

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN



**COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN
ADMINISTRATIVA, COMO BASE DEL FEDERALISMO**

FISCAL EN MÉXICO

Tesis

Que para obtener el grado de
MAESTRO EN CONTADURÍA

Presenta:

Jaime Roberto Guerra Pérez

Director de Tesis

Lic. Ángel Miguel Morales Calderón

DEDICATORIAS

A parte de mi amor, le dedico a Paloma esta
Tesis, resultado del esfuerzo y dedicación,
motivados por ella.

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a su Madre, por permitirme disfrutar
la vida, y prepararme para ella.

A mis padres, por su cuidado y amor que me
brindan, uno desde el cielo y el otro en la
tierra.

A Jorge Topete, por permitirme con su ejemplo
reafirmar el compromiso y lealtad que se debe al
servicio público.

RESUMEN

Mediante esta tesis, se analiza la coordinación fiscal y la colaboración administrativa como base del federalismo fiscal en México.

Para lo anterior, se realizó un estudio de cada una de las tres áreas citadas, mismas que no obstante estar directamente relacionadas entre sí, requieren de un análisis individual, para lograr la conjunción de diversos elementos que permitan contar con las bases indispensables para emitir opiniones y recomendaciones sobre el tema de tesis.

En este tenor, en el presente estudio se señalan primero los antecedentes históricos que nos dan los conocimientos necesarios para conocer el tema, y lograr introducirnos en los siguientes capítulos en los que se analiza el Federalismo Fiscal, la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa.

Dentro del Capítulo III, se estudia el Federalismo desde un punto de vista doctrinal, describiendo su conceptualización, objetivos y modelos. Asimismo, se presentan las visiones de las actuales administraciones públicas Federal y Estatal, mismas que se obtuvieron de las descripciones de su respectivos Planes de Desarrollo.

En el capítulo siguiente, entramos al estudio de la Coordinación Fiscal en México, describiendo los distintos elementos que sirven de base para ella, y que se encuentran agrupados básicamente en lo que hoy se conoce como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para este análisis, también se describen los recursos que la Federación entrega a los estados y municipios, derivados de dicha coordinación, así como de los recursos que el Estado de Baja California entrega a sus municipios.

Posteriormente, se analiza lo relacionado a la Colaboración Administrativa en México, estudiando la situación actual que impera en el país, derivada de la suscripción por parte del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los diferentes Gobiernos locales, de Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, vigentes a partir de 1997.

En el último capítulo, se describen diversos elementos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que ha sido importante en México como base de la unión de los estados en la lucha por conseguir mejor distribución de atribuciones y recursos.

En el apartado de Conclusiones y Recomendaciones, se plasman diversas ideas y propuestas que derivaron del estudio y análisis de cada uno de los aspectos que abarca la presente tesis.

ÍNDICE

	página
DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
RESUMEN	IV

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1	Planteamiento del problema	2
1.2	Objetivos de la investigación	4
1.3	Justificación del caso de estudio	4
1.4	Propuesta metodológica	5
1.5	Definición de términos	6

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1	Antecedentes históricos del Federalismo	8
2.2	Origen del Federalismo en México.....	11
2.3	Antecedentes históricos de las bases del Federalismo en México	13
2.4	Antecedentes históricos de la Coordinación Fiscal en México	14
2.5	Antecedentes históricos de la Colaboración Administrativa en materia fiscal en México	20
2.6	Desarrollo de la Coordinación Fiscal en Baja California	33

CAPÍTULO III. FEDERALISMO FISCAL

3.1	Conceptualización de Federalismo	37
3.2	Objetivos del Federalismo	38
3.3	Modelos de Federalismos	41
3.4	Federalismo Fiscal y Teoría de la Descentralización	46
3.5	Importancia del Federalismo Fiscal en México	48
3.6	Visión de la actual administración pública Federal	50
3.7	Visión de la actual administración pública del Estado de Baja California	51

CAPÍTULO IV. COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

4.1	Competencia tributaria en México	54
4.2	Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México	59
4.3	Las participaciones Federales para los Estados y Municipios	
4.3.1	Participaciones por ingresos federales	63
4.3.2	La Recaudación Federal Participable	65
4.3.3	El Fondo General de Participaciones	66
4.3.4	El Fondo de Fomento Municipal	68
4.3.5	La Reserva de Contingencia	69
4.3.6	Otras participaciones a Estados y Municipios	70
4.4	Participaciones Estatales a favor de los Municipios del Estado de Baja California	71
4.5	Aportaciones de la Federación a Estados y Municipios	
4.5.1	Origen de los Fondos de Aportaciones.....	72
4.5.2	Estructura de los Fondos de Aportaciones	74

CAPÍTULO V. COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

5.1	Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal	82
-----	---	----

5.2	Tipos de Colaboración Administrativa	84
5.3	La Colaboración Administrativa Fiscal en México	86
5.4	Convenio de Colaboración Administrativa vigente.....	88
5.5	Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa	91
5.6	Incentivos Económicos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa	94

CAPÍTULO VI. PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

6.1	Antecedentes	103
6.2	Propósitos y alcances	105
6.3	Objetivos	106
6.4	Estructura	107
6.5	Metodología	108
6.6	Fases de desarrollo	108
6.7	Mesas de trabajo	110
6.8	Propuestas y principales aportaciones	113

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

FUENTES CONSULTADAS

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatal y municipal, han adoptado históricamente distintas modalidades. En la actualidad, en materia tributaria las relaciones económicas entre los diferentes niveles de gobierno tienen lugar en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual entró en vigor en 1980, cuando se sustituyó el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado, promulgándose simultáneamente la nueva Ley Nacional de Coordinación Fiscal, vigente a la fecha.

Este sistema, nació derivado de la impetuosa necesidad de coordinar las potestades tributarias que prevé la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917, ya que ésta brinda la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno, establezcan tributos sobre un mismo supuesto impositivo, es decir, permite lo que comúnmente se le conoce como la doble tributación. Esta circunstancia, generó a los contribuyentes grandes cargas fiscales, y a las autoridades una gran complejidad administrativa.

Actualmente las Entidades Federativas del País, se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que implica que cada una de ellas deba suspender la aplicación de las contribuciones locales que establezcan ~~contemplan~~ la misma base tributaria de algún impuesto o derecho de carácter federal. A cambio de esto, la Federación entrega a los gobiernos locales, un porcentaje de su recaudación fiscal, denominado “participaciones”.

Ese esquema, ha permitido disminuir la carga impositiva de los contribuyentes, pero como contraparte de ello, no sólo se ha puesto en riesgo la autonomía de los Estados, si no que, muchos de ellos han inhibido el crecimiento de sus ingresos propios, convirtiéndose en dependientes absolutos de los recursos que les entrega la Federación.

Las cifras actuales de la composición de los ingresos de Estados y Municipios, resultan alarmantes, ya que más de un ochenta por ciento de sus recursos provienen de las llamadas aportaciones federales y de fondos contenidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A la par del citado Sistema de Coordinación Fiscal, la Federación, Estados y Municipios, han venido celebrando convenios de colaboración administrativa, a través de los cuales, se confieren atribuciones federales, tanto a las Entidades Federativas como a los Municipios; sin embargo, estos dichos convenios no han logrado equilibrar las competencias de los diferentes órdenes de gobierno, ni un justo reparto de sus fuentes de financiamiento.

Nuestro país, constitucionalmente se encuentra formado como una republica federadativa, y por consecuencia, el aspecto tributario debe seguir la misma estructura, es decir, *las facultades impositivas deben basarse en un verdadero federalismo fiscal.*

En este contexto, el presente trabajo pretende profundizar en el análisis de la coordinación fiscal y la colaboración administrativa en México, para efecto de que se logre visualizar, desde una perspectiva propositiva, el rumbo que lleva nuestro país en materia de federalismo fiscal.

A través de las conclusiones que se obtengan del presente estudio, se pretende también, que los protagonistas de las actuaciones gubernamentales comprendan la necesidad de un gobierno auténticamente federal, que por medio de un sistema fiscal justo, otorgue a los Estados y Municipios el peso específico que les corresponde de acuerdo a sus capacidades, e impulse sus potencialidades, como un conjunto de actuaciones tendientes al mencionado federalismo fiscal.

En los últimos años, el gobierno federal ha otorgadobrindado a los gobiernos locales, mayores atribuciones en materia fiscal, lo que les ha permitido allegarse de mas recursos para satisfacer el bien común que demandan sus habitantes. Esto no ha sido suficiente para lograr el fortalecimiento e independencia económica en que debe basarse un sistema regido bajo el federalismo fiscal.

En la medida en que se logre fortalecer la autonomía administrativa y financiera de los Estados y Municipios, será posible impulsar el perfeccionamiento de la gestión gubernamental desde una perspectiva regional.

~~JAIME ROBERTO GUERRA PEREZ~~

I.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Revisar de manera comparativa los antecedentes históricos del federalismo fiscal en México y de otros países que cuentan con este sistema fiscal.
- Analizar los antecedentes, evolución histórica y sustento legal de la Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa en México.
- Presentar la situación actual en materia de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa de las Entidades Federativas frente al Gobierno Federal.
- Describir las ventajas y desventajas que, en su caso generan a las Entidades Federativas y a los Municipios, la conformación actual de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa.
- Proponer un sistema de distribución de recursos fiscales, en el que se fortalezcan las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de los Municipios.
- Evaluar la necesidad de una redistribución de las facultades que los tres órdenes de gobierno ejercen en materia fiscal.

I.3 JUSTIFICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

El federalismo fiscal como una base sólida y equitativa de coordinación gubernamental entre los tres órdenes de gobierno, genera dentro de un marco de legalidad beneficios importantes, no solo a los gobiernos, sino también a los particulares, ya que en última instancia, los gobiernos locales son los que se encuentran mas cercanos a la población y por ende a sus problemas y necesidades.

Por lo anterior, es necesario efectuar un estudio de la situación que enfrenta nuestro país en esta materia, para efecto de proponer las bases que permitan visualizar, desde una perspectiva regional, el rumbo que lleva nuestro país en materia de federalismo fiscal.

Consideramos indispensable fortalecer el federalismo fiscal en México atendiendo la problemática financiera nacional, entendidas éstas como las finanzas públicas de la Federación, de las Entidades Federativas, y de manera muy importante también, las finanzas de los Municipios.

