impresión en las fórmulas tanto establecer los gravámenes suspendidos como su resarcimiento. Situación que lleva a dos grandes problemas: La incertidumbre en los alcances en las Leyes fiscales ante el contribuyente y segundo el riesgo de proliferación de criterios interpretativos contradictorios en las administraciones tributarias de las Entidades Federativas, con la consiguiente falta de uniformidad en el manejo de las restricciones. Habiéndose resuelto a través de los anexos implementados el problema de sacrificio para las Entidades al suspender sus impuestos. Participaciones con las cantidades que la recaudación de los impuestos estatales y municipales representaba, con respecto a la recaudación federal, ha quedado subsistente en la legislación de los Estados el problema cualitativo de la precisión de los conceptos inaplicables. El problema de aplicabilidad o inaplicabilidad de los gravámenes locales va en paralelo con la determinación del alcance de la legislación fiscal federal en materia de los impuestos al valor agregado y especial sobre producción y servicios.

En esta medida ha sido menester definir previamente el campo de aplicación de dichos gravámenes, para ver las repercusiones de ello en las legislaciones fiscales de los Estados y de los Municipios.

En la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se planteó la problemática en torno de esta materia, especificando que era necesario tecnificar el texto de la legislación fiscal de los Estados y Municipios y se sugirió como una posible solución el que Entidades calificara en un primer apartado los impuestos vigentes, y en un segundo apartado los impuestos suspendidos, con una fórmula tal que suponiendo que si el Estado se descoordinara del sistema, sin necesidad de legislar nuevamente sobre los impuestos suspendidos, esto recobraría su total vigencia al hacerse efectiva la descoordinación.

Dentro de los considerandos al acta de acuerdo que se formaron en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se mencionan “que el Sistema de Coordinación Fiscal avanza y se profundiza en sus dos vertientes principales:

El sistema de participaciones y el sistema nacional de armonización tributaria”⁵⁴

⁵⁴ IBÍDEM. pág. 109.

CAPITULO TRES

DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

- 1.- Ingresos Federales Afectados por el Sistema.**
- 2.- El Fondo General de Participaciones.**
- 3.- El Fondo Financiero de Participaciones.**
- 4.- El fondo de Fomento Municipal.**
- 5.- Consecuencias de la Aplicación al Sistema.**

CAPÍTULO TERCERO

**DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.**

1.- Ingresos Federales Afectados por el Sistema.

El contexto de la función distributiva que realiza el Estado Mexicano en la economía, a través del sistema tributario, el afecto combinado de la captación de recursos y de la distribución del gasto público es relativamente progresivo y no regresivo, no obstante que el sistema de captación (o sea de tributos) aislado tienda a ser proporcional o aún regresivo.

Es importante tener esto presente, porque muchas veces cuando se hacen análisis del sistema fiscal se ve ésta con un solo ojo; se observa únicamente el aspecto tributario y se llega a determinadas conclusiones sobre su impacto.

Otro aspecto en el cual también incide esta evaluación de conjunto que el profesor Kleiman destaca en su obra es "la necesaria liga que hay entre la captación de recursos y el gasto (Lo fiscal) y la distribución de responsabilidad que conlleva entre niveles de gobierno (lo político). Es decir, cuando se habla de una mayor participación de entidades federativas y de los municipios en las finanzas públicas, necesariamente en el fondo esto conlleva una asignación de mayores responsabilidades a estos últimos niveles de gobierno.

Existe un fenómeno llamado *Impuesto en cascada* que constituye el impuesto sobre ingresos Mercantiles. Es un impuesto que se causa cada vez que hay una transacción de enajenación de mercancías o de prestación de servicios gravados y que, en el *circuito económico*, va provocando así cargos impositivos que no son iguales para distintos productos o servicios o combinados ambos, cuando llegan al consumidor final por las distintas rutas del *circuito económico*. Esta distribución indiscriminada de cargos provoca una serie de *distorsiones económicas* muy graves, a las que se refirió el citado autor, incluso es la razón *fundamental* por la que las tasas de gravamen no pueden exceder determinados límites sin causar *distorsiones* prácticamente intolerables. Ello ha llevado muchos países a sustituir sus impuestos en cascada por otro tipo de impuesto a las ventas-

No obstante tienden a ser regresivos los impuestos a las ventas en cuanto a la distribución de la carga, "Países con políticas sociales altamente redistributivas - como el caso de Suecia - han decidido fortalecer sus finanzas públicas con impuestos a las ventas para poder financiar el gasto público y los programas de carácter social que demanda la población".⁵⁵

La razón básica de esta decisión (no obstante de tratarse de países con capacidad administrativa amplia para administrar un impuesto directo como el impuesto sobre la renta y aun impuestos sobre la riqueza neta muy eficiente y progresivo), radica en que a los niveles de carga a que han llegado estos impuestos directos indican que con cualquier aumento que se haga se corran riesgos muy graves de crear desincentivos a la actividad productiva.

En un país comprometido con un esfuerzo de desarrollo es muy grave que los recursos de trabajo, que los factores calificados para la producción lleguen a tomar esta actitud. Lo que

⁵⁵ GIL VALDIVIA, GERARDO. EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN FISCAL.. Editorial U.N.A.M. México 1991, pág. 92.

lleva a concluir que, también desde el punto de vista de la necesidad de ampliar los programas gubernamentales y el consecuente gasto, las alternativas para fortalecer los impuestos indirectos, como los impuestos sobre las ventas, son muy importantes. Por ello ante la estructura del impuesto sobre ingresos mercantiles actual, se hace necesario pensar en cuáles son las alternativas y cuál es la evolución que se puede hacer de esas alternativas a la luz de la *coordinación fiscal*.

Lo anterior es importante para la coordinación por lo siguiente: un impuesto sobre base de consumo implica que el acreditamiento de insumos adquiridos es más amplio ya que incluye todos los bienes de capital. Es decir, se puede hablar de Entidades Proveedoras y Entidades consumidoras, esto es, que hay entidades proveedoras de bienes y servicios a otras porque son las que tienen la actividad económica más importante y entidades básicamente consumidoras, que serían todas las demás, porque fundamentalmente reciben bienes y servicios que se generan en otras entidades.

En un impuesto sobre la base del consumo las entidades consumidoras, cuando cobran el impuesto por la comercialización de productos, por la venta de los productos de su territorio, tendrían que reconocer los acreditamientos por impuestos pagados a otras entidades, no sólo respecto de las mercancías que están siendo objeto de enajenación sino también sobre los bienes de capital que se adquieren de firmas o empresas de otras entidades por las empresas o los causantes en general ubicados en su territorio. O sea, hay más impuesto a acreditar respecto de valor agregado en entidades proveedoras que si fuera únicamente un impuesto sobre productos, porque en ese caso el acreditamiento sería exclusivamente sobre las mercancías que no constituyen bienes de capital. Aquí para fines de Coordinación Fiscal aunque la decisión de *hacer el impuesto de base producto o de base consumo no dependa de la coordinación ni deba*

depender de ella, habría que tener en cuenta que va a darse una repercusión sobre la distribución de la base gravable y de la recaudación en un sentido más o menos concentrada, hacia las entidades proveedoras y, por lo tanto, la necesidad mayor de mecanismos compensatorios de recursos entre las mismas. Al introducir el sistema sobre el valor agregado, para no distorsionar el impuesto de las soluciones que se ha encontrado es el de crear impuestos paralelos especiales con tasas distintas, para mantener la progresividad del sistema. Pero al respecto surge una pregunta al tomar una medida de este tipo como se va a incorporar al sistema de coordinación un impuesto de este tipo; normalmente es un impuesto especial que debe causarse a nivel de productos, porque es la forma más eficiente de administrarlo, o a nivel mayorista.

Pero esto implica que en un sistema de coordinación se tienda también a distribuir la base de estos impuestos más a favor de las entidades productivas o (comercializadoras importantes de los productos).

Dentro del sistema competencial que hemos dejado apuntado en el subtema, aparece como primer problema el relativo a la diferencia de los respectivos campos de acción tributaria de la Federación y de las Entidades Federativas.

La cuestión central porque las dos principales esferas de poder dentro de la estructura del Estado Mexicano están representadas por el Gobierno Federal y por los gobiernos de los Estados y porque los actos de autoridad emanados de ambos sujetos activos, tienen a fin de cuentas, como destinatarios, a todos los habitantes de la República, toda vez que el poder Federal se ejerce precisamente sobre todas y cada una de las Entidades Federativas.

En términos generales, la Constitución Federal no hace una distribución de fuentes tributarias entre los diversos sujetos activos, por ello, se dice que la facultad impositiva es una facultad concurrente entre la Federación, Estados y Municipios. La opinión general, incluso sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que el fundamento constitucional del principio antes mencionado se encuentra en el artículo 124° de la ley Fundamental Mexicana, el cual dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.

Un punto que es conveniente dejar aclarado desde ahora es el concerniente a la extensión y significado del concepto "Entidades Federativas", ya que con frecuencia suele identificarse exclusivamente con el de "Estado", "Lo cual a Juicio, es incorrecto. En efecto al hablar de "Entidades Federativas" nos estamos refiriendo a todas las circunscripciones territoriales que forman parte de la República Mexicana y que están dotadas de un régimen de gobierno y de Administración Pública para la atención de los asuntos locales. Es decir, comprendemos tanto a los llamados "Estados" como al Distrito Federal."⁵⁶

De la Garza sostiene que 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 exclusivamente a la federación y algunas otras prohibidas a los Estados, sin embargo, en materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación.

⁵⁶ ARRIJOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. OB. CIT. pág. 142.

En opinión de este tratadista, el fundamento Constitucional de las facultades concurrentes no radica en el art. 124 del Código Político sino considera que radica del artículo 40 del mismo ordenamiento.

2.- El Fondo General de Participaciones

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 los Estados y el Distrito Federal recibían las participaciones que les correspondían, del total de los impuestos federales, a través de dos Fondos:

- A) Fondo General de Participaciones.
- B) Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

A) Fondo General de Participaciones. El artículo 2º, Fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal señalaba que el Fondo General de Participaciones se integraba con el 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos. En la misma fracción se estipulaba que dicho Fondo se incrementaría. En un porcentaje igual al que representase en los ingresos federales, la recaudación obtenida en un ejercicio por concepto de los gravámenes locales o municipales que cada estado estuviera de acuerdo en derogar al adherible al SNCF.

