



UNIVERSIDAD
DON VASCO, A.C.

UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE 8727-09, ACUERDO No. 218/95



URUAPAN
MICHOACÁN

ESCUELA DE DERECHO

**“CRÍTICA A LAS POTESTADES TRIBUTARIAS EN EL PACTO
FISCAL FEDERAL: SU DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL
EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CHRISTIAN OMAR MONDRAGÓN GUERRERO

ASESOR: LIC. GUILLERMO IBARRA LÓPEZ

URUAPAN, MICHOACÁN.

JUNIO DE 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



SUBDIRECCIÓN DE CERTIFICACIÓN
ANEXO 13



AUTORIZACIÓN PARA IMPRESIÓN DE TRABAJO ESCRITO

CIUDADANA
DOCTORA MARGARITA VELÁZQUEZ GUTIÉRREZ,
DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACIÓN Y
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
P R E S E N T E:

Me permito informar a usted que el trabajo escrito:

**“CRÍTICA A LAS POTESTADES TRIBUTARIAS EN EL PACTO
FISCAL FEDERAL: SU DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL
EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO”**

Elaborado por:

CHRISTIAN OMAR MONDRAGÓN GUERRERO
NOMBRE(S) APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO

NÚMERO DE EXPEDIENTE: 40651971 9

ALUMNO(A) DE LA CARRERA DE: LICENCIADO(A) EN DERECHO.

Reúne los requisitos académicos para su impresión.

“INTEGRACIÓN Y SUPERACIÓN”
URUAPAN, MICHOACÁN, JUNIO 06 DE 2011.


LIC. GUILLERMO IBARRA LÓPEZ
ASESOR


LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO
SECRETARIO TÉCNICO



Recorre a todo lo que sea necesario. Reza un rosario, canta alegremente, baila con locura, medita profundamente, escribe algo hermoso. Si debes hacerlo hazlo. Vive lo que quieres para tu vida, expresa cuanto lo quieres para ti, para tu experiencia. Manifiesta qué eres capaz de hacer por ello; vive tu ahora, cruza la puerta, atraviesa y reta el tiempo-espacio, trasciende el patrón equivocado al que te acostumbraste, retalo, sueña y ve por él...

AGRADECIMIENTOS.

Esta tesis está dedicada a Mis Padres, a quienes agradezco de todo corazón por el cariño y la comprensión que

me dedican siempre. En todo momento, los llevaré conmigo.

Agradezco a mis Hermanos por la compañía y el apoyo que me saben brindar. Sé que contaré con ellos siempre.

Agradezco haber encontrado el amor y compartir mi existencia con ella.

Agradezco la confianza y la lealtad de los amigos.

Agradezco a mi nación mexicana, por la oportunidad de haber nacido en este suelo. Porque se espera lo mejor de mí.

Agradezco a ésta, mi institución universitaria, a todos mis maestros y al hombre que colaboró conmigo, mi asesor. Porque siempre estaré en deuda por la disposición y la ayuda brindada.

ÍNDICE.

	Página.
INTRODUCCIÓN.	7
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO DEL PACTO FISCAL FEDERAL MEXICANO.	15
1.1 Primeros Intentos De Leyes De Coordinación.	15
1.2 Situación Financiera Que Originó La Coordinación Fiscal En El País.	20
1.3 Antecedentes De La Actual Ley De Coordinación Fiscal.	23
CAPÍTULO 2. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RECAUDACIÓN.	29
2.1 La Potestad Tributaria.	29
2.2 Principios Constitucionales.	33
2.3 Ingresos Federales Y Locales.	44
2.4 Principios De La Colaboración Administrativa.	47
CAPÍTULO 3. LA COORDINACIÓN FISCAL EN EL DERECHO COMPARADO.	51
3.1 El Pacto Fiscal En Brasil, Ejemplo De La América Latina.	51
3.2 Coordinación Fiscal De Los Estados Unidos De Norteamérica, El Sistema Anglosajón.	57

3.3 El Federalismo Fiscal De Alemania, Una Perspectiva De La Unión Europea.	62
CAPÍTULO 4. LA ACTUAL LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.	70
4.1 Sistema Nacional De Coordinación Fiscal.	70
4.2 Organismos De Gobierno Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal.	76
4.3 Convenios De Colaboración Administrativa.	84
4.4 Mecanismos De Participación En Los Ingresos Federales.	90
CAPÍTULO 5. PACTO FISCAL FEDERAL. ANÁLISIS Y CRÍTICA.	95
5.1 Sentido Jurídico Del Federalismo Y Del Centralismo.	95
5.2 Prerrogativas Legítimas Y Originarias De La Entidades Federativas.	100
5.3 Ventajas Y Desventajas De La Coordinación Administrativa Y Fiscal.	103
5.4 Análisis Entre La Eficacia Y Los Problemas De La Coordinación Fiscal.	107
CONCLUSIONES.	113
PROPUESTAS.	116
ANEXOS.	122
BIBLIOGRAFÍA.	123

INTRODUCCIÓN.

A manera de prelude, ha de decirse que esta obra consta de cinco capítulos numerados, en donde el inaugural, da muestra de una vista histórica que provoca retrotraerse a los primeros sucesos más importantes en la vida financiera de la Nación Mexicana, las estructuras que conformaron aquellos vestigios de gobierno y que a la postre, con marcas y cicatrices de evolución, dieron resultado a un complicado y muy polemizado Sistema de Coordinación Fiscal, razón para haberle nombrado “Marco Histórico del Pacto Fiscal Federal Mexicano”.

Un secundario título, pretende organizar los elementos teóricos que sustenta la investigación, aglomerándolos de tal manera, que puedan ser aprovechados por el lector en segmentos posteriores, ya que serán las bases fundamentales del Derecho Tributario, sus principios y normas constitucionales, las que se citan y analizan someramente, y con ello poder entender mejor el Sistema de Coordinación que se estudia, y se nombró “Principios que Rigen la Recaudación”.

Consecutivamente, un título tercero, denominado “La Coordinación Fiscal en el Derecho Comparado”, no es otra cosa que, el análisis recabado de las disposiciones jurídicas y financieras de que disponen algunas de las leyes fundamentales de naciones que han ido sobresaliendo en el terreno de la Coordinación Fiscal, países con los que la Federación Mexicana debe y ha de

mantener fuerte vínculo de cooperación, tales como la Brasileña, la Alemana y la Norteamericana.

En el orden que continua, el capítulo cuarto de nombre “La Actual Ley de Coordinación Fiscal”, es un estudio especial sobre el contenido de la ley de carácter federal que funge como rectora de todo un Sistema de Coordinación Fiscal, desmembrando los elementos constitutivos de dicho sistema, el carácter operativo que hace valer, las observaciones suficientes para detectar las principales facultades y los prestigios con los que salta a la vida jurídica el fenómeno que se trabaja en esta investigación, respetando en la manera de lo posible, el contexto actual con el que opera.

Un último título, “Pacto Fiscal Federal. Análisis y Crítica”, plasma las conciliaciones ideológicas que resultaron de toda esta investigación, tratando de evidenciar, tanto las ventajas y las desventajas que arroja el actual Sistema de Coordinación Fiscal en los diferentes ámbitos de gobierno, los efectos financieros que éste provoca, además, de pretender demostrar el hipotético planteado, en donde, coordinación malamente da sinonimia de centralización, y como con ello, se transgreden elementos de existencia de lo que debería ser un federalismo puro.

En fin, para no hacer más largo lo inevitable, se puede decir que el principal objetivo de esta obra es, analizar cuidadosamente el Pacto Fiscal que rige en el país, escudriñar la historia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y deducir principios de delimitación constitucional que puedan ser incorporados en las potestades tributarias de los tres niveles de gobierno. Pues bajo aseveración de

quien escribe, el actual Pacto Fiscal Federal Mexicano, transgrede las potestades tributarias legítimas de los Estados, y provoca un centralismo recaudatorio en el nivel federal.

Planteamiento Del Problema.

El actual pacto fiscal federal, como el motivo de que las entidades federativas dependan contributivamente de un centralismo fiscal.

Una vez promulgada la Constitución del 5 de febrero de 1917, se reafirmó la vigencia del Estado de Derecho en México y con él también, la del llamado Pacto Federal, mismo que en lo posterior originó la colaboración fiscal entre los Estados, los Municipios y la Federación como entes activos del tributo, derivando en una ley tan especialmente confusa como lo es la Ley de Coordinación Fiscal.

De origen, respaldado por todas y cada una de las Constituciones locales y confirmado por el artículo 40 de la Carta Magna actual, las Entidades Federativas poseen soberanía para dirigir su vida interna, tan solo apegándose a los principios constitucionales de la república. Bajo ese señorío los Estados poseen las facultades directas de consentir los preceptos fiscales necesarios para satisfacer a las necesidades y objetivos de ellos mismos. Sin embargo, la Federación parece haber agredido ese tipo de soberanía, con la implementación de la ley que coordina las facultades tributarias de ella junto con las estatales, para que de una manera conjunta, casi devota, la Federación pueda hacerse de los recursos económicos que satisfagan las necesidades del gobierno, y así mismo, pueda el Estado, bajo una base preestablecida, acceder a una proporción de los ingresos que ya le son propios a la Federación.

Con tal subversión del poder federal, se es casi evidente que se han sobrepasado facultades tributarias de las Entidades, transformando a éstas en

fieles servidores de los intereses del poder centralizado de una Federación que se dice democrática, y suministrándoles, lascivas prestaciones económicas que apretadamente mantienen la vitalidad financiera de las Entidades Federativas, resultando una decadencia en las facultades impositivas estatales, generando una dependencia ruinosa de estos para con la Federación, y por lo tanto, el surgimiento de ciudadanos ociosos e indolentes que solo parasitan la economía del gobierno republicano.

Por tal motivo, es necesario evidenciar las facultades originales que debe respaldar y ejercer cada Estado, así como los orígenes reales de la reconocida Ley Federal de Coordinación Fiscal, y si es el caso, desplegar una comparativa de derechos internacionales que tengan familiaridad organizativa con el federalismo de México, para que de esa manera, se pueda entonces, generar un nuevo orden fiscal federal ad hoc a la realidad económica y financiera que la nación amerita, forjando una real autonomía fiscal y administrativa de los Estados de la Federación. Todo ello lleva inmersa la intención de lograr un bienestar legal garantizado para todos y cada uno de los contribuyentes, que remplace más eficientemente la concurrencia impositiva, en la que pueda divisarse, más directamente, la satisfacción de las necesidades sociales que el gobierno tanto Federal, Estatal y Municipal debe otorgar con los recursos que de los contribuyentes obtienen.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO DEL PACTO FISCAL FEDERAL MEXICANO.

Según marca la fecha de publicación de la actual Ley de Coordinación Fiscal, fue el año de 1980 el parte aguas que transformó el sistema federal mexicano que se venía dando desde su independencia, y pese a que las miradas se han desviado de su atención, un fenómeno que revolucionó ese entonces fue la repartición de los ingresos de la nación entre las entidades locales, desde entonces el federalismo tributario del país se ha convertido en tabú legal y doctrinario, del que pocos se atreven a hablar debido a su complejidad y su demasía en técnica económica, razón por demás evidente para que sea necesario visualizar los eventos históricos que fraguaron dicho fenómeno de índole político, jurídico y económico.

1.1 Primeros Intentos de Leyes de Coordinación en el Federalismo Mexicano.

En México, los antecedentes más remotos en la nueva era de su federalismo, son por excelencia la Constitución Federal de los Estados Unidos de América así como las diversas y variadas instancias locales de gobierno y administración que fueron creadas por la Monarquía española bajo su dominio en

América en los siglos XVIII y XIX, por decir algo, el ejemplo de las Reformas Borbónicas y la promulgación del documento de la Constitución de Cádiz.

Fue con este segundo ordenamiento, que se configuro lo que se conoce como la segunda instancia del gobierno local, que fueron en ese entonces las diputaciones provinciales¹, con estas intrépidas reformas que entraron en vigor en 1820, se aprobaron seis diputaciones: México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Guanajuato y San Luis Potosí, pero después se crearon las de Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Querétaro.

Bajo ese esquema federal, la potestad tributaria estaba compartida por dos de los tres niveles de gobierno en que está organizado el Estado Republicano de México. Estos dos niveles de gobierno son el federal y el estatal. El nivel municipal, al no tener poder legislativo formal, no puede establecer sus propios gravámenes fiscales, sino que tiene que ser el Congreso Local el que se los apruebe. Por tanto no se puede hablar de potestad tributaria, cuando se hace referencia al nivel municipal. Solo los dos niveles mencionados anteriormente tienen, en teoría, la facultad de establecer sus propias contribuciones.

Aun así, y con precaria organización política local, se fue forjando en el país ese sentimiento nacionalista entre los mexicanos, pero especialmente en un grado regional, lo que contrario el poder absoluto que venían ejerciendo los gobiernos y las autoridades que se centraron en la Ciudad de México para, desde ahí,

¹ LOMELÍ VANEGAS, Leonardo. (2004) "Historia Y Evolución Del Federalismo En México". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México. Conferencia del 13 de agosto. Consultado en: www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/9Historiayevoluci.pdf

controlar el inmenso territorio del antiguo virreinato. Muy seguramente fue ese sentimiento, el que propició pues, que se adoptara la postura de Jean Jacob Rousseau, el de una forma de gobierno republicana federal, posteriormente representativa y democrática, dado que ahondaba en la visión de un país que perdurara como nación grande y fuerte sin tener que sacrificar la autonomía local de la provincia.

Tal premisa apunta a que en el siglo XIX, lo que hoy se conoce como coordinación fiscal en México, tuvo una base histórica en ideologías a la inversa del actual, pues para tomar como ejemplo surgió el “impuesto contingente”², que se proveyó en la Ley de Clasificación de Rentas de 1824, sobre un equivalente al 30% de la recaudación estatal, con una reducción posterior al 20%, que debía de entregarse de aquellos a la federación para poder financiar su labor. Obviamente, y como era de esperarse, los estados de ningún modo cumplieron adecuadamente con esa obligación, circunstancia que tuvo durante las primeras décadas de existencia independiente, entre otras, en ruina al Estado mexicano.

Y si por si fuera poco, a lo largo de ese siglo las emergentes ideologías de poder político, conservadores y liberales, estuvieron en campal batalla para ligar sus posiciones en la definición del sistema que se adoptaría para organizar político-administrativamente a la nación, debido más que nada, a que los liberales sustentaban un sistema federal, mientras los conservadores, el central. Súmenle aún más, las tantísimas guerras civiles y luchas internas que lacraron

² Dr. MORA BELTRÁN, Jorge Armando. La Ley De Coordinación Fiscal Y El Reparto De Los Ingresos Fiscales. Revista: Puntos Finos 2^a. Quincena de mayo 2008. Página 25.

imborrablemente al país con un pseudo carácter progresista, y que avanzará dentro sistema federal, pero maquillado de un verdadero centralismo político debido a la exigencia del cambio social de las corrientes de izquierda.

Sin dejar de lado tamaña estela histórica, propiamente, no fue hasta la constitución de 1857 y las posteriores reformas, que el gobierno se hiciera a la idea de que había adoptado un sistema federalista, acumulando un enorme poder político y económico en manos del poder ejecutivo principalmente. De tal modo que el federalismo fue elevado jurídicamente a un rango constitucional y aceptado en las instituciones del Estado, lo que con el tiempo derivó pues, en el debilitamiento potestativo de las entidades federales, con un énfasis significativo al interior de sus administraciones.

La anterior restauración republicana, incitó a que el gobierno nacional comenzara paulatinamente a utilizar mecanismos de carácter político y legislativo para fortalecer sus arcas, y como ejemplo desafortunado de ello, fue la derogación del “impuesto contingente”, para introducir la “contribución federal”³ en el año 1861, esta tenía carácter de ser una especie de sobretasa o tasa adicional, de giro federal, que osciló entre el 25% de todos los impuestos de los tres órdenes de gobierno, situación tan dificultosa de sostener que no hubo otra salida que introducir el primer sistema de tributos compartidos entre aquellos, con la condición de entregar a cambio una parte del rendimiento que le llamaron: participación.

³ Dr. MORA BELTRÁN. óp. Cit. Página 26.

Acaecida la revolución y la promulgación consecuente de la primera constitución social de la historia, el pueblo mexicano se dio cuenta que ésta, al igual que sus dos antecesoras, no se tomó la molestia de hacer la distribución de las potestades tributarias que le deberían de tocar tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales, y por ello, lógico era esperarse que se ampliara la concurrencia impositiva, generando la complicación de la doble y, porque no, triple tributación. Por si fuera poco, con este nuevo marco legal, la política financiera del país siguió en sus intentos de hacer cada vez más fuertes los ingresos federales, pues decidieron quitar de la célebre Ley del Timbre⁴ algunos gravámenes hipotéticos contenidos en ella, para luego establecerlos como leyes especiales, que incluso figuraban en la Ley de ingresos de la Federación, desde luego, con la pantalla astuta de entregar participaciones a los estados y sus municipios, que estuvieran involucrados con el nacimiento de ese ingreso.

Bajo este tenor, se puede culpar al poder constituyente en parte, y en otra a los Legisladores Federales, de que se tuviera por más de un lustro, un fracturado sistema de coordinación fiscal, que como sinónimo del federalismo que embargaba ya a la nación, no tuvo otro logro que la derogación de la “contribución federal” en 1947, y eso, porque esta perdió su prestigio y peso recaudatorio.

⁴ PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México. Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, RAP 27, enero-marzo 2000. Página 147. LEY DEL TIMBRE (de 28 de mayo de 1857) que consistió en un impuesto sobre todo papel legal, para trámite burocrático e incluso a las editoriales. (Reformas significativas, 30 de diciembre de 1953 y 24 de diciembre de 1975. Abrogada por la Ley de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles del 31 de diciembre de 1979.) Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr5.pdf>

1.2 Situación Financiera Que Origino La Coordinación Fiscal En El País.

Retomando el triunfo mediato de la Revolución, se consiguió que en México se emprendiera un segundo período de expansión industrial, favorecido por la nacionalización del petróleo y la demanda de insumos para la Segunda Guerra Mundial. En las décadas que siguieron a la conclusión de ese conflicto internacional, la economía mexicana se reflejaba en la inversión tanto de la iniciativa privada como del Estado, lo que significa que era mixta. Y con la visión del generalísimo Lázaro Cárdenas, varias industrias de varios sectores económicos fueron para-estatalizadas, como fue el caso de la explotación minera, la siderurgia, la producción de electricidad, la infraestructura carretera y en orden de popularidad, la industria petrolera. No obstante las nacionalizaciones, el gobierno se permitió que varias empresas extranjeras establecieran agencias en el país con una endeble lista de limitantes, pero con una visión puesta la transferencia tecnológica y modernización al país. Como contraste, la agricultura era como lo es ahora, fuertemente subsidiada por el Estado, colocándose este en el papel de principal intermediario de los productos agropecuarios. Fue por tal novedad financiera que, durante el período comprendido entre 1940 y 1970, la economía de México creció a un ritmo de 6.27% anual⁵, lo que se dio en llamar el Milagro Mexicano.