Con lo anterior, se pretende que los protagonistas de las actuaciones gubernamentales comprendan la necesidad de un gobierno auténticamente federal, que por medio de un sistema fiscal justo, reconozca a los Estados y Municipios un mayor competencia en esa materia.

El presente estudio se considera necesario, debido a que de sus resultados y propuestas, se pretende encausar un esfuerzo coordinado que a su vez, proponga un fortalecimiento e independencia económica de los Estados y Municipios, como base de un sistema que debe ser regido bajo el federalismo fiscal.

Además, la distribución actual en el ámbito de la competencia fiscal, hace necesario Redefinir de manera transparente el ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno, a partir de criterios que mejoren la recaudación y administración de los impuestos y eleven la eficiencia del gasto.

Es decir, en la medida en que se logre fortalecer la autonomía administrativa y financiera de esos niveles de gobierno, será posible un desarrollo pleno, que impulse el perfeccionamiento de la gestión gubernamental en beneficio de la sociedad mexicana.

Es por ello, que resulta indispensable, analizar las disposiciones relacionadas a esta materia, con el fin de construir un federalismo fiscal que no canalice las finanzas públicas de un nivel de gobierno para financiar a otro, sino que su principal objetivo se centre en el fortalecimiento de las finanzas de los tres niveles de gobierno, canalizando mayores recursos y responsabilidades a los Estados y Municipios, a fin de vincular los ingresos y los gastos en cada nivel de gobierno y, con ello, acercar efectivamente las decisiones al contribuyente.

I.4 PROPUESTA METODOLÓGICA

Para efecto de desarrollo del presente estudio, se indagarán y analizarán los antecedentes históricos del Federalismo Fiscal en el mundo, enfocándonos principalmente en nuestro país. Así mismo, se buscarán los antecedentes de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa en México.

Para lo anterior se analizarán diversas fuentes bibliográficas, y entrevistará a varias personalidades que han tenido una significativa participación en el desarrollo del Federalismo Fiscal en el país y en particular en Baja California.

En un segundo momento, en este estudio se analizará separadamente cada institución que forma parte de esta tesis, como lo son el Federalismo Fiscal, la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa. El análisis se centrará tanto en el marco teórico y normativo, como en consideraciones prácticas del tema.

Así mismo, nos enfocaremos en recopilar doctrina sobre los temas de estudio, analizando las diversas corrientes que se han sustentado al respecto.

Del análisis anterior, se proseguirá a vincular entre sí las tres instituciones, con el fin de concluir si resulta necesaria la redefinición de la estructura actual de facultades en materia fiscal y de distribución de los ingresos públicos.

I.5 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

COORDINACIÓN: (Del lat. *coordinatĭo, -ōnis*). 1. f. Acción y efecto de coordinar 2. f. *Gram.* Relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro. *Real Academia de la Lengua Española.*

Vertiente de planeación que abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades del Gobierno federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los convenios de desarrollo social celebrados por el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la federación y los estados derivados del contenido de sus respectivos planes y programas. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*

COORDINACIÓN FISCAL: Mecanismo que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal; y dar las bases de su organización y funcionamiento. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*

COORDINACIÓN HACENDARIA: Esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la Federación, los Estados y los Municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federalización de funciones para una

adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto.
Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.

PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO: Facultad legal que tiene para imponer y recaudar tributos a cargo de las personas sometidas a su competencia territorial, para estar en condiciones de cumplir con las atribuciones que le están encomendadas. *Mayolo Sánchez.*

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO

Diversos especialistas en esta materia marcan como antecedentes de lo federal a las alianzas confederadas que celebran los individuos y los pueblos para enfrentar situaciones importantes, como la guerra; sin embargo, de acuerdo a Enrique Aguirre Saldívar, ese antecedente dista mucho del federalismo en su calidad de decisión política fundamental del Estado moderno. (Aguirre Saldívar Enrique; 97; 88)

Por su parte Karl Loewenstein, nos dice que la denominación del Estado federal se utilizó por primera vez en el siglo XVIII como término opuesto al de confederación, aunque no fue hasta el siglo XIX cuando la doctrina alemana, al describir el sistema norteamericano, le da su contenido preciso. (Loewenstein Karl; 1983; 354)

A partir de entonces, surgieron diversos Estado federales que han servido de modelo, como los son los siguientes:

Estados Unidos de América: 1779;

Suiza: 1848;

El Reich Alemán: 1871.

Sin embargo, algunos autores consideran que los planteamientos de una teoría del Estado federal se remontan mas atrás, pues es posible considerar el Sacro Imperio Romano Germánico, en su configuración resultante de la Paz de Westfalia de 1648, como un estado común, en cuyos diversos territorios se asienta respectivamente un estado particular, subordinado a aquel Estado superior. Aquí nos encontramos ya con el modelo de un Estado compuesto por otros estados, en el que los derechos de soberanía se han repartido entre el *Reich* y los poderes Territoriales.

Montesquieu, afirma en libro EL espíritu de las leyes, que la organización federal surgió como una gran convención por la que sus miembros, sin perder su propia personalidad,

colaborarían en la obtención de objetivos superiores; la federación nace como una sociedad de sociedades que ofrece dos beneficios: i) uno interno, consistente en la libertad e igualdad de sus socios, y ii) otro externo, por el que se busca unidad y fuerza ante la comunidad internacional, brindando seguridad a todos los que en ella se han agrupado. (Montesquieu citado por Aguirre Saldívar Enrique; 97, 89)

Por otro lado, desde el punto de vista sociológico y cultural, el federalismo encuentra su origen en la sociedad misma que es de naturaleza esencialmente federalista. El pluralismo y la multiplicidad de sujetos e ideas son una constante en toda comunidad humana donde se establece por consenso un poder general. El estado en el que se encarna ese poder como único, será unitario, pero también este poder general puede estar separado en varias unidades, como ocurre en la federación, donde la distribución de competencias entre los poderes es determinada por las circunstancias históricas o por el equilibrio de las fuerzas sociales.

Desde el punto de vista histórico, político y constitucional, los Estados Unidos de América ha sido considerados como el país fundador del modelo de Estado federal. Fueron sin duda los precursores de esa nación como Washington, Jefferson, Adams, entre otros, quienes con la experiencia acumulada por el movimiento independentista de las trece colonias de la costa del Atlántico, legitimaron institucionalmente al federalismo, al expedirse la Constitución de 1289 que implanta al Estado Federal contemporáneo.

Desde 1765, cuando se reúnen formalmente en Nueva York representantes de las trece colonias para impugnar el impuesto del timbre fijado por el Parlamento Británico, hasta la Convención de Filadelfia de 1787, en que se adoptó el federalismo como forma de Estado, los Estados Unidos de América vivió una intensa experiencia política, que básicamente se podría subdividir cronológicamente de los siguientes momentos:

- i) Decisión de independizarse del imperio británico a raíz de una serie de imposiciones lesivas al desarrollo y la libertad de las colonias, sobre todo de índole fiscal y comercial.
- ii) Guerra de independencia. Que surge por consenso de las colonias después de una serie de convenciones en las que se puso a prueba su interés por aliarse y consolidar un frente común ante los británicos.

- iii) Definición y adopción del régimen federalista. Esta época, que duró poco más de diez años estuvo llena de ensayos, aciertos y errores, de un pueblo norteamericano decidido a encontrar la mejor forma de gobierno, conservando al mismo tiempo sus características peculiares y su autonomía local.

De acuerdo a la Constitución de 1787, los Estados Unidos de América definieron los objetivos que buscaban a través del federalismo, los cuales pueden resumirse en los siguientes:

- i) Formar una Unión mas perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central;
- ii) Establecer la justicia, a través del reconocimiento y respeto de los derechos elementales de los hombres.
- iii) Asegurar la tranquilidad interna, para lo cual el gobierno federal creado por al Constitución tenía que se bastante consiente para proteger a los estados en contra de la invasión extranjera y de rivalidades y violencia dentro del país.
- iv) Proporcionar los medios de defensa común, dividiendo la responsabilidad defensiva entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- v) Promover el bienestar general, para lo cual se invistió al gobierno federal de trascendentales atribuciones en materia económica, financiera y comercial.
- vi) Asegurar las bendiciones de la libertad, inscribiendo un capítulo de garantías tendientes a salvaguardar la más preciada cualidad humana.

2.2 ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Hoy en día existe una gran discusión sobre la autenticidad del federalismo mexicano, toda vez que para algunos, es una simple importación forzosa del modelo norteamericano, por lo que se le atribuye un vicio de origen al considera que el federalismo no fue producto de nuestra propia experiencia política y cultural, sino la adopción por decreto de un modelo ajeno y contrario a la tradición centralista de México.

Durante el siglo XIX, el federalismo se utilizó como bandera política del grupo insurgente, liberal y republicano identificado con el rito masónico y yorkino americano. En este sentido, hay quienes afirman que el federalismo mexicano es una obra artificial de la voluntad de los constituyentes de 1824, en tanto que otros, sostienen. Por otro lado se afirma que si el federalismo sirve para centralizar poderes dispersos, como en el caso de los Estados Unidos de América, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, como en el caso de México, Brasil o Canadá, y por lo tanto sostienen que el federalismo mexicano nació por convicción. No obstante los diversos puntos de vista, las diferentes corrientes concluyen en que el federalismo mexicano es diferente al federalismo norteamericano por la sencilla razón de la historia y los hechos vividos por ambas naciones son distintas.

México adoptó el federalismo desde su nacimiento como Estado soberano en 1824, después de enfrentar fuertes presiones de las provincias y de los ayuntamientos que cansados del centralismo político y económico colonial exigían su libertad y autogobierno.

Los antecedentes y mejores ejemplos de lo antes mencionado son los siguientes:

- i) Las diputaciones provinciales, que apoyadas por el padre del federalismo mexicano, Miguel Ramos Arizpe, fueron reconocidas por la Constitución gaditana.
- ii) El histórico y decisivo Plan de Casa Mata(1823), que implantó la autodeterminación de los estados miembros de la federación.

Aun cuando desde el siglo XIX, México asumió como forma de Estado a la federación, durante ese siglo y el siglo XX, aunque formalmente era una federación se ha experimentado un fuerte presidencialismo que generó que los recursos se concentraran en el Poder Ejecutivo Federal y que fuera éste el que dominara también respecto de los otros dos niveles de gobierno.

El federalismo mexicano se ha distinguido de sistemas análogos por la evolución que ha experimentado, transitando lentamente de un centralismo resultado de una herencia colonial, hasta la forma de federalismo que empezamos a vivir en el siglo XXI, en el que puede concretarse de una manera total el verdadero federalismo.