La cantidad que le correspondía a cada entidad federativa, por concepto de Fondo General de Participaciones, se determinó, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley, de la forma siguiente:

- 1.- Se dividía el monto de las participaciones que les habían correspondido al Estado el año anterior, entre la cantidad recaudada por el gobierno federal en la entidad en ese mismo período.
- 2.- El monto de la recaudación federal a (obtener en la entidad en el año para el que se realiza el cálculo, se dividía entre la recaudación federal a percibir en todo el país ese mismo año.
- 3.- Se multiplicaban las cantidades obtenidas en los dos puntos anteriores.
- 4.- Una vez realizada la operación anterior, se sumaban los resultados obtenidos, para todos los estados, y se determinaba el porcentaje que a cada uno les correspondía del total. Ese porcentaje era la proporción en que la entidad federativa participaría, en ese año, del Fondo General.

Es importante recordar que la recaudación federal estaba integrada por los impuestos federales cuyo origen por estado fuera plenamente identificable; los impuestos del comercio exterior no cumplían con este requisito y por lo tanto, no formaron parte de dicha recaudación.

En los artículos transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, había algunas disposiciones especiales con respecto al Fondo General de Participaciones. En el artículo 2º, al hablar de los gravámenes que los estados o municipios convinieran en derogar al adherirse al SNCF, se referían al año de 1978 en el que se aprobó la Ley y a los gravámenes que estuvieron en vigor durante el mismo. También establecían que para 1980 el

Fondo General no se distribuiría de acuerdo con lo señalado en el artículo 3°, sino que se procedería de la siguiente manera:

1.- Se sumaron todas las cantidades que cada estado percibió en 1973, por concepto de participaciones en impuestos federales, tanto las que les correspondieron a la propia entidad federativa como las que la federación pagó directamente a los municipios, con excepción de las relativas a los impuestos adicionales de 3% y de 2% sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de la recaudación obtenida por el estado ese mismo año, por gravámenes locales o municipales, que no debieran mantenerse al entrar en vigor la nueva Ley.

2.- La recaudación se determinó por el total de impuestos que en 1973 obtuvo la federación en toda la república.

3.- Se dividió la cantidad obtenida para cada estado en el punto 1, entre el monto arrojado en el punto 2.

4.- Se sumaron los resultados del punto anterior, las de todas las entidades federativas y se determinó el porcentaje que del total correspondió a cada una. Ese porcentaje fue el que les correspondió; a cada estado para 1980, del Fondo General de Participaciones. De acuerdo también con los artículos transitorios, a partir de 1981 se aplicaría la fórmula establecida en el artículo 3° de la Ley para la distribución de dicho Fondo.

B) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Este Fondo, establecido en la fracción II del artículo 2° de la Ley de Coordinación, se constituía con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenía la federación por concepto de impuestos. Su

distribución tenía como objetivo favorecer a los estados en los que hubieran resultado menores los gastos de la federación por concepto de participaciones en impuestos federales, y gasto corriente en educación primaria y secundaria. También se tomaba en cuenta la población de cada entidad federativa, conforme al procedimiento que se establecía en el Convenio que los estados celebraron con la federación.

Los cálculos de participaciones, por concepto del Fondo General y del Fondo Financiero Complementario, se elaboraban para todos los estados, aunque alguno de ellos no se encontrara adherido al SHCF.

La parte que les correspondía a estos últimos se deducía de ambos fondos.

En el artículo 9º, la Ley estableció que las participaciones a las entidades federativas eran inembargables, no podían afectarse a fines específicos, ni estaban sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por el estado con alguna institución de crédito o para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación.

Adicionalmente, los gobiernos locales participan en:

- Los cargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, cuyo porcentaje se señalaba en los Convenios o acuerdos respectivos.

- En los productos de la federación relacionados con bienes o bosques definidos por la Ley como nacionales, que estuvieran ubicados en el territorio de cada estado; en el que

recibirían el 50% del monto cuando provenía de venta o arrendamiento de terrenos nacionales, de la explotación de los mismos o de bosques nacionales.

La Ley de 1978 solo hacía referencia directa sobre las haciendas municipales al señalar que las participaciones correspondientes a los municipios que se hubieran hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales, sobre los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones y del 2% sobre exportaciones, no formaban parte de los Fondos señalados ya que la federación los siguió pagando directamente a los ayuntamientos.

Asimismo, en el artículo 6° de la Ley se señalaba que los gobiernos municipales debían recibir, como mínimo, el 20% del monto del total de participaciones que hubiera obtenido el estado por parte de la federación o las legislaturas locales fueron señaladas como las responsables de establecer los criterios para la distribución de esa cantidad entre los municipios.

3.- El Fondo Financiero de Participaciones.

El Fondo Financiero de Participaciones fue establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y no tiene precedente en nuestro Derecho Positivo. Su propósito esencial es el de redistribuir participaciones tratando de favorecer en mayor medida a las Entidades que obtienen menos participaciones del Fondo General. En el sistema tradicional, los Estados que obtienen mayor beneficio son aquellos en los que se generan mayores impuestos federales participables que, por razón natural, son en términos generales aquellos que han alcanzado un mayor grado de desarrollo. Como la Ley de Coordinación Fiscal tomó como punto de partida el nivel de participaciones a que había llegado cada Estado. *El Fondo General tiene la misma*

característica de la situación tradicional esto es, favorece más a los Estados de mayor desarrollo que generan mayor volumen de impuestos federales y menos los Estados de escaso desarrollo. Las participaciones tradicionales, como las del Fondo General, tienden a acentuar las desigualdades económicas a nivel regional.

El Fondo tiene su antecedente en prácticas administrativas que dentro de la coordinación entre la Federación y los Estados, se iniciaron en el año de 1978. En este año la Federación, con objeto de coadyuvar a mejorar la situación financiera de los Estados menos favorecidos, destinó la cantidad de 1,000 millones de pesos para que se distribuyeran entre las Entidades, en proporción inversa al beneficio que recibían por el pago de participaciones en el sistema tradicional; y se dejó a los órganos de la Coordinación que estableciera un mecanismo o procedimiento a través del cual esos mil millones de pesos se distribuyen entre las Entidades Federativas.

Después de no pocas negociaciones logró establecer una fórmula para el propósito antes indicado. Dicha fórmula consistió en dividir el monto de los nuevos recursos en dos partes iguales, la primera de las cuales se repartiría entre todas las Entidades por partes iguales y la segunda se distribuiría en proporción inversa a la erogación por habitante efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria en cada uno de los Estados, tomando en cuenta, además, la población de cada una de ellas.

Distribuir una parte de los nuevos recursos por partes iguales entre todas las Entidades suena caprichoso pero no lo es del todo. Si todos los recursos citados se hubieran distribuido por partes iguales, en alguna medida se lograría el propósito distributivo que se buscaba, ya que

si bien cada Estado recibiría la misma cantidad, ésta en términos relativos en relación con el resto de las participaciones, sería menor en los Estados de mayor desarrollo y mayor en los de *menos recursos, pero se vio con preocupación el dejar la totalidad de la distribución en la forma citada y se pensó que la otra mitad del Fondo debería repartirse en la forma establecida. La expresión aritmética de dicha distribución fue la siguiente:*

Primer paso:

Participaciones Federales. pagadas a la Entidad	+	Erogaciones federales en la Entidad por el gasto educativo.	=	Erogación por habitante
----------------------------------------------------	---	-------------------------------------------------------------------	---	----------------------------

Segundo paso = "Factor"
erogación por
habitante.

Tercer paso:

Se suman el "factor" de todas las Entidades Federativas y se determina el porcentaje que cada "factor" representa en la suma. Se obtiene así un "segundo porcentaje".

Cuarto paso:

Factor de cada entidad por número de sus habitantes = "R".

Quinto paso:

Se suman las "R" de todas las Entidades y se determina el porcentaje que cada una de ellas representa en la suma. Se obtiene así un segundo porcentaje.

Sexto paso:

El promedio aritmético del "primer porcentaje" y del cual "segundo porcentaje" que se señalan en los pasos tercero y quinto, sería la parte proporcional que correspondería a cada Entidad en la segunda mitad de los nuevos recursos.

Se puede notar que el número de habitantes de la Entidad tiene una doble influencia: primero, mientras mayor es la población, resulta menor la erogación por habitante y consecuentemente será mayor el primer porcentaje de participación; segundo, mientras mayor sea la población, mayor será la "t" de la Entidad y por lo tanto se beneficiará su segundo porcentaje de participación. Por otra parte mientras fueran mayores las participaciones tradicionales y el gasto educativo pagados por la Federación a una Entidad Federativa, menos serían los recursos que obtendría de este nuevo fondo nivelador.

Cada uno de los elementos de la fórmula tenía lógica y con base en ella y por decisión administrativa, se distribuyeron entre las Entidades: 1,000 millones de pesos en 1978 y 1,500 millones de pesos en 1979 (dato como mero antecedente). Así nació el Fondo Financiero de Participaciones. Los lineamientos generales de la fórmula se llevaron al texto del artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal, en los siguientes términos:

"Artículo 4.- El Fondo Financiero de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., se distribuirá entre las entidades de modo de favorecer a aquéllas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participación de impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al

procedimiento que se establezca en el convenio que los Estados celebren con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

El desarrollo en detalle del procedimiento de cálculo quedó además contenido en la Cláusula Novena del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado con todos los Estados, e incorporado al Acuerdo Presidencial relativo al Distrito Federal.

La base de cálculo del *Fondo de Participaciones* es la misma que la del *Fondo General*. “Los ingresos totales anuales por concepto de impuestos” (art. 2o. fracc. II de la *Ley de Coordinación Fiscal*) con las aclaraciones y salvedades referidas en su oportunidad.

Durante el siguiente periodo las Entidades mostraron preocupación por la fórmula del Fondo Complementario, consideraron que no cumplía sus objetivos. Ocurría que la doble influencia que la población tenía en los resultados, beneficiando más a los Estados con más habitantes, perjudicaba a algunos que además de tener un desarrollo menor, tenían una población reducida.

La búsqueda de una nueva solución fue especialmente difícil, pues al variar las reglas de un procedimiento de distribución y comparar los nuevos resultados con los anteriores es inevitable que unos Estados resulten beneficiados y otros perjudicados. Estos naturalmente no aceptaban la nueva fórmula.

Conociéndose el problema, la reforma de la *Ley de Coordinación Fiscal* de dicha *Ley* estableció que el incremento de 0.37% a 0.50% solo “... se distribuiría entre las entidades

federativas a partir del mes en que el conjunto de las mismas convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el procedimiento de distribución de dicho fondo” (art. 5 transitorio de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales).