⁵ CRANDALL, R. (2004). "Mexico's Domestic Economy", en *Mexico's Democracy at Work: Political and Economic Dynamics*. Lynne Reiner Publishers, Estados Unidos. En Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_M%C3%A9xico

Este milagro en la historia contemporánea se caracterizó por aplicar varias reformas económicas y sociales, con el objetivo de desarrollar el mercado interno y la industria. Este periodo que inició con el segundo gran conflicto bélico internacional, abrió las puertas para que México enviara materias primas a los Aliados, y a cambio recibiera maquinaria y tecnología. En su máxima expresión, Antonio Ortiz Mena ministro de Hacienda, vio forjado lo que idealizó como Desarrollo Estabilizador, porque en esa época se dio el famoso “\$12.50 por Dólar”, lo que demostró la estabilidad de México por más de veinte años. Tal logro se debió al modelo Industrialización por la Sustitución de Importaciones (ISI), pues con él, las industrias expandieron rápidamente su producción.⁶ Entre los cambios más importantes en esa estructura económica se incluyen, la distribución gratuita de la tierra a campesinos y la aparición del ejido, la nacionalización de la industria ferroviaria, el nacimiento de los grandes sindicatos de obreros, entre otros. Quizá por ello, el PIB en 1970 era seis veces superior al de 1940, en contraste con la población que sólo se duplicó en el mismo período.⁷ Y por si acaso fuera, el gobierno ejerció una serie de políticas proteccionistas para proteger su balanza de pagos, usando a la Nacional Financiera (NAFINSA) para aumentar el crédito privado hacia la industria.

Y como todo tiene un fin, llegadas las administraciones de Echeverría y López Portillo, especialmente en la década de 1970, se trató de reavivar una

⁶ CRANDALL, R. (2004), ídem.

⁷ Retos y perspectivas de la Economía Mexicana en el Siglo XXI, presentación PPT de la Universidad Veracruzana. Consultado en: www.uv.mx/invest/Econom%EDa%20Mexicana-20Retos%20y%20Perspectivas%20en%20el%20Siglo%20XXI%202.ppt

economía que no estaba apagada, con el implemente de políticas de desarrollo social, hecho que requirió un mayor gasto público. En fin, ese gasto resultó en la formación de instituciones financieras de gobierno que apoyaran a los trabajadores, el INFONAVIT y el FONACOT. Y como augurio de suerte, se descubrieron nuevos yacimientos petroleros cuando los precios del petróleo se encontraban en máximos históricos y las tasas de interés en mínimos, lo que le permitió al país contratar préstamos en los mercados internacionales e invertirlos en la compañía estatal petrolera. Con tal soltura, el presidente López Portillo llegó a anunciar que había llegado el tiempo para "administrar la prosperidad".⁸ El plan, sin embargo, fue muy ineficiente y su administración estuvo acompañada de un manejo inadecuado de los recursos y de la inflación. Como todo, el milagro mexicano acabó, ya al inicio del gobierno de Luis Echeverría.

En 1981, con una chicuela Ley de Coordinación Fiscal en el país, el panorama internacional cambió drásticamente, pues los precios del petróleo se desplomaron y las tasas de interés empezaron a incrementar. Un año después, el presidente López Portillo, al terminar su administración decidió suspender los pagos de la deuda externa, devaluó el peso mexicano y nacionalizó el sistema bancario junto con otras industrias afectadas por la crisis.

Se observó pues que, en la situación económica que primigenio la coordinación fiscal se había sobreprotegido al sector productivo, haciéndolo poco competitivo, poco rentable y poco fructífero, situación por demás evidentes, al

⁸ Crónicas Congreso de la Unión. Consultado en: www.cronica.diputados.gob.mx/DDebates/53/1er/Ord/19850910.html

necesitar el acogimiento de las entidades federadas al gobierno central, en lo que se llamó, sistema de coordinación fiscal. Era de esperarse, ya en 1983, que el país estuviera en la bancarrota, e incapaz de pagar sus deudas internacionales, situación similar a la que ocurría con el resto de América Latina.

1.3 Antecedentes de la Actual Ley de Coordinación Fiscal.

Retrotrayendo los antecedentes del federalismo fiscal, se tiene que los primeros gobiernos posrevolucionarios, llevaron a cabo convenciones fiscales con los gobiernos estatales, sin la participación de un poder Legislativo, para tratar de encontrar una salida a la indeterminación de las potestades tributarias de los niveles de gobierno⁹.

Estas se realizaron en los años de 1925, 1932 y 1947, dándole un fuerte impulso a la coordinación con la reforma de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional (en 1934, 1942 y 1949), al establecer que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales en las proporciones que la ley secundaria lo determinara.

En 1925 se celebró la primera convención nacional fiscal con la participación de las autoridades hacendarias federales y de los representantes de las entidades federativas.¹⁰ El propósito era debatir la forma de mejorar las

⁹ LOMELÍ VANEGAS. Óp. Cit.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Primer Informe sobre las Relaciones entre la Federación y los Estados al Termino de la III Reunión Nacional de Tesoreros en Mazatlán. Citado por Gil Valdivia, Gerardo en:

haciendas públicas locales y en la convocatoria se señalaron varios de los problemas impositivos que padecía el país. Ramón Beteta¹¹ comenta que en esa época existían, sin contar con los gravámenes municipales, más de 100 impuestos diferentes, porque además del sistema tributario federal, cada estado establecía el suyo incidiendo con frecuencia sobre los mismo objetivos.

En esta época era clara la ineficacia de la descentralización característica del Estado Federal, y uno de los factores del problema era la centralización fiscal. La coexistencia de varias estructuras tributarias provocaba entre otros problemas, la multiplicación de los gastos de recaudación; la variedad de gravámenes al consumo que solo contribuían al deterioro del sistema tributario e incrementaban la inflación, así como la múltiple imposición sobre determinadas fuentes.

En la segunda convención nacional fiscal, agotada para el año de 1933, se logró convenir para que la federación participara a las entidades sobre las llamadas contribuciones especiales, tales como la producción y consumo de tabaco labrado, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, por citar algunos. Fue en esta época, más o menos a finales de 1938 cuando fue promulgado el Código Fiscal de la Federación, normatividad que estableció las reglas básicas aplicables a todos los impuestos federales por primera vez. Como acierto indiscutible, fue la creación, en ese mismo año, del Tribunal Fiscal de la

El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1999. Página 74. Consultado en: www.bibliojuridica.org/libros/2/852/7.pdf

¹¹ BETETA, Ramón. Pensamiento y Dinámica de la Revolución Mexicana. Citado por Gil Valdivia, Gerardo en: El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1999. Página 74. Consultado en: www.bibliojuridica.org/libros/2/852/7.pdf

Federación, acontecimiento que introdujo formalmente el proceso contencioso en el sistema mexicano.¹²

Pese a ello, únicamente los estados más pobres se adhirieron al sistema, por lo que en los años de 1972 y 1973 se dieron diversas reformas a las leyes de los Impuestos sobre la Renta y sobre Ingresos Mercantiles¹³, quitando de ellas el sistema de cuotas por el de participaciones como se explicó anteriormente, con ello constriñeron a sumarse a todas las entidades al mecanismo de coordinación, en preparación del sistema actualmente en vigor.

Una vez que renunciaron los Estados a sus prerrogativas tributarias, las fuentes directas de ingresos para los mismos quedaron reducidas, prácticamente, al impuesto sobre la nómina y otros impuestos menores, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos el impuesto predial, como continua hoy en día.

Con estas referencias, a partir de 1979 se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contemporáneo, cuyo estatuto legal, la Ley de Coordinación Fiscal, entra en vigor al año siguiente, 1980.¹⁴ Con esta legislación, se estableció una posibilidad casi obligatoria de que las entidades pudiesen celebrar convenios de adhesión al sistema y de colaboración administrativa, desarrollando funciones

¹² FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Citado por Gil Valdivia, Gerardo en: El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1999. Página 76. Consultado en: www.bibliojuridica.org/libros/2/852/7.pdf

¹³ PICHARDO BARRAZA, Óp. Cit. Página 158.

¹⁴ Dr. SORIA ROMO, Rigoberto. (2004) La Construcción Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal: Poder Y Toma De Decisiones En Una Esfera Institucional. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México. Página 169. Consultado en: www.eumed.net/tesis/rsr/index.htm

de administración de impuestos federales, como el Impuesto al Valor Agregado – que en su Ley abrogó la Ley de Ingresos Mercantiles, entre 19 impuestos más- , y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicio; la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, fue la que en realidad dio paso a un sistema de coordinación fiscal que sustentó su existencia en la celebración de dichos convenios entre la federación y las entidades federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal que hoy se conoce ha sido modificada en numerosas ocasiones y, aunque en los últimos años no lo ha sido, García Lepe¹⁵ puede observar cuatro etapas fundamentales en su existencia:

- I. Una primera, de 1978 a 1989, cuando se verifica un proceso de afinamiento y consolidación de la ley, donde se privilegió la reparación a las entidades respecto de los ingresos fiscales que dejaron de percibir al adherirse al sistema; sin embargo la colaboración administrativa se dio de manera aislada, pues la adhesión de las entidades a la coordinación fue de una manera muy gradual;
- II. Una segunda, de 1990 a 1996, cuando se presentan algunos cambios en la estructura y en las formulas del Fondo General de Participaciones con fines de lograr una distribución equitativa de los ingresos nacionales, sin embargo, la colaboración decayó con el retiro a la entidades de las facultades que les habían sido delegadas sobre el renaciente impuesto al

¹⁵ GARCÍA LEPE, Carlos. El Proceso De Colaboración Administrativa En Materia Fiscal Entre La Federación Y Las Entidades Federativas. Página 87. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/48/pr/pr10.pdf

valor agregado, pues de diez funciones de administración que tenían sobre el IVA, quedaron con solo dos, fiscalizar y liquidar;

III. Una tercera, de 1997 en adelante, con la introducción de los fondos de aportaciones, una especie de transferencias fiscales condicionadas, siendo esta estrategia, la que le hizo ganar el peor lugar dentro de las relaciones intergubernamentales de colaboración administrativa; y quizá esta, dio pie para que existiera

IV. Una cuarta etapa, que se vive a partir del año 2008, donde ya se introducen elementos que procuran premiar el esfuerzo recaudatorio estatal y municipal, en las aportaciones que están reciben.

Pieza angular de la última etapa, fue la celebración en el año 2004 de la Primera Convención Nacional Hacendaria¹⁶, pues en ella hubo propuestas federalistas muy interesantes que tuvieron resultados magros, al parecer porque las buenas intenciones del ejecutivo Federal, se fueron al inodoro cuando el Congreso rechazó su agresiva propuesta de reforma fiscal para 2004, cuyo eje fundamental giraba en torno de la eliminación de la tasa 0% en el impuesto al valor agregado, de tal suerte que las reformas nada más se dirigieron al fortalecimiento de los ingresos coordinados y solo accesoriamente, al fortalecimiento del poder fiscal de las entidades federativas y municipios.

Bajo el entendido de las premisas anteriores, se aprecia en el sistema de coordinación tributaria de México, una combinación evolutiva de gran diversidad

¹⁶ Declaratoria A La Nación Y Acuerdos De Los Trabajos De La Primera Convención Nacional Hacendaria. Conferencia Nacional de Gobernadores. Consultado en: www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx

de ideologías, que generalmente involucran intereses de los grupos de elite que se mantienen en el poder, circunstancian la esterilidad y raquitismo de los ingresos tributarios locales actuales, así como de la convivencia fiscal regional con la federal.

CAPÍTULO 2. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO.

Los principios en materia tributaria así como los generales del derecho, muestran la guía principal de todo orden jurídico incluyendo el fiscal, ya que reflejan y dan por respetado los intereses genuinos del orden establecido, y para el estudio en comento, es vital el análisis y la identificación de dichos principios que aplican a la vida del pacto fiscal federal, de la manera en que pueda garantizarse con ellos, la eficacia de un sistema jurídico como el Mexicano.

2.1 La Potestad Tributaria.

Para formar un Estado, un pueblo debe plasmar su voluntad soberana en una Constitución, a través de la cual garantizará su existencia, su organización y el funcionamiento de sus órganos, sometiéndose a un orden jurídico que rijan el ejercicio de sus funciones. Así, la fuerza de ese Estado se transforma en poder público, es decir, se somete al derecho, puesto que toda su actuación debe ya realizarse dentro del marco de él.

Tal expresión de fuerza del Estado ha sido denominada de diferentes maneras, destacando la autarquía, de Aristóteles, pero en especial, las

denominaciones que en Roma fueron utilizadas, maiestas, potestas o imperium que significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo romano¹⁷.

Es a través de ese establecimiento del poder, que los órganos de un gobierno pueden ejercer las facultades que les fueron atribuidas para lograr ciertos fines, eso sí, siempre actuando dentro del orden jurídico que les dio origen, nunca al margen ni en contra de él. En este orden de ideas, se tiene que el poder de un Estado organizado, queda plasmado en la Constitución del mismo, ya que de ella dimana la potestad para que los órganos de autoridad puedan actuar.

Atendiendo a la idea anterior, es la norma fundamental la que reconoce esa fuerza de imperio en sus artículos 39, 40, y 41, calificándola como la voluntad del pueblo, misma en quien reside el poder superior del Estado mexicano, con una organización republicana que se determina en el ejercicio del poder, a través de la repartición republicana de poder en tres. Hablando de la potestad tributaria, esta es expresada en la norma suprema como la facultad para imponer contribuciones, cosa que es inherente al Estado, y ya con aprobación del Congreso de la Unión, es que logra instituir los ingresos en una ley, que tratándose de contribuciones vinculan individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico-tributaria.

Es por lo anterior, que cuando se habla de la potestad tributaria se está refiriendo al poder que es ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, con los límites establecidos por la propia constitución; donde el poder se caracteriza y

¹⁷ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Citado por: DELGADILLO G, Luis. (2007). "Principios de Derecho Tributario" 5ª edición. Limusa. México. Página 37.

remata con la emisión de una norma, en la que, con el tiempo, los gobernados quedan constreñidos para su cabal cumplimiento. Pero claro, con una actuación de las autoridades en materia tributaria que queda fundamentada en el mandato de la ley.

De tal modo, hablar de potestad tributaria es referirse a la fuerza que se origina de la propia soberanía del Estado, cosa que no hay que confundir con competencia tributaria, pues esta hace alusión a las facultades que la ley ha otorgado a los órganos del Estado.

En resumidas cuentas, la potestad tributaria se precisa en las siguientes características: “

- a) Es inherente o connatural al Estado.
- b) Emanada de la norma suprema.
- c) Es ejercida por el poder legislativo.
- d) Faculta para imponer contribuciones mediante la ley.
- e) Fundamenta la actuación de las autoridades.”¹⁸

Es así, y en acuerdo con el artículo 40 constitucional, que por voluntad del pueblo se constituyó el Estado mexicano en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero se unen en una federación que se establece según los principios de esa ley fundamental, con lo que se declara la presencia de

¹⁸ DELGADILLO G., Luis H. (2007) “Principios de Derecho Tributario” 5ª edición, Editorial Limusa México, página 35.

dos órdenes políticos en la administración, para ejercer la soberanía: el federal y el local.

A diferencia de los Estados unitarios, con organización centralista, y en donde la distribución de potestades en materia tributaria no plantea problema alguno, porque es un solo órgano el que absorbe todo el poder público; nace un problema en el ejercicio de la potestad tributaria en los Estados federales, como es el caso de México, pues aquella se encuentra distribuida entre la federación y las entidades federativas, así se revela en lo previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, relacionado con la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de la federación, distrito federal, Estados y municipio en que residan.

En forma con la conjetura anterior, hay que entender que el Estado federal es producto del acuerdo de los diversos entes que le han dado vida, por lo cual se despojan de una serie de facultades que luego le transfieren a la federación, para que pueda ésta, ejercerlas y así estar en condiciones de alcanzar los objetivos para lo que fue creada, objetivos que obviamente comparten uno y otro ámbito. Por tanto, cuando se habla de federalismo se necesita comprenderlo como una forma de gobierno en la que se opera con una distribución vertical del poder y del control, mismo que se lleva a cabo por los órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno. Es quizá por ello, que se aprecien varias limitaciones competenciales, basadas en la distribución por materia, por jurisdicción y

jerárquicamente, entre federación, entidades y municipios, tal como lo asegura también en su obra el maestro Humberto Delgadillo.¹⁹

Como se ha manifestado y como se analizará posteriormente, el principio del reparto de potestades tiene su expresión plena, pero en opinión inconclusa, en el artículo 124 de la Constitución, al establecer que las facultades que no estén expresamente concedidas a la federación se entienden por reservadas en el ejercicio para los Estados, desprendiéndose de ahí, que la federación tiene un campo especial, lo que origina un ámbito de facultades exclusivas, y por exclusión, la existencia de facultades concurrentes, origen factico del real problema de la coordinación fiscal.

2.2 Principios Constitucionales De las Contribuciones.

El ejercicio del poder tributario y la actuación de las autoridades fiscales deben seguir determinados lineamientos, lineamientos que la propia constitución y las leyes especiales establecen. En materia tributaria las reglas básicas que deben observar las autoridades, tanto legislativas como administrativas, para el ejercicio de sus funciones, están consignadas en el ya mencionado artículo 31 fracción IV de la Carta Magna y son conocidos popularmente como Principios Constitucionales de la Tributación, tal artículo establece:

“Artículo 31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Son obligaciones de los mexicanos:

¹⁹ DELGADILLO G. Luis H. (2007) ídem p. 36.

IV.- Contribuir para el gasto público, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De lo anterior son desprendidos los siguientes principios constitucionales en materia fiscal: principio de legalidad, principio de obligatoriedad, principio de proporcionalidad y equidad, y principio de vinculación con el gasto público. Y debido a su importancia, se analizarán a continuación cada uno de éstos.

2.2.1. Principio de Legalidad.

El principio de legalidad consignado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reafirma con las disposiciones contenidas en los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV Constitucionales, que disponen que es el Congreso de la Unión quien debe discutir y aprobar anualmente las contribuciones que basten para cubrir el Presupuesto de Egresos, concluyéndose en tal premisa que las contribuciones deben estar establecidas en una ley expedida por el Poder Legislativo.²⁰

Para Adolfo Arrijo Vizcaíno, el principio de legalidad en materia tributaria, implica que “todo tributo debe, para su validez y eficacia, estar debidamente previsto en una norma jurídica expedida con anterioridad a los hechos o situaciones a los que va a ser aplicado. De otra forma el mismo carecerá de toda

²⁰ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Oxford, México 2002, p.64.

validez y su posible aplicación implicará automáticamente un abuso y una arbitrariedad por parte del Estado”.²¹

Y por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez²², refiere que este principio de legalidad en materia tributaria, establece la exigencia de que las contribuciones solamente se puedan imponer por medio de una ley, y que el acto legislativo es facultad del Congreso de la Unión, por lo que sólo él podrá emitir leyes en sentido formal y material; es más, dentro del proceso legislativo, cuando se trata de leyes relativas a las contribuciones, se requiere que la cámara de origen sea precisamente la Cámara de Diputados, tal y como lo establece el artículo 72 inciso H) de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

“Artículo 72 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas...