Sin embargo, el camino no ha sido fácil, tan es así que nuestro federalismo se ha enfrentado a una gran disparidad entre los niveles de desarrollo de las entidades federativas, y los mecanismos de distribución de recursos no han sido precisamente el resultado de un consenso entre los distintos órdenes de gobierno, e históricamente no ha contado con la eficiencia necesaria para que se logren desarrollar las administraciones públicas de dichos órdenes, y de esa forma estar en posibilidades de coadyuvar eficientemente al desarrollo integral de cada nivel.

2.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS BASES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

A partir de la promulgación de la Constitución Política Federal de 1824, el federalismo en México ha constituido una parte fundamental de su historia, ya que en ese ordenamiento se le definió constitucionalmente como un país federal, ideal bajo el que se acuerda la distribución política del poder, así como, las características del gobierno. Bajo el concepto de federalismo, se pacta entre las entidades la constitución de un orden superior de gobierno con el objetivo principal de formar una nación única y gestionar el desarrollo de cada una de ellas, fines que se han venido cumpliendo.

Es a partir de la Constitución Federal de 1917 cuando se presentan los principales rasgos del federalismo fiscal en México, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos niveles de gobierno, manteniendo la concurrencia de las facultades impositivas entre la Federación y los Estados, situación sustentada en el principio de que los Estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no se encuentren expresamente reservadas a los funcionarios federales en la constitución.

El marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

Las reformas de 1943 a la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIX, y 117, fracciones VII y IX, iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la federación y los Estados, pues dispusieron que éstos deberán participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

2.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

Derivado de la concurrencia impositiva prevista en la Constitución Federal desde 1917, misma que analizaremos en un capítulo posterior, el sistema tributario operante en México se distinguía por la multiplicidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, dando lugar a un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, por la existencia de demasiadas leyes fiscales, frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria en ámbitos distintos.

En este contexto, los primeros intentos por eliminar los efectos negativos de la concurrencia impositiva y las deficiencias del sistema tributario en México, derivado de la ausencia de una disposición constitucional que delimitara los campos de tributación entre la Federación y los Estados, y la falta de unidad entre éstos en el terreno de la política fiscal, tuvieron como principal antecedente, una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios.

La Primera Convención Nacional Fiscal fue convocada el 22 de junio de 1925, siendo Presidente de la República Plutarco Elías Calles y Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani. Su principal acuerdo fue el relativo a desterrar las practicas alcabalatorias,

delimitando constitucionalmente los campos impositivos de cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, no se llevó a la práctica este acuerdo y, por lo tanto, no se modificó substancialmente el sistema tributario.

La Segunda Convención Nacional Fiscal, fue convocada el 11 de mayo de 1932, siendo Presidente Pascual Ortiz Rubio, y como Secretario de Hacienda aún fungía Alberto J. Pani. En esta convención, se buscó de nueva cuenta delimitar la jurisdicción fiscal de los tres niveles de gobierno, para lo cual se acordó establecer las bases para la unificación de los sistemas fiscales estatales y municipales y la coordinación de ellos con el sistema federal, así como para constituir la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal como órgano técnico-administrativo, capacitado para ejecutar los acuerdos de las convenciones nacionales fiscales.

Asimismo, se establecieron los bases del Sistema de Participaciones a Estados y Municipios en el rendimiento de algunos impuestos federales, como el de energía eléctrica. Ese fue el antecedente para que, diez años después, en 1942 se adicionara la fracción XXIX del artículo 173 a que hicimos referencia en el tema anterior.

La Tercera Convención Nacional Fiscal, se convocó el 04 de octubre de 1947, siendo Presidente de la República, Miguel Alemán y Secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta. Como resultado de esta convención se adoptó la idea de establecer un sistema en el que la Federación y los Estados aprovecharan las fuentes tributarias en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar la concurrencia impositiva (la que constitucionalmente esta permitida), sino el de controlarla y orientarla unificadamente entre ambos niveles de gobierno.

Resultado de estos esfuerzos fue el nacimiento y establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias.

Es en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en el que se presenta el primer convenio sobre rendimientos de la recaudación de un impuesto para los Estado, debiendo éstos participar un porcentaje de esas participaciones a sus Municipios. Ese impuesto correspondía

en 1.8% para la Federación y un 1.2% ciento para los Estado que decidía coordinarse, lo que daba una tasa del 3%.

No obstante ello, en 1948 solo la mitad de los Estados se habían coordinado, por lo que desde ese año y hasta 1969, se estancó el proceso de coordinación.

En 1953, surge la primera Ley de Coordinación Fiscal entra la Federación y los Estados, que contenía procedimientos para suprimir las alcabalas, con sanciones de retención de participaciones a los estados renuentes a coordinarse en materia fiscal.

En 1973 entra en vigor una reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, para establecer una tasa general del 4%, correspondiéndole a los a los estados coordinados por concepto de participaciones, el 45% del total recaudado por este gravamen, que ya era uno de los ingresos más importantes de los estados y de la Federación; además se le entregaba el 4% de lo recaudado por concepto de gastos de administración.

En virtud de las ventajas económicas y nuevas facultades que dicha ley otorgaba, en febrero de 1973 se coordinaron las últimas entidades que faltaban por hacerlo, siendo estas Baja California y el Estado de México, quedando así a partir de ese año coordinados todos los estados con la federación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público amplió el conjunto de facultades que en materia administrativa delegaba a los estados, otorgándoles a partir de 1973 además del manejo de la recaudación, el padrón de contribuyentes y la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, el ejercicio de las facultades de fiscalización, práctica de auditorias formulación de liquidaciones y la determinación de sanciones, en su caso, en lo referente al del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Sin embargo, los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979, no fueron capaces de eliminar el problema de la superposición o múltiple tributación, aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal más sólidos y efectivos.

Es entonces cuando nace la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos niveles de gobierno.

Al respecto, se puede señalar que en 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano que fortalecieron y propiciaron el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los elementos jurídicos que se surgen con él. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, y por otra parte, se formaliza la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal, cuya vigencia se da a partir de 1980 y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado para tal efecto, instrumento que establece las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas.

Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal era armonizar el Sistema Tributario Nacional, por lo que las entidades adheridas al sistema renunciaron a cobrar ciertos tributos locales que se contrapusieran con las limitaciones establecidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cambio de recibir participaciones federales, reglas que fueron establecidas, tanto en el Convenio de Adhesión como en la Ley de Coordinación Fiscal, mismas que hoy en día, con la transformación, presentación y evolución se han manifestado en otros ámbitos de la hacienda pública como el gasto y deuda, las que se han establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, resaltando la importancia y trascendencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en una ampliación en las relaciones intergubernamentales. En este sentido, se logró al reducir de un universo de 525 impuestos estatales y municipales a 67, es decir 458 quedaron en suspenso o fueron derogados; a lo anterior debe aunarse que de los 31 impuestos federales existentes actualmente sólo persisten 11 tributos federales.

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, también, nacen como se conocen ahora, las participaciones a los estados y municipios, por ingresos federales. En ese entonces,

estos recursos se distribuían de una manera distinta a la actual. En este sentido tenemos que para establecer los factores de distribución de participaciones federales que regían en aquel momento, se tomó en cuenta los siguientes conceptos por estado:

- El 45% de la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles de 1979, así como el 4% correspondiente a los gastos de administración.
- La recaudación de 1979, de los impuestos estatales y municipales suspendidos con motivo de la nueva Coordinación Fiscal.
- Las participaciones federales otorgadas directamente al estado y sus municipios, por concepto de impuestos especiales como gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas, aguas envasadas, etc., así como lo correspondiente en su caso por la producción de petróleo.

De acuerdo con lo anterior, se determina constituir un fondo general de participaciones, el cual sería distribuido entre las entidades federativas y estaría integrado por un 13% de la recaudación federal participable, entendiéndose por ésta, la obtenida por la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de hidrocarburos y minería, sin incluir los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos.

A partir de entonces, la distribución de participaciones del fondo general ha tenido cuatro periodos: el primero con carácter transitorio, de 1980 a 1983, en el que las entidades recibieron participaciones en proporción directa a las de 1979, más el importe que les correspondía de los impuestos y derechos que dejaron en suspenso a partir de 1980.

El segundo periodo de 1984 a 1987, cuando se aplicó el artículo 3º, de la ley de la materia, que establecía que las entidades federativas recibirían participaciones hasta por una cantidad igual a la recibida en el año inmediato anterior, adicionada con una cantidad que

resultaba de aplicar el coeficiente de participaciones de cada una de ellas, al incremento del fondo general para el año en que se calculaba. La fórmula de donde se derivan los factores de distribución, premiaban el esfuerzo recaudatorio de las entidades. Aunque en forma desfasada hasta por tres años. Debido al retraso en la recopilación de la información en las declaraciones de los contribuyentes.

En el tercer periodo, 1988 y 1989, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución del Fondo General de Participaciones, cambió. En estos años la distribución rompe el efecto de “SUMA CERO”, ya que las participaciones se integran con el 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado de las entidades, más una participación del fondo ajustado, constituido este con el 13.09% de la recaudación federal participable, aumentando de esta forma el porcentaje total del fondo general de participaciones a un 17.36% de la recaudación antes mencionada.

Cabe mencionar como ejemplo que los factores de distribución que Baja California tuvo sobre el Fondo General de Participaciones, evolucionaron a partir de 1980 de 2.9035% a 3.4261% para el año de 1989, esto a manera de ejemplificar los beneficios que representó la mecánica de premiar a las entidades eficientemente recaudadoras, permitiéndoles incrementar a su vez, la recaudación federal participable.

En 1990, con fundamento en las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se constituyó con el 18.26% de la recaudación federal participable dividiéndose su distribución en dos partes: una, que equivalía al 91.58% del Fondo General y que se distribuía de acuerdo con el artículo tercero de la ley de la materia, vigente en 1987; otra que se distribuía en razón inversa al per cápita que tenía cada entidad de la primera parte del fondo general, la cual equivalía al 8.42% de dicho fondo.

Adicional al 18.26% de la recaudación federal participable que integraba el fondo general, las entidades coordinadas en derechos podían participar del 0.5% de dichos ingresos.

En resumen, por ese año el Fondo General de Participaciones, que era el más importante por su magnitud, se distribuyó en dos partes, las cuales entre 1980 y 1989, correspondían a los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario y que debido a las reformas que tuvo la Ley de Coordinación Fiscal, en el año de 1990, estos fondos se fusionaron.