Suspender el pago del incremento presionó el que se llegara a soluciones y se fueron perfilando: Una, que ignoraba el factor población, mantenía la distribución por partes iguales de la mitad del fondo y sugería que la otra mitad se distribuyera entre las Entidades que en proporción inversamente proporcional a las recibidas del Fondo General: Otra, que se apartara de la distribución por partes iguales y proponía que el Fondo Financiero se distribuyera en proporción inversa a lo que las Entidades recibieran por habitante, que el Fondo General más otras ayudas federales.

El proceso de negociación llevó finalmente estas dos soluciones habiéndose propuesto por unanimidad lo que se denominó fórmula combinada, que quedó plasmada en el Anexo 4 con los Estados petroleros) que modificó, entre otras la cláusula Novena del Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esta solución también fue posible gracias al elevado criterio y comprensión de varios Tesoreros que anunciaron su determinación de aceptar una fórmula razonable aunque con ella se disminuyera el coeficiente de participación de sus respectivas entidades.

La fórmula combinada dice:

- I.- El 25% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades Federativas por partes iguales.

II.- El 50% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades conforme a las siguientes reglas:

- a) La suma recibida por la Entidad por concepto de participaciones, más el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la Entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará erogación por habitante.
- b) Se dividirá la unidad o el número 1 entre la erogación por habitante y al resultado se le denomina primer factor.
- c) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa, participará en esta parte del monto total del Fondo Financiero Complementario, será el por ciento que el primer factor de cada Entidad Federativa representa en la suma de los primeros factores de todas las Entidades.

III.- El otro 25% se distribuirá entre todas las Entidades conforme a las siguientes reglas:

- a) Se dividirá entre las participaciones recibidas por la Entidad en el Fondo general y al resultado se le denomina segundo factor.
- b) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del monto total del Fondo, será el por ciento que el segundo factor de cada Entidad representa en la suma de los segundos factores de todas las Entidades.

IV.- Por último se sumarán las cantidades que corresponden a la Entidad, conforme a las fracciones I, II y III de la presente cláusula y se determinará el porcentaje que dichas sumas representan en el monto total del Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el año de calendario inmediato anterior a aquél para el que efectúa el cálculo. Dicho porcentaje será cada año el definitivo para la distribución que corresponda a cada Entidad.”⁵⁷

Al comparar la fórmula con la anterior se puede constatar que conceptualmente son análogas si bien se varía el peso específico de algunos factores: en la nueva fórmula se da menor importancia al reparto por partes iguales, se disminuye la influencia del número de habitantes que se toma en una cuenta una sola vez y no dos, como la fórmula anterior, y se acentúa el énfasis en la distribución inversamente proporcional a las participaciones recibidas del Fondo General; pues este factor tiene influencia en dos ocasiones: en la fracción II inciso a) y la fracción III inciso a), antes transcritos.

Este Fondo, establecido en la fracción II del artículo 2° de la Ley de Coordinación, se constituía con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenía la federación por concepto de impuestos. Su distribución tenía como objetivo favorecer a los Estados, en los que hubieran resultado menos los gastos de la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales, y gasto corriente en la educación primaria y secundaria. También se toma en cuenta la población de cada entidad federativa, conforme al procedimiento que se establecía en el Convenio que los estados celebran con la federación.

⁵⁷ REVISTA INDETEC. Federalismo Fiscal Comparado. México 1990, pág. 263.

Los cálculos de participaciones, por concepto del Fondo General y del Fondo Financiero, se elaboraban para todos los Estados, aunque algunos de ellos no se encontrara adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La parte que les correspondía a estos últimos se deducía de ambos fondos.

En el artículo 9º, la Ley estableció que las participaciones correspondientes a las entidades federativas eran inembargables, no podían afectarse a fines específicos, ni estaban sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por el Estado con alguna institución de crédito o para pagar préstamo u otros financiamientos otorgados por la federación.

Adicionalmente, los gobiernos locales participaban en:

- Los recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, cuyo porcentaje se señala en los convenios o acuerdos respectivos.

- En los productos de la federación relacionados con bienes o bosques definidos por la ley como nacionales, que estuvieran ubicados en el territorio de cada Estado; el que recibiría el 50% del monto cuando provenía de ventas o arrendamiento de terrenos nacionales, de la explotación de los mismos o de bosques nacionales.

La Ley hace referencia directa sobre las haciendas municipales al señalar que las *participaciones correspondientes a los municipios que se hubieran hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de mejoras materiales, sobre los impuestos adicionales del*

3% sobre importaciones y del 2% sobre exportaciones, no formaban parte de los fondos señalados ya que la federación los siguió pagando directamente a los ayuntamientos.

Asimismo, en el artículo 6° de la Ley señala que los gobiernos municipales deberían recibir, como mínimo 20% del monto del total de participaciones que hubiera obtenido el Estado por parte de la Federación.

Las legislaturas locales fueron señaladas como las responsables de establecer los criterios para la distribución de esa cantidad entre los municipios.

4.- El fondo de Fomento Municipal.

La Hacienda Pública Municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40° que nuestra forma de gobierno es la de una República representativa, democrática y federal. Y que está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que de ella misma emanan.

Es la unión de Estados Libres que ceden autonomía para constituirse en un Gobierno Nacional, lo que tiene como resultado un poder unitario que ejerce las facultades otorgadas por dicha unión a través de los poderes federales.

Los Estados que conforman nuestra Federación han adoptado por mandato constitucional para su régimen interior también la misma forma de Gobierno y tienen como “base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.”⁵⁸

Al ser el Municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es también la célula social y jurídica fundamentalmente para el desarrollo armónico y democrático del sistema federal de nuestro país.

Por esa misma circunstancia el Constituyente de 1917 determinó otorgarle personalidad jurídica propia y darle el libre manejo de su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, los que en todo caso serán suficientes para hacer frente a sus necesidades.

No obstante la libertad de los Municipios para manejar su hacienda, la mayor parte de las Constituciones de los Estados contienen disposiciones que facultan a las legislaturas o Congresos Locales para aprobar los presupuestos de los egresos de los Municipios y para revisar y aprobar la cuenta pública que deben prestar los ayuntamientos. Es cierto que establecer contribuciones requiere conocimiento del monto global del gasto; para aprobar en qué se va a gastar y cuánto en cada concepto y exigir rendición de cuentas por órgano ajeno al municipio, resulta notoriamente contradictorio con la exigencia constitucional de que el Municipio tenga el libre manejo de su hacienda.

⁵⁸ ARRIJOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. OB. CIT. pág. 257.

El municipio tiene autonomía política y administrativa, pero carece de facultad legislativa para determinar las contribuciones que formarán su hacienda, en virtud de que son las Legislaturas de los Estados los que están autorizados para establecer las cargas fiscales a los habitantes tanto en la Entidad, como de sus municipios artículo 115 constitucional.

Tradicionalmente ha acontecido que en el campo fiscal las fuentes de recursos han sido objeto de gravámenes principalmente de la Federación o Estado. Los recursos de los municipios han sido tradicionalmente exiguas, reduciéndose con ello sus perspectivas de actuación.

Diversas han sido las acciones que a través del tiempo se han llevado a cabo por la Federación y por las Entidades Federativas para auxiliar al Municipio en la ejecución de sus programas.

En ocasiones se han concedido subsidios, o la Federación o el Estado han prestado los servicios que, en teoría, corresponderían a los Municipios, también la Federación ha otorgado a los Estados ciertas participaciones en el rendimiento de fuentes exclusivas de tributación y de otros impuestos especiales, y de ellos concede directa o indirectamente participaciones a los Municipios del país.

La filosofía de las acciones antes descritas es coincidente con el propósito final de dar a los habitantes de la República, los servicios públicos que satisfagan sus necesidades, sólo que aquí cabe considerar que nadie mejor que el Municipio puede evaluar las necesidades de los núcleos de población por usar la autoridad más cercana a los problemas que les atañe. Ello sin detrimento de la necesidad de orientación macroeconómica y social tanto a nivel estatal como

federal pueda proporcionarse para que no se segmenten y tomen acciones contradictorias o se haga un uso inadecuado de los recursos.

Dentro del proceso de Reforma Administrativa y del manejo del Sistema de Coordinación Fiscal, se contempla como un objetivo el fortalecimiento del municipio y su corresponsabilidad en las tareas de la administración pública. Las Legislaturas de los Estados dictan las normas de distribución de recursos entre los Municipios y les confieren nuevas tareas administrativas que, aunado a las ya existentes, les permite cumplir con los fines para los cuales fueron creadas.

Los Ingresos de los Municipios.

El conjunto de Municipios del país, de los que existen 2,377, tiene un ingreso exiguo. De los ingresos corrientes del sector gobierno el 63.1% correspondió a la Federación, el 16.9% al Distrito Federal, el otro 16.9% a las Entidades Federativas y solo el 3.1% a los Municipios.

Las participaciones en impuestos federales y estatales constituyen el principal ingreso municipal que fluctúa entre el 40% y el 60% del total de percepciones, el resto lo forman impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Antes de la Ley de Coordinación Fiscal, los Municipios tenían numerosos pequeños impuestos al comercio y a la industria establecidos en forma autónoma o como adicionales de los percibidos por el Estado. Con la citada Ley quedaron en suspenso dichos gravámenes aun cuando varios de ellos fueron transformados en derechos.

El principal ingreso de los Municipios era, por regla general, el de derecho por la expedición de licencias de funcionamiento (o de renovación anual de los mismos), que se establecía por tipo de negocio con una muy amplia escala de discrecionalidad entre un mínimo y un máximo cuya aplicación era fuertemente objeto de críticas por los contribuyentes y por sus organizaciones que consideraban este gravamen contrario a los propósitos de la coordinación fiscal.

Se ha iniciado una interesante tendencia en algunas Entidades federativas a transferir a los Municipios la recaudación del impuesto predial a la propiedad rústica y urbana, lo que sin duda es una muy buena solución.

Desgraciadamente son pocos aún los Estados en los que se procede en esta forma.

El resto de los ingresos municipales lo componen impuestos o derechos sobre diversiones o espectáculos públicos y gravámenes adicionales para obras públicas; derechos por diversos actos de licencia, por servicios en rastros, panteones, registro público de la propiedad, registro civil, multas por violaciones a reglamentos de policía y otros realmente carentes de significación desde el punto de vista recaudatorio.

Las Participaciones de Coordinación Fiscal.

Establece tres clases de participaciones a los Municipios, la más significativa por su cuantía es la que deriva el art. 6° de dicha ley: La segunda es que perciben a través del Fondo de Fomento Municipal, creados en enero de 1980, por el artículo 2° de la ley, y la tercera

proviene de participaciones por impuestos adicionales al comercio exterior pagados directamente por el Gobierno Federal.