H. La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados...”

Y para preponderar aún más este principio, la Suprema Corte ha sostenido, que para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil

²¹ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal. Ed. Themis, México 2004, p. 126

²² GUTIÉRREZ DELGADILLO, Luis Humberto. Óp. cit. p. 63 y 64.

acudir al de la reserva de ley²³, porque guarda estrecha semejanza con aquél; este principio de reserva de ley de vigencia exclusiva en materia tributaria, suele explicar que sólo mediante leyes en sentido formal y material, que constituyan actos con imperio, generales, abstractos y dotados de coacción, que provengan de un órgano Estatal con potestad legislativa, se pueden imponerse al gobernado cargas patrimoniales con el título de tributos.

Es importante mencionar, que el principio de legalidad no significa tan sólo que la contribución, como tal, ha de ser determinada por una ley, sino que implica además, que el Poder Legislativo tiene que determinar, de una forma clara y precisa, todos sus elementos, para que los actos económicos que realiza el fisco encuentren un fundamento jurídico que le impida actuar con iniquidad, y para que el contribuyente pueda regirse bajo el conocimiento de la norma fiscal.

Podría decirse que es el particular quien gracias al principio de legalidad, puede conocer con anticipación, cual es la naturaleza y cuáles son los alcances de sus obligaciones frente al Fisco, así como la esfera de derechos que puede ejercitar en contra del aquel cuando pretendiera exceder los límites de la esfera jurídica del particular, "... en esencia el principio de legalidad opera como una balanza que busca el justo y adecuado equilibrio entre los dos sujetos que normalmente intervienen en la relación jurídico-fiscal, al sujetar la acción tanto del Fisco como

²³ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Noviembre de 1997 Tesis: P. CXLVIII/97 Página: 78.

de los causantes al cumplimiento de un régimen legal específico, cuyo contenido debe ser eminentemente equitativo".²⁴

En síntesis, el principio de legalidad en la materia tributaria, establece que para la existencia jurídica de cualquier contribución, esta debe preverse en ley, es decir, que para que una contribución pueda ejecutarse contra un particular, debe estar expresamente establecida en una o varias leyes, leyes que sólo las dictan los órganos legislativos y no la autoridad administrativa. También, a través de este principio se pretende que los contribuyentes gocen de certidumbre frente a la actuación de la administración pública, limitando el cobro de las contribuciones a las previstas en ley, en donde también deben precisarse las características y elementos necesarios de las mismas, y siendo este el caso, la identificación del sujeto activo (municipio, Estado o federación) que habrá de recaudarlas.

2.2.2. Principio de Obligatoriedad.

En principio, la obligatoriedad del pago de las contribuciones se encuentra consignada en el primer párrafo del artículo 31 en relación con la multicitada fracción IV, de la Constitución, que señala la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, la cual en palabras de Emilio Margáin, "deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes para que

²⁴ KAYE, Dionisio J.y KAYE TRUEBA, Cristián, Derecho Procesal Fiscal, 6ª Edición, México, Themis, 2000, p. 27. Citado por: CERVANTES PÉREZ, María del Carmen. "Análisis jurídico del concepto estrictamente indispensable en las deducciones autorizadas" Tesis Profesional, 14 de diciembre del 2004. Universidad de las Américas Puebla. Consultado en: www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/cervantes_p_md/capitulo2.pdf

satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo. Pero esta es únicamente la obligación general en materia contributiva, porque la obligación concreta de cubrir el impuesto deriva de la realización de los hechos o actos previstos por la ley fiscal como hechos generadores de la obligación fiscal, o sea, que el deber de pagar proviene del hecho de que se haya coincidido con la situación señalada para que nazca la obligación fiscal.”²⁵

Retomando al profesor Arrijo Vizcaíno, el principio de obligatoriedad en materia fiscal, “tiene que entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo cumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos...se trata de un verdadero sacrificio económico...con el objeto de que puedan contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible. Por eso la Constitución le impone el carácter de obligación pública y por eso faculta expresamente al Estado para llevar a cabo, en las situaciones que así lo ameriten, el procedimiento económico coactivo.”²⁶

Es como dicen los teóricos, que el principio de obligatoriedad implica para todos los individuos que se sitúen en la situación de hecho, una obligación de contribuir para los gastos públicos, entendiendo por estos a las erogaciones que

²⁵ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. “Introducción Al Estudio Del Derecho Tributario Mexicano.” 15a Edición. Editorial Porrúa, México 2000, pp. 58 y 59.

²⁶ ARRIJO VIZCAÍNO, Adolfo, op. cit., pp.251 y 252.

realiza el Estado para la satisfacción de sus atribuciones relacionadas con las necesidades colectivas y con los servicios públicos, lo que a su vez se traduce en que el gobierno, posee la facultad económico-coactiva para hacer que los contribuyentes paguen las contribuciones.

2.2.3. Principio de Proporcionalidad y Equidad.

Como entrada de este precepto, Sergio Francisco de la Garza afirma que "...la exigencia de proporcionalidad y de equidad que establece la fracción IV, del artículo 31 Constitucional es de justicia distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas; la misma también exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales, tal postulado no puede cumplirse si no se toman en cuenta las distintas capacidades contributivas de los ciudadanos..."²⁷

Y sobre el significado de este principio, Rodríguez Lobato²⁸ coincide en el sentido de que ambas palabras son un solo concepto y significan justicia en la imposición, es decir, recogen el principio de justicia de Adam Smith y, por lo tanto, se debe entender que esta característica se refiere a que los impuestos deben ser establecidos en función de la capacidad contributiva de las personas a quienes va dirigido.

Respecto a la capacidad contributiva, la Corte ha sostenido la siguiente tesis jurisprudencial:

²⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". 25ª edición. Ed. Porrúa, México 2003, p. 274.

²⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, op. cit., p.64

“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.”²⁹

El afamado maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez³⁰, menciona que se han suscitado polémicas por considerar si la proporcionalidad y equidad son dos conceptos iguales y que, por lo tanto, pudieran generar una redundancia, o si ambos conceptos son diferentes, pero en ningún momento contradictorios, esto debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido un criterio definido al respecto. Sin embargo, el maestro manifiesta que la proporcionalidad da la idea de una parte de algo; que necesariamente hace alusión a una parte de alguna cosa con características económicas, por lo que se deduce que el tributo

²⁹ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P./J. 109/99 Página: 22.

³⁰ GUTIÉRREZ DELGADILLO, Luis Humberto, op. cit., pp. 62 y 63.

se debe establecer en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir. La equidad por su parte, se origina en la idea de la justicia del caso concreto, de la aplicación de la ley en igualdad de condiciones a los que se encuentran en igualdad de circunstancias.

Por su parte el doctor Hugo Carrasco Iriarte, menciona respecto de la proporcionalidad, que “este principio requiere la realización de dos principios: el de generalidad y el de uniformidad, es decir, que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto y que éste represente para todos el mínimo sacrificio posible, es decir, el Estado sólo debe de imponer el sacrificio indispensable a los particulares para cubrir el presupuesto, sin atesorar”.³¹

La multitudinaria expresión de ideas, significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendiendo ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos.

Del análisis preconcebido, se logra percatar que algunos autores ligan el principio de proporcionalidad a la capacidad económica, otros a la capacidad contributiva y otros más utilizan indistintamente ambos términos, por lo que para un mejor entendimiento se abordara brevemente ambas figuras.

La capacidad económica está condicionada por la presencia de capacidad contributiva, sin embargo ésta no garantiza el nacimiento de la primera, en consecuencia no son términos sinónimos. Entre la capacidad contributiva y la

³¹ CARRASCO IRIARTE, Hugo, “Derecho Fiscal Constitucional” 3ª. Edición, Editorial Oxford University Press, México 2006, p. 183

capacidad económica prevalece una relación de dependencia, ya que para que dicha aptitud contributiva se exteriorice debe haber un índice de riqueza segura, que se manifiesta por ingresos, patrimonio o gastos. Y para determinar el derecho a contribuir con relación al principio de capacidad contributiva, se debe valorar, primero la aptitud contributiva del sujeto de acuerdo a su riqueza neta (aspecto objetivo) y posteriormente, individualizar su carga tributaria respecto a las circunstancias personales y familiares en que se encuentre (aspecto subjetivo).³²

Emanados así los hechos, se llega a la conclusión de que la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad contributiva de los contribuyentes, es decir los sujetos pasivos deben contribuir, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos a los gastos públicos, una vez que hayan satisfecho sus necesidades primarias, personales y familiares, aunque esto último en el actual esquema fiscal no puede ser apreciado claramente.

Por su parte, el principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo. Es decir la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y lo regula. Este principio deriva en elementos objetivos, que permiten delimitarlo, en especial el de que no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación, a menos de que no exista para ello una justificación objetiva y

³² GARCÍA BUENO, Marco César. El Principio De Capacidad Contributiva, Criterio Esencial Para Una Reforma Fiscal Integral. Consultado en: www.bibliojuridica.org/libros/1/430/5.pdf.

razonable, pues a iguales supuestos de hecho, en teoría, deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.

2.2.4. Principio del Gasto Público.

Este último principio a tratar, y no porque sea el menos importante, encuentra su fundamento en los artículos 31 fracción IV, 73 fracción VII y 74 fracción IV, Constitucionales. El artículo 31 fracción IV de la Constitución dispone que “es obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios”,³³ es decir a los gastos públicos del Estado como organización política soberana y sólo para esos gastos, por lo que constitucionalmente no hay obligación de contribuir o pagar tributos para cubrir gastos de la administración delegada, que es la que se integra con organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entidades con personalidad jurídica propia. Tanto así, que de este principio se deriva que el producto de las contribuciones solamente se puede destinar para los gastos públicos y no para otro fin, pues el destino que se da a los impuestos es elemento esencial de los tributos.

Citando otra vez a Arrijo Vizcaíno, este da a considerar que “...en esencia, el principio de vinculación con el gasto público, establece una importante obligación a cargo del Estado, el cual sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude en la integración de un

³³ Gasto Público: conjunto de erogaciones que realiza el gobierno federal, estatal y municipal, incluido los Poderes Legislativo y Judicial, y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en ejercicio de sus funciones. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Fiscal. Primera parte. Volumen 2. A-J.

Presupuesto Nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población, la que tiene derecho a conocer en qué forma se manejan sus contribuciones...”³⁴

Y para afianzar aún más su comentario, la Corte ha sostenido respecto a este principio la siguiente tesis jurisprudencial:

“CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La existencia de un fin extrafiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto”.³⁵

Justamente, la finalidad de las contribuciones es costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que en teoría tales servicios deben representar para el contribuyente un beneficio equivalente a las contribuciones que éste paga. Y son los principios generales de la contribución, el emblema dignatario que enarbola un sistema fiscal, para garantizar el respeto a los ideales sociales que, en esencia, persigue el hombre organizado en comunidad.

³⁴ ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo, op. cit., p. 253

³⁵ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Diciembre de 1999 Tesis: P. CIV/99 Página: 15.

2.3 Ingresos Federales y Locales.

Al inaugurarse el régimen federal en México, ninguna de las autoridades federadas gozaba de autosuficiencia económica que pudiera sostener su soberanía interior; y por si fuera poco la expansión económica que se produjo en el intercambio de siglos no fortaleció de manera uniforme a todos los Estados, por el contrario, se habían concentrado escasos polos de crecimiento, especialmente en la capital de la República, situación que sigue prevaleciendo.

Lo anterior es evidente, cuando se observa que -fuera de los treinta y cinco años de la dictadura del general Díaz- desde la iniciación de la lucha por la independencia en 1810 hasta el fin de la Guerra Cristera en 1929 se dio una intensa lucha por el poder político. Las condiciones tan adversas impidieron que el gobierno federal se ocupara en intervenir en los sistemas fiscales locales.

Por ello, y en esencia por la naturaleza misma de los impuestos, derivaron dificultades para que las subdivisiones políticas de un país pudieran establecer sistemas fiscales efectivos. La tendencia de la época, fue que los tributos se aplicaran sobre los ingresos globales, los provenientes de la totalidad de las operaciones de un contribuyente, con independencia de la fuente geográfica de donde derivaran, para luego, ser mejor administrados por una autoridad central. Dado que de no ser así, era imposible que una jurisdicción pudiera ejercer control sobre las operaciones realizadas en territorio de otra, pues sería necesario determinar qué proporción de los ingresos corresponde gravar a cada Estado, teniendo que valorar la importancia de las actividades realizadas en cada uno. Lo

consiguiente es que tanto la circunscripción en la que estaba situada la fuente del ingreso, como aquella en la que residiera el contribuyente, procedían a aplicar tributos a la misma operación, lo que generaba y sigue generando aun en día, el inconveniente de una doble imposición, aun cuando uno o ambos Estados establezcan sus cargas en una forma mínima para no desalentar la inversión.

En la Constitución General de la República se establece un régimen de coordinación de funciones y de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; pero otorga las mayores y más importantes atribuciones al Ejecutivo Federal,³⁶ pues es el órgano predominante del Estado, ya que designa a los altos funcionarios determinando el estilo de gobierno durante su sexenio, siempre con una orientación entre el apoyo a clases populares y la burguesía.

Bajo esa tendencia, y advenidas las elecciones de 1988, las que se efectuaron durante la segunda peor crisis económica sufrida por el país del siglo pasado, se dio la aparición de nuevas fuerzas políticas, produciéndose la fractura de las estructuras tradicionales del gobierno. Lo anterior demostró que la nación es cada vez menos homogénea, que cada región del país, Estado, ciudad o zona va definiendo un tipo especial de economía, sociedad, cultura e identidad política, y por consiguiente, va planteando problemas desiguales que requieren soluciones heterogéneas.

³⁶ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. 15 edición, 2002. Páginas 242 a 250 y 283 a 304. Citado por: **CHAPOY BONIFAZ**, Dolores Beatriz, en: "Finanzas Nacionales y Finanzas Estales, Mecanismo de Conciliación." Segunda edición UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. México, pagina 130. Consultado en: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2151

La doctora Chapoy Bonifaz, apreciativamente redactó que una adecuada recaudación dependerá de que exista un desarrollo económico que origine transacciones, transacciones que puedan ser sujetas a gravamen. Aquel a su vez depende de diversos aspectos: existencia y aprovechamiento de recursos explotables, disponibilidad de mano de obra calificada, accesos al mercado de los productos fabricados, red de comunicaciones que permita llevar los bienes del lugar de producción al de consumo, estabilidad política, confianza en la protección jurídica, entre otros.³⁷ Por ello, un sistema fiscal por sí solo, por bien estructurado que este en el papel, no puede operar efectivamente donde el desarrollo económico es embrionario o casi inexistente.

Pero estas circunstancias, que aclaran las diferencias financieras entre las distintas regiones estatales, no bastan para explicar el desequilibrio entre las finanzas federales y las estatales, pues sobre la misma base económica, la Federación suele obtener³⁸ una recaudación muy superior a la lograda por el total de los Estados.

Como muestra conclusiva, se tiene que el reparto de los recursos en el sistema coordinado, se hizo por primera vez, hasta 1989³⁹ a través de tres instrumentos: el Fondo General de Participación, EL Fondo de Fomentos Municipal y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones desaparecido en 1990. Cabe aclarar que el término “fondo” no implica una separación y

³⁷ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Óp. Cit. página 123.

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem, 219.

acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, sino que se refiere solo a una etapa de un procedimiento de cálculo por el que se determina el monto mensual con que se afecta la recaudación federal para proceder de inmediato al pago de las cuotas de coordinación correspondientes.

2.4 Principios de la Coordinación Fiscal.

Los objetivos, generalmente aceptados por diputados de pasadas legislaturas⁴⁰, que persigue el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se establecen en los ámbitos que buscan mejorar la equidad del sistema tributario para con los contribuyentes, para evitar la sobreimposición de cargas fiscales. Además, la coordinación fiscal pretendió simplificar el sistema tributario nacional para que, sobre cada fuente de riqueza, se establezca solo un impuesto, ya federal, estatal o municipal, según se pongan de acuerdo. También, es lógico pensar que este sistema, proyecta vigorizar económicamente las finanzas estatales y municipales, sustituyendo los gravámenes locales que tienen bajo rendimiento, por algo de las participaciones federales.

Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal -que serán abordados en su momento- como principio, buscan mantener una sola instancia impositiva a una misma fuente de ingreso, pero es una idea que debió estar sustentada en el perfeccionamiento de los mecanismos de diálogo entre las

⁴⁰ (Et-al) México. Cámara de Diputados. Las Entidades Federativas Y El Sistema Nacional De Coordinación Fiscal. Instituto Nacional Para El Desarrollo Técnico De Las Haciendas Públicas (INDETEC). México Junio del 2000. Página 12.

autoridades fiscales estatales y federales, cosa que sigue siendo un conflicto de talla nacional.

Bajo esa filosofía original, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se sustentó en una disyuntiva para las entidades federativas: tener que adherirse al sistema o no hacerlo. Si la entidad se adhería, debía suspender diversos tributos locales y recibiría a cambio, participaciones federales. Si no lo hubieran hecho, no percibiría las participaciones, podría establecer diversos impuestos locales, pero el gobierno federal seguiría cobrando en su territorio los mismos impuestos que en los Estados adheridos, lo que significaría una presión fiscal mayor. Y aun mas, pues no dejarían de estar integrados y regidos por un marco normativo e institucional superior, cuyo eje es la constitución política, es decir, tendrían siempre encima a la federación.

En este sentido, Díaz Cayeros⁴¹ señala... el federalismo, como arreglo institucional y pacto político, sustenta el reconocimiento de las diferencias y la voluntad de las partes, cooperar y competir simultáneamente en diversos ámbitos. Esto es posible porque los Estados y municipios que conforman el sistema pueden aportar distintos recursos, tienen diferentes necesidades y enfrentan distintos riesgos. Es esa diversidad soberana, el origen y sustento del gobierno federal.

Bajo todas las mencionadas vicisitudes, la superposición de esta pluralidad de órdenes jurídicos, políticos y administrativos locales, requiere el

⁴¹ Citado en: Dr. Soria Romo, Rigoberto. La Construcción Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal: Poder Y Toma De Decisiones En Una Esfera Institucional. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México septiembre de 2004. Página 128-129.

establecimiento de relaciones de diverso tipo, desde la complementariedad hasta la competencia, pasando por la coordinación y la concertación, que impetuoso y todo, si se requiere de un sumo orden que se sobreponga a todo lo ya establecido.

CAPÍTULO 3. LA COORDINACIÓN FISCAL EN EL DERECHO COMPARADO.

Parece común el aludir a la forma de composición de los sistemas de impuestos federales de otros países, particularmente cuando se refirieren a las deficiencias o a lo que se desea para el propio. Sin embargo lo cierto es que en muchas ocasiones se encuentran comparaciones y referencias exageradas, e incluso poco afortunadas. Por esta razón, con el propósito de abonar a una mejor comprensión del sistema federal fiscal mexicano, se realiza una somera revisión de los sistemas fiscales de los países federales más exitosos, o bien, de aquellos con los que se tienen similitudes culturales o de grado de desarrollo político y económico, como el brasileño, el norteamericano y el alemán. Para tal efecto, se revisaran brevemente los poderes expresos de cada orden de gobierno, así como los poderes implícitos y concurrentes, lo que tiene, necesariamente, una referencia a la coordinación fiscal entre los diferentes ámbitos de gobierno.