2.5 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL EN MÉXICO

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido llevado a la práctica mediante la firma de diversos convenios, acuerdos y declaratorias, los cuales se han celebrado entre los Estados y la Federación en los que se expresa la voluntad de las dos entidades con potestad tributaria de apoyar las relaciones fiscales entre ellos. El apuntamiento entre los ámbitos de gobierno señalados ha presentado diversas formas, mismos que se han establecidos en convenios específicos.

Los principales convenios que han coadyuvado al mejor funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Este convenio se enmarca dentro de la obligación constitucional que se le concede al Estado de ser el rector de la vida económica, social, política y cultural, así como el conductor del desarrollo económico y social del país y, de que establezca las bases para la integración y funcionamiento de la planeación nacional. Es decir, en el pacto federal el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal funge como un elemento clave dentro del marco de un federalismo nacional dinámico y perfectible, sujeto a evaluaciones y modificaciones tanto de carácter legal como administrativo.

Dichos convenios son uniformes y se han venido adicionando, durante su período de vigencia con acuerdos específicos con cada Estado, los que se han hecho constatar en documentos conocidos como anexos al convenio, mismos que forman parte integral del convenio.

Por medio de los convenios de colaboración se han redefinido quehaceres y responsabilidades de las Entidades Federativas, Municipios y el Gobierno Federal obedeciendo a la necesidad de instrumentar lo necesario para mejorar la colaboración administrativa entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales en materia fiscal, aprovechando las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y recaudación, premiando a los gobiernos locales con recursos denominados incentivos económicos cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.

Los impuestos sobre los que se otorgan facultades a los Estados para ejercer ciertas facultades originarias de la Federación, se les conoce como impuestos coordinados, y se señalan en el cuerpo del Convenio de Colaboración Administrativa, especificando para cada uno de ellos las obligaciones, derechos e incentivos económicos que corresponden a las Entidades y Municipios.

La proporción que de algunos impuestos federales se le otorgan a las Entidades por la administración de estos ingresos (principalmente recaudación y fiscalización) llega hasta el 100% del recurso recaudado.

A diferencia del Convenio de Adhesión del que únicamente ha existido la versión original y una modificación que data de 1981, de los convenios de colaboración han existido distintas versiones, así se tienen los de 1980, 1984, 1988, 1990 y 1997, mismos que en los años intermedios fueron complementados con diferentes anexos.

A lo largo del tiempo, estos Convenios de Colaboración Administrativa han sufrido cambios y actualizaciones producto de la evaluación y evolución de las nuevas circunstancias y necesidades de la coordinación fiscal en el país. En este sentido, han sido celebrados nuevos convenios y anexos que a su vez han sido sustituidos por otros, con el propósito de que tanto las entidades federativas, como los municipios tengan una mayor o menor participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con ello se promueva una mejoría en los sistemas de administración de los ingresos coordinados.

Uno de los instrumentos utilizados para efectuar modificaciones y adecuaciones a los convenios de colaboración son los denominados "Anexos", los cuales han funcionado como documentos que permiten adicionar los alcances y contenidos de los convenios o de los anexos preexistentes, pero que a su vez se considera que éstos forman parte integral del Convenio que adicionan, muchos de los cuales pasan a formar parte del cuerpo del Convenio siguiente. El número de anexos que llega a tener un Convenio no es fijo, debido a que estos se firman en función de acuerdos entre las entidades federativas y el gobierno federal, con la finalidad de delegar nuevas funciones de administración de impuestos federales.

En este contexto, a partir del año de 1973, al delegar la Federación a los Estados la administración integral del impuesto sobre ingresos mercantiles, nace prácticamente la colaboración administrativa; sin embargo es hasta 1980, que nace formalmente y en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la denominada colaboración administrativa.

Desde el año de 1980, son cinco los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que han celebrado las Entidades Federativas con la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, éstos son los que estuvieron en vigor durante los períodos de 1980 a 1983, 1984 a 1988, 1988 a 1989, 1990 a 1996 y los actuales vigentes a partir de 1997 excepto dos nuevos convenios celebrados por el Estado de Jalisco y el Distrito Federal, que entraron en vigor en diferentes fechas del año 2003.

Al respecto de esta primera etapa de la colaboración administrativa en materia fiscal federal dentro del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, comprendida entre 1980-1983, podemos destacar como hecho significativo la continuidad del instrumento para mejorar la eficiencia en la recaudación de los impuestos federales y algunos cobros que el gobierno federal no recuperaba, en prácticamente las mismas materias en las que ya se venía colaborando, con la salvedad de que el entonces impuesto sobre ingresos mercantiles se sustituyó para dar paso al impuesto al valor agregado.

Con este primer Convenio, dio inicio de manera formal el procedimiento de colaboración administrativa fiscal entre la Federación y los Estados institucionalizada en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del 1 de enero de 1980.

El inicio de esta etapa fue un acontecimiento importante para las administraciones tributarias de las Entidades Federativas, en virtud que les permitió acrecentar y optimizar la experiencia adquirida en la administración del impuesto sobre ingresos mercantiles y en otros gravámenes como el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y una parte de los contribuyentes del impuesto sobre la renta.

En este Convenio quedó establecido que tanto la Federación como los Estados consideran que la administración tributaria compartida mejora el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, al dotar a las autoridades fiscales estatales de facultades que eliminen tramites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal de 1980

En el Convenio vigente durante los años de 1980 a 1983, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado se coordinaron en la administración de ingresos federales, en las siguientes funciones y materias:

Funciones Coordinadas

- I.- Registro federal de contribuyentes.
- II.- Recaudación, notificación y cobranza
- III.- Informática
- IV.- Asistencia al Contribuyente.
- V.- Consultas y autorizaciones.
- VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización).
- VII.- Determinación de impuestos y sus accesorios (liquidación).
- VIII.- Imposición y condonación de multas.
- IX.- Recursos administrativos.
- X.- Intervención en juicio.

Materias Coordinadas

I).- Impuesto al valor agregado.

II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

III.- Impuesto sobre la renta por:

1. Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
2. Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes, sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría; entendiéndose por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
3. Las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.

IV.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.

V.- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.

VI.- Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

Cláusula Transitoria Segunda.- Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

En materia de gastos de administración de los ingresos coordinados convinieron en que el Estado continuara percibiendo los que se determinaron en su origen con el importe del 4% de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles y de los causantes menores del impuesto sobre la renta, sus recargos y multas, los cuales fueron pagados al momento de cubrirse las participaciones correspondientes al Estado.

Asimismo con la celebración de este Convenio se estableció por primera ocasión la percepción por parte del Estado de incentivos por las actividades de administración fiscal. Entre otros en los siguientes conceptos:

- i) 8% por la recaudación por multas administrativas federales no fiscales y 90% para los Municipios.
- ii) 35% de la recaudación en impuestos coordinados por las actividades de comprobación (programa de fiscalización permanente y pagos por autocorrección), determinación, notificación y el procedimiento administrativo de ejecución.
- iii) 80% por determinación derivada de visita domiciliaria o revisión de escritorio.
- iv) 80% por determinación de nueva base pagada por contribuyentes menores.
- v) 100% multas impuestas por el Estado.
- vi) 100% gastos de ejecución cobrados por el Estado y sus Municipios.
- vii) 100% indemnización por cheques devueltos, excepto en un caso en que se determinó el 50%.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal de 1984

Para 1984, se suscribieron nuevos convenios de colaboración, mismos que estuvieron vigentes hasta 1988 que entró en vigor otro convenio.

Este nuevo convenio, confería a los estados, atribuciones similares a las del primer convenio de colaboración vigente a partir de 1980; sin embargo a través de este, se otorgaron dos nuevas atribuciones que representaban un gran avance para las entidades.

Una de estas nuevas atribuciones consistió en facultar a los estados para que pudieran determinar los impuestos y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación. Es importante señalar que en el convenio anterior, los estados solo podían determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los

impuestos, sus respectivos recargos y los gastos de ejecución, derivados del ejercicio de las facultades.

Otro gran avance en este convenio, fue el que los estados pudieran resolver los recursos de revocación presentados por los contribuyentes en relación con los actos realizados por los gobiernos locales. Anteriormente, esta atribución estaba reservada a las autoridades fiscales federales.

Las funciones e ingresos en que se coordinaron los estados y la federación, mediante la suscripción de este convenio fueron:

Funciones Coordinadas

- I.- Registro federal de contribuyentes.
- II.- Recaudación, notificación y cobranza
- III.- Informática
- IV.- Asistencia al contribuyente.
- V.- Consultas y autorizaciones.
- VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización).
- VII.- Determinación de impuestos y sus accesorios (liquidación).
- VIII.- Imposición y condonación de multas.
- IX.- Recursos administrativos.
- X.- Intervención en juicio.

Materias Coordinadas

- I).- Impuesto al valor agregado.
- II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

III.- Impuesto sobre la renta por:

1. Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
2. Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes, sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría; entendiéndose por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
3. Las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.

IV.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.

V.- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.

VI.- Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

En lo que respecta a las percepciones por parte del Estado de incentivos por las actividades de administración fiscal, básicamente quedaron igual que las establecidas en el convenio anterior.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal de 1988

En 1988 se dio la firma de un nuevo convenio de colaboración administrativa, el cual mantuvo en esencia sus aspectos sustantivos, casi en los mismos términos en que se venía operando el anterior convenio, pero con la excepción de una nueva incorporación relacionada con el sistema de participaciones federales, es decir, la incorporación de una retención directa en materia de impuesto al valor agregado, consistente en un 30% de lo recaudado por parte de las entidades federativas. Este hecho permitía la posibilidad de que las entidades federativas rompieran el llamado efecto suma cero de sus participaciones, ya que en la medida que las entidades incrementaran la tasa de crecimiento del impuesto al valor agregado por encima del

promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que significara una disminución de las participaciones para otra entidad.

En este Convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados convinieron coordinarse en las siguientes funciones y materias:

Funciones Coordinadas

- I.- Registro federal de contribuyentes.
- II.- Recaudación, notificación y cobranza
- III.- Informática
- IV.- Asistencia al Contribuyente.
- V.- Consultas y autorizaciones.
- VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización)
- VII.- Determinación de impuestos y sus accesorios (liquidación).
- VIII.- Imposición y condonación de multas.
- IX.- Recursos administrativos
- X.- Intervención en juicio.