El artículo 6° de la ley de Coordinación Fiscal establece:

“La proporción de las participaciones federales que recibían los municipios de los Fondos General de y Financiero Complementario de Participaciones nunca será inferior al 20% de las cantidades que corresponden al Estado, el cual había de cubrirselos. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios”.

Como puede apreciarse, tanto en este caso como en el Fondo Municipal se siguió el procedimiento tradicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, de asignar participaciones a los Municipios en forma indirecta, o sea, como un porcentaje que como mínimo deben entregar los Estados a sus propios Municipios.

Coincidentalmente en el ejemplo citado del impuesto sobre ingresos mercantiles, el porcentaje correspondiente a los Municipios en el mismo señalaba la Ley Federal respectiva; pero al aplicarse el 20% a todas las participaciones de los Municipios se incrementaron considerablemente los ingresos de éstos, asimismo las participaciones de los Municipios incrementaron considerablemente los ingresos de éstos, ya que las participaciones otorgadas directa o indirectamente a los Municipios en los impuestos especiales eran porcentaje muy inferior.

El legislador federal consideró que no debía establecer la forma de distribución de las participaciones municipales, en atención a que las legislaturas de los Estados son los que deben

señalar los ingresos municipales, como se deriva del art. 115 fracc. II de la Constitución Política.

“Art. 115 fracc. II. Los Municipios estarán investidas de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”

Conviene aquí repetir que la totalidad de las cantidades que reciben los Estados por Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero de Participaciones, constituye la tasa de cálculo de las participaciones a los Municipios, sin que sea válido hacer distingos por impuestos en suspenso, gastos de administración y otros conceptos, para regar a los municipios la participación correspondiente.

Las Legislaturas de los Estados han establecido diversos procedimientos para distribuir participaciones entre los municipios; dentro de ellos deben hacerse mención de que varias Entidades federativas han adoptado, en parte, el criterio nivelador que informa al Fondo Financiero de Participaciones.

Hace mucho tiempo existe en el país la preocupación de mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y de los puertos, a través de los cuales se realiza el comercio exterior de la República.

Para este propósito se crearon impuestos adicionales a las tarifas generales de impuestos al comercio exterior, con el fin específico de destinarlos al mejoramiento urbano de dichas poblaciones.

Tales fueron el impuesto adicional de 2% sobre la tarifa general del impuesto de exportación y el 3% sobre la tarifa general del impuesto de importación. Se crearon órganos descentralizados del Gobierno Federal, con patrimonio y personalidad jurídica propias, a los que se les denominó Juntas Federales de Mejoras Materiales, a las que se refirió la Ley Orgánica para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales de 1984, y la Ley que Regulaba su Funcionamiento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero 1948.

Los impuestos adicionales de referencia se destinaron a constituir los ingresos a patrimonio de estos organismos y, en algunos casos, se les subsidió con recursos federales complementarios. Algunas de estas Juntas realizaron, en la circunscripción que les fue asignada, obras de importancia.

Al implantarse la reforma administrativa en el gobierno del entonces Presidente de la República José López Portillo, se tomó la decisión de retirar de los Estados facultades que solo deberían corresponder a la Federación, como en el caso de los pasaportes, que ya se relató y en sentido inverso, se resolvió que las Juntas Federales de Mejoras Materiales fueron puestas en estado de liquidación, por considerar que su labor interfería, y a veces hacia desaparecer la del Municipio; pues las Juntas, con recursos de los que no disponían lo Ayuntamientos prestaban servicios públicos municipales (alcantarillado, suministro de agua potable, pavimento,

alumbrado público, limpia, parque y jardines, etc.). En 1978 se puso en liquidación las citadas Juntas.

Simultáneamente a la liquidación, se introdujo al Código Aduanero el art. 11 bis en los siguientes términos:

“La recaudación que se afectó en las aduanas fronterizas o marítimas por concepto de los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación será participable a los municipios donde se encuentren ubicadas dichas aduanas hasta por el 95% sobre el monto total de la recaudación que cada una de éstas efectúe por los referidos conceptos, siempre que los Municipios se hagan cargo de la prestación de los servicios o de la realización de las obras públicas que correspondan a la Junta Federal de Mejoras Materiales de esa localidad. La Federación determinará qué por ciento de participaciones corresponde a cada Municipio, conforme a los servicios u obras públicas que las autoridades municipales se obliguen a prestar o realizar.

En diciembre de 1929 y con urgencia a partir del 1º de enero de 1980 se reformó el artículo transcrito, para indicar que esta participación sería “para la realización de obras y prestaciones de servicios públicos, de conformidad con programas básicos de significación social” y que sería la Federación la que se cerciorara de la significación social de los programas, examinaría las posibilidades de ingreso y determinaría el monto de la participación, así como el calendario de pagos. Por la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, se derogó el art. 11 bis porque este mismo Diario se publicó la reforma que

al adicionar el art. 2º A, de la Ley de Coordinación Fiscal, creaba el Fondo de Fomento Municipal.”⁵⁹

Todavía como un antecedente, debe mencionarse que a fines del año de 1979, considerando el incremento de las exportaciones de petróleo ocurrido en el mismo año y, particularmente, las perspectivas para el año 1980, se decidió subdividir el impuesto adicional sobre la tarifa general de exportación, creándose la tasa 1% adicional sobre la tarifa general para exportación de petróleo, gas natural y sus derivados, dejándose el 2% adicional para todas las demás exportaciones.

Durante ese año resultó notorio que el producto del impuesto de 1% adicional sobre exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados, correspondió prácticamente en su totalidad a un sólo municipio, el de un puerto por el cual en ese año se realizó la exportación petrolera. Ello llevó a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la consideración de que no se justificaba que el beneficio por exportaciones petroleras se concentrara en un solo Municipio y por ello se llegó a la conclusión, plasmada en el Artículo 2º A, adicionado a la ley 1 de que la participación municipal por cuyo territorio se efectuaba la exportación y que el otro 90% se debería destinar a todos los Municipios del país, para lo cual se creó el Fondo de Fomento Municipal, que se distribuiría entre los Estados, en la misma forma que se acuerda para el Fondo Financiero de Participaciones con la estricta condición de que los que se pagara a cada entidad se destinara íntegramente a los Municipios de cada Estado en las proporciones que establecieron sus legislaturas.

⁵⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Investigación Fiscal. OB. CIT. pág. 84.

El art. 2° A, adicionado a la Ley de Coordinación Fiscal y con vigencia a partir del 1° de enero de 1981, estableció lo siguiente:

“En los impuestos adicionales el 8% sobre el impuesto general de importación y el 2% sobre el impuesto general de exportación, participará el 95% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación. Tratándose del impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, participará a los municipios el 95% en la forma siguiente:

- I. El 10% a la participación a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por los que se efectúe la exportación.
- II.- El 90% de la participación se destinará a formar un fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicadas al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban conforme a lo dispuesto en estas fracciones, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales. Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos del párrafo primero y fracción I de este artículo, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.”

“El artículo transcrito fue modalizado en su aplicación por el artículo Décimo transitorio de la Ley que establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, en términos de que durante el año las participaciones correspondientes a la tasa adicional sobre

exportación de petróleo, gas natural y sus derivados se distribuirá a razón de 50% para el Municipio exportador, la distribución será de 30% para los municipios exportadores y el 20% para el Fondo, y a partir de 1985 se regirá la proporción de 10%-90%.”⁶⁰

La fórmula transitoria fue nuevamente modificada por la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales de 1989 cuyo artículo quinto transitorio estableció que un 1% por concepto de impuesto adicional sobre exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados se dividiera en la siguiente fórmula:

- “a) En 1992 un 50% al Fondo de Fomento Municipal y en 50% a los municipios donde estén establecidas las aduanas.
- b) 1993 y 1994 en un 70% al Fondo de Fomento Municipal en un 30% a los municipios donde estén establecidas las aduanas.”⁶¹

Por lo tanto será sólo a partir de 1994 de que la citada participación del 1% corresponda el 90% al Fondo de Fomento Municipal y el otro 10% al Municipio exportador. La misma ley citada tomó en consideración que conforme a la nueva Ley Aduanera, el impuesto adicional del 1% sobre exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados se elevó al 3% y dispuso que el 1% se distribuyera en la forma que antes ha quedado escrito y las otras 2 terceras partes del impuesto adicional, o sea 2%, se destinará íntegramente a incrementar el Fondo de Fomento Municipal.

Así queda establecido en el artículo 2º A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁶⁰ *IBÍDEM.* pág. 87.

⁶¹ *IBÍDEM.* pág. 86.

El Fondo de Fomento Municipal ante la magnitud de sus objetivos fue modesto en sus inicios ante los objetivos en el año de 1981 los recursos liquidados a través de dicho Fondo ascendieron a la cantidad de 1,027 millones, en el 82, si todos los Estados se coordinaran en "derechos", ascendería a 6,602 millones. Estos fueron los primeros pasos en la dirección de la Ley de Coordinación Fiscal, de promover el fortalecimiento de las Haciendas municipales.

Participaciones directas a los Municipios en impuestos adicionales a la importación y a la exportación.

En las disposiciones legales que ya se han comentado se señaló que la parte del 1% adicional sobre exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados que seguirá correspondiendo a los municipios exportadores así como los impuestos adicionales al 2% y 3% sobre las tarifas generales de exportación e importación, se cubrirían directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los municipios a través de los cuales se llevarán a cabo las operaciones de comercio exterior correspondiente.

Seguridad en los pagos de participaciones a Municipios. Para dar eficacia a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que establecen la obligación de los Estados de compartir con los Municipios los recursos que reciban por participaciones de los Fondos de la ley, así como las disposiciones que obligan directamente a la Secretaría de Hacienda a pagar directamente las ya mencionadas participaciones a los municipios exportadores sobre los impuestos adicionales a la exportación y a la importación, que por reforma a la ley de Coordinación Fiscal, que se publicó el 30 de diciembre de 1980, en el Diario Oficial de la Federación en vigor, a partir del 1° de enero del año siguiente, se otorgó facultad a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para "vigilar la determinación, liquidación y pago de

participaciones a los municipios que de acuerdo con esta Ley debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados”, artículo 21 fracción V de la ley.

La comisión permanente citada ha iniciado sus labores, solicitando a cada miembro de la propia Comisión que en cada una de sus sesiones informe de las participaciones pagadas por las Entidades Federativas representadas y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La misma preocupación de que los Municipios reciban oportuna y en forma total las participaciones que les corresponde, derivadas de ingresos federales, en las deliberaciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con motivo del examen de diversas reformas de la Ley de Coordinación Fiscal contenidas en la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales. Como consecuencia de estas inquietudes se introdujeron a la Ley de Coordinación Fiscal las reformas que a continuación se citan:

ARTÍCULO 2º. A, penúltimo párrafo: “Si los gobiernos estatales retienen las cantidades a que tenga derecho el municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.”