3.1 El Pacto Fiscal En Brasil, Como Ejemplo En La América Latina.

De manera similar al de México, el sistema tributario de la República Federativa de Brasil, nombre oficial de Brasil, se caracteriza por tener en existencia impuestos propios para cada orden de gobierno y mecanismos para

transferencias fiscales intergubernamentales, sin embargo, destaca un mayor poder fiscal para los estados, e incluso para sus municipios, como si fuera un sistema de coordinación fiscal del tipo complementario, a diferencia del sistema generalizado existente en el territorio mexicano. Todo ello se encuentra garantizado, en la actual Constitución de la República Federativa del Brasil, misma que fue promulgada el 5 de octubre de 1988, en ella, en su numeral primero, se establece el Brasil como un Estado democrático de derecho y de estructura Federal.

Para entrar en detalle, el artículo 153 de la Constitución brasileña, como norma fundamental de su estado, específicamente señala que la federación tiene poder para establecer contribuciones, sobre los conceptos siguientes:

1. Importación de productos extranjeros.
2. Exportación de productos nacionales o nacionalizados.
3. Renta o ganancias de cualquier naturaleza.
4. Productos industrializados.
5. Operaciones de crédito, cambio y seguro o títulos o valores mobiliarios.
6. Propiedad territorial rural.
7. Grandes fortunas.

Aunque pareciese un terreno amplio, siendo verdad, la Constitución brasileña no contiene disposición expresa alguna que limite los poderes tributarios de la Federación, en cuyo caso, eso es derivación de los poderes exclusivos de

los Estados. Es así como el artículo 25, numeral 1 de la citada Constitución, otorga a los Estados poderes residuales, pues se magnifica al señalar que están reservadas a los Estados todas las competencias que no les estén prohibidas por esa misma norma. Adicionalmente, el artículo 155 de la propia constitución establece las contribuciones exclusivas de las entidades federativas, y claro al Distrito Federal:

1. Herencias y donaciones.
2. Circulación de Mercancías y Servicios
3. Propiedad de vehículos automotores
4. Y una sobretasa hasta del 5% del impuesto federal sobre rentas y ganancias.

De esta manera, el principal ingreso de los gobiernos estatales es el ICMS⁴², que se administra por un Consejo de Estados, y por lo tanto, cualquier cambio en la base o tasa debe ser presentado al mismo. Cabe agregar que tampoco en este caso, existe disposición expresa en la Constitución que limite los poderes tributarios de los Estados, sino que se infiere de los poderes exclusivos de la Federación.

⁴² Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios. Similar al IVA mexicano que graba indistintamente bienes y servicios, pero en este, se gravan todos los bienes y solo dos servicios, comunicaciones y transportes intermunicipales o interestatales; el resto de los servicios son gravados por el Impuesto Municipal sobre Servicios, ISS.

A diferencia de México, los municipios brasileños tienen potestad legislativa, con lo cual se les atribuye la posibilidad de establecer tributos. El artículo 156 constitucional señala los tributos exclusivos de los municipios, a saber:

1. Propiedad predial y territorial urbana.
2. Transmisión de inmuebles y de derechos reales, por cualquier título.
3. Ventas al por menor de combustibles, excepto gasóleo.
4. Servicios no comprendidos en el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS).

Y si lo anterior aparenta una doble o triple imposición, es el artículo 24 de la Constitución brasileña, con relación a su fracción I y los últimos cuatro numerales de ese artículo, los que vienen a mantener el orden, estableciendo los principios que deben observar la concurrencia tributaria:

1. La competencia de la Unión se limita a establecer normas generales.
2. Dicha competencia no excluye la suplementaria de los Estados.
3. No existiendo ley federal general, los Estados ejercen competencia legislativa plena.
4. La superveniencia de la ley federal general suspende la ley estatal, en lo que fuese contraria.

Al efecto, el artículo 145 de la misma ley fundamental brasileña señala que los tres órdenes de gobierno pueden establecer impuestos, tasas o contribuciones especiales, por lo que también el citado articulado, atinadamente señala que una

ley complementaria, la que se emite para perfeccionar una ya dada, puede legislar sobre conflictos de competencia fiscal entre los tres órdenes de gobierno; sobre las limitaciones constitucionales al poder tributario y sobre establecer las normas generales en materia contributiva.

Como se puede observar, la constitución brasileña, que por cierto no es tan vieja como la mexicana o la estadounidense, favoreció a Estados y municipios en detrimento del Gobierno Federal, y aún más cuando establece la obligación federal de transferir recursos del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre los productos industrializados a los Estados, a los municipios y a los programas regionales. Cosa que no gusto mucho a los Estados, pues bajo esa premisa, deben transferir a sus municipios una participación del ICMS.

En lo que a coordinación como tal se trata, es el artículo 157 de la Constitución brasileña el que señala las participaciones federales o “montantes” para los Estados:

1. El impuesto federal sobre rentas y ganancias pagado por ellos, donde bajo cierta lógica, existe colaboración administrativa.
2. 20% de los impuestos federales extraordinarios.

De igual manera, el artículo 158 constitucional establece las participaciones estatales para los municipios, y son sobre:

1. El impuesto federal sobre la renta y ganancias pagados por ellos, donde existe también, una colaboración administrativa, de segunda mano.
2. 50% del producto de la recaudación del impuesto federal sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos.
3. 50% de la recaudación del impuesto estatal sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios.
4. 25% del producto de la recaudación del ICMS.

Para que tantos montos y cifras se cumplan, la norma brasileña elemental, dispone que las participaciones municipales en impuestos sean abonadas a razón del 75% como mínimo, en la proporción de la labor realizada en sus territorios; y un resto de hasta del 25%, de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal. Además, el artículo 159 señala que la Unión debe distribuir los ingresos obtenidos de los impuestos, de una forma peculiar como la siguiente:

1. 21.5% al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal.
2. 22.5% al Fondo de Participación de los municipios
3. 3% para los programas de financiamiento al sector productivo de las regiones norte, nordeste y centro –oeste.
4. 10% del impuesto sobre productos industrializados a los Estados y al distrito federal, en proporción al valor de sus exportaciones.

Por último, existe un interesantísimo gravamen federal al oro, por ser este país un gran explotador de ese metal, es que el artículo 153, párrafo quinto

Constitucional, señala una participación a los Estados y a los municipios sobre ese impuesto, donde declara la alícuota mínima del 1%, a razón del 30% para el Estado y 70% para el municipio de donde se extraiga.

Como pudo apreciarse, la Constitución brasileña no solo es pródiga en distribuir los campos impositivos, sino también lo es respecto de los mecanismos de participaciones federales y estatales, lo que se traduce en una amplia transferencia, pero también, en una rigidez legislativa digna de ser apreciada.

3.2 El Pacto Fiscal En Estados Unidos De Norteamérica, El Ejemplo Del Sistema Anglosajón.

Si se busca ser generalizado, la constitución de los Estados Unidos de América, que fue adoptada en su forma original el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia y que es considerada como la constitución nacional más antigua que se encuentra en vigencia actualmente en el mundo, no atribuye fuentes tributarias a los diferentes órdenes de gobierno. Ambos gobiernos, el federal y los estatales, pueden establecer cualquier tributo no prohibido por la constitución, en el caso de los Estados, por la legislación federal.

Existen pocas restricciones constitucionales y legales al poder tributario de los Estados los cuales gozan de esta manera, de una soberanía fiscal considerable, en tanto que los gobiernos municipales, al ser creados por la

legislación de los estados, tienen los poderes fiscales que éstos últimos les atribuyen.

En una primera instancia, la constitución estadounidense confiere expresamente los principales poderes económicos a la Federación en el artículo I, de la sección 8ª, cuando dispone que:

“el congreso tendrá poder para establecer y recaudar tasas, derechos, impuestos y aranceles, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos;...”

En segundo lugar, la constitución establece el poder tributario de la Federación, cercándolo para que pueda reglamentar el comercio con naciones extranjeras y entre los diferentes estados, así como también con las tribus indígenas. Para que luego, en un tercer lugar, se encuentre la cuestión del impuesto sobre la renta, que tras enmendarse en 16va ocasión la constitución, en 1913 se autorizó al Congreso de Representantes para que tuviera el poder de establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de la que provenga, sin prorratarlos entre los Estados y sin atender a ningún censo o recuento.

Sin embargo las potestades tributarias no siempre son omnímodas, pues por su parte, el artículo I, sección 9ª de la Constitución de ese país, debutó estableciendo algunas limitaciones tributarias para la federación:

“a. ningún impuesto per cápita u otro impuesto directo, podrá establecerse excepto en proporción al censo o recuento que aquí en adelante se ordenara tomar. b. No se establecerá ningún impuesto o derecho sobre los artículos exportados de cualquier Estado. c. No se dará ninguna preferencia por medio de ninguna reglamentación de comercio o recaudación a los puertos de un Estado sobre los de otro, ni podrá obligarse a los barcos procedentes de o destinados a un Estado, a pagar derechos en otro.”

Bajo esa perspectiva, se tiene que la constitución otorgo al gobierno federal una única excepción y con dos únicas calificaciones: el congreso no puede gravar las exportaciones de los estados; pero debe el congreso, establecer los impuestos directos bajo la regla del prorrateo, así como debe también, establecer los impuestos indirectos de manera uniforme.

Ahora bien, la Constitución de los Estados Unidos de América reserva a los Estados todos aquellos poderes que no se hayan delegado expresamente en el gobierno federal, hecho que empezó a verse después en las constituciones de los países latinos, en México, en el artículo 124 constitucional. Ahora, por su parte los estados norteamericanos tienen sus poderes legislativos sometidos a los imperativos de sus propias constituciones, sumadas a las limitaciones establecidas por la Constitución Federal. De esa manera, cada Estado establece su propio sistema tributario, así como el correspondiente a cada uno de sus municipios; esto se comprende debido al uso de la llamada cláusula de Supremacía, que en el sistema estadounidense se localiza en el artículo VI de la Constitución.

Marcada tal supremacía, se tenía obvio que dictar las exigentes restricciones al poder de los Estados, ubicándolas en el artículo I, sección 10ª de la Constitución:

“a. Ningún Estado podrá establecer, sin el consentimiento del Congreso, ningún impuesto o derecho sobre las importaciones o exportaciones, salvo lo que sea absolutamente necesario para llevar a cabo sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos, establecidos por cualquier Estado sobre las importaciones o exportaciones, será para el uso de la tesorería de los Estados unidos; y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y control del congreso. b. Ningún Estado establecerá, sin el consentimiento del congreso, ningún derecho de tonelaje”.

En lo que toca a las autoridades municipales, estas y otras entidades locales (como los condados y los distritos) como se dijo son creadas y reguladas por la Constitución de cada Estado y reciben sus poderes por delegación. Las constituciones estatales consideran, según el tamaño de las ciudades, el tipo de gobierno que aquellas requieren, las tratan como hijos que deben cuidar. Así el estado proporciona a cada municipalidad una Carta donde se precisan los límites territoriales de esta, su estructura de gobierno y de poderes, pero sobre todo, su guía en materia financiera.

Se tiene que, dado que existen algo así de 80 mil entidades locales que gozan de poder tributario por mandato, es común que exista también variedad en las formas de gobierno municipal de entre todos los diferentes Estados, es por eso que en el sur, existan condados debido a la importancia que se les da; solo los

distritos escolares abundan en Dakota del Sur, Texas y Nebraska; y son los municipios, los que tienen especial importancia en los estados del noreste.⁴³

Como corolario de lo anterior, se puede decir que en los Estados Unidos de América no existe un sistema de coordinación fiscal o ingresos tributarios coordinados similar al adoptado por México. Esto se explica fundamentalmente en la exacerbada cultura federalista que se desarrolla en ese país, donde cualquier intento de suprimir o limitar más los poderes fiscales de los estados sería considerado, casi, una afrenta nacional.

Muy conmovedor, es recordar que la sección 10^a del artículo I de su Constitución Federal, establece que los impuestos federales hayan de ser uniformes en los distintos Estados, limitación que coarta las posibilidades de la Federación para desarrollar una política fiscal que se encamine a reducir desequilibrios entre los mismos. A partir de lo anterior, se interpreta que el gobierno federal estadounidense no puede establecer compensaciones a favor de Estados más pobres. Pues se supone, como complemento del criterio anterior, que los Estados y los municipios cuentan con amplios poderes tributarios, con los que debe bastarles para sufragar sus gastos mínimos.

En consecuencia, y al contrario de lo que sucede prácticamente en todas las otras democracias federales, los Estados Unidos de América nunca han tenido una política fiscal nacional, que pueda decirse que este dirigida a asegurar una

⁴³ MORA BELTRÁN, Jorge Armando. "Federalismo Fiscal en los Estados Unidos de América". En: Puntos Finos. Junio 2009. Página 69.

igualdad en competencia o una provisión de servicios mínimos para todos los Estados de la Unión.

3.3 El Federalismo Fiscal De Alemania, Una Perspectiva En La Unión Europea.

Como expansión en la cultura personal y por ser una nación que además de tener un régimen federalista, tuvo una fuerte influencia en el sistema jurídico español y por ende en el mexicano, se abordara en el estudio al federalismo fiscal alemán. Se sabe que la República Federal de Alemania, fue fundada en 1949, teniendo sus raíces históricas en la empresa experimentada en el anterior Imperio Alemán (1871-1918), la República de Weimar (1919-34), el fracaso de la centralización totalitaria del Tercer Reich (1934-45), y la influencia de la inmediata posguerra de las potencias aliadas de ocupación. En 1949, los once Estados federados de Alemania Occidental se convirtieron en la República Federal de Alemania. Treinta y un años más tarde, se dio la reunificación de Alemania en 1990, debido a la adhesión de cinco nuevos Estados federados lo que anteriormente había sido la República Democrática de Alemania. La federación, por lo tanto, ahora consta de dieciséis Estados federados.⁴⁴

Una característica notable de la federación alemana, es el amplio bloqueo constitucional y político a los gobiernos federal y estatal. Pues es que los Estados

⁴⁴ L. Watts, Ronald "El federalismo Germano, en Comparativa Perspectiva". Citado por: JEFFERY, Charlie . *"Recasting German Federalism: The Legacies of Unification Recasting German Federalism"*. Editorial Pinter, Londres, Inglaterra, 1999, página 272. Consultado en: www.aucc.ca/_pdf/english/programs/cepra/watts_hobson.pdf

federados suelen participar más directamente en la toma de decisiones a nivel federal que en los demás estados o provincias, prácticamente difícil en cualquier otra federación, incluso México. Esto lo logran a través de la exigencia constitucional de que la segunda cámara, el Bundesrat, se componga de Ministros de la primera y ministros de alto nivel (más o menos como una comisión especial en México) actuando como delegados ex officio de sus gobiernos, los Länder⁴⁵ (o provincias en México). El federalismo fiscal en la federación alemana es de particular interés a México, debido a la forma en que se relacionan los poderes legislativo y administrativo entre los dos órdenes de gobierno, y por la forma única en la que los Estados federados participan en la Federal en la toma de decisiones a través de su representación en el Bundesrat. Esto hace que la Landtag, una institución clave en la legislatura, tenga las potestades administrativas y la interdependencia financiera de los dos órdenes de gobierno, es órgano legislativo y gobernador de su sistema de coordinación.

En cuanto a ese tema, la exclusividad de competencia federal para legislar sobre impuestos, es limitada a los derechos de aduana y los monopolios fiscales (1er párrafo del artículo 105 de la norma fundamental). La facultad de legislar sobre todos los impuestos y sobre todos los ingresos, es concurrente, lo que en

⁴⁵ Alemania es una federación de dieciséis estados llamados Länder (singular Land, 'país' o 'estado' en alemán) o, de forma no oficial, Bundesländer (singular Bundesland, 'estado federado'). Los Länder son sujetos de derecho internacional originarios con personalidad estatal propia, aunque sólo la ejercen entre sí y son representados en el extranjero por el Estado federal. Cada uno de los dieciséis estados federados tiene su propio gobierno y parlamento (el Landtag). Fuente: Constitución Fundamental de la República Federal de Alemania. Última enmienda del 26 de noviembre del 2001.

práctica, significa que los Estados federados utilizan el Bundesrat como vehículo para dar forma a la legislación fiscal federal, en beneficio de estos.

Es una muestra en materia de coordinación que, por ejemplo, la Constitución ordene que sean compartidos los ingresos de impuesto sobre la renta personal entre el Bund, la tierra, y las órdenes locales de cada gobierno (Artículo 106, apartado 3). Con tal concurrencia, parecería que el sistema está relativamente centralizado en la recaudación de ingresos, pero se ve compensado por un relativamente sistema descentralizado de los gastos. Es decir, hay gastos en ámbitos tan variados, como la política social y la inversión en infraestructura, que son realizados por todos los órdenes de gobierno.

La experiencia alemana de coordinación recayó en transferencias intergubernamentales, que se dan tanto desde el gobierno federal para los Estados federados, como entre los Estados. Esas se dividen en dos grandes categorías: subvenciones específicas y transferencias de ecualización.

- Las Subvenciones Específicas del Gobierno Federal a los Estados federados, se encajonan para los proyectos de la categoría "tareas conjuntas", que es como un reembolso de los gastos para los Länder por el mandato federal, pero también se canaliza para proyectos específicos, como los relacionados con la creación de condiciones de vida uniformes.

- Las Transferencias de Ecualización (termino similar al de Nivelación) constan de dos elementos: primero, hay un ingreso interestatal que es pagado por los Estados federados más ricos y también por los más pobres,

pero en acuerdo con criterios específicos, que claro, involucran una fórmula establecida. Estos criterios se establecen, en atención al artículo 104 bis, como son la necesidad de evitar perturbaciones del equilibrio económico, para igualar la capacidad económica, o para promover el crecimiento económico. Segundo, hay pagos adicionales de carácter federal, que se realizan a los más estados pobres sobre la base de un porcentaje fijo del IVA (artículo 106 y artículo 107).

Para la repartición de las potestades tributarias, es el Artículo 91 bis cual solamente estigma que: las responsabilidades conjuntas entre los órdenes de gobierno serán definidas en detalle por alguna ley federal, que para surtir efectos requiere el consentimiento del Bundesrat. Obviamente, esa ley deberá incluir los principios generales para el desempeño de dichas tareas. Dado que a diferencia de Brasil y los Estados Unidos, la Constitución alemana no establece disposiciones detalladas para la armonización fiscal y la recaudación, es solamente el Artículo 106 de la misma, el que separa los impuestos en federales, estatales, comunes, y municipales. Como ejemplo, a sección I del artículo especifica cuáles son los impuestos federales y dice lo siguiente:

Serán devengados a la Federación, el rendimiento de los monopolios fiscales y los ingresos de los siguientes impuestos:

1. Los derechos de aduana;
2. Los impuestos sobre el consumo, siempre que no se acumulen a los Länder.

3. El impuesto de transporte de mercancías por carreteras;
4. Los impuestos sobre las transacciones de capital, los seguros y las letras de cambio;
5. Gravámenes o impuestos que no sean recurrentes sobre la propiedad;
6. Y, por el marco al que pertenece, acata los gravámenes en el marco de las Comunidades Europeas.