Materias Coordinadas

- I).- Impuesto al valor agregado.
- II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.
- III.- Impuesto sobre la renta por:
 - 1.- Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
 - 2.- Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes, sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría; entendiéndose por actividades conexas

las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.

3.- Las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.

IV.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.

V.- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.

VI.- Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

En éste Convenio los Estados continuaron percibiendo "gastos de administración" e "incentivos económicos".

Convinieron en que el Estado continuara percibiendo los gastos de administración de los ingresos coordinados que se determinaron en su origen con el importe del 4% de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles y de los causantes menores del impuesto sobre la renta, sus recargos y multas, los cuales fueron pagados al momento de cubrirse las participaciones correspondientes al Estado.

Continuaron los mismos porcentajes de incentivos por las actividades de administración fiscal establecidos en el Convenio anterior, adicionándose un nuevo concepto derivado del intercambio de información proporcionada por el Estado a la Secretaría de Hacienda. Los principales incentivos fueron los siguientes:

- i) 8% por multas administrativas federales no fiscales y 90% para los Municipios.
- ii) 35% de la recaudación en impuestos coordinados por las actividades de comprobación, determinación, notificación y procedimiento económico coactivo.

- iii) 80% sobre el pago del impuesto sobre la renta de personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.
- iv) 80% por determinación derivada de visita domiciliaria o revisión de escritorio.
- v) 80% por determinación de nueva base pagada por contribuyentes menores.
- vi) 100% multas impuestas por el Estado.
- vii) 100% gastos de ejecución cobrados por el Estado y sus Municipios.
- viii) 35% sobre lo recaudado por la Secretaría de Hacienda en impuestos federales no coordinados, recargos y multas derivados del intercambio de información proporcionada por el Estado a esa dependencia.
- viii) 100% indemnización por cheques devueltos siempre que se haya cubierto el monto de estos a Hacienda, en caso contrario se determinó el 50%.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal de 1990

Un cambio drástico en materia de colaboración administrativa se dio en 1990, donde se firma un nuevo convenio que da marcha atrás en la administración integral del impuesto al valor agregado por parte de las entidades federativas, bajo el argumento que una administración centralizada superaría los problemas técnicos que éste manifestaba bajo la administración de los estados. En contrapartida a esta disminución de la colaboración administrativa, se buscó dar una nueva orientación al convenio para privilegiar las tareas de vigilancia y control fiscal de las obligaciones de los contribuyentes de los impuestos federales, mismo que se manifestó en el cuerpo del propio convenio y en los 14 anexos, en su mayoría orientados hacia las funciones de control y vigilancia de contribuyentes sobre materias específicas.

Cabe señalar, que no obstante la suspensión de las actividades de colaboración administrativa en materia del impuesto al valor agregado, continuó la colaboración en materia del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos para los estados, así como multas federales no fiscales y administración de derechos por uso o aprovechamientos de la Zona Federal Marítimo Terrestre, para el caso de los municipios.

El balance de este periodo comprendido de 1990 a 1996, nos indica que la colaboración administrativa entre la federación y las entidades, más que un mecanismo de descentralización

de funciones tributarias hacia los estados, se convierte en un mecanismo orientado a impulsar la eliminación de la evasión fiscal de los principales impuestos federales, aunque en los hechos sólo lo hicieron en materia del impuesto al valor agregado, aspecto que, sin duda, no estaba previsto por las entidades federativas, quienes en la mayoría habían orientado su organización, estructura y tecnología a la administración tributaria plena de una fuente de alto rendimiento como lo es el impuesto al valor agregado.

Con la suscripción de este Convenio y un Anexo 2, se estableció una nueva filosofía de la función de fiscalización, consistente en la actuación conjunta entre las autoridades fiscales de los Estados y las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en todo el desarrollo de la función, desde la selección y programación de contribuyentes a fiscalizar, hasta la determinación del impuesto omitido, recargos y multas.

En este Convenio la Secretaría de Hacienda y las Entidades Federativas convinieron coordinarse en las siguientes funciones y materias:

Funciones Coordinadas

En Materia de IVA:

- Facultades de comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales en forma coordinada (conjunta) con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección, así como en las oficinas de la autoridad competente.

En Materia de Multas Federales (Municipios)

- Notificar las multas
- Determinar sus accesorios
- Devolver cantidades pagadas indebidamente.
- Conceder autorizaciones.

En materia de Determinación de Ingresos Federales.

- Determinar los impuestos y sus accesorios
- Imponer multas por infracciones al Código Fiscal de la Federación.

Materias Coordinadas

I).- Impuesto al valor agregado, respecto de las funciones que en este Convenio se señalan expresamente.

II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

III.- Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados. También se exceptúan las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

En materia de incentivos, en este convenio, correspondió al estado el 80% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos recaudado por el propio estado en el mes inmediato anterior.

En materia de impuesto al valor agregado, las obligaciones asumidas por los Estados en el ejercicio de la función de fiscalización, quedaron plasmadas en el Anexo 2 al Convenio, así como los incentivos que debieron percibir por las actividades de fiscalización, siendo estas las siguientes:

- i) Por las actividades de fiscalización conjunta en materia del impuesto al valor agregado 100% del monto efectivamente cobrado de los créditos determinados (principal, recargos y multas) por la acción fiscalizadora en dicho impuesto
- ii) En materia de multas impuestas por autoridades federales 100% del importe efectivamente cobrado, excepto las impuestas por autoridades federales no fiscales, en las que la percepción fue y sigue siendo de 98%, correspondiendo un 90% a los Municipios (cuando efectúen la recaudación) y un 8% al Estado.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal de 1997

Para 1997 se firma un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, mismo que rige hasta nuestros días con algunos cambios menores. En este convenio, se da un impulso a la colaboración administrativa al permitirse que las funciones de control y verificación fiscal se ampliaran a otros impuestos federales distintos al impuesto al valor agregado, como es el impuesto sobre la renta, impuestos al activo, impuesto especial sobre producción y servicios. Es así como nacen nuevas facultades para los estados en materia de recaudación, notificación, cobranza, resoluciones de recursos administrativos, intervención en juicios, entre otras. A la par de estas nuevas facultades continuó la colaboración en las otras materias previstas que contenía el convenio anterior.

El presente convenio, lo analizaremos a detalle en el capítulo correspondiente a la Colaboración Administrativa; sin embargo es importante preciar, que fue en esta etapa, cuando se le han transferido mayores atribuciones a los estados, ya que no solo se le otorgaron de nueva cuenta las atribuciones de fiscalización y determinación sin intervención de las autoridades fiscales federales, sino que se les han concedió importantes atribuciones como las administrar el impuesto sobre la renta del régimen de pequeños contribuyentes, así como recaudar el citado impuesto respecto de los pagos estatales del régimen intermedio y de enajenación de bienes.

2.6 DESARROLLO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN BAJA CALIFORNIA

En Baja California, la coordinación fiscal sustentada en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nace a partir de la firma del Convenio de Adhesión al citado sistema, celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Baja California el día 02 de noviembre de 1979, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 28 de diciembre de 2004. A través de este instrumento esta entidad se compromete a suspender los impuestos que tengan el mismo objeto al de impuestos federales. Asimismo, en ese convenio y en los 6 anexos del mismo, se acordaron las bases mediante las cuales la federación entregará a Baja California, las participaciones federales.

Además de ese convenio, el Congreso del Estado, en fecha 31 de diciembre de 1979 emite el Decreto 164, a través del cual suspende la aplicación de los siguientes impuestos de carácter estatal, cuyo objeto coincidía con el de impuestos federales:

- Impuesto sobre Despepito de Algodón;
- Impuesto sobre Hospedaje;
- Impuesto sobre Productos de Capitales;
- Impuesto para la Educación Media y Superior sobre Adquisición de bienes Servicios;
- Impuesto sobre Compra-venta de Alcohol y Bebidas Alcohólicas.

En el mismo decreto, el Congreso modificó otros impuestos estatales, para establecer en el objeto de los mismos, que los actos o actividades que gravan, no comprendían los gravados a su vez por el impuesto al valor agregado.

Asimismo, en el marco de los compromisos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Congreso del Estado emitió los siguientes decretos:

Decreto 11, que suspende la aplicación de impuestos estatales que se indican en el mismo, y modifica la fracción VII del artículo 156. (31 de diciembre de 1980)

Mediante este decreto, el Congreso del Estado, suspendió la aplicación de diversos impuestos estatales, siendo éstos los siguientes:

- Los que regulaban el impuesto predial que causa la posesión de predios ejidales.
- Los relativos al impuesto sobre producción agropecuaria.
- Los relativos al impuesto sobre venta de productos agropecuarios.
- Los relativos al impuesto sobre adquisición de algodón.

En el artículo Primero Transitorio del mismo decreto, contrario a la técnica jurídica, se estableció que los efectos del decreto se considerarán a partir del día 01 de noviembre de 2005, es decir, dos meses antes de la publicación del documento en el Periódico Oficial del Estado.

Decreto 84, que suspende totalmente la aplicación de los preceptos legales respecto de un impuesto determinado. (31 de diciembre de 1981). Mediante este decreto, y con la finalidad de esta acordes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, suspendió de manera definitiva el impuesto sobre arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles.

Mediante la Declaratoria de Coordinación en materia Federal del impuesto sobre adquisición de inmuebles de la Federación, con el Estado de Baja California, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 1983, a diferencia de los demás convenios, no fue el Estado quien se comprometió a suspender un impuesto local, sino que fue la Federación quien señaló que suspendía la aplicación en el territorio de Baja California, de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de inmuebles.

Ahora bien, mediante este sistema no solo previó la coordinación en materia de impuestos, sino también de otras contribuciones como son los Derechos. Para ello, se suscribió la Declaratoria por la que la que el Estado de Baja California queda coordinado con la Federación en materia federal de Derechos.

En este contexto, el Congreso del Estado emitió el **Decreto 30**, que suspendió indefinidamente el cobro de diversos derechos. (20 de abril de 1984)

Los derechos que se suspendieron mediante el citado decreto, fueron aquellos que de acuerdo con el nuevo artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta la fecha, los Estados no podían cobrar. Entre ellos se comprendían los relativos a licencia, permisos o autorizaciones, registros o actos relacionados con ellos, así como inspecciones y vigilancia. Estas limitantes tenían ciertas excepciones, es decir, ese precepto legal, permite que los Estados, dentro de esas materias, puedan cobrar ciertos derechos, como los relativos a las licencias de construcción, de conexión a las redes públicas de agua y alcantarillado, para fraccionar o lotificar, expedición de licencias de conducir, placas y tarjetas de circulación, registro civil, así como del registro de la propiedad y de comercio.