ARTÍCULO 6º, segundo párrafo: “Las Entidades Federativas informarán y pagarán a cada uno de sus Municipios el monto de las participaciones que les correspondan, incluyendo las relativas al Fondo de Fomento Municipal y cualquiera otra que se les otorgue, con la misma periodicidad con que la Federación lo haga respecto a ellas.”

ARTÍCULO 8º, tercer párrafo: La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.”

Desde el año de 1981 a los Estados, mensualmente, se les da información de la forma de cálculo y determinación de participaciones que les corresponden. Por lo que toca a los municipios se establecieron lineamientos en el sentido de que a partir de 1982, por trimestres, se informará directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a todos los Municipios del país, del monto de participaciones que correspondieron al Estado, para que cada uno de ellos pueda hacer el cálculo relativo a la participación municipal, aplicando los factores o porcentajes que hubieran establecido las legislaturas locales.

Otros recursos municipales

Durante el año de 1980, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puso en vigor un Acuerdo en virtud del cual se encarga a los Municipios del país el cobro de toda clase de multas impuestas por autoridades administrativas de la Federación, que no sean de carácter fiscal, ya que para estas últimas hay un tratamiento especial. Por esta acción de colaboración administrativa de los Municipios, se les compensa con el 90% de la recaudación que obtenga por las multas administrativas no fiscales, corresponderá el 8% a los Estados en razón de que ellos realizan las actividades de control correspondientes y solo quedará para la Federación el 2% de los citados recursos. Las multas corresponden al municipio donde tenga su domicilio fiscal el infractor, excepto tratándose del caso de tránsito federal en el que, por facilidad, la multa será pagada en la exactora más próxima del Municipio dentro de cuyo territorio se

cometió la infracción y, en consecuencia, se beneficia a dicho Municipio con la participación respectiva.

Este acuerdo tiene su apoyo legal con una adición al artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, en vigor a partir del 1º de enero de 1981, en la que señala que la colaboración en materia administrativa que convengan los Estados con la Federación, podrán ser ejercidas, si así se pacta expresamente, por las autoridades Fiscales de los Municipios. Con base en este precepto y para cumplimentar el Acuerdo a que se ha hecho mención, se firmó con los Estados el llamado anexo 1 al convenio de Colaboración Administrativa.

Aún no es tiempo de hacer una evaluación de los recursos que transferirá esta medida, pero estimaciones preliminares indican que los mismos pueden ascender a 1,200 millones de pesos anuales.

Con el Departamento del Distrito Federal, se tuvieron negociaciones similares y, a pesar de la no existencia de Municipios en dicha Entidad, se consideró conveniente que el propio Distrito, a cambio de encargarse de la recaudación del concepto de multas citado, percibiera el 98% de las mismas, y así figura en el acuerdo 5108, del señor Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 1981.

En el nivel federal, se había seguido en materia de los ingresos que se denominaban "derechos", un procedimiento consistente en incluir en la Ley de Ingresos de la Federación una larga enumeración de los "derechos" que estarían en vigor durante el ejercicio fiscal, y mediante Decretos del Ejecutivo Federal se establecían el sujeto, objeto, base, cuota, tasa o tarifa y momento del pago. La revisión de todo el sistema nacional de contribuciones llevó a la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la conclusión de que el procedimiento en la materia de que se trata debería ser abandonado, y en estricto apego al principio de la legalidad en materia tributaria, los *elementos esenciales de los "derechos"*, debería ser reformado.

Ello dio lugar a que en la Ley de Ingresos Federales para el ejercicio de 1982, sólo se incluyera un renglón en su artículo 1º en los siguientes términos:

Artículo 1º.- "En el ejercicio fiscal de 1982 la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran:

XVI.- *Derechos por la prestación de servicio o por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público .34,170 millones de pesos."*

Simultáneamente con vigencia a partir del 1º de enero de 1982, entró en vigor una Ley nueva en nuestro sistema, denominada Ley Federal de Derechos, aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1981. Para llegar a esta ley se hizo una muy amplia depuración de los derechos que habían estado en vigor, suprimiéndose un grupo numeroso de ellos por considerarlos obsoletos en las actuales circunstancias. Los derechos que se conservaron fueron actualizados en sus cuotas, tasas o tarifas y en su sistematización jurídica.

Los Estados incluyendo el Distrito Federal, habían seguido procedimientos diferentes, pues en materia de derechos siempre la operaron con disposiciones de tipo legislativo. No obstante, ha sido frecuente en la legislación local, incluir como derechos algunos gravámenes que tienen el carácter de impuestos, tendencia que se acentuó con motivo de que conforme al

sistema nacional de coordinación fiscal, los Estados y Municipios ya no podrán establecer impuestos sobre determinadas materias.

Por ello la Federación tomó el acuerdo de invitar a los Estados para que, independientemente de la coordinación en materia de impuestos, la adoptaran también respecto de los derechos.

Para este propósito se adicionaron a la Ley de Coordinación Fiscal, con vigencia a partir del 1º de enero de 1982, los artículos 10-A y 10-B en los siguientes términos.

Artículo 10-A.- Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en los términos del segundo párrafo de la fracción I del artículo 2º de esta Ley, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

a) Licencias de construcción.

b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.

c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso, o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de los dispuestos en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos a) al e) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de estos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o

aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios. En ningún caso lo dispuesto en este artículo se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.”

“**Artículo 10-B.-** Los Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al sistema nacional de coordinación fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior, y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Federación.

Si posteriormente en la Entidad o los Municipios se establecen derechos contrarios a lo dispuesto en el artículo que antecede, la citada secretaría, así la declarará, dándolo a conocer mediante declaratoria que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, la cual empezará a regir 30 días después de la fecha de publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos; en el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, se

podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley.”

La coordinación en derechos tiene un sentido especial, diferente del establecido en materia de impuesto. En este caso no se trata de otorgar a Estados y Municipios participaciones en la recaudación federal de esta especie de ingresos, sino que a cambio de que se adopten medidas en la legislación local suprimiendo o dejando en suspenso impuestos estatales y municipales, la compensación consiste en aumentar en 0.50% el Fondo General de Participaciones y en 2% el Fondo de Fomento Municipal, aumentos de los cuales solo disfrutaban los Estados que aceptando estas ideas, hubieran hecho las correcciones o adecuaciones correspondientes en la legislación local y municipal.

Los estados coordinados en materia de derechos participan en los incrementos al Fondo General y al Fondo de Fomento Municipal, con los mismos coeficientes o porcentajes que les correspondían antes de su incremento.

A la fecha están coordinadas las siguientes diecisiete Entidades Federativas:

Distrito Federal, Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. La federación ha tenido especial preocupación en modificar sus disposiciones legales, cuando ellas constituyen un desincentivo a la construcción de bienes inmuebles destinados a habitación, o que desalientan la oferta en arrendamiento de viviendas o departamentos habitacionales. Para ellos se abandonaron, por una parte, las viejas disposiciones de la Ley General del Timbre sustituyéndola por la Ley del Impuesto sobre

Adquisición de Inmuebles que contiene desgravámenes de diez veces el salario mínimo elevado al año, ha hecho reformas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para dar equidad al gravamen de la ganancia de capital derivada de la enajenación de bienes inmuebles, permitiendo el ajuste del costo en proporción que va en aumento a medida que es mayor el tiempo transcurrido entre la adquisición del inmueble y la enajenación del mismo, y ha facilitado a los contribuyentes que arriendan inmuebles la determinación de la base gravable, permitiendo un 50% deducible del impuesto por rentas por concepto de gastos de administración y mantenimiento, no sujetos a comprobación o complementando el cuadro de deducciones comprobables autorizadas a los arrendadores.

Medidas como las descritas resultan insuficientes para los propósitos mencionados, si a los gravámenes federales se adicionan otros de carácter estatal que graven la enajenación o adquisición de inmuebles o la celebración de contratos de arrendamiento.

Por ello la ley Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones en materia fiscal, se adicionó el artículo 9º a la Ley sobre el Impuesto de Adquisición de Inmuebles estableciendo una coordinación en esta materia en los siguientes términos:

“Artículo 9º.- Solicitud de los Estados la Federación se coordinará en materia de este impuesto suspendiendo la aplicación de esta Ley, en el territorio del Estado Solicitante.

La coordinación estará condicionada a que el impuesto local o municipal que grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, independientemente del nombre con el que se le designe, reúna los siguientes requisitos:

I.- El objeto del impuesto sea la adquisición o enajenación, la celebración o inscripción de contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre que una misma operación no se grave dos veces.

II.- Que las exenciones sean las mismas establecidas en esta Ley, incluyendo la federación y a los Estados Extranjeros en caso de reciprocidad, debiendo abarcar, la exención otorgada en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

III.- Que la base se determine en la misma forma que en el impuesto que establece esta Ley o conforme avalúo o de acuerdo al valor catastral o el que resulte mayor de estos, con la modalidad de que en cualquier caso y para todos los inmuebles se concederá una reducción a la base que deberá ser como mínimo de cinco veces el salario mínimo general elevado al año, de la zona económica en que se encuentra ubicado el inmueble.

Cuando del inmueble formen parte departamentos habitacionales la reducción se hará por cada uno de ellos. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a hoteles.

IV.- Que la tasa, incluyendo el efecto de los impuestos adicionales, sea la misma que la que establece esta Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que cumplan o dejen de cumplir los requisitos establecidos en este artículo, el cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando se declare que la Ley que establece el impuesto estatal o municipal ha dejado de cumplir los requisitos señalados en este artículo se restablecerá la aplicación de la presente ley en la Entidad de que se trate, la que se dará a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor treinta días después de la fecha de publicación. El Estado inconforme con la declaratoria por lo que se considera que deja de estar coordinado en materia de este impuesto, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Distrito Federal queda coordinado en los términos de este artículo.” Nótese que en esta disposición es la Federación la que se coordina con los Estados y no éstos con aquélla, así como que es la propia Federación y no las Entidades Federativas, la que deja en suspenso el Impuesto Federal en el territorio de los Estados que acepten la coordinación, sin que sacrifiquen ninguna de sus ingresos, pero siempre con la obligación de adecuar su legislación sobre enajenación o adquisición de inmuebles a las características de la Ley Federal a que se refiere el artículo que se transcribe.

A la fecha se han coordinado en esta materia dieciséis entidades Federativas que son las siguientes:

Distrito Federal, Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

5.- Consecuencias de la Aplicación al Sistema.