Aunque parecieran absurdos los anteriores, los impuestos federales representan aproximadamente el 17%⁴⁶ de todos los ingresos en Alemania. De ellos, los más significativos son los impuestos al consumo de aceites minerales, impuestos sobre el tabaco y el alcohol (excepto cerveza, por costumbres obvias).

En relación a las potestades Estatales, la sección 2ª del artículo 106, la especifica de la siguiente manera:

En primer plano, para los estados se acumulan el impuesto a la propiedad; de sucesiones; sobre vehículos de motor; sobre las transacciones que no se acumulan a la Federación; sobre la cerveza; y sobre los establecimientos de juego.

Son las facultades exclusivas de los Estados en los impuestos, una representación del 5%⁴⁷ de todos los ingresos en Alemania, porcentaje en apariencia diminuto, pero con bajo entendidos económicos, claro que presenta

⁴⁶ WATTS, Ronald "Federalismo fiscal en Alemania." Instituto de Relaciones Intergubernamentales, Universidad de Queen Kingston, Ontario Canadá. Diciembre, 2000. Página 41.

⁴⁷ *Ibidem*.

una fuerte utilidad. Parecidamente a los Estados de México, los impuestos más significativos son los de sobre vehículos de motor y de la propiedad.

Sin la necesidad de entrar en detalles, los impuestos municipales exclusivos, representan el 7%⁴⁸ de todos los ingresos en Alemania, lo que es una utilidad mayor, incluso en comparación con los estados. Para las municipalidades las principales fuentes tributarias son el impuesto sobre actividades, el impuesto sobre bienes inmuebles y servicios públicos que tengan a su cargo.

Bajo esa vicisitud, las determinaciones en el reparto de potestades y recursos financieros en Alemania, es basada en los principios que ahora se despliegan:

1. La Federación y los Länder tienen el mismo derecho contra el común de los ingresos, para poder cubrir sus gastos necesarios. El alcance de estas, en gastos, es determinado teniendo en cuenta múltiples ejercicios de planificación, como si fuera un plan nacional de desarrollo.
2. Las necesidades financieras de la Federación y de los Länder son coordinados de tal manera para establecer un equilibrio justo, evitar un exceso en la carga sobre los contribuyentes, y garantizar la uniformidad de los estándares de vida en todo el territorio federal.

Como ejemplo actual, es que el 15% de los ingresos del impuesto sobre la renta sea distribuido a los municipios, dejando a las fracciones federales y estatales de un 42.5% para cada uno. Por otra parte, el 80% de lo recabado por

⁴⁸ *Ibidem.*

las municipalidades se mantiene con los gobiernos de los ayuntamientos, el 15% se representa a los gobiernos estatales, y el 5% se representa en el gobierno federal.

En lo que trata a la colaboración administrativa, es el artículo 108 de su Ley Fundamental, el que establece la asignación de responsabilidades para la recolección, el manejo y el gasto de los impuestos. Bajo ese marco, los Estados tienen la responsabilidad principal de administrar los tributos, es decir, mientras el gobierno federal administra los impuestos federales, los Estados son responsables no sólo de la administración de los impuestos estatales, sino también los impuestos comunes, por lo que tienen una administración compartida.

En Alemania, existe una disposición para garantizar la uniformidad en la recaudación de impuestos y auditoría. Se trata del artículo 109, que exige a cada nivel de gobierno, mantener unidades autónomas fiscales (como lo es el SAT en México), para tener en cuenta los impactos que sus políticas presupuestarias ocasionan en los otros niveles. Tal uniformidad se busca alcanzar mediante la legislación federal que también es pasada por el Bundesrat quien, en efecto, es el que aprueba los presupuestos de los tres niveles. Las políticas presupuestarias del Estado deben, por ejemplo, ser coherentes con el objetivo más amplio, la estabilidad macroeconómica en esa república.

Yace las cosas de ese modo, resulta conmovedor descubrir los horizontes federales y fiscales de naciones que de alguna u otra manera tienen una fuerte influencia sobre el sistema gubernativo de México, unas por su legado cultural,

otras por su predominio económico global y otras por el renaciente repunte de sus economías, sin embargo, todas ellas, permiten apreciar similitudes y diferencias, que ponen de manifiesto las debilidades y fortalezas que se comparten. La intención, no fue más que ejemplificar a las federaciones más avanzadas, fiscalmente hablando, y determinar un criterio de las vicisitudes que el México actual enfrenta, tomando y adaptando, en la manera de lo posible, las mayores ventajas institucionales de sus vecinos de derecho internacional.

CAPÍTULO 4. LA ACTUAL LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Una de las primeras cuestiones que debe resolver el federalismo fiscal en un país es la distribución de los poderes tributarios entre los distintos órdenes de su gobierno, sin embargo los criterios para tal distribución, entre los tres ámbitos de gobierno federal, son múltiples y atienden a consideraciones administrativas, políticas y de eficiencia. En México, la coordinación de los sistemas federal, estatal y municipal se ha venido dando sobre la base, casi fundamental, de limitar la concurrencia impositiva, lo que se ha malogrado especialmente a partir de la suspensión de numerosos impuestos de carácter estatal y municipal, por ello la conveniencia de analizar la estructura jurídica que sustenta tal coordinación en el país.

4.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que lo rige actualmente, tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980. Este sistema desde su creación, y en la propia Ley, estableció un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario de toda la nación, dando uso a la coordinación y a la colaboración intergubernamental, esto es, establecer y

distribuir participaciones, montos en económico que de los ingresos federales, les corresponden a cada una de las haciendas públicas. Se supone que con este enmarañado sistema, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendario, deberían de participar enérgicamente en el desarrollo, en la vigilancia y en el 'perfeccionamiento' del sistema de coordinación, hecho que pobremente se nota.

Para focalizar la piedra angular del federalismo coordinado, es la Constitución Federal la que exhala las reglas que rigen esta cuestión, claro con una ayudita de su interpretación jurisprudencial, siendo las siguientes:

1. La Federación posee de manera primigenia, una competencia fiscal ilimitada con base en la fracción VII del artículo 73 constitucional, el cual establece "el congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Interpretando esta disposición, la Suprema Corte de Justicia ha hecho caso omiso en la materia relativa al especial artículo 124 constitucional, pues al ser los textos de ambos preceptos paradójicos, el máximo tribunal no ha variado su interpretación al respecto. Con forma en el primer precepto, la Federación creó tanto el impuesto sobre la renta como el impuesto al valor agregado y siguiendo esta interpretación, se podría establecer cualquier otro gravamen que considere necesario para cubrir el presupuesto.

2. La Federación, incluyendo lo anterior, se ve muy favorecida al tener competencia exclusiva para establecer ciertas contribuciones, cuando se dan los siguientes casos:
 - a. Cuando así lo determine expresamente la Constitución; como es el caso de la fracción XXIX del artículo 73 y del artículo 131, ambos de la norma suprema. En el caso de la primera disposición, el congreso de la unión es facultado para establecer contribuciones, entre otras materias, sobre: el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o los que explote directamente la Federación. Asimismo, ella puede establecer varias contribuciones especiales, como la de sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerrillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Es en ese precepto, donde también se prescribe que las entidades federativas recibirán participación en el rendimiento de estos gravámenes, instituyendo incluso que, en el caso de la imposición sobre la energía eléctrica, que las legislaturas locales deberán fijar el porcentaje de participación que le corresponderá a los municipios. Por otra parte, el artículo 131 determina que es facultad privativa de la Federación gravar

las mercancías que se importen o exporten, un fundamento más a la exclusividad en el comercio exterior.

- b. También, la Federación, tiene competencia fiscal exclusiva cuando la Constitución federal le prohíbe a los Estados imponer gravámenes sobre determinadas fuentes. Es el caso de las fracciones iv, v, vi y vii del artículo 117 constitucional. Este precepto imposibilita a los Estados para: “gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuesto o derechos cuya exacción se efectuó por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia”. Todas estas negativas, resultan en una prohibición a los Estados para que establezcan los denominados gravámenes alcabalatorios que obstaculizaron el comercio interno durante casi todo el siglo XIX⁴⁹. Sin embargo tal precepto no fue innovador, pues ese tipo de coerciones, ya había sido prohibido por la Constitución de 1857, en su artículo 124.

⁴⁹ VALDIVIA, Gerardo (1981) óp. Cit. Página 80.

- c. El tercer caso en el que la Constitución le concede competencia impositiva exclusiva a la Federación, es el que comprende a aquellas materias donde tiene competencia para legislar en forma privativa. Este es el caso de la fracción X del artículo 73 constitucional, pues en virtud de esa disposición, el Congreso de la Unión se ve facultado para legislar universalmente sobre materias como hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear. Y ya que los impuestos, son establecidos por leyes, se infiere que la Federación, al tener competencia legislativa exclusiva, también la tiene tributaria, aunque no se señale expresamente así.
3. Tratándose de los Estados, estos tienen una competencia tributaria que coincide con la Federal, respecto de todas las materias que no están reservadas a este último en exclusiva, o que no les estén prohibidas absolutamente a las entidades federativas, en la Constitución federal. Tal referencia, sigue estando en las disposiciones constitucionales que tratan directamente este problema, el artículo 73, fracción VII y el 124 Constitucionales.
4. Las reglas que rigen la distribución de competencias fiscales aludidas anteriormente, si bien son las más importantes que se contienen en la Constitución Federal, no son las únicas, pues también se aplican:

- a. La fracción I del artículo 118 constitucional, que determina a las entidades federativas no poder, sin consentimiento del Congreso federal, dictar derechos de tonelaje, ni algún otro sobre puertos. Es decir, los Estados solo podrían establecer gravámenes sobre esas fuentes exclusivas de la Federación, cuando consigan la autorización del Congreso.
- b. Casi de manera similar, los Estados se ven trabados al manejar algunas de sus contribuciones, cuando usan formas distintas o cuotas mayores a las autorizadas por la legislatura federal. Yace la fracción IX del artículo 117 constitucional que determina: “los Estados no pueden en ningún caso: gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.” Encima, al no tratarse de una fuente exclusiva de la Federación, los Estados se ven limitados, al solo poder erigir los gravámenes en la forma y con las tasas que el Congreso de la Unión, muy estrictamente autoriza.
- c. En consecuencia de la multidisciplinaria gama de facultades concurrentes, no solo se detectan fallas al interior del sistema de coordinación, sino que, gradualmente, el deterioro financiero se ve repercutido en el alza de los costos de servicios y los precios mercancías, atendiendo en cierto grado eso, a la carga tributaria que en excesos ejercen los sujetos activos del tributo.

Es por todo el repertorio anterior, que el sistema de coordinación fiscal esté vinculado originalmente con la sesión de prerrogativas legítimas, que promuevan la liberación tributaria de la doble o múltiple imposición, sin embargo, como normas fiscales, se conglomeran de tecnicismos y formalismos excesivos que tienden a la inequívoca interpretación y al sosiego por parte de los contribuyentes para acatarlas.

4.2 Órganos de Gobierno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no encuentra en ninguna normatividad válida, una concepción básica que lo defina, e incluso muchos titubean al designarle género, por eso, arriesgadamente, se hace una interpretación de la ley reglamentaria del mismo, para precisarlo como un conjunto ordenado de elementos jurídicos, políticos, sociales y económicos, estrechamente relacionados entre sí, que ligan y le dan coherencia a las actividades de derecho financiero, tributario e impositivo que realizan los diferentes orbes de un estado Federal. Como institución que se crea, requiere de orden y estructura que dilate su eficiente existencia, por lo que se le proveyó con órganos de gobierno que, según la normatividad que le dio origen, rigen este entablado sistema, y son, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), la Comisión Permanente, el Instituto Nacional de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) y la Junta de Coordinación Fiscal (JCF), además de las autoridades hacendarias federales

como el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos y el Coordinador General con Entidades Federativas de la SHCP.

La mayoría de los anteriores, tienen origen a principios de la década de los setentas, más concretamente, en la convocatoria a la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de los Estados Coordinados y la SHCP que se celebró en la ciudad de Chihuahua en 1972, pues en este evento, se crea la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados⁵⁰. Un año después son celebradas la segunda y la tercera reunión, en las cuales se da origen al Indetec que sería a la postre el órgano técnico del sistema. Sucesivamente, son realizadas 3 reuniones adicionales sin mucha importancia, pero es en la séptima reunión que se presenta un anteproyecto para una nueva ley de coordinación fiscal, que se siguió trabajando hasta su aprobación, el día 27 de diciembre de 1978, claro entrando en vigor hasta el primer día del año 1980⁵¹.

4.2.1 Las Reuniones Nacionales.

Normativamente, la RNFF es el órgano supremo del SNCF y es integrado por los representantes de las haciendas públicas del gobierno federal y de cada una de las 32 entidades federativas, dado que se incluye el distrito federado. Este órgano de decisión, es reunido por lo menos una vez al año a convocatoria de la secretaria de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente; y se

⁵⁰ COLMENARES P., David (1999), "Retos del federalismo fiscal mexicano" en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999, p. 418.

⁵¹ SNCF (2010), Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en www.sncf.gob.mx, consultada, febrero de 2010.

preside por la combinación del Secretario de Hacienda y del funcionario con mayor jerarquía de la entidad que es sede, si no están disponibles, son sus representantes los que eligen la presidencia.

Aunque sus obligaciones son meramente protocolares, de entre las facultades de mayor relevancia, se encuentran la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del sistema. También aprueba los reglamentos de la propia RNFF, de la Comisión Permanente, del Indetec y de la JCF.

4.2.2 La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Un segundo órgano es, la Comisión Permanente, delegación de encargo formada con la SHCP y ocho entidades. Es presidida, de manera similar al anterior, por el Secretario de Hacienda o por el Subsecretario de Ingresos y por un titular de entre las ocho zonas hacendarias del país que estén participando en la Comisión.

Las 32 entidades se representan únicamente por ocho de ellas, lo que se debe a los diversos grupos o departamentos estatales hacendarios, en los que es dividida la república en atención a su cercanía geográfica⁵². Cabe señalar que esta representación es rotativa dado que los funcionarios que la integran fungen por dos años y se renuevan anualmente por mitad, es decir, cada año hay cuatro nuevos integrantes y al siguiente se renuevan el resto.

⁵² La integración de los grupos se presenta en el cuadro 1 del anexo.

La Comisión Permanente, que en realidad no lo es como tal, celebra entre ocho y diez reuniones por año, mismas que se convocan por el Secretario de Hacienda, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de sus miembros. Algunas de estas reuniones son 'cerradas' porque solo participan sus ocho miembros permanentes, pero llega a haber reuniones 'ampliadas' en las que se solicitan a los 32 secretarios de finanzas locales, debido a la importancia nacional del tema a discutir.

Su función preponderante, además de emitir dictámenes técnicos, es el de vigilar la creación de los fondos que la Ley de Coordinación establece, procurara su incremento para luego controlar su distribución entre las Entidades, así como, la liquidación y pago de participaciones a los Municipios.

Tanto la RNFF como la Comisión Permanente son instancias que surgieron antes de la creación del SNCF actual, lo más seguro, es que fue como una respuesta a la necesidad de tener un espacio de diálogo y negociación en temas de intereses compartidos para las entidades y el gobierno federal.

4.2.3 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

En su anacronismo, el Indetec, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que funge como secretariado técnico del SNCF y de la Comisión Permanente. Es un cuerpo cofinanciado y, cogobernado, por todos los que intervienen en la coordinación fiscal. Su presupuesto, es otorgado en mitad por la SHCP y la otra mitad por las 32 entidades federativas, tomando en cuenta la

proporción de lo que recibe del Fondo General de Participaciones, situación a leguas injusta, dado que la federación es la que obtiene más del 80% de los ingresos tributarios.

De entre las funciones del organismo se pueden destacar: la de realizar estudios al SNCF, a la legislación tributaria vigente en la Federación y en las entidades; emite sugerencias encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr una 'más equitativa' distribución de los ingresos entre los niveles federados; es el consultor técnico de las haciendas públicas locales, ya que promueve su desarrollo técnico y capacita a sus funcionarios fiscales bajo el desarrollo de programas aprobados por la RNFF.

4.2.4 La Junta de Coordinación Fiscal.

Esta Junta se integra por tantos representantes designen los miembros de la comisión permanente. Es un organismo, que además de no contar con una buena estructura en la ley, se le ha encargado la formulación oficial de los dictámenes técnicos que solicite la hacienda federal cuando esta los necesite para darle resolución a los recursos de inconformidad presentados por los contribuyentes afectados con el incumplimiento de las disposiciones del SNCF. Esta Junta que surgió por el año de 1990, sólo funciona como una instancia que emite su opinión respecto de los casos que se le presentan, por lo tanto, es cuestionable su jurisdicción y eficacia. Su sustento jurídico, es tan solo, el artículo 24 de la Ley de Coordinación fiscal.

4.2.5 Los Grupos en la Coordinación Fiscal.

Para el funcionamiento de la SNCF, existen dos órganos de apoyo que se encargan de dar seguimiento y operatividad a los temas en discusión del mismo, buscando nuevas vías para su avance: los Grupos Técnicos y los Grupos de Trabajo.⁵³

4.2.5.1 Los Grupos Técnicos.

Los Grupos Técnicos tienen su origen, no en ley, sino en la ‘conveniencia’ de que las entidades federativas adheridas al SNCF conozcan de manera oportuna y eficaz, los planes, programas y la normatividad que instaura la SHCP en relación con las facultades que les fueron delegadas en materia de administración de ingresos federales.

Este tipo de grupos fueron impulsados unilateralmente por la SHCP, por lo que evolucionan de acuerdo a la política impositiva federal de cada sexenio, teniendo que ajustarse a las reformas legales y los cambios en el esquema de la colaboración administrativa. Los grupos se dividen por subsistemas, que se nombran de acuerdo con el asunto que tratan, como: sobre recaudación; sobre auditoría fiscal; sobre aduanas y comercio exterior; sobre contabilidad gubernamental, presupuesto, gasto federalizado, política financiera y deuda pública; entre las más rescatables.⁵⁴

⁵³ SNCF (2010), óp. cit. Consultada, marzo de 2010.

⁵⁴ ídem.

4.2.5.2 Los Grupos de Trabajo.

Los Grupos de Trabajo son órganos de apoyo que crean tanto la Comisión Permanente como la RNFF, tienen la finalidad de coadyuvar con todos los demás órganos del SNCF en el estudio, análisis y formulación de propuestas relevantes para el mismo. Cada grupo de estos, se ocupa de una materia específica, pudiéndose organizar en Comisiones si el tema lo amerita, y debiendo emitir informes que la Comisión permanente revisa.

Los Grupos de Trabajo fueron usados por primera vez, en la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios Federales, celebrada en Mazatlán, Sinaloa, en abril de 1973, pues los funcionarios de las entidades necesitaban desahogar sus dudas y plantear propuestas técnicas para intentar mejorar la administración tributaria.

Actualmente los grupos de trabajo abordan diversos asuntos, enfatizando en: la vigilancia del sistema; las fuentes de ingreso local y potestades tributarias; estudio de la fórmula de distribución de participaciones federales y; deuda pública estatal y municipal.