CAPÍTULO III. FEDERALISMO FISCAL

3.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE FEDERALISMO

El término “federal” proviene del latín *foedus*, que significa alianza, unión, pacto, asociación, y ha sido utilizado desde la antigüedad para referirse a las alianzas forjadas entre hombre y los pueblos con el objeto de alcanzar fines comunes y superiores.

De acuerdo a Enrique Aguirre Saldívar, una federación “es la asociación, agrupación o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica, y que se unen con la finalidad de obtener metas comunes y superiores que solo juntos pueden alcanzar”. En este orden de ideas, cabe destacar la importancia del sentimiento de identidad entre los miembros de la federación a efecto de consolidar una verdadera unión. (Aguirre Saldívar Enrique; 97,73)

El federalismo es una decisión de política fundamental, en la que coexisten tres niveles de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal. Aunque en estricto sentido la fórmula federativa se compone de dos elementos: i) gobiernos estatales y ii) gobierno federal.

El régimen federalista es una forma de Estado, quizá la mas avanzada, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural.

Federación es la forma de organización de los elementos del Estado intermedia entre el Estado unitario de tendencias centralistas y el Estado confederado con elevado grado de descentralización. Asimismo, es una formula de división vertical del poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones y cooperación. La coexistencia de diferentes centros de poder requiere necesariamente un afinado mecanismo que coordine en armonía sus competencias y facultades, evitando problemas de duplicidad funcional, contradicciones, omisiones o ambigüedades.

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

Un sistema federal significa la división constitucional del poder entre un gobierno nacional y una serie de gobiernos locales, cuya suma total representa generalmente el total del territorio nacional.

La esencia de los Estados federales estriba en la conjunción entre la existencia de la federación, por un lado, y el mantenimiento de la autonomía de los estados federados, por otro. Dentro de la misma unidad, coexisten dos niveles políticos que se distribuyen entre sí las competencias. Los gobiernos federales, en las materias que se les atribuyen, tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional y a ella quedan sometidos todos los residentes en cualquier parte de él. Pero en todas las materias que no son competencia federal, los Estados conservan su autonomía.

3.2 OBJETIVOS DEL FEDERALISMO

Consideramos importante incluir en nuestro trabajo, los fines del federalismo que generalmente son aceptados por los estudiosos de la materia. Por ello, a continuación describiremos cada uno de ellos:

Equilibrio. Si existe una cualidad que por excelencia distinga al régimen federalista lo es el equilibrio con justicia que éste pretende alcanzar en la vida del Estado; equilibrio entre el poder central y los poderes locales, entre fuerza centrífuga y centrípetas, entre la unidad y la diversidad, entre lo nacional y lo regional, entre la comunidad y la individualidad, entre un doble sentimiento de pertenencia a la totalidad nacional y a la parcialidad local, entre transferir facultades sin abandonar responsabilidades, entre lo formalmente deseable y lo materialmente posible, entre la asociación y la descentralización, etc.

Fortalecer la vida democrática. Ya desde sus orígenes, la meta fundamental de la Constitución federal norteamericana era la de crear un vigoroso gobierno de elección, reflejo directo de la voluntad del pueblo. Al desagregar los centros de gobierno y administración, el federalismo acerca a sociedad y autoridades en un acto de reencuentro democrático en la toma de decisiones, la elección de gobernantes y la más eficiente y oportuna satisfacción de necesidades a través de la prestación de servicios públicos inmediatos. Así se resuelven los

problemas locales y se aprovechan en su máxima potencialidad las aportaciones regionales y locales. La pluralidad de unidades políticas que plantea el Estado federal se aumenta la capacidad del sistema político de reaccionar con objetividad frente a las diversas necesidades regionales, y de adaptarse apropiadamente al cambio social. Sin pluralismo real, y al soportar uniformidades o hegemonías, el sistema federal se desnaturaliza. Asimismo, con la justicia y compromiso. A través de una adecuada política social se redistribuyen las riquezas nacionales, superando desequilibrios connaturales a la geografía y los recursos económicos, entre muchos otros.

Igualdad. Dentro del sistema federal la igualdad tiene una doble vertiente:

i) Igualdad entre los estados miembros de la Federación. La Federación se debe componer de estados de igual naturaleza quienes gozarán de los mismos beneficios y cumplirán con idénticas obligaciones; asimismo, la distribución de competencias a favor de los estados es igual para todos ellos. Uno de los objetivos internos del federalismo consiste en mantener la igualdad jurídica de sus miembros. Esta igualdad se convierte en requisitos sine qua non de la fórmula federalista tal y como lo hicieron notar las diputaciones provinciales desde las Cortes de Cádiz.

ii) Igualdad entre los órdenes de gobierno federal y local. Aunque como se afirma posteriormente ("Principios constitucionales rectores del federalismo mexicano" y "Jerarquización normativa") existe en México una clara superioridad del orden federal sobre el local, la teoría federalista apunta como una de sus características la igualdad entre las leyes y las autoridades federales y locales, ambas subordinadas a la Constitución general.

Uno de los principios fundamentales del federalismo, y concretamente del sistema federal mexicano, consiste en que el orden federal (competencias federales) y el orden local (competencias locales) son de naturaleza igual ante el sistema constitucional que integran y del cual forman parte. Es decir, que la organización constitucional mexicana compuesta por dos grandes jurisdicciones: federal y local, se equilibra gracias a la igualdad que ante la Constitución tiene el orden federal con el local. El hecho evidente de un mayor número de

facultades a favor del gobierno federal no significa que el orden local le esté subordinado, ni que los poderes de la unión tengan poder sobre los estados, pues si esto fuera así, hubiera sido imposible constitucionalmente la formación del pacto de la Unión.

Libertad. El federalismo es la teoría de la libertad; la única posibilidad teórica de la libertad. La experiencia demuestra que el respeto a la libertad y a los derechos de los hombres y de un sistema que se constituya por múltiples centros políticos (fórmula federalista). En las concentraciones de poder, tanto político como económico, hay riesgos acentuados para las libertades; existen tendencias hacia el autoritarismo y el monopolio, y se dan condiciones opuestas a las libertades y a la diversidad.

Unidad. Precisamente es este rubro, del que deriva el apelativo de "Unión" para identificar a la federación. Así, al probar la utilidad que tiene la Federación para la prosperidad de sus integrantes, se expresaba que la Unión brinda seguridad y defensa a sus miembros a quienes protege contra los peligros al eliminar las causas más comunes de una guerra y al prevenir mediante su mayor eficiencia y entereza por comparación a los gobiernos de los estados, que se violen convenios y tratados internacionales. También estará más capacitada para resolver los conflictos internacionales. La Unión nos resguarda contra la influencia extranjera que se dejaría sentir en los diversos estados si no se unieran, y estorba el que se alíen con naciones extranjeras rivales. La Unión como defensa contra el espíritu faccioso y las insurrecciones domésticas.

Asimismo, una de las consecuencias más importantes de dicha unidad consiste en que la representación jurídica y política de toda la Unión, nación o Estado, está a cargo del Gobierno Federal, que actúa como cabeza de la gran unidad nacional o federación, y no en su carácter de orden competencial extenso a las entidades locales.

3.3 MODELOS DE FEDERALISMOS

A través de los años se han utilizado ampliamente una serie de modelos diferentes. Estos difieren en parte en virtud de las diferentes creencias y prioridades de los diversos observadores y en parte porque algunos modelos se desarrollaron en diferentes épocas históricas en las que el sistema federal se comportaba de diferentes maneras.

Los modelos de federalismo son significativos porque dirigen la atención hacia aspectos importantes de cómo opera un sistema federal.

Los modelos competitivos, comprendiendo al Federalismo Centrado en la Nación, el Federalismo Centrado en los Estados, y el Federalismo Dual, enfatizan la competencia entre los niveles de gobierno en el sistema.

Los modelos funcionales de federalismo, comprendiendo al denominado Federalismo de la Valla de Postes y el Federalismo de la Valla de Bambú, enfatizan las divisiones entre los diferentes especialistas burocráticos, tales como educadores y el personal para la administración del cumplimiento coactivo de la ley.

Finalmente, los modelos interdependientes, tales como el Federalismo Cooperativo, el Federalismo Creativo, los diversos Nuevos Federalismos, y el denominado Federalismo de Bote de Remo, enfatizan las responsabilidades compartidas, aunque en diversos grados.

Modelos Competitivos

Para algunos observadores, el federalismo es esencialmente un juego de suma cero, esto es, un juego en el que existe una cantidad fija de algún bien deseado y en el cual un jugador puede incrementar su aprovisionamiento del bien deseado sólo a través de quitar algo del otro jugador. Los modelos competitivos del federalismo generalmente lo consideran como

un juego de suma cero en el que dos niveles de gobierno, el nacional y el estatal, compiten por el poder. Un nivel sólo puede ganar poder a expensas del otro. Sin embargo, los modelos competitivos difieren en la cuestión del resultado (real o deseado) de la competencia.

En el conjunto, los modelos competitivos tienden a ignorar la posibilidad de que el gobierno nacional y los estados pudieran ambos ganar poder simultáneamente, una posibilidad que es muy real. Los modelos competitivos comparten también una seria omisión: los municipios son en esencia ignorados.

Federalismo Centrado en la Nación. De acuerdo con el modelo del Federalismo Centrado en la Nación, el gobierno nacional es la fuerza predominante en un sistema federal.

Este modelo con frecuencia comprende afirmaciones en el sentido de que el gobierno nacional tiene una perspectiva más amplia sobre los asuntos y de que los estados están a la zaga y pobremente equipados para manejar problemas difíciles. Este modelo generalmente se le asocia con una actividad extendida del gobierno nacional, una interpretación relativamente amplia de los poderes del gobierno nacional, y con el temor de que dejar los problemas a los estados dará por resultado la falta de acción o una respuesta confusa e ineficaz, y la desbandada de éstos en diferentes direcciones sin un plan de acción coherente.

Federalismo Centrado en los Estados. En este tipo federalismo se perciben como la fuerza predominante en el sistema federal. Este modelo propugna que el predominio estatal es deseable por el peligro de concentrar demasiado poder en el gobierno nacional.