El sector público en la mayoría de los países federales es un sistema altamente fragmentado de unidades gubernamentales. Estas unidades funcionan dentro del contexto de una constitución que define sólo en forma aproximada el alcance de la responsabilidad y la autoridad de los diferentes niveles de gobierno. A nivel conceptual un modelo puede concebirse como una estructura armónicamente organizada en la que existe una separación claramente reconocida y constitucionalmente especificada de poderes entre los niveles de gobierno. Dentro y entre los diferentes niveles, las unidades perseguirán sus actividades de manera independiente.

Los sistemas federales, sin embargo, han evolucionado en forma bien diferente. Las actividades de los niveles de gobierno en el sistema federal moderno se superponen y entrelazan en formas tan fundamentales y complejas que los estudiosos de las ciencias políticas han caracterizado nuestra era como una de "federalismo cooperativo". Algunos sostendrían que la asignación de responsabilidades funcionales entre los niveles de gobierno es un asunto vano. De acuerdo con estos los conceptos de interés nacional o local en el mejor de los casos puede justificarse desde el punto de vista formal. Esto es, que algunas cuestiones serán nacionales o locales dependiendo de éstas están definidas previamente como nacionales o locales.

A pesar de este aparente caos y ausencia de principio en el funcionamiento de las estructuras fiscales federales, los roles económicos de los diferentes niveles de gobierno se pueden y deben considerar sistemáticamente. Esto es, que resulta positivo enmarcar la división de funciones entre los niveles de gobierno desde una perspectiva económica y examinar la estructura y desarrollo de los sistemas fiscales intergubernamentales. De interés central resulta

ser el estudio de las transferencias intergubernamentales, las cuales probablemente han jugado un rol más básico en el perfilamiento del moderno sistema federal que el que han jugado cualesquier otros instrumentos fiscales.

“La división de funciones

En términos económicos, existen tres funciones de Gobierno:

1) Estabilización de la economía a niveles altos de producto y empleo sin crear presiones inflacionarias excesivas;

2) Establecimiento de una equitativa distribución del ingreso; y

3) Provisión de ciertos bienes y servicios públicos directamente, e introducción de regulaciones o incentivos para corregir distorsiones significativas en la asignación de los recursos determinada por el mercado.”⁶²

Alexis de Tocqueville en “La Democracia en América” observó que “el sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y pequeñez de las naciones.” El análisis económico provee de algún soporte a su afirmación. Es necesario una autoridad centralizada para instrumentar la política macroeconómica de estabilización, para cumplimentar la redistribución socialmente deseable del ingreso, y para proveer de aquellos bienes y servicios cuyos patrones de beneficios son de alcance nacional. A

⁶² REVISTA INDETEC. *Federalismo Fiscal Comparado*, México 1990, Pág. 363.

la vez, la "pequeñez" de las jurisdicciones fiscales locales ofrecen ventajas de gran fuerza en términos de la confección de ciertos servicios públicos a las preferencias locales.

Aunque la asignación de funciones delineada con anterioridad puede proporcionar un marco para pensar que la estructura fiscal federal no deja de ser algo fina y ordenada. Las funciones macroeconómicas y de redistribución no son solamente responsabilidades centralizadas. Los gobiernos estatales y municipales pueden emprender alguna medida explícitamente contracíclicas y redistributivas. "Además, algunos servicios, aunque pueden pensarse como de interés primordialmente local, tienen dimensiones nacionales importantes o "efectos de derrame". No es claro como estructurar mejor la provisión de tales servicios. No existe u no puede haber una solución final para la asignación de los recursos financieros en un sistema federal. Puede haber solo ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes, es de una maquinaria adecuada para hacer estos ajustes." ⁶³ Los gobiernos federales han encontrado que las transferencias intergubernamentales de asistencia fiscal constituyen una pieza de la "maquinaria" fiscal muy apropiada para hacer frente a las continuas tensiones entre los diferentes niveles de gobierno.

Las operaciones de los gobiernos federales, estatales y municipales interactúan entre sí y se superponen unas con otras en un grado tal que un problema básico es integrar las decisiones presupuestales y de otro tipo de las diferentes unidades públicas en un conjunto coherente y consistente de políticas. "Desde esta perspectiva las transferencias intergubernamentales han probado ser instrumentos fiscales altamente flexibles, capaces de asumir varias formas diferentes para promover objetivos diversos en el sector público, desde la expansión de actividades específicas al equilibramiento de la capacidad fiscal. Las transferencias vía gasto

⁶³ ÍDEM.

(transferencias presupuestales) o subvenciones pueden asumir dos formas principales: condicional o incondicional (generalmente en una sola exhibición total).”⁶⁴

“Una subvención condicional es contingente a un comportamiento especificado de parte del beneficiario. En general los fondos deben ocuparse para un propósito determinado. Las subvenciones condicionales pueden tomar la forma de transferencias con correspondencia financiera de parte del receptor, bajo las cuales el otorgante conviene en pagar alguna fracción del costo total del beneficiario”.⁶⁵

Bajo una correspondencia de uno a uno, por ejemplo, el estado o la municipalidad recibirán un peso en dinero de subvención por cada peso gastado proveniente de sus propios fondos. Tal transferencia efectivamente reduce a la mitad los costos del servicio para la localidad. Además la única manera en que la misma puede incrementar el dinero de subvención es mediante el incremento de su propio gasto. A diferencia de una suma fija para algún propósito específico, la subvención con correspondencia financiera reduce el precio efectivo y provee de un incentivo directo para expandir el servicio. Las subvenciones incondicionales o de exhibición única total no tienen condicionantes asociadas; los receptores son libres para usar los fondos en la forma en que deseen.

Las transferencias intergubernamentales en sus diversas formas sirven a varias funciones: aligeran los efectos externos, equilibran el status fiscal y promueven una tributación justa a través de la participación en ingresos.

⁶⁴ ÍDEM,

⁶⁵ IBÍDEM. pág. 16.

Aligeramiento de los efectos externos. Siempre que las decisiones de un individuo (o de un grupo de individuos) tengan un impacto significativo en el bienestar de otros fuera del mercado existe un potencial de distorsión en las decisiones económicas. Un ejemplo clásico es la fábrica que lanza humo que impone costos internos sobre la ropa lavada del vecindario.

En este caso los tomadores de decisiones (los propietarios de la fábrica) no tienen incentivo alguno para tomar en cuenta los costos (la ropa sucia) que generan. No consideran terceras partes, de manera que las decisiones económicas de los tomadores inmediatos de las decisiones omiten incorporar el rango total de los costos sociales pertinentes. En ciertos casos en los que las partes afectadas son capaces de reunirse y negociar un acuerdo, las decisiones privadas voluntarias pueden producir un resultado eficiente. Sin embargo, la resolución privada de externalidades descansa sobre varios supuestos bien restrictivos, tales como costos bajos de negociación y de ausencia de comportamiento estratégico, sugiriendo que su pertinencia se limita a casos que involucra sólo un número muy pequeño de participantes. Con más probabilidad se da un patrón distorsionado de uso de recursos consistente en niveles excesivos de actividades que generan costos externos y niveles inapropiadamente bajos de actividades que involucran beneficios de efecto derrame.

Los efectos externos no se limitan a las decisiones de los consumidores o empresas privadas, ya que los programas adoptados por un gobierno estatal o municipal pueden tener implicaciones importantes para el bienestar de los residentes de otras jurisdicciones.

Un buen sistema de carreteras en una localidad, por ejemplo, provee de servicios a los viajeros de cualquier otra parte. Asimismo, la investigación médica financiada en un periodo de recesiones a fin de estabilizar el gasto a lo largo del curso de ciclo económico. En última

instancia, sin embargo, el gobierno central, con sus instrumentos monetarios y fiscales debe asumir la responsabilidad primordial de la estabilización macroeconómica.

“El modelo de Tiebout por tanto concibe un sistema de finanzas locales en el que los consumidores se clasifican a si mismo de acuerdo a sus demanda de bienes públicos. De la misma manera que en el mercado privado los consumidores individuales “compran” su canasta preferida de servicios en base a sus preferencias y al costo de estos servicios.”⁶⁶

El modelo de Tiebout ciertamente envuelve varias suposiciones sobre personas de extraordinaria determinación, en particular, una sobre consumidores de gran libertad para viajar, que se trasladan sin costo entre localidades o regiones, y que eligen una comunidad de residencia solamente sobre la base de consideraciones fiscales. Sin embargo, investigación subsecuente sugiere que el modelo de la movilidad es útil. Numerosos estudios han encontrado, por ejemplo, que el valor de la propiedad local, entre otros factores, varía directamente con los niveles y calidad de los servicios locales.”

Puramente en términos de decisión del consumidor, el modelo de Tiebout sugiere que *tal resultado tiene un atractivo real, pero desde una perspectiva social más amplia existen ciertos aspectos problemáticos. Una diversidad de comunidades permiten a los consumidores individuales comprar la cantidad de servicios está correlacionada positivamente con el ingreso, el proceso de “clasificación” de los individuos tiende a generar un sistema segregado por categoría de ingreso. Surge un espectro de comunidades que van desde jurisdicciones de ingresos altos con altos niveles de localidades en el Estado-Nación moderno en forma mucho más estrecha, fomentando una creciente movilidad e interdependencia. Como resultado, las*

⁶⁶ IBÍDEM. pág. 14.

decisiones que se toman en una parte del país tienen efectos de derrame dentro de otras áreas. Por ejemplo, los servicios que se proveen en una jurisdicción tienen un "valor de opción" para la gente que actualmente reside en otras áreas, la que puede en alguna fecha futura decidir mudarse. Es claro que ciertas características básicas del crecimiento económico promueven una creciente centralización del gobierno. Hoy muchos más problemas son nacionales que en el pasado en el sentido de que son afectados por sucesos que se dan en cualesquier otra parte de la nación o que tienen sus argumentos que fundamentan la tesis de la centralización distan mucho de ser herméticos. Como sugiere el modelo de la movilidad de las finanzas locales, los individuos buscan comunidades que provean los servicios públicos que desean. Desde esta perspectiva, una transportación y movilidad urbana mejorada puede permitir al sector público local desempeñar sus funciones más efectivamente. El crecimiento económico, entonces, puede facilitar la congregación de individuos con demandas similares de bienes públicos locales y, de esta manera, originar fuerzas potencialmente poderosas (tanto en términos económicos como políticos) para una dependencia sustancial continuada de la decisión presupuestal local. En la medida en que las diversas jurisdicciones locales puedan proveer a las preferencias en las demandas particulares de sus propias y relativamente homogéneas poblaciones existirá un fuerte apoyo para que el gobierno local juegue un papel importante en el sector público.