Instruido sobre los coloridos órganos de gobierno del SNCF, y a pesar de su análisis tan crítico, al igual que la ahora doctora Acevedo⁵⁵, se considera que tanto la RNFF como la Comisión Permanente han sido piedra angular para el desarrollo del sistema como instancia insustituible de la comunicación entre Federación y Estados y de intercambio de experiencias administrativas, hecho que

⁵⁵ ACEVEDO G., Dolores (1987), "La coordinación fiscal entre la federación y los estados: el caso México". El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Tesis de Licenciatura en Administración, p.85-86.

ha permitido un importante avance en sus relaciones fiscales y un mayor desarrollo técnico.

Sin embargo, de entre las vastas limitaciones de los órganos del sistema, a diferencia de lo que se quiso hacer en las distintas convenciones nacionales fiscales, resalta el que estos órganos solo tengan un carácter deliberativo y propositivo y no puedan, mucho menos pretendan, imponer sus resoluciones a la Federación ni a los Estados⁵⁶. Además, es que los órganos del sistema fueron fundamentalmente diseñados para la colaboración administrativa, coordinación fiscal, armonización tributaria y participaciones, pero devenida la incorporación del gasto federalizado a partir de 1998, según Michel Uribe⁵⁷ se introdujeron problemas para los que aún no existen “los mecanismos suficientes y una definición más formal para que los organismos cuenten con autoridad real ... en lo que se refiere a los temas de gasto público y deuda”, ya que también intervienen otras dependencias del ejecutivo, como la SEP, SS, SSP y SEDESOL, por lo que “no son consideradas (las instituciones del SNCF) con el peso que merecen, ya que las decisiones fundamentales para que las mismas prosperen, están prioritariamente determinadas por la aceptación del ejecutivo federal en cuanto a la reglamentación y normatividad administrativa, o bien, dependen de que el gobierno federal envíe iniciativas de ley al Congreso de la Unión para que puedan ser analizadas y en su caso aprobadas”.

⁵⁶ ACEBEDO G. Dolores, óp. cit. p.84.

⁵⁷ MICHEL U., Hugo Alberto (2003), “México: Evaluación del Sistema de Federalismo Fiscal y Escenarios Futuros Seleccionados”. En la revista: Enfoques Alternativos del Federalismo Fiscal en México, Indetec, Guadalajara, 21-111.

Continuando con el pensamiento del profesor Michel Uribe, la idea de que exista un organismo político que se reúna anualmente y que funcione en forma paritaria no es mala, el problema es que no ha funcionado como dice el modelo, “dando mandatos y verificando el funcionamiento del resto del sistema”⁵⁸. No ha funcionado porque, en la práctica, la Hacienda Federal ejerce su omnipotente poder, estableciendo su dominio y manipulando sus resultados al resto de los participantes.

En relación al Indetec, este ha estado detrás de la toma de decisiones del sistema, apoyando a las entidades federativas en la implementación de los convenios, capacitando y certificando funcionarios locales, sirviendo como secretariado técnico del sistema, haciendo su función y cumpliéndola adecuadamente. Sin embargo, la verdad es que las entidades federativas requieren de un organismo que vea hacia el futuro, que haga una planeación estratégica y prospectiva, que sí ayude a determinar las vías por las que ha de transitar el federalismo del siglo XXI.

4.3 Convenios De Colaboración Administrativa.

La estructuración de una parte del comportamiento del federalismo fiscal mexicano, a luz de todos conocido, está en la ley de Coordinación Fiscal de 1980 que ha previsto la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación, y faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a celebrar con las

⁵⁸ MICHEL U. Hugo Alberto, óp. cit. p. 3.

entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.

Peculiarmente, y para dar a la administración tributaria compartida características que aseguren la uniformidad del sistema en todo el país, el texto de los convenios celebrados con cada una de las entidades es idéntico, pues solo así se puede garantizar que los contribuyentes reciban igual trato en todo el territorio nacional.

Estos convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, suelen comprender las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, potestades que son ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades; especificando los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas.

Dichos convenios se publican en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y suelen surtir sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación, pudiendo dar en cualquier momento, la Federación o la Entidad, por terminados parcial o totalmente los convenios a que se has suscrito.

Un singularísimo precepto, lleno de subrogación potestativa, es el artículo 14 de la actual Ley de Coordinación Fiscal, pues señala que las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, son consideradas, cuando ejercen las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como

autoridades fiscales federales. Por lo que, en contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con ese precepto, sólo proceden los recursos y medios de defensa que establecen las leyes federales. Y por si fuera poco, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que conserva la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios de interpretación y de aplicación para las disposiciones fiscales y de fijar también, las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos, mismas que se conocen como Resolución Miscelánea fiscal.

Ahora bien, cuando una entidad recauda ingresos federales, los debe concentrar directamente a Secretaría Hacendaria, rindiendo cuenta pormenorizada de esa recaudación. Según la Ley, la Secretaría de Hacienda debe hacer también, y directamente, el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo de Participación, con el imperativo además, de poner a disposición la información correspondiente para calcular esas cantidades. Ahora, suele establecerse en los convenios, cuando existe el acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente, es decir, que al ser la Federación y los Estados, deudores y acreedores recíprocos, las cargas se neutralicen.

Pero como buen inversionista, la Federación impuso una pena para cuando ocurra la falta de entero en los plazos establecidos, dando lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establece

anualmente el Congreso de la Unión en relación a los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede y compensa, las cantidades que no son concentradas por la Entidad morosa, contra las cantidades que a ésta le correspondieran en los fondos de participaciones establecidos por Ley.

Ante todo lo anterior, el supremo tribunal nacional, ha venido recitando la idea de considerar a los convenios de colaboración y coordinación fiscal, como actos del derecho internacional, para incluso, tratar de equipararlos como tratados internacionales, tal y como lo reseña la siguiente tesis jurisprudencial⁵⁹:

COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL. Al analizar la naturaleza y los efectos de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas, al tenor de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tales convenciones son asimilables a un tratado internacional que genera estipulaciones a favor de terceros, como se advierte de los precedentes que dieron lugar a las tesis publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, respectivamente, en los Tomos CXXX, página 307 y CXXXI, página 102, de rubros: "INGRESOS MERCANTILES, LIMITACIONES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER IMPUESTO SOBRE." e "INGRESOS MERCANTILES. EFECTOS DE LOS CONVENIOS FISCALES DE COORDINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS DE LOS ESTADOS.". Ahora bien, tratándose de los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas, en términos de lo

⁵⁹ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: 2a. CLXXII/2000. Página: 436

dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, este Alto Tribunal, con base en el análisis de los fines y contenido de tales convenciones, llega a la conclusión de que éstos también son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a los referidos convenios de adhesión, quedará suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente Legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.

Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Sin embargo, y en opinión del que escribe, tal aseveración contrasta con la soberanía delegada de los Estados, misma que la Constitución ha limitado, prohibiendo que los mismos celebren convenios con Estados extranjeros, es decir, les ha subrogado la calidad de sujetos de derecho internacional, pese a que la receta del artículo 133 constitucional es bien abordada, los convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, no pueden ser socorridos a la jurisdicción de una entidad juzgadora de carácter internacional, por ello, la apreciación de la corte, no se duda, habrá de corregirse o adaptarse.

Tan singularísima es la celebración de estos convenios de coordinación, que la Federación se obliga a entregar a los Estados, a más tardar el día 25 de cada mes, el monto de los anticipos que les corresponden a cuenta de sus participaciones en los Fondos de Participaciones. Así mismo, con motivo de los convenios, se prevé una compensación que las entidades tienen derecho a percibir como resarcimiento a los gastos de administración originados por las actividades que ellas realizan, tales como⁶⁰:

1. La totalidad de los gastos de ejecución, para cuando hayan cobrado.
2. El 50% de indemnización legal, cuando un impuesto sea cubierto mediante cheque, y éste no haya podido cobrarse en la institución.
3. El 35% del monto de impuestos, recargos y multas que cobren los Estados, cuando:
 - a. Son determinados en las liquidaciones provisionales facultativas en las leyes de los impuesto al valor agregado y sobre la renta, porque el contribuyente no haya cumplido con la obligación de presentar alguna declaración, y claro, con apego al ejercicio de las facultades de comprobación.
 - b. Los comprobados por localizar errores aritméticos de las declaraciones revisadas.
 - c. Así como los logrados ejerciendo sus atribuciones de cobro mediante el procedimiento de económico-coactivo.

⁶⁰ CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. (2006) óp. cit. Págs. 480-481.

Los convenios mencionados, no dejan de ser acuerdos de las voluntades soberanas entre dos entes que el Estado Nacional les reconoce potestades, derechos y obligaciones, y como tales, en su objeto y consentimiento se valida su existencia, su formalidad y licitud reflejaran su operatividad, pero en apego a lo reprochado, son esos mismos elementos de validación, los que dejan entre dicha su eficacia.

4.4 Mecanismos De Participación En Los Ingresos Federales.

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal maneja la existencia de dos mecanismos por medio de los cuales la Federación transfiere parte de la recaudación hacia las entidades federativas y municipios, uno, el sistema de participaciones federales y, otro, a través de los denominados fondos de aportaciones federales.

Mediante estos últimos, la todopoderosa Federación devuelve a las entidades y municipios la parte que les corresponde de la recaudación de los ingresos en coordinación, y según la legislación, se les denomina e integra como:

- I. Fondo General de Participaciones, al equivalente del 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) o Ingresos coordinados, con fundamento en el artículo segundo de la ley;
- II. Fondos Municipales que en teoría son tres: un primero para municipios con fronteras y puertos por los que se realicen labores de importación y exportación de bienes (con un 0.136% de la RFP); el

segundo para las fronteras o litorales por los que se realice la exportación (con el 3.17% del Derecho adicional sobre la Extracción del Petróleo, que excluye el Derecho Extraordinario sobre el mismo producto); y por último, el Fondo de Fomento Municipal (FFM), equivalente al 1% de la RFP, todos ellos contenidos en los apartados del artículo 2-A de la afanada ley;

- III. Con apego al artículo 4 de la ley, se creó el Fondo de fiscalización, que corresponde al 1.25% de la RFP;
- IV. Existen una especie de cuotas adicionales al impuesto sobre la producción y servicios, en lo respectivo a la venta al público en general de Gasolina y Diesel, donde se destinan algunos centavos para integrar un fondo especial por carecer de nombre, pero cuyos ingresos se distribuyen a razón de 9/11 para las entidades federativas en función del consumo de los combustibles, y de 2/11 para un Fondo de Compensación para las diez entidades más pobres, al menos así lo dice el párrafo tercero de la tercera fracción del artículo segundo transitorio de la ley; y
- V. Por último, pero no menos importante, un Fondo de Extracción de Hidrocarburos, fundado en el artículo 4-B de la ley, y que se integra con el 0.46% del importe obtenido por el Derecho Ordinario sobre hidrocarburos que paga Pemex con el dinero ciudadano, y que se le devuelve en las entidades petroleras.

Los fondos reunidos por la recaudación coordinada, desde luego, se distribuyen conforme a diferentes y complejas formulas, que extensas y liadas de explicar, solo se puede decir que intentan responder al distinto origen y objeto de cada fondo. Contraste pálido que se presenta después de la integración, son una serie de obligaciones sine qua non, no se dan las transferencias fiscales que la Federación debe realizar hacia las entidades y municipios, pero destaca la obligación de destinarlas a ciertos gastos, que según el artículo 25 de la ley, son:

- i. Al fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), por un monto que arcaicamente tenga equivalencia a los gastos del servicio trasferido en 1992;
- ii. Al Fondo de Aportaciones para los Servidores de Salud (FASS), también por un monto equiparable a los gastos del servicio transferido, pero en el año 1997, dado que para estos dos primeros apartados es el artículo tercero transitorio del decreto de 1998, el que les da aplicabilidad, al menos en letra;
- iii. Al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), por el 2.5% de la RFP, tal como lo dice también, el artículo 32 de la Ley ampliamente citada;
- iv. Al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), por el 2.35% de la RFP, monto y especificaciones que amplía el artículo 36 de la ley;

- v. Al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), por el 0.814% de la RFP, según lo manifiesta, todavía, el artículo 39 de la normatividad;
- vi. Al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), por un monto equivalente a los gastos del servicio transferido en el transcurso del año 1998, que en atención al fundamento ya anteriormente expuesto, señala un marco de referencia a las reformas de la ley en comento, auxiliándose del 33 de la misma;
- vii. Al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), cuyo monto se determina anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación, como lo dice el artículo 34 de la Ley; y
- viii. En atención al artículo 46 de la Ley, se destinan participaciones estatales, al Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), por 1.40% de la RFP.

Y por supuesto, cabe aclarar que los mecanismos y fórmulas de distribución de estos fondos, también como las fórmulas de determinación, son de lo más diversos y complejos. Cabe resguardar el atrevimiento a tal ausencia, en que, fue el grado de elegancia en el lenguaje político usado en los textos de coordinación, considerado por los estudiosos en el tema como una burla al intelecto popular, lacustre en el fomento de la conciencia o cultura tributaria entre los sujetos pasivos, temerosos por ende, de las entidades que se ven facultadas con extralimitaciones recaudatorias.

Bajo todo un panorama ya expuesto, la sensación de impericia y adulación que guarda la estructura y el funcionamiento, tanto del sistema de coordinación como el de sus convenios, parece si estar subrogando la generalidad universal que se le concede soberanamente a la Constitución Federal, pero exagera en el uso de la especialización normativa, que en los pocos años de existencia, sigue estando en pañales, redundante y con pocos signos de eficacia social, objetivo último que el sistema de coordinación debe perseguir.

Objetivos.

Objetivo General.

El de analizar la coordinación en el Pacto Fiscal que rige en el país, de manera que pueda darse una reforma jurídico-financiera que optimice la recaudación en los tres niveles de gobierno.

Objetivos Específicos.

- Determinar las circunstancias políticas, económicas y jurídicas que dieron origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Establecer la ineficacia actual de los convenios de colaboración fiscal entre la Federación y los Estados.
- Determinar si existe transgresión de derechos legítimos de los Estados en el actual Pacto Federal Fiscal.
- Proponer adhesiones legislativas suficientes, que formen base de verdaderos mecanismos sectorizados que impulsen el desarrollo regional y que combatan el centralismo recaudatorio.

Hipótesis.

El actual Pacto Fiscal Federal junto con el Sistema de Coordinación, como transgresores de prerrogativas legítimas de los Estados, han provocado un centralismo recaudatorio.

Variables Independientes.

- El Pacto Fiscal Federal instaurado en México, transgrede prerrogativas legítimas de los Estados.

- Las circunstancias financieras, políticas y jurídicas que dieron origen a la coordinación fiscal, se encuentran hoy en día rebasadas.

Variables Dependientes.

- El Pacto Fiscal Federal, margina la libre autodeterminación de las Entidades Federativas en favor de un centralismo recaudatorio.

Justificación.

Respecto de la investigación que se propone, se aprecian intereses encontrados, destacando por un lado, los que buscan en el Estado Federal, la cultura tributaria, sin importar las potestades locales, y por otro, los que ven atacadas las facultades originales de los gobiernos provinciales, por la centralizada fiscalización federal; aún más, el especial interés del que investiga respecto de la tributación concurrencia a la que el contribuyente mexicano está sometido, y del que suele deslindarse en preponderancia del papel que juega la administración ejecutiva local, lo que a los ojos de aquellos interesados puede ser considerado, parte de esa pérdida de identidad regional, que es la alteración soberana ejercida por la Federación mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En atención a los objetivos y circunstancias que dieron origen al Pacto Fiscal en México, esta investigación se adentra al escudriño de las ventajas y

desventajas de carácter político, económico-financiero y por supuesto jurídico, que tiene enmarcado el Federalismo Fiscal y, la marcada tendencia al centralismo recaudatorio, que a las luces de los resultados de la presente, puede apreciarse una operatividad ilegítima de facto, que transgrede la esencia de Sistema Republicano Federal, y con ello, los principios jurídicos base de la armonía y el beneficio colectivo.

Por su parte, y sin dejar de lado el carácter que persigue la investigación, se pretende sea un instrumento de crítica e ilustración social, especialmente para las masas afectadas por los excesos de autoridades fiscales federales, que viéndose con endeble limitaciones, hacen de su arbitrio la guía de su actuar. Además, lo más recurrente en una economía y sociedad tan enclenque como la actual, es que sea menester el entendimiento y creación de una conciencia regional, basada en la ley y en el esfuerzo individualizado, para que en su conjunto se pueda hacer frente a los retos que el destino le tiene preparados a esta gran nación.

Metodología.

El método objeto de uso para la consecución de esta investigación fue, el analítico, pues en su esencia se puede desmembrar el todo que representa el Pacto Fiscal Federal, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, su naturaleza y los efectos que se están resintiendo. El análisis, por observación y examen de un hecho en particular, implica conocer la naturaleza del fenómeno y el objeto del tema que se estudia para comprender su esencia. Este método permitió conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías al respecto.

Para conciliar el método, se siguió la técnica documental, con el objetivo de elaborar un marco teórico conceptual que pueda formar un cuerpo de ideas sobre el objeto de estudio, y así, elegir los instrumentos para la recopilación de información, que serán de primera mano, los documentos que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación, incluyendo libros, revistas, informes técnicos, periódicos, leyes, jurisprudencias y diccionarios, entre otros.

Según la guía de la técnica documental, ésta se respalda en instrumentaciones que recopilan, ordenan, manejan, controlan y discriminan la información, datos y conocimientos afines a la investigación, dentro de las que destacan tanto la ficha bibliográfica y la de trabajo, en sus cuatro conocidas

acepciones, de texto, de resumen, de análisis, que son las más usadas, y algunas de sentido mixto.

CAPÍTULO 5. POTESTADES FISCALES EN LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERADO. SU DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL.

En la nueva realidad de México se hace cada vez más urgente una profunda reforma de las relaciones intergubernamentales. El sistema fiscal vigente no corresponde a esta realidad, ni a las nuevas condiciones de vida y muestra síntomas de caducidad. Por esta razón, la transformación necesaria debe tener una visión de largo plazo, debe también vincular de manera más responsable las potestades de ingreso fiscal y la responsabilidad de gasto de las entidades. El presente capítulo ofrece un diagnóstico del federalismo fiscal actual y hace propuestas para ayudar a contribuir en la evolución de las relaciones intergubernamentales en México.

5.1 Sentido Jurídico Del Pacto Fiscal Federal.

Es claro que el sistema tributario mexicano tiene un objetivo preestablecido y común a muchos otros sistemas tributarios del mundo: sufragar los gastos del Estado a la vez que procura la justa distribución de las cargas, la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de su población. Sin embargo y, a la vez, contiene un conjunto de elementos que como sistema, deben estar armónicamente relacionados para obtener aquellos propósitos que justifican su existencia. Pero en cambio, es tal la maraña de contribuciones, directas e

indirectas, generales, especiales, de emergencia, impuestos, tasas, tarifas, etc. qué bien ha podido decir el "tributologo" alemán Adolf Wagner¹, que hablar de un sistema tributario es inadecuado para el "caos de tributos" que puede verse todos los días.