Federalismo Dual. El tercer modelo competitivo, el cual tuvo mucha influencia por muchos años, es el Federalismo Dual, denominado algunas veces el federalismo del "pan de capas". Sostiene que cada nivel de gobierno, nacional y estatal, es supremo dentro de sus áreas de responsabilidad. De acuerdo con este modelo, ningún nivel es predominante, y ningún nivel debe interferir en los asuntos del otro.

El Federalismo Dual pone en un alto valor al equilibrio; el sistema requiere de la flexibilidad que el Federalismo Centrado en la Nación no puede proporcionar y la amplia perspectiva y políticas coherentes (en algunos asuntos) que la actividad estatal sola no puede proveer.

Modelos Funcionales

Para algunos observadores, las divisiones importantes en el sistema federal no son tanto las divisiones horizontales entre los gobierno nacional, estatales y municipales sino más bien las divisiones verticales entre los programas de gobierno tales como educación, bienestar, y transporte. Un modelo correcto del sistema debe, por tanto, considerar dichas divisiones verticales.

El Federalismo de la Valle de Postes. De acuerdo con el Federalismo de la Valla de Postes, las fuentes principales de poder en el sistema federal son las diversas burocracias funcionales, no los gobiernos nacional, estatales, o municipales. Los especialistas de programa, tales como educadores, tienen más en común con sus contrapartes en los otros niveles de gobierno que los que tienen con otra gente que trabaja en el mismo nivel de gobierno pero no en su especialidad en particular.

El Federalismo de la Valla de Postes sostiene que los componentes horizontales de la Valla (los gobiernos nacional, estatales, y municipales) se encuentran pobremente equipados para coordinar las diversas especialidades funcionales. La Legislatura federal, con sistemas de comisiones organizadas a lo largo de líneas funcionales y poder altamente fragmentado, se encuentra pobremente equipado para servir como coordinar.

El Modelo de la Valla de Postes implica un alto grado de uniformidad en un programa determinado, sin consideración de la jurisdicción. De hecho muchos programas varían

considerablemente de estado a estado y de municipalidad a municipalidad, situación que indica que los especialistas funcionales no son capaces de crear en todas partes un programa uniforme.

El Federalismo de la Valla de Bambú. Un modelo funcional más moderado, el Federalismo de la Valla de Bambú, reconoce la importancia tanto de las relaciones verticales como de las horizontales en el sistema federal.

Los lazos verticales entre los subespecialistas burocráticos, tales como funcionarios de la educación primaria (en oposición a los funcionarios de la educación en general), son muy fuertes, sin consideración del nivel de gobierno en los que dichos subespecialistas trabajan. Grupos amplios de especialistas, tales como los funcionarios de la educación de todos los tipos, están lejos de ser un bloque monolítico.

El Federalismo de la Valla de Bambú sostiene que los especialistas de programas funcionales son más flexibles que lo que el Modelo de la Valla de Postes implica y que están dispuestos y son capaces, al menos ocasionalmente, de responder a las presiones ejercidas por los funcionarios nacionales, estatales y municipales.

Modelos Interdependientes

En contraste con los modelos competitivos, los modelos interdependientes están basados en la coopartición del poder y la responsabilidad, en donde los diversos participantes trabajan en la búsqueda de objetivos compartidos. El poder no es un juego del "o tuyo o mío", todos pueden ganar simultáneamente. El más famoso de los modelos interdependientes es el del Federalismo Cooperativo".

En su conjunto los modelos interdependientes hacen surgir algunos problemas particularmente en términos de la responsabilidad del gobierno. Si todos los niveles de

gobierno participan en un programa que fracasa, como puede determinarse quién tiene la responsabilidad, y quien debe recibir el crédito por el éxito.

Federalismo Cooperativo. El Federalismo Cooperativo (también conocido como el federalismo del "pan vetado") enfatiza el valor de la cooperación entre los niveles de gobierno porque los esfuerzos conjuntos pueden producir mejores resultados que cualquier otro nivel actuando sólo.

El Federalismo Cooperativo refleja fielmente el enorme cólumen de interacción que puede surgir en un sistema federal. Con programas de gasto financiados mediante transferencias, asistencia técnica, ayuda mutua, y una variedad de mecanismos diversos, ocurre una gran cantidad de actividad cooperativa en la persecución de objetivos compartidos. Sin embargo, téngase en mente que la cooperación no es algo automático, y que no siempre se logra.

Federalismo Creativo. El Federalismo Creativo es una versión modificada del federalismo cooperativo; surgió al final de los años cincuentas pero alcanzó su mayor florecimiento en los años sesentas. Fue el resultado de la percepción de que muchas de las políticas tradicionales del gobierno diseñadas para atacar problemas sociales tales como la pobreza y el deterioro urbano no tuvieron mucho éxito y de que se requería desarrollar nuevas ideas y soluciones.

El Federalismo Creativo concibió una asociación de los gobiernos nacional, estatales y municipales, así como con el sector privado. Conjuntamente desarrollaría nuevas soluciones y, cuando fuera necesario, nuevas organizaciones para atacar los males de la sociedad.

El Nuevo Federalismo. El Nuevo Federalismo es en gran medida un Federalismo Cooperativo pero con una dosis de Federalismo Dual o Centrado en los Estados. El Nuevo Federalismo, en su primera versión, reconoce el valor de compartir pero sostiene que el

gobierno nacional tiende a crecer demasiado grande, particularmente a través de la proliferación de programas de transferencias para propósitos definidos en forma muy estrecha junto con sus regulaciones asociadas.

Es frecuente observar a los gobiernos estatales y municipales pugnando por una mayor discrecionalidad en el manejo de sus respectivas necesidades. En contraste con la proliferación de programas de transferencias federales prolijada por la Gran Sociedad, el Nuevo Federalismo propugna por pocas transferencias federales pero a cambio de dar a los gobiernos estatales y municipales mayor discrecionalidad sobre su uso para permitir un ataque más integrado sobre problemas tales como la seguridad pública y el desarrollo de la comunidad.

El Nuevo Federalismo. El Nuevo Federalismo, en su segunda versión, es similar en muchos aspectos al de la primera versión, sin embargo, pone un énfasis considerablemente mayor en la separación de las funciones nacionales de las estatales, en reducir los contactos directos entre el gobierno nacional y los municipales, y en la reducción del involucramiento federal en la formulación de políticas domésticas en general.

El Federalismo del Bote de Remos. El último de los modelos interdependientes es el Federalismo del Bote de Remos, el cual describe el sistema federal en términos de tres personas en un bote: los gobiernos van todos en el mismo bote, sacudidos por las mismas olas, y dependientes de los remos de cada uno de los demás. Cuando alguno deja de remar todos se mueven más lentamente, y las olas se vuelven más peligrosas para todos.

Este es quizás el modelo interdependiente más puro, porque en tanto que conlleva una percepción del destino compartido y de la dependencia mutua, no formula muchos supuestos acerca de la naturaleza de las relaciones entre los involucrados.

3.4 FEDERALISMO FISCAL Y TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

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

Esto es, la problemática del federalismo fiscal es dual: político-económica. Y aquí radica la verdadera naturaleza y sentido del federalismo fiscal y su distinción de la teoría de la descentralización fiscal, el primero siendo aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado, la segunda, por la limitación de su objetivo, a cualquier forma de organización nacional.

Otros elementos importantes de distinción entre estas dos disciplinas, con frecuencia confundidas en el ámbito de las finanzas públicas y equívocamente denominadas en forma intercambiable, serían las siguientes:

- i) La teoría de la descentralización fiscal propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles; el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal, sobre la premisa de preservar en todo momento y forma los principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político.
- ii) El criterio rector de la teoría de la descentralización fiscal es la optimización en el arreglo espacial de las funciones fiscales; el criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, no solamente en sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia

financiera), en el contexto de una armonización concertada del sistema fiscal, libre e individual negociada por cada una de las partes.

- iii) Para la teoría de la descentralización fiscal la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio; para el federalismo fiscal (si es que puede validamente hablarse de reasignación de funciones fiscales en un sistema federal) es un problema de simple ajuste.
- iv) En la teoría de la descentralización fiscal las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas; en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

3.5 IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO FISCAL

El federalismo fiscal se relaciona con temas cruciales para el desarrollo del país, tales como la transparencia en el uso de recursos públicos, el proceso de descentralización, la política educativa, la pobreza, e incluso la redefinición del pacto político, en un contexto de alternancia partidista a nivel federal. El funcionamiento del federalismo fiscal es clave para el éxito o el fracaso del desempeño del próximo gobierno federal. Las decisiones que se negocien y se tomen en éste ámbito pueden facilitar cambios y contribuir a asegurar la gobernabilidad o provocar nuevas tensiones políticas.

El principio básico que debe guiar la misión del federalismo del próximo siglo es diseñar una infraestructura socialmente inclusiva e internacionalmente competitiva que permita, de manera sostenible, que todos los mexicanos tengan igualdad de acceso para desarrollar, aumentar y emplear sus habilidades y capital humano dentro de México, permitiéndoles de ésta manera ser ciudadanos completos dentro de la sociedad mexicana y la sociedad global en la era de información.

En la Constitución Mexicana, a diferencia por ejemplo, de la canadiense o la alemana, no existe ninguna consideración sobre los beneficios que el federalismo deberá generar para sus habitantes. Esta plasma de facto una profunda desconfianza hacia los estados. La reforma al federalismo mexicano no es otra que pasar de un sistema que sólo se preocupa por los límites del poder central y el de los estados, a otro cuyo eje principal sea el pacto social entre una gran diversidad de mexicanos.

Desde esta perspectiva y tomando en cuenta las condiciones del nuevo orden mundial, caracterizado por la globalización de la producción y la revolución del conocimiento y la información, los temas centrales en los que el federalismo fiscal debe incidir son las siguientes:

1. Asegurar la competitividad internacional de cada localidad, por medio de la provisión de infraestructura básica que mejore los flujos de bienes, de servicios, de capital y de información, de tal manera que se aprovechen las oportunidades para el crecimiento económico que ofrece el comercio internacional;
2. Atender el fenómeno de la pobreza, que se presenta de forma diferenciada en las regiones del país y, sobre todo, mejorar el servicio de la educación, de tal manera que se igualen las oportunidades y se generen capacidades básicas en las regiones más atrasadas para que éstas puedan acceder al desarrollo;
3. Hacer que los gobiernos locales se vuelvan responsables por el propio desarrollo económico y social de su localidad.