El examinar los índices fiscales de concentración del sector público puede sugerir la dirección del movimiento hacia o de alejamiento de la dependencia del gobierno central en países determinados y del papel de la abundancia de centralización. Pero antes deben conocerse las ambigüedades intrínsecas en cualesquier medida de centralización del gobierno. No existe una medida única, satisfactoria de la "cantidad" del poder de toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno; aun si la hubiera sería imposible ponderar los roles de los gobiernos federales, estatales y municipales a efecto de producir un índice único de

centralización fiscal. No obstante, ciertas medidas sumarias pueden sugerir tendencias en la estructura jerárquica del sistema fiscal. Por ejemplo, la proporción del gasto público federal, estatal y municipal con respecto al gasto del sector público, esto es, la participación porcentual de cada nivel de gobierno en los gastos públicos totales, puede considerarse como una clase de “coeficiente de centralización” con el que suele medirse el grado de centralización fiscal de los países.

Sin embargo, existe un problema a la hora de atribuir las transferencias intergubernamentales ya sea al otorgante o al receptor, toda vez que esto puede distorsionar la imagen del volumen de gasto de los respectivos niveles de gobierno. No resulta claro cómo se deben asignar estos fondos para el efecto de medir el grado de centralización fiscal. Quizás deben atribuirse al nivel del gobierno que realmente gasta los fondos en bienes y servicios (particularmente las transferencias de tipo presupuestal).

El sector gubernamental parece estar evolucionando constantemente hacia un conjunto más complejo y altamente especializado de instituciones que toman formas diferentes en los diversos países. En efecto, los sectores públicos en algunas economías occidentales industrializadas repetidamente muestran evidencias del establecimiento de nuevos “niveles” de gobierno para enfrentarse a sus demandas. Así se da el caso de “distritos especiales” para el tratamiento de funciones específicas, cuyos servicios especializados incluyen el manejo de carreteras, sistemas de agua y alcantarillado, vivienda, escuelas, protección vial, hospitales, etc.; o el de “gobierno metropolitano” para integrar la toma de decisiones fiscales entre comunidades conurbadas; e inclusive el de “gobiernos regionales” para atender ciertas necesidades regionales. Sin embargo, estos fenómenos, desde otra perspectiva, pueden verse en realidad como tendencias descentralizadoras de lo que originalmente fue local, pero que ante una

inhabilidad de este nivel para atender ciertas necesidades se centralizó, o bien funciones centrales en su origen que han sido llamadas a una regionalización. En efecto, se sostiene que la desviación de las preferencias individuales o de grupo de aquellas que se reflejan en el monto y *patrón existentes de servicios gubernamentales se ha vuelto más marcada* y ha dado por resultado una creciente demanda de devolución de funciones a su lugar de origen.

Finalmente, entre las diversas tendencias actuales del federalismo fiscal, cabe hacer mención especial de la significativa reestructuración del sistema fiscal que en los años ochentas ha ocurrido en los Estados Unidos de Norteamérica bajo el nombre de "Nuevo Federalismo". En este periodo la tendencia histórica hacia una creciente dependencia de las transferencias federales para los gobiernos estatales y municipales parece haberse revertido a partir de 1980. Desde este año, las transferencias federales se han reducido significativamente en número, en valor monetario real, y como fracción de los egresos federales. Esto es el resultado de un programa deliberado bajo la Administración Reagan para desembarazar al gobierno federal de su extenso involucramiento en lo que la administración percibió esencialmente como asuntos estatales y municipales. El Nuevo Federalismo de los años ochentas busca reordenar los roles de los diferentes niveles de gobierno. Esto se ha venido cumplimentando en gran medida a través de una reforma del sistema de transferencias federales consolidando muchos programas de subvenciones específicas en unas cuantas transferencias "en bloque" definido en forma más amplia. Tales transferencias en bloque proveen de una discrecionalidad presupuestal más amplia a los estados y municipalidades.

"El programa para reestructurar el sistema federal norteamericano se comprendió inicialmente en cuatro propuestas:

1.- La asunción por los estados de la responsabilidad total de los programas básicos de bienestar social. A cambio, el gobierno federal propuso asumir la carga total de administrar y financiar el programa que provee de atención médica a las familias de bajos ingresos.

2.- Una "devolución" a los estados y municipalidades de una variedad de programas federales existentes en las áreas de educación y capacitación, servicios sociales, transporte y desarrollo comunitario.

3.- La consolidación de un gran número de programas específicos de subvenciones ("transferencias categóricas" dentro de transferencias dentro del "bloque" definidas más ampliamente. Las transferencias en bloque incluían programas como asistencia para la niñez, capacitación y empleo, rehabilitación de la vivienda para arrendamiento, administración del bienestar social, educación profesional y de adultos, educación especializada, y servicios de rehabilitación.

4.- La creación de un "fondo fiduciario del federalismo" por el cual el gobierno federal afectaría a los ingresos de ciertos impuestos especiales y del impuesto sobre las utilidades extraordinarias del petróleo para su uso por los estados.

Este fondo eventualmente su suspendería gradualmente por etapas y desaparecería después de 1991, dejando a los estados la opción de establecer sus propios impuestos especiales para reemplazar estos fondos, o alternativamente, de recortar su gasto. Por otra parte se cancelaba, definitivamente la participación general en ingresos como mecanismo de transferencias federales." ⁶⁷

⁶⁷ IBÍDEM. pág. 25.

El federalismo fiscal encaja perfectamente en este contexto. Su núcleo más central está constituido por la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad.

“En este sentido el fundamento primero del federalismo fiscal se encuentra en el siguiente postulado:

El poder y la responsabilidad fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente.

La determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales, que encierra la esencia fundamental del federalismo.

Federalismo fiscal: A diferencia de la teoría de la descentralización fiscal que se ocupa fundamentalmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, la problemática del federalismo fiscal, sin descartar los aspectos económicos, es en esencia una problemática sobre el arreglo espacial del poder, expresado a través de las finanzas públicas (una función por demás representativa del poder político).

“Esto es, la problemática del federalismo fiscal es dual: POLÍTICO/ECONÓMICO. Y aquí radica la verdadera naturaleza y sentido del federalismo fiscal y su distinción de la teoría de la descentralización, el primero siendo aplicable solo al modelo federal de organización del

Estado, la segunda por la limitación de su objetivo, a cualquier forma de organización nacional.”⁶⁸

“1) La teoría de la descentralización fiscal propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles; el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal, sobre la premisa incanjeable de preservar en todo momento y forma los principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político.

2) El criterio rector de la teoría de la descentralización fiscal es la optimidad en el arreglo espacial de las funciones fiscales; el criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal fundamentalmente el de la autonomía.

3) Para la teoría de la descentralización fiscal la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio; para el federalismo fiscal (si es que puede válidamente hablarse de reasignación de funciones fiscales en un sistema federal) es un problema de simple ajuste.

4) En la teoría de la descentralización fiscal las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas; en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.”⁶⁹

⁶⁸ IBÍDEM. pág. 79.

⁶⁹ IBÍDEM. pág. 80.

Ahora bien, la significación de la autonomía de los estados en un sistema federal se basa en dos elementos.

1. La existencia de órganos propios.
2. Posesión de competencias exclusivas.

Es necesario, en primer lugar, que los estados posean órganos propios, que no dependan de los órganos federales. En todos los Estados Federales, los estados miembros poseen *órganos legislativos y, normalmente, ejecutivos, elegidos por ellos con total independencia* y entre las competencias que les atribuyen la Constitución figuran las de auto organizarse, elaboran su Constitución, establecen el régimen de sus órganos legislativos y ejecutivos y regulan sus colectividades y organismos.

En segundo lugar, para que exista un régimen federal se requiere que los Estados miembros cuenten con sus *propias competencias*. Es necesario que se produzca una distribución del poder público entre los órganos de la Federación y los de las colectividades que la integran. Estas deben tener un mínimo de competencia que no sea artificialmente reducido.

La cuestión básica es un régimen federal es la distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros, que responde al concepto que se tenga de lo que debe ser *materias en las que ha de privar el interés común y en las que pueden prevalecer los intereses particulares de los Estados miembros*.

Los sistemas federales constituyen una de las dos formas que ofrece la ciencia política moderna de agrupación de las colectividades públicas dentro de un Estado. Históricamente han

existido otras modalidades de organización políticas distintas de los estados federales y de los Estados unitarios, pero su naturaleza era diferente. Así las Confederaciones de Estados han desembocado en la formación de los Estados Federales. Pero entre un Estado Federal y una Confederación existen diferencias radicales.

Las confederaciones surgían para fines concretos, principalmente, la protección contra peligros exteriores o por razones de carácter económico y estaban basadas en pactos contractuales de Derecho Internacional.

Aquí no surgía un nuevo estado, sino que los confederados mantenían su independencia con todos los aspectos no afectados por el pacto interestatal, de forma que entre ellos, en conjunto había más divergencia que intereses comunes.

Los organismos de la Confederación tenían escasos poderes y normalmente, no tenían competencia directa sobre los súbditos de los estados confederados, sino que para que éstas quedasen obligadas era necesario que se dictase una ley de cada Estado recogiendo los acuerdos de la Confederación.

Con la fórmula federal en cambio, surge un nuevo Estado que se supone a los Estados que se integran en la federación. En definitiva, la Confederación entra en el ámbito del Derecho Internacional al constituir una unión de Estados Independientes, mientras que el Estado Federal forma una unidad y es *materia propia del derecho político* y del derecho constitucional.

En los estados unitarios existen algunas colectividades (regiones, departamentos, territorios, etc.) a las que se les ha concedido cierto grado de autonomía mediante un régimen

descentralizado en forma administrativa. Estas regiones cuentan con órganos de gobierno elegido por ellas mismas a los que se han transferido la competencia sobre determinadas materias.

En cambio el Federalismo es una fórmula que tiene sentido solo en determinadas condiciones políticas y sociales. El Federalismo se concibe en un medio ambiente de economía libre, con el máximo predominio de la iniciativa privada y la mínima intervención del gobierno en materia económica y social. Cuando estos postulados no tienen vigencia, el sistema federal pierde su razón de ser.

Desde el punto de vista económico se formulan ciertas objeciones a la fórmula federal; supone el establecimiento de innecesarias barreras que la esencia de los Estados federales estriba en la conjunción entre la existencia de la Federación, por un lado, y manteniendo de la autonomía de los Estados Federales, por el otro. Dentro de la misma unidad, coexisten dos niveles políticos que se distribuyen entre sí las competencias.