La actual protección de la economía nacional y el leve incremento del nivel de vida del mexicano, no puede anotarse como un logro de las normas tributarias constitucionales, sino como una consecuencia lógica y esperada, que debía ocurrir con el tiempo y más en este mundo globalizado. Sin embargo, el aumento de la pobreza, el deterioro de la salud, el colapso de los servicios públicos, el desempleo, la crisis global educativa, son muestras de un cuadro nacional que amerita una revisión urgente y profunda de todas las instituciones echando mano del inventario de recursos y posibilidades que aún quedan.

El Estado federal puede ser ubicado en un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados, tal como manifiesta el maestro Tena Ramírez.² El primero tiene un solo centro de decisión, por lo que sus regiones carecen de un gobierno autónomo; en cambio los estados confederados mantienen su autonomía decisoria y pueden tener relaciones con el exterior. En la federación, las entidades pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas

¹ Entrevista a: ENTREVISTA AL CR. OSCAR ABEL COSTAS "Nuestro sistema tributario adolece de graves problemas que hacen que el mismo no sea lo progresivo que debiera y en muchos casos la equidad e igualdad constitucionales quedan vulneradas" 10 de diciembre de 2009. Consultado en: www.ele-ve.com.ar/Nuestro-sistema-tributario-adolece-de-graves-problemas-que-hacen-que-el-mismo-no-sea-lo-progresivo-que-debiera-y-en-muchos-casos-la-equidad-e.html.

² TENA R. Felipe. (2000). "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa. México DF. Páginas 112-113.

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

Entre las fortalezas de los modelos federales, reside principalmente, su compatibilidad con los sistemas económicos que aseguran la producción y provisión eficiente de servicios públicos, reduciendo importantemente los costos en las economías de escala, para beneficio de la ciudadanía. También se propicia la aparición de una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos, aunque finalmente, no se da como debiera, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales.

Sin embargo, y como se verá más adelante, aunque estas potencialidades son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, si existen una serie de factores institucionales, juicios de valor, hasta la propia estructura política y social de cada país, que suelen hacer muy difícil una estandarización de estos beneficios en cualquier sociedad, originando que valorativamente, el grado óptimo de descentralización en un país, pueda no ser el adecuado para otro y viceversa.

Entonces eso, y según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las unidades político-administrativas en que está ya dividido el País, las que están dotadas de potestad tributaria, es decir, la nación, los estados y los municipios. Como se apreció en el capítulo segundo de la presente, la potestad tributaria es lo que en doctrina tributaria se ha denominado como una facultad correspondiente al plano superior y creador del tributo, que se diferencia en mucho de la competencia tributaria porque ésta es solo la facultad o derecho

que tiene el sujeto activo de ejecutar los mandatos de ley y compeler al contribuyente a pagar, realizando todos los actos instrumentales tendientes a ese cobro.

Es así que el poder tributario o mejor dicho, potestad tributaria, tiene una raíz o formulación constitucional, elevada, cuestión que le diferencia también del concepto de competencia tributaria, por cuanto esta última tiene sus fuentes en la ley y en ciertos aspectos, esa ley le suele dejar al poder reglamentario una fijación de los aspectos de competencia tributaria, hecho en el que se nota bastante, la mano e injerencia del presidencialismo actual.

Desde el punto de vista territorial, el artículo 31 constitucional, en su reiterada fracción IV, lleva implícito que las normas tributarias tengan vigencia en el ámbito espacial sometido a la potestad del órgano, con competencia, que pudo haberlas creado. Y en acuerdo con este principio constitucional, es que los municipios no puedan exceder el ámbito espacial de su propio territorio, es decir, que solo pueden gravar los hechos imponibles que sucedan dentro del territorio municipal y no fuera de él. Esta ideología muestra que en el federalismo mexicano no se reconoce a los municipios un vínculo personal con los ciudadanos, pese a ser la célula básica de organización, y por ello no se le faculta, a la hora de ejercer su potestad, optar por un criterio de sujeción que les permita extender su poder de coacción, más allá del ámbito territorial del municipio. Incluso, se puede ver en este sistema actual, que el municipio es como si fuera un menor que debe estar bajo el control paterno de una nodriza estado y un padre federación.

Quizá tal paternalismo, atiende al problema de la sobreimposición o doble tributación, fenómenos que no son inconstitucionales cuando nacen del ejercicio de facultades tributarias en concurrencia, como ya se ha indicado en capítulos anteriores. En el país, un verdadero reparto constitucional de los poderes tributarios y nuevas limitaciones que el mismo texto fundamental pueda imponer sobre el ejercicio de esas facultades, es lo que garantizaría, en alguna medida, la restricción a excesos de entre aquellos entes territoriales, dotándolos también, de cierto grado de autonomía.

Con relación a los intentos hechos en algunos países como Brasil, Estados Unidos y porque no, como México, para contrarrestar la doble imposición, se ha notado que con el temor de vulnerar la independencia financiera en detrimento de la autonomía local, que es la esencia del federalismo, tales intentos de cooperación y coordinación, han sido tímidos, paradójicos e incluso torpes, pues solo se han limitado a arreglos parciales y pragmáticos.

En cambio, en países como Alemania, algo excepcional, fue haber elaborado doctrinas para la tutela fiscal del ciudadano, que le aseguran un derecho constitucional a no ser afectado por una doble imposición, mentalidad que es un deber ya, sea revestida efectivamente, en el federalismo que se considere como tal.

5.2 Prerrogativas Fiscales Legítimas Y Originarias De Las Entidades Federativas.

Una prerrogativa fiscal de una entidad federativa, siendo originaria y legítima, puede ser considerada como el ejercicio de un mandato público que las constituciones locales les confieren a los Congresos de cada estado, para poder imponer a los particulares la obligación de aportar un parte de sus riqueza, ganancias o ingresos, obviamente, cuidando los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad, pero para un destino enfocado al gasto local, que suele ser programado en un presupuesto de egresos que cada año apruebe el mismo organismo.

Señalar un fundamento supremo a tales prerrogativas, además de arriesgado, resulta conflictivo. Aun así, el atrevimiento pragmático de sostener la base de tales facultamientos, se enarbola en dos cuestionados artículos de la Constitución Federal, en primer lugar, el artículo 124 que literalmente señala que, “todas las facultades que no estén expresamente concedidas por la constitución nacional a funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, precepto ya antes mencionado, y del que se reitera, ser reproducción fiel respecto del sistema federal estadounidense, pero completando la sintaxis de la idea, también hay que aludir al artículo 40 de la norma suprema, pues es este el que fundamenta la autonomía y soberanía de la forma de organización federal en el país, y como principio general, se extiende a los estados federados, reconociéndose en la cultura jurídica, que no se puede hablar de autonomía y soberanía sin prerrogativas tributarias, poder que lo legitima, y que con su

ausencia no podría darse aquella, pues en un entendido estricto, la soberanía en una entidad federativa implica el ejercicio de la potestad tributaria.

Esos dos preceptos discutidos, son los que a final de cuentas, dan vida ideológica a la fracción IV del artículo 31 constitucional, pues generan el cimiento para la potestad tributaria originaria que rige en el sistema mexicano, potestad que nace de una ley fundamental, y se delega, por la Constitución Política, hacia, la federación y las Entidades Federativas, entes de derecho público que bajo este entendido, tienen potestad originaria.

Ahora, hablando de esa potestad primigenia y compartida, porque lo es, nace el problema de la concurrencia tributaria, pues, con apego a una ya vieja jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte³, los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV de la Carta Fundamental facultan respectivamente al Congreso de la Unión y a la Cámara de diputados para imponer en general las contribuciones necesaria para cubrir el presupuesto, de lo que se sigue que tales facultades son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden a las que están reservadas expresa y privativamente al congreso, como aquellas en que puede concurrir con los Estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 Constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias sino que los estados están excluidos de ellas. Si bien es verdad, que por ejemplo el Impuesto sobre la Renta, no está comprendido expresamente en dichas

³ Seminario Judicial de la Federación, página 77 del volumen CXXXII. Amparo en Revisión, 9521/65.

fracciones, ello no impide que la Federación no haga uso de las facultades impositivas en que concurre con los Estados.

Apuntándolo de otra manera, la potestad soberana de la federación casi es ilimitada, no así, lo que corresponde a las potestades de las entidades federativas, pues el sistema de concurrencia que abordó la constitución, contempla limitaciones absolutas y otras relativas para las facultades impositivas de los entes locales. Son los ya anteriormente citados, artículos 117 y 118 de la constitución política mexicana, que en su fondo, fueron abordados en capítulos anteriores.

Lo interesante es identificar como el legislador ordinario, congreso de la unión, no puede atribuirse el imperio de transgredir la soberanía local de las entidades federativas, pues por orden constitucional, aquel no debería poder imponer el concepto de una ley que prohíba o limite, tácita o expresamente, la potestad tributaria de los Estados, fuera de los límites que primigeniamente ya fueron establecidos por esos comentados preceptos.

Ahora, a manera de paréntesis, analizar la pseudo potestades fiscales que posee el municipio, como cedula de la organización territorial, significa para los estados, una ampliación a esa potestad soberana, pues atendiendo al artículo 115 constitucional, se observa que existe una importante diferenciación jerárquica en el sistema jurídico mexicano, que tienen a supeditar al municipio en sus obligaciones recaudatorias a las legislaturas de los Estados o al mismo gobierno federal. Tal ausencia de poder municipal en materia fiscal, se ratifica en la incongruencia que en la fracción V del artículo antes mencionado se aprecia, pues

asume la constitución que el municipio podría tener una autonomía hacendaria, pero limitada por lo que le pueda dictar el congreso local, situación que limita tal autonomía. Lo más frustrante, es reconocer que al no alcanzar un libertad hacendaria, un municipio, se ve coartado e imposibilitado para obtener también su libertad política y administrativa, pues sigue siendo el minusválido ente de gobierno que tiene que beber de las gotas que derraman los otros dos estratos de gobierno.

Bien es cierto que en el sistema federal tributario de México se han fijado competencias expresas a los Estados y a la Federación, para que sus organismos legislativos puedan ejercer la potestad tributaria, el problema radica sin embargo, que casi instantáneamente el marco tributario actual, originó la concurrencia de facultades impositivas que se dan entre los dos, pues existe una gama de materias fiscales que no encuentran restricción en la constitución pudiendo ellos legislar sobre objetos o hechos impositivos análogos, que construyen el multitributarismo en contra del contribuyente, quien empieza a ver con más respeto a la esfera federal, que a la local.

5.3 Ventajas Y Desventajas De La Coordinación Administrativa Y Fiscal.

Aunque constitucionalmente no existe una prohibición expresa para que un ingreso no sea gravado por más de un sujeto activo, cualquier política fiscal del presente y del pasado, puede calificar a la concurrencia impositiva como injusta, que coexistiendo en un mismo territorio, una Federación, Entidades Federativas,

un Distrito Federal y muchísimos Municipios, y a falta de precisiones fundamentales en cuanto a las potestades impositivas de estos, el Estado Mexicano noto rápidamente, la abominada doble concurrencia.

Con este fenómeno, sintomático del caos tributario, y para contrarrestar los perjuicios que los contribuyentes estaban repercutiendo, se ensayó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como capacet de distribución de las fuentes de ingresos entre los entes soberanos, demarcando competencias legislativas y las actividades administrativas entre ellos, con el fin de colaborar en beneficios de los mismos y de los gobernados. Sin embargo, este no fue la solución rotunda al problema, pues oponiéndose a la esencia natural de la estructura federal, el S.N.C.F., configuro normativamente, el empírico centralismo fiscal que el país venia soportando desde hace ya unas décadas. Con este sistema, la federación, reforzó su hegemonía y se convirtió en la todopoderosa líder de las potestades financieras y fiscales en toda la demarcación territorial, dando lugares subalternos a la actuación impositiva tanto de los Estados como de los municipios, al grado que la mayoría de estos, sobreviven indefensamente de los recursos que aquella les pueda proveer.

Hay que entender, también, que el sistema de participaciones originalmente cumplía una función resarcitoria a los estados, por aquellos ingresos que dejaron de percibir al formar parte del SNCF, pero con el tiempo, evolucionaron los criterios de asignación, donde entidades productoras de

petróleo, siguen teniendo un beneficio a su favor, percibiendo más de estas por esa cualidad.

Otro referente, es el componente poblacional, pues fue utilizado como una medida valiosa para promover la equidad en la asignación de recursos federales. Sin embargo, actualmente no es claro que esta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que como criterio de distribución de recursos, no toma en cuenta las diferencias que se pueden observar entre entidades, entre sus necesidades, entre los costos para prestar servicios públicos y entre sus capacidades fiscales. Y por si fuera poco, tal criterio no fomenta el esfuerzo fiscal de las entidades, pues hablando de competencia, se da un sesgo a favor de las entidades más grandes.

En lo que a los municipios toca, la coordinación les dejó como principales fuentes de ingreso, las participaciones federales que les son asignadas por las legislaturas estatales y el mal gloriado, impuesto predial. Pues aunque este tiene un alto potencial como fuente de recursos, no es óptima su explotación, más que nada, porque muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado o con actualizaciones, careciendo aparte, de una capacidad técnica suficiente. Para darse una idea, la recaudación del predial en México, según la columna de Arturo Lino⁴ en el Periódico el Sol de México, actualmente representa el 0.2% del PIB del

⁴ LINO, Arturo (2010). “México, entre los peores recaudadores de predial”. Columnista de Finanzas en el periódico Sol del México. Organización de Editores Mexicanos, México 30 de abril del 2010.

país, cuando en Brasil o Chile es del 4%, y eso cuando en México no es uno de esos años de mala recaudación, en que puede ser cercana o menor al 0.1%.

Queda claro que en el presente, la unidad de gobierno esencial es el municipio y no la federación, no obstante, se viven actualmente obstáculos que alejan la recaudación a nivel municipal, como por ejemplo, la corta duración de las administraciones municipales y la regla de no reelección, factores institucionales que desalientan la introducción de reformas fiscales, que si bien pueden tener altos costos políticos inmediatos, traen beneficios en términos de mayor recaudación en años más adelante. Y el más significativo obstáculo para mejorar la recaudación municipal, son las restricciones que limitan la capacidad del municipio para legislar directamente sobre materias fiscales.

Más sintomáticamente, se puede observar a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, el órgano máximo de la SNCF, que conforme lo apuntado en el capítulo que antecede, tiene más bien, facultades consultivas, pues sus recomendaciones no tienen que ser acatadas. Y también, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que discute y aprueba la asignación de participaciones como órgano de vigilancia, se ve carente de facultades para modificar los aspectos principales del sistema de coordinación fiscal. Esta evidencia manifiesta que, ambas instituciones fiscales, no son más otra cosa que un foro a través del cual, la SHCP indica a las autoridades hacendarias estatales, los lineamientos a seguir, incluso a pesar de la oposición de algunas entidades.

Finalmente, pero no por ello menos importante, hay que denotar la hegemonía política que el partido en el poder deja en la coordinación, pues apreciado bajo el mandato del PRI, el control directo e indirecto por parte del presidente sobre los puestos en la administración pública en general, modificaban los incentivos de los actores políticos, promoviendo principalmente que la rendición de cuentas se diera hacia el presidente y el partido, quedando los representados en segundo plano, cosa que con el gobierno del cambio, no cambio mucho.

Conglomerando, el centralismo político -que arrastro el rubro de lo económico- que ha vivido México a lo largo de los años, ha debilitado ya las instituciones del federalismo mexicano, desde el Senado de la República, – que cada vez tiene menos facultades financieras aun cuando representa a los Estados- hasta los organismos de coordinación fiscal y los propios gobiernos estatales y municipales, hecho que deteriora y contradice la esencia de la estructura federal del país.

5.4 Análisis Entre La Eficacia Y Los Problemas De La Coordinación Fiscal.

El federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental, el de establecer una combinación óptima entre el centralismo y la descentralización en la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno que conforman una nación. Su potencial como forma de gobierno reside, precisamente, en

aprovechar las ventajas que cada uno de estos dos procesos tienen respecto a la eficiencia y la equidad para proveer de bienes y servicios públicos.

Bajo esa combinación, incluso podría ser correcto decir, que el poder central, tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional, rebasan el ámbito local o regional, ya que de no reconocerse de esta manera se provocarían serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos. Por su parte, los gobiernos subnacionales –el estatal y los municipales- pueden ser más eficientes y eficaces para desempeñar funciones que se circunscriban a su localidad, factores cuya movilidad no rebasan su jurisdicción. Sin embargo, el conflicto se manifiesta en el terreno de los recursos financieros, pues estos son necesarios para cumplir con las competencias asignadas originariamente.

Bajo esa tendencia, y en especial en los países en desarrollo, sobre todo latinoamericanos –de entre los que no se escapa México-, los gobiernos suelen extralimitarse en la concentración de funciones y recursos que les corresponderían primigeniamente a los gobiernos subnacionales. Con este marcado centralismo, el modelo federal disminuye su potencial, a tanto que, llega a anular los beneficios de la descentralización, la mayor capacidad de respuesta a las exigencias de los ciudadanos, la mayor transparencia, responsabilidad y la sensibilidad de las

preocupaciones locales, casi como lo señala el teorema de la descentralización del economista W. E. Oates⁵.

Así se tiene que el federalismo, implica la existencia de un Pacto, convenio que por virtud de él, las partes firmantes dan surgimiento a un nuevo orden de gobierno, que se encargue de la funciones públicas en una implicación nacional, mientras los gobierno Estatales y los municipales, solo mantienen competencias vitales para el cumplimiento de sus objetivos, cuando les va bien. Es quizá por ello, que sea necesario un acuerdo básico entre las distintas fuerzas políticas del país y los actores de escena del desarrollo nacional, particularmente, en los tres órdenes de gobierno, para precisar las responsabilidades en el gasto y las potestades de ingreso y de deuda que le debieran correspondan a cada uno. Una revisión a fondo, tanto de los principios legales como de la estructura y los mecanismos económicos y jurídicos que en la coordinación hacendaria están vigentes, ya no es necesaria porque ya están hechas muchas, lo imperioso ahora es echarlo a andar, procurar que el sistema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno sea producto de un legítimo consenso, para que tenga pleno sustento

⁵ Teorema de la descentralización de Wallace Oates, en una traducción libre, que indica lo siguiente: "Para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones". OATES, Wallace. (1972). "*Fiscal Federalism*" Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York. Citado por: YÁÑEZ, José. "Principios A Considerar En La Descentralización De Las Finanzas Públicas". Estudios públicos de la Universidad de Chile. Noviembre de 1993. Página 340. Consultado en: www.cepchile.cl/dms/archivo_1296_1271/rev45_yanez.pdf

constitucional y contribuya efectivamente al desarrollo equilibrado de las distintas entidades y regiones que conforman la Nación mexicana.

Con un punto de vista constitucional, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es desafiado por un par de disyuntivas a considerar, primero que las bases constitucionales de este sistema se sustentan en la concurrencia, pero también en la transferencia de facultades tributaria a la federación, con las leyes y convenciones que este sistema idealizo.

El profesor y licenciado Roberto Hoyo D'Addona⁶, categorizado como el constructor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aclara que efectivamente existe en la constitución un régimen de concurrencia impositiva donde el Congreso se eleva en facultades especiales de la que las legislatura locales no pueden acceder, y que dentro del cuerpo de la norma elemental, también se distraen las participaciones, como mandato de hacerlas, de las contribuciones federales exclusivas para los estados. Lo que sí, no pudo proveer este magister del federalismo mexicano, fue el paso evolutivo que la coordinación tuvo por encima del poder legislativo, pues la Federación a través de sus órganos, instituto leyes con impuestos especiales federales que empezaron a ofertar participaciones a los estados, a cambio de la sesión de parte de sus prerrogativas legítimas, lo que deforma la esencia del sistema, concentrando la recaudación total federal.

⁶ HOYE D'ADDONA, Roberto. "La Coordinación Fiscal en México" documento presentado en el seminario con la Fundación Alemana, diciembre del 1984. Citado por: GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos, "Descentralización fiscal y desarrollo regional: avances y retos futuros", pagina 57.

En opinión particular, el poder tributario de los estados no puede ser considerado como producto de una cesión del gobierno federal, debido a que la potestad tributaria aprecia ser irrenunciable, imprescriptible, indelegable y no es patrimonial. También, el poder tributario estatal es originario, incluso, el estatal básicamente precede al federal.

Adoptando una postura semitradicionalista, puede decirse que la coordinación fiscal si proporcionó ventajas a los estados, a través de participaciones y del solaz a la múltiple imposición; pero siendo empíricos, también vino a señalar restricciones que imponen a su poder tributario las diversas leyes fiscales federales o los convenios. Asimismo, la participación de los estados y municipios en la recaudación tributaria, se volvió menos dinámica que la del orden federal, llegando a considerar el grueso de la población a los órdenes de gobierno local, como ineficientes e inaptos para ejecutar las funciones de recaudación y de control en la administración tributaria.

No queda duda que es obligación del gobierno federal, garantizar un desarrollo equilibrado y sostenido de toda la federación, pero en México, el ISR, el IVA y algunos impuestos especiales, son la principal recaudación del país y claro, están bajo el dominio del gobierno federal, plano en el que la coordinación, esos foros de convergencia fiscal que fueron creados por el sistema, adquieren la atención jurídica, económica y ciudadana, que se interesan ya por lo que pasa en torno a la concurrencia tributaria, al ingreso, al gasto, al crédito público y privado, y

aunque poco entendidas, también a las transferencias fiscales del orden federal, o mejor dicho central, hacia los estados.

La finalidad de la presente, no había sido otra más que la de, evidenciar públicamente que, en la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno federal, es impensable o casi nula la posibilidad de que las entidades federativas puedan participar definiendo la política económica de su nación, que aunado con la excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que los estados y los municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial, simples espectadores de las decisiones centralizadas, vivencias actuales que el contribuyente cautivo sufre y de las que ya no está de acuerdo. Traducción, es el momento para realizar una reforma a gran escala de las instituciones federalistas en el país, las condiciones no son las mismas que décadas atrás, y de adoptar una postura pasiva, se dará la extinción de prerrogativas soberanas que le son inherentes a pueblo mexicano.

CONCLUSIONES.

Una vez hechas las consideraciones teóricas y las críticas del tipo jurídico al Federalismo Mexicano, también al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se tienen arrojadas por esta investigación, conclusiones que adoptan las siguientes posturas:

Que la forma federal de gobierno en el país, se adopta tras la entrada en vigor en 1824, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, con un sistema de prestaciones contrario al actual, donde los Estados Federados recaudaban y daban parte de sus ingresos para sostener la Federación.

Que “el milagro mexicano”, facilitó la entrada real de los Estados Federados al Pacto Fiscal Federal, tras fracasar los primeros intentos de Convenciones Fiscales.

Que la actual Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, contempla un sistema de concurrencia en las potestades tributarias, entre los niveles de gobierno federalista, donde la coordinación provoca que la recaudación sea bastante centralizada.

Que la Coordinación Fiscal involucra instrumentos que atraen el ingreso, tanteando las diferencias financieras de las regiones, pero que no incrementan el poder recaudatorio del fuero local, lo que significa, que la federación tiende a

recabar una porción mayor de ingresos, que el conjunto de todas las Entidades Federales.

Que Brasil y Alemania, son ejemplos de innovación en el campo del Federalismo Fiscal, que atribuyen facultades especialmente prometedoras a la jurisdicción municipal y local, resguardándolas en sus respectivas normas fundamentales; sin embargo México, ha utilizado maquinadas adaptaciones jurídicas del sistema Norteamericano.

Que es evidente, la inexistencia de un fundamento constitucional real, que sustente en debida forma, la operatividad del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, factor que ha permitido ineficacias en su vida jurídica, de ahí la necesidad imperante de que se contemple un sustento mayor a la ley que lo rige en la actualidad.

Que las estructuras orgánicas que gobiernan el SNCF, al carecer de coacción y obligatoriedad en sus decisiones, se consideran apenas, como otros más instrumentos de control por parte de la Hacienda Federal, para con las haciendas locales.

Que los procedimientos de asignación de recursos y participaciones dentro del sistema analizado, manejan una exagerada especialización de los conceptos financieros y de política económica, que solo demuestra impericia y una fuerte adulación, en vez de evocarse a una simplificación a favor del beneficio social.

Que el espíritu del Federalismo Fiscal, debería ser, la consagración como garantía individual, a no ser dañado por la doble tributación, lo que trae aparejadas, difícilísimas modificaciones a los fundamentos constitucionales de las potestades fiscales de los tres niveles de gobierno.

Que se reconoció, la existencia primigenia de facultades tributarias en los Estados de la Federación, ya que estos vieron luz antes del Pacto Federal; limitarlas, subrogarlas y reprimirlas con un Sistema de Coordinación tan fallo, atenta contra la soberanía que el artículo 40 de la Constitución General a dictado, lo que es, una contradicción al espíritu federalista.

Que el SNCF aletargó los estragos de la múltiple tributación, pero trajo también un aletargamiento del desarrollo regional, lo que contrasta con el sobredesarrollo recaudatorio que la Federación ha logrado, sometiendo a los contribuyentes cautivos de una manera por demás centralizada.

Que dado el actual estándar de crisis económicas mundiales, el devenir de las aperturas comerciales y las nuevas estrategias tecnológicas y de mercado, se puede apreciar que es el momento ideal, y necesario para emprender una reforma estructural a fondo, de todos y cada uno de los elementos del Federalismo Fiscal Mexicano, reacondicionando los elementos que le permitan sustentar el Pacto Federal, pero desechando los elementos que atrasan a los sectores productivos del país, para cultivar y adoptar nuevas estrategias potestativas dentro del orden jurídico nacional. Se estima, estar aún a tiempo de hacer lo correcto.

PROPUESTA.

Por las conclusiones vertidas anteriormente, por las diminutas e indolentes disposiciones de división de competencias tributarias plasmadas en la regla madre, por la generalidad del federalismo que pretende el artículo 124, por las anfibologías de los articulados 117 y 118, y por las inexactitudes de las fracciones VII y XXIX del artículo 73, todos ellos de la Constitución Federal, se vuelve indispensable para el desarrollo financiero y tributario de todas las regiones del país, una reforma pensada, que adicione y concentre las disposiciones más trascendentes y plenas, en la debida distribución de las cargas de trabajo tributario entre los Estados, Municipios, Distrito Federal y la misma Federación. Por eso, es recomendación de esta tesis, dar entrada a una añadidura constitucional que debiera tomar, la siguiente forma:

Al artículo 31 constitucional, en su fracción IV, la cual dice:

“Artículo 31.-Son obligaciones de los mexicanos:

iv. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Para quedar de esta manera:

iv. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, del Estado y Municipio en que residan, de conformidad de los principios

de la universalidad, proporcionalidad y la equidad, tomando como base imponible la capacidad económica de cada persona física y en su caso, de cada persona moral o entidad que resulte obligada. El establecimiento de cada una de las contribuciones, deberá hacerse respetando el principio ordenado por el artículo 124 de esta Constitución.

La anterior sugerencia de cuerpo legislativo intenta significar: Primero, que la Federación solamente debería poder establecer contribuciones en materias que conforme al artículo 124, además de las expresas, le están encomendadas de manera exclusiva, tal como lo viene haciendo y sin la intervención de ningún Estado o Municipio. Segundo, que los Estados Federativos, solo dentro de sus respectivos territorios, pueden fincar contribuciones en las materias no reservadas de manera exclusiva a la Federación, es decir, que el gran abanico de acción les pertenece a éstos. Y tercero, que los Municipios, ahora podrán establecer contribuciones, con la observancia de las legislaturas locales, en esas materias que no están reservadas de manera exclusiva a favor de la Federación ni de los Estados, considerando como materias reservadas exclusivamente a los Municipios el gravar la renta de las personas físicas vecindadas en el territorio municipal, en base a la proporción de las actividades que le generan riqueza en ese determinado espacio jurisdiccional, dado que es éste el gravamen con mayor margen recaudatorio en la actualidad; así como el impuesto predial sobre toda clase de bienes inmuebles asentados en ellos; significancia que alentaría la creación de un órgano desconcentrado de la Tesorería de cada ayuntamiento,

especializado en la gestión, fiscalización y auditoría de las contribuciones que a este nivel le pertenecen, que posea la cualidad de operatividad libre, eficaz y expedita, más en contacto con el sujeto pasivo de la contribución.

Cabe inferir, que la coordinación fiscal en un grado constitucional, debe no solo adoptar mecanismos de trabajo recaudatorio, sino también de protección social y de consumo, por lo que las contribuciones coordinadas que se establezcan sobre el valor agregado deberán ser, discutidas y limitadas, en aquellos bienes de consumo que son de uso generalizado y común entre las clases marginadas y pobres de cada región.

Al artículo 73 de la Constitución, en especial a su fracción VII la que actualmente manda:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;”

Se recomienda una adhesión de la forma siguiente:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto que se programe anualmente, pudiendo gravar materias y actividades relacionadas con la explotación y aprovechamiento de los recursos o bienes que esta Constitución ha encomendado de manera expresa y exclusiva a la Federación, en especial los que ampara el artículo 27 de este cuerpo de leyes.

Igualmente, el Congreso podrá imponer contribuciones, sobre toda clase de actividades de carácter mercantil que se realicen en la zona económica exclusiva, espacio aéreo y los referentes territorios sujetos a actividades de comercio exterior. Además, para expedir la Ley de Coordinación Fiscal, o de reformarla cuando sea necesario; en la que se deberán regular aquellas materias y actividades que serán susceptibles de doble tributación, por existir facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y Municipios. Dicha ley tendrá como objetivo el de regular las contribuciones, así como su recaudación y posterior distribución entre la Federación, los Estados y los municipios, lo cual se hará de manera equitativa, procurando el desarrollo equilibrado y armónico entre éstos.

Con una reforma así, se pondrían las bases para llevar acabo otras reformas a distintos ordenamientos y convertir a los Estados y Municipios en verdaderos factores de desarrollo.

En la Ley de Coordinación Fiscal, se deberán hacer las modificaciones que permitan establecer las transferencias necesarias para los Estados y Municipios con menor desarrollo. Para ello, muy diligentemente se deberán dejar a la Federación, únicamente los recursos tácticos suficientes, es decir, los necesariamente indispensables para la satisfacción de su operatividad interna y los que le permitan realizar las encomiendas que la Constitución General y leyes federales le han otorgado, así como los ineludibles para hacer el tipo de

transferencias y poder lograr un mejor equilibrio en el desarrollo entre las Entidades Federativas del país.

Por último, al articulado primicia de esta investigación, el del numeral 124, es de sugerirse las siguientes adhesiones:

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

Para quedar de esta forma:

Artículo 124. Serán facultades reservadas a los funcionarios y organismos federales aquellas que expresamente ha concedido esta Constitución, las que no podrán contrariar las facultades originarias que poseen los Estados, y será una Ley de Coordinación emitida por el Congreso de la Unión y ratificada por la mayoría de los Congresos Locales, la que velará por la convivencia armónica de aquellas facultades en las que exista concurrencia.

Este fragmento da cierre al ideal de reivindicación de potestades que se ha venido evocando, ameritado, a partir del choque de poderes soberanos que tanto la Federación como lo Estados por su naturaleza poseen, pues pretende que, sea la armonización de las ideas y circunstancias regionales las que, en debate, puedan hacer surgir una disposición jurídica general que delimite facultades y amplifique la operatividad que se debe tener en cada una, dejando claridad en las

ambigüedades que actualmente se dan en su interpretación y evitando los excesos en que los entes incurren cuando obtienen poder de un elemento que no les ha de pertenecer.

Se anhela, sean estos cambios los que lleven a un verdadero Federalismo Fiscal y a una verdadera descentralización y fortalecimiento Estatal y Municipal. Mientras no se den cambios en el origen, la estructura y mando del poder fiscalizador, mientras se sigan dando pequeñas mejoras sin firmeza e insuficientes, no se tendrá un verdadero Federalismo Fiscal en México.

ANEXOS.

- Anexo 1.

Cuadro A1.- Integración de las zonas en el S.N.C.F.							
Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7	Zona 8
Baja California	Chihuahua	Hidalgo	Aguascalientes	Guanajuato	Distrito Federal	Chiapas	Campeche
Baja California Sur	Coahuila	Nuevo León	Colima	Michoacán	Guerrero	Oaxaca	Quintana Roo
Sonora	Durango	Tamaulipas	Jalisco	Querétaro	Estado de México	Puebla	Tabasco
Sinaloa	Zacatecas	Tlaxcala	Nayarit	San Luis Potosí	Morelos	Veracruz	Yucatán

Fuente: SHCP y *Ley de Coordinación Fiscal* vigente.

BIBLIOGRAFÍA.

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. (2004) “Derecho Fiscal”. Editorial Themis, México. 616 páginas.
- BRAVO PADILLA, Itzcoatl Tonatuih (2000) “Fundamentos para la transformación del Federalismo Fiscal en México” Cámara de Diputados México. 54 páginas.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. (2007) “Derecho Fiscal I” Sexta Edición, Editorial IURE editores, México 539 páginas.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. (2006) “Derecho Fiscal Constitucional” Tercera Edición, Editorial OXFORD UNIVERSITY PRESS, México 483 páginas.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Fiscal. Primera parte. Volumen 2. A-J.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. (2006) “Finanzas Nacionales y Finanzas Estales”. 2ª. edición UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 429 páginas.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. (2003) “Derecho Financiero Mexicano”. 25ª. edición. Editorial Porrúa, México 1042 páginas.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. (2005) “Principios de Derecho Tributario” Quinta edición, Editorial Limusa, México, 244 páginas.

- GARCÍA LEPE, Carlos. “El Proceso De Colaboración Administrativa En Materia Fiscal Entre La Federación Y Las Entidades Federativas.” Página 87.
- GIL VALDIVIA, Gerardo. (1999) “El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 102 Páginas.
- JEFFERY, Charlie. “Recasting German Federalism: The Legacies of Unification Recasting German Federalism”. Editorial Pinter, Londres, Inglaterra, 1999.
- KAYE, Dionisio J. y KAYE TRUEBA, Cristián. (2000) “Derecho Procesal Fiscal”. 6ª edición, Editorial Themis, México 464 páginas.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. (2000) “Introducción Al Estudio Del Derecho Tributario Mexicano.” 15a Edición. Editorial Porrúa, México 337 páginas.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. (2000) “Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México.” 2ª. Edición. Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, RAP 27, enero-marzo 2000. 346 páginas.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. (2002) “Derecho Fiscal.” 2a Edición. Oxford University Press, México, 325 páginas.
- SORIA ROMO, Rigoberto (Et-al) (1999) “Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.” Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México 70 páginas.

- TENA R. Felipe. (2000). "Derecho Constitucional Mexicano". 15ª edición. Editorial Porrúa. México DF. 675 Páginas.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge. (2002) "Régimen Jurídico del Comercio Exterior" Editorial McGrall Hill, México, 486 página.

REVISTAS.

- AYALA ESPINO, José. "La Reforma fiscal en México: ¿Modernización Tributaria o Nuevo Pacto Fiscal?" En: Comercio Exterior, noviembre 2000, volumen 50, número 11.
- BARRIGA DELGADO, Emilio y Vázquez Cotera, Daniel. "México: desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas" en: Comercio Exterior, octubre de 2006, volumen 56, numero 10.
- COLMENARES PÁRAMO, David. "La Reforma Tributaria y el Pacto Fiscal" En: El Mercado de Valores, agosto 1999, año LIX número 8.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Benigno "Se Revitaliza el Sistema Nacional de coordinación Fiscal" En: Puntos Finos, año VII volumen XXVII número 168, julio 2009.
- HAMDAN. "Federalismo Fiscal en Crisis" En: ejecutivo de Finanzas, septiembre 2003, año XXXII número 9.

- LINO, Arturo (2010). "México, entre los peores recaudadores de predial". Columnista de Finanzas en el periódico Sol del México. Organización de Editores Mexicanos, México 30 de abril del 2010.
- MORA BELTRAN, Jorge Armando. La Ley De Coordinación Fiscal Y El Reparto De Los Ingresos Fiscales. Revista: Puntos Finos 2ª. Quincena de mayo 2008.
- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. "¿Existe el Federalismo o Centralismo Fiscal en México?" En: Defensa Fiscal agosto 2007, año 9 numero 103.
- SEMPERO X. Jaime. "Refecciones sobre el Federalismo Fiscal en México". En: Comercio Exterior, mayo 1999, volumen 49, numero 5.
- WATTS, Ronald "Federalismo fiscal en Alemania." Instituto de Relaciones Intergubernamentales, Universidad de Queen Kingston, Ontario Canadá. Diciembre, 2000.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

- CRANDALL R. (2004). "Mexico's Domestic Economy", en *Mexico's Democracy at Work: Political and Economic Dynamics*. Lynne Reiner Publishers, Estados Unidos. En Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_M%C3%A9xico
- Crónicas Congreso de la Unión. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/53/1er/Ord/19850910.html>

- Declaratoria A La Nación Y Acuerdos De Los Trabajos De La Primera Convención Nacional Hacendaria. Conferencia Nacional de Gobernadores. Consultado en: www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo. (2004) "Historia Y Evolución Del Federalismo En México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo." México. 13 de agosto. <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/index.html>
- Retos y perspectivas de la Economía Mexicana en el Siglo XXI, presentación PPT de la Universidad Veracruzana. <http://www.uv.mx/invest/Econom%EDa%20Mexicana-20Retos%20y%20Perspectivas%20en%20el%20Siglo%20XXI%202.ppt>
- www.indetec.gob.mx
- www.ordenjuridico.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.sncf.gob.mx

LEGISLACIÓN.

- Código Fiscal de la Federación. Última reforma publicada el 7 de diciembre de 2009.
- Constitución Fundamental de la República Federal de Alemania. Última enmienda del 26 de noviembre del 2001

- Constitución Para Los Estados Unidos De América. Última enmienda publicada el 25 de septiembre del 1995.
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil. Última reforma aplicada el 05 de mayo del 2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2010.
- Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada el 24 de junio de 2009.