Los gobiernos federales, en las materias que se les atribuyen tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional y a ella quedan sometidos todos los residentes en cualquier parte de él. Pero en todas las materias que son competencia federal, los Estados conservan su autonomía.

Desde el punto de vista del ciudadano, el enorme crecimiento de la magnitud y complejidad del sector público fundamentalmente de los gobiernos centrales, no deja de hacerles sentir un enorme sentimiento de impotencia al advertir que las decisiones colectivas se toman tan alejadamente de su voluntad dificultan la libre circulación de personas, bienes y

servicios dentro del propio país y en definitiva impiden el buen funcionamiento de la economía, dificulta y quita eficacia a la política económica y supone la duplicidad de órganos y servicios, por lo que constituye una fórmula costosa de organizar el estado.

El federalismo político no supone necesariamente el federalismo económico. La fórmula Federal puede compatibilizarse perfectamente con una distribución de competencias que permita una eficaz política económica que suprima las barreras antieconómicas. El Federalismo, no supone la autarquía, no debe crear comportamientos que se estanquen dentro del Estado Nacional.

El Federalismo es una forma de organización del Estado en la que el poder central por una parte, y los diferentes poderes regionales por la otra, se distribuyen los 3 poderes entre ellos, y los ejercen cada uno en su territorio en forma independiente.

Un sistema Federal significa la división constitucional del poder entre un gobierno general (que tiene autoridad sobre todo el territorio nacional) y una serie de gobiernos subnacionales (que individualmente tienen su propia autoridad independiente sobre sus territorios), cuya suma total representa generalmente el total del territorio nacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Durante el transcurso del presente siglo y hasta fechas muy recientes, el grado de centralización del sector público se incrementó considerablemente en la práctica en la totalidad de los países. Desde el punto de vista del ciudadano medio, el enorme crecimiento de la magnitud y complejidad del sector público, *fundamentalmente de los gobiernos centrales*, no deja de hacerle sentir un enorme sentimiento de impotencia al advertir que las decisiones colectivas se tornan tan alejadas de su voluntad.

SEGUNDA.- Al final la motivación más importante para una visión de las finanzas federales, estatales y municipales, es la consecuencia de un análisis de las diferentes prácticas que se obtiene el fisco, como se integra la Hacienda Pública en forma de información sobre los efectos y propiedades de las diferentes instituciones fiscales. *Puede que no haya soluciones universales, pero existen quizá algunos problemas universales. En cualquier caso es ilustrativo ver como la Federación, Estados y Municipios han intentado manejar sus problemas y entender las condiciones que parecen haber afectado los resultados de los enfoques adoptados.*

TERCERA.- Un punto de gran interés que sirve de base para entender cabalmente la triste penuria en la que vegetan la mayoría de las haciendas municipales en la actualidad, es el relativo a los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente 1916-1917, en torno al *problema económico-fiscal del municipio, pues en los mismos, particularmente en algunos de los votos minoritarios, se encuentran las razones de la referida penuria de lo que pudo y debió de haber sido una solución.*

CUARTA.- En suma, lo que parece ser la lección más fundamental de un estudio comparativo no son las soluciones precisas a las que se ha llegado en un país dado, sino más bien la importancia del proceso y procedimiento a través de los cuales han surgido algunas soluciones. Sin embargo, tal información asume la forma no de respuestas, sino más bien de preguntas que debemos cuestionarlas a nosotros mismos antes de que hagamos alguna propuesta de cambio en el laberinto fiscal que constituyen las relaciones fiscales intergubernamentales.

QUINTA.- La consideración señalada, consiste en que dentro de la Administración de la Distribución en la coordinación fiscal, en forma económica, no hay campo para el ejercicio de una Rectoría del Estado neutro, es decir, el Estado está absolutamente imposibilitado para realizar una redistribución en forma igualitaria para todos sus gobernados, porque como la Constitución lo señala, siempre existen unos más favorecidos que otros Estados y Municipios, pues tienen mayores recursos naturales y sociales y otros menos.

SEXTA.- La falta de recursos sobre todo en los pequeños municipios origina tolerancia de actividades consideradas ilegales, así como la aplicación rigorista en extremo, con el objetivo de lograr ingresos para las arcas municipales. Así vemos como la mayoría de los municipios sin recursos económicos, y también un buen número de llamados importantes, perciben, si no como principales elevados recursos de la explotación del vicio (cantinas, bares, casas de asignación... etc.); multas por la detención de cualquier pretexto de personas en estado de embriaguez, infracciones de tránsito originadas por cambio en la circulación y que los automovilistas desconocen, por falta de avisos oportunos o señales, etc.

SÉPTIMA.- Se agudiza la situación de los Municipios la mala administración de los recursos o la sustracción de los mismos en beneficio de sus funcionarios, pues los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a las que las leyes les obligan. Hoy en día los municipios requieren de auxilio económico extraordinario de sus habitantes y para lograrlo sus funcionarios deben no solo actuar con la mayor limpieza posible en el manejo de los fondos públicos, sino aceptar la participación en la cosa pública mediante el respeto del derecho del , también solicitando su parecer u opinión en las decisiones más importantes a través de comisiones o consejos de planeación.

OCTAVA.- No existe una norma constitucional de manera expresa, clara y objetiva, que se ocupe de indicarnos el camino a seguir ni un criterio jurisprudencial emanado de tribunales federales que constituya a integrar las lagunas jurídicas que existen. Sobresale del trabajo que la coordinación fiscal no es suficiente para solucionar por completo el problema competencial (tanto económico como de tributación) entre la Federación, Entidades y los Municipios. La Coordinación fiscal inevitablemente conduce al centralismo económico y a la consecuencia depende de todos sentidos de entidades supuestamente autónomos hacia la federación.

NOVENA.- Dentro de la tesitura del concepto de "Municipio Libre" resulta un verdadero sarcasmo, pues una Hacienda cuya integración presupuestaria es susceptible de ser manipulada al arbitrio de otra instancia política, no puede garantizar la independencia en cualquier sentido (administrativo, económico, social y político) de lo que quiso convertir en la célula orgánica del Estado Mexicano. Como lo expresó las sabias palabras de los constituyentes Mora y Medina... No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto colectiva como individualmente.

DÉCIMA.- En opinión es a todas luces que existe debilitamiento económico de los municipios es un medio eficaz y directo de fortalecer el centralismo político, comprometiendo seriamente el futuro del país. Quienes vivimos inmersos en el maremágnum demográfico de una gran ciudad, a menudo olvidamos que la solución a nuestros días es cada vez más angustioso y crecen los problemas, se encuentra en el desarrollo de pequeños núcleos autosuficientes que sustituyen las inhabitables metrópolis actuales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. Edición. México, 1994. 594 p.
- ARRIAGA BIZCARON, ADOLFO. Derecho Fiscal Colecciones y Ensayos Jurídicos. Editorial Temis, México, 1996. 482 p.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO. Derecho Fiscal. Editorial Colección de Textos Universitarios. 12va. Edición. Editorial Themis. México, 1997. 538 p.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Derecho Procesal Fiscal Regímenes Federal y Distrital Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1992. 720 p.
- CHAPOY BONIFÁS, DOLORES BEATRIZ. Derecho Fiscal. Editorial UNAM México, 1991. 369 p.
- CHAPOY BONIFÁS, DOLORES BEATRIZ. El Régimen Financiero de Estado en las Constituciones Latinoamericanas. Editorial Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1991. 369 p.

CORTINA GUTIÉRREZ, ALFONSO. Ciencia Financiera y Derecho Tributario. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen I. 2a. Edición. México, 1990. 222 p.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. 15va. Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. 991 p.

FAGA VIESCA, JACINTO. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997. 296 p.

FERNÁNDEZ Y CUEVAS, JOSÉ MAURICIO. Derecho Constitucional Tributario. Editorial Dofiscal Editores, México, 1995. 154 p.

FONROUGE, GIULANNI. Leves Tributarias, Procedimiento Impositivo. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1990. 180 p.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992. 814 p.

GIL VALDIVIA, GERARDO. El Federalismo y la Coordinación Fiscal. Editorial U.N.A.M. México, 1991. 152 p.

GONZÁLEZ COSSÍO, ARTURO. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Editorial Porrúa, México, 1992. 689 p.

HERNÁNDEZ GAONA, PEDRO. Derecho Municipal, Editorial Creus, México, 1993. 60 p.

MADRID HURTADO MIGUEL DE LA. El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana, Editorial Porrúa. México, 1991, 379 p.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Nociones de Política Fiscal, Editorial Porrúa, México, 1994. 243 p.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 11va. Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. P. 354.

MERINO MERCHAEN, JOSÉ FERNANDO. Lecciones de Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, S.A. México, 1995. 345 páginas.

MORENO PADILLA, JAVIER. Prontuario de Leyes Fiscales (Comentado). 24a. Edición. Editorial Trillas. México. 831 p.

MUESGRAVE, RICHARD. Sistemas Fiscales. Edición Española. México, 1994. 141 p.

NICOLÁS LÓPEZ, JAIME. Bases de Política Fiscal y Derecho, Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1994. 367 p.

REYES HEROLES, JESÚS. Tendencias Actuales del Estado Federal, Editorial Harla, México, 1992. 542 p.

RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. Derecho Fiscal. Editorial Harla, 2a. Edición, México, 1993. 295 p.

RODRÍGUEZ USE, MARTÍN. Derecho Tributario Procesal. Editorial La Palma, México, 1991. 991 p.

SALINAS ARRAMIBIDA, PEDRO. La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario. Volumen XII. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos. México, 1993. 403 p.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Tomo I. 6a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. 530 p.

ZUCCHERINO. Derecho Federal Tomo I, Tratado en el Derecho Federal Estatal y Municipal. Editorial De Palma, México, 1994. 543 p.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
(COMENTADA).

FISCO AGENDA. Correlacionada y Tematizada. Compendio de Leyes Fiscales Federales y sus Reglamentos. 13va. Edición. México, 1994.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL. 1998.

OTRAS FUENTES

DICCIONARIO JURÍDICO ENCICLOPÉDICO. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1990.

INFORME PRESIDENCIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
Por el año de 1956.

HEMEROGRAFÍA

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5a. Época. Tomo VII.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5a. Época. Tesis Jurisprudencial No. 890.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sexta Época. Vol. XXVI.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 8a. Época. Tomo VII. Tesis Jurisprudencial 18/91.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Del 7 de julio de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Del 22 de diciembre de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Del 30 de diciembre de 1980.

REVISTA INDETEC. Federalismo Fiscal Comparado. (Integrantes de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Asamblea General de INDETEC. 309 p.

REVISTA INDETEC. De la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Asamblea General de INDETEC. Conceptos, Principios y Teoría. México, 1991. 271 p.