Cualquier propuesta de solución a los problemas del federalismo fiscal que actualmente aquejan a nuestro país, tendrá que modificar tres aspectos del marco institucional:

i) El desequilibrio vertical, es decir, la enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales de las transferencias federales, sean éstas condicionadas (aportaciones) o no condicionadas (participaciones). Es importante tener presente que la autonomía estatal o municipal depende en buena medida de que estos gobiernos sean capaces de generar ingresos propios de forma constante y creciente.

ii) El notable desequilibrio horizontal, es decir, la desigualdad en el monto de las aportaciones y participaciones que recibe cada estado y municipio. El problema de dicho desequilibrio no radica en que un sistema federal deba asignar la misma cantidad de fondos a todos sus integrantes, sino que la actual distribución de aportaciones y participaciones es

irracional desde el punto de vista de que estados y municipios en iguales condiciones y circunstancias, reciben transferencias radicalmente distintas.

Hay que tomar en cuenta que la asignación de los recursos públicos dentro del arreglo federal debe cumplir dos objetivos. Por un lado, debe proveer incentivos para que los gobiernos locales impulsen un mayor crecimiento en el estado o región y, además, se desempeñen con mayor responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Por el otro lado, un buen mecanismo de distribución de los ingresos públicos entre los niveles de gobierno (sistema de participaciones y aportaciones) debe retribuir el esfuerzo fiscal y económico de los estados y al mismo tiempo compensar a los estados que padezcan mayor marginación.

iii) La ausencia en la rendición de cuentas (*accountability*) y la falta de transparencia en el quehacer de los gobiernos locales que se deriva, entre otros, por el hecho de que la información que existe actualmente resulta insuficiente para evaluar el desempeño gubernamental en ese nivel de gobierno. Sería importante conocer sus avances en términos de provisión de bienes públicos y en lo que se refiere a la generación de recursos propios.

3.6 VISIÓN DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la presente administración pública Federal, ha establecido directrices importantes, que han marcado la pauta para transferir cada vez mas recursos y facultades a los estados y municipios. En este plan, se establece que las funciones de esa administración, se deben sustentar en cinco normas básicas de acción gubernamental, como es el apego a la legalidad, la gobernabilidad democrática, la transparencia, la rendición de cuentas, y el Federalismo.

Adicionalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo se señalan aspectos que son importantes para el efecto de definir claramente la postura del actual Presidente de la Republica, respecto del Federalismo en México. Esta postura clara, sobre la materia objeto de análisis, se puede identificar en los siguientes párrafos contenidos en el citado documento:

“Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo.

Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional.

En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades.

El Ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.”

3.7 VISIÓN DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La administración actual del Gobierno del Estado de Baja California, es dirigida por el Gobernador Eugenio Elorduy Walther, quien desde que formó parte del primer gobierno estatal de oposición, no solo en Baja California, sino que en todo el país, ha sido un arduo luchador del federalismo, con la finalidad de lograr que el Estado cuente con mayores recursos para enfrentar las necesidades de los bajacalifornianos.

Por ello, en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 se encuentra plasmada la visión de su administración, respecto del federalismo fiscal. En este tenor, dentro del capítulo de las Finanzas Públicas se plantea como Línea Estratégica de su gobierno, la siguiente:

“Impulsar un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria acorde a las necesidades actuales de la entidad, que le dé potestades tributarias al Estado y fortalezca la coordinación fiscal y el desempeño de las haciendas públicas en los tres órdenes de gobierno, haciendo realidad un auténtico federalismo.”

CAPÍTULO IV. COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

4.1 COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que nuestro país está organizado en Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos entre sí, a través de un Pacto Federal según los principios establecidos en nuestra Ley Fundamental; que es una República Representativa, Democrática y Federal, cuya soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien otorga todo poder público, ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y de los poderes estatales, en lo que toca a sus regímenes interiores, los que se rigen en los términos de lo establecido en la Constitución Federal y en las Constituciones particulares de cada uno de los Estados que integran la Federación, mismas que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La distribución de competencias fiscales en el Sistema Federal Mexicano se finca, teóricamente, en una trilogía de atribuciones y obligaciones a ejercer: por un lado, las facultades explícitas e implícitas del Gobierno Federal, por otro, las facultades reservadas a los Estados; y por otro más las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.

En materia fiscal, nuestra Carta Magna concede facultades tributarias para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y poder cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto al Gobierno Federal como a los Estados. Así también, establece la obligación a todos los gobernados de contribuir para los gastos públicos 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. Es decir, la potestad tributaria la ejerce quien tiene facultad para legislar. En México, únicamente el Gobierno Federal y las Entidades Federativas poseen tal facultad; los Municipios requieren de la aprobación del Congreso del Estado para que sus contribuciones tengan vigencia.

La Constitución Federal señala que los Estados establecen en favor de los Municipios un poder tributario, al indicarse en el Artículo 115, fracción IV, que:

“La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.¹*
- b) Las participaciones federales.*
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.

En esta misma fracción del artículo 115 se establece que los Municipios “administrarán libremente su hacienda”, pero a su vez se establece en la misma fracción, que “los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otro lado se menciona que “Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios...”. De esta manera se puede concluir que si bien el municipio tiene autonomía política y administrativa, también es cierto que carece de la potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda.

La distribución del poder tributario en la Constitución Política Federal de la República Mexicana se realizó conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de tres premisas fundamentales, mismas que se expresan en la siguiente resolución:

"Dentro del Sistema Constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73-VII y 124);*
- b) Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la federación (Artículo 73-X y XXIX), y*
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117-IV, V, VI y VII, y 118-I)."*

De lo señalado, se puede inferir que en la mayoría de las fuentes de ingresos existe la concurrencia tributaria ilimitada, por lo que tanto los Estados como la Federación pueden recurrir a tales fuentes. Lo anterior está contenido en el Artículo 73 fracción VII de nuestra Carta Magna, en el que se establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto", por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas. A su vez, en el Artículo 124 del mismo ordenamiento, se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Del Artículo 124 se deduce, por un lado, la creación de dos órdenes de competencia o dos esferas de facultades públicas, la Federal y las locales de cada uno de los estados miembros de la Federación, entendiéndose que éstos conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución Política Federal. Por otro lado, no se puede ignorar la existencia de facultades concurrentes entre ambos órdenes de gobierno.

Se puede decir que la concurrencia impositiva se encuentra permitida, desde el momento en que sólo las fuentes tributarias otorgadas en forma expresa al Gobierno Federal se establecen de forma clara en la Constitución, es decir, las fuentes reservadas en forma exclusiva para la Federación o prohibidas expresamente a las entidades, no pueden ser materia de imposición de gravámenes por parte de los estados o municipios.

Al respecto, la Suprema Corte ha resuelto lo siguiente:

"Es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo, este fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal, de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su Artículo 31 fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación."

Por su parte la fracción XXIX-A del citado artículo 73, señala las materias sobre las que solo el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones y sobre las cuales entidades federativas participarán en el rendimiento de las siguientes contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.
3. Sobre Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
5. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y otros productos de su fermentación.

- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

En resumen, se puede afirmar que en el artículo 73 fracción XXIX-A se han establecido todas aquellas fuentes de ingresos que de manera expresa han sido reservadas constitucionalmente para ser gravadas en exclusiva por el Gobierno Federal, con la característica de que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Por tanto, en el caso de que una entidad federativa se llegara a descoordinar del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tendría derecho a recibir participaciones únicamente de la recaudación de las contribuciones especiales contenidas en la fracción XXIX-A del Artículo 73 Constitucional, en las proporciones señaladas en la Ley secundaria federal de la materia.

Por otra parte, en el artículo 131 de Nuestra Carta Magna se expresa que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por tránsito en el territorio nacional, siendo el Congreso de la Unión quien facultará al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso de esta facultad concedida.

En cuanto a las restricciones establecidas, el artículo 117 dispone una serie de prohibiciones categóricas para los estados para gravar ciertos actos. Las limitaciones señaladas en el artículo 118 indican que para realizar determinados actos se requiere de la autorización expresa del Congreso de la Unión.

4.2 LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

El federalismo fiscal, ha sido en la mayoría de los casos revisado, analizado, discutido y orientado, desde hace casi 25 años, al interior de los organismos creados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los cuales han funcionado como un instrumento permanente para el dialogo y negociación del arreglo fiscal federal.

En este sentido, la función general que desempeñan estos organismos consiste en realizar sugerencias o indicaciones resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre los representantes de los poderes ejecutivos federal y estatales, que para concretarse en disposiciones jurídicas, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.

Respecto a los organismos instituidos para promover el federalismo fiscal, habrá que señalar que estos han sido también parte del proceso de la coordinación fiscal en México, mismo que se formaliza con mayor fuerza en el año de 1980, con la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde se terminan de consolidar sus principales organismos: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, los cuales, ya existían desde 1973, pero bajo otras denominaciones. Además de estos organismos, también se crea la Junta de Coordinación Fiscal en 1990 y se institucionaliza formalmente como órgano técnico del sistema, el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Haciendas Públicas, Indetec, el cual operaba desde 1973.

Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, cuya sesión se celebra por lo menos una vez al año, se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y los Secretarios de Finanzas o sus equivalentes de las 32 entidades federativas. Este órgano es presidido de manera conjunta por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el funcionario hacendario estatal de mayor jerarquía de la entidad donde se realiza la reunión. La Reunión Nacional funciona como el órgano superior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y tiene, entre otras atribuciones, la de proponer al ejecutivo federal las medidas que se estimen convenientes para actualizar o mejorar el sistema.

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Por lo que respecta a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se integra por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho representantes de las Secretarías de Finanzas o Tesorerías de las entidades federativas los cuales son elegidos en cada uno de los denominados grupos zonales, cada uno agrupando a cuatro entidades federativas, conforme a continuación se señala:

GRUPO UNO:	Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
GRUPO DOS:	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
GRUPO TRES:	Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
GRUPO CUATRO:	Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
GRUPO CINCO:	Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
GRUPO SEIS:	Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
GRUPO SIETE:	Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
GRUPO OCHO:	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Sus facultades incluyen la de vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones y su distribución entre las entidades, vigilar la determinación y pago de las participaciones a los municipios, y analizar las diversas problemáticas que surgen en materia de la coordinación fiscal, entre otras: las relacionadas con la armonización tributaria entre niveles de gobierno, la liquidación de participaciones, la colaboración administrativa en materia fiscal y la integración y distribución de los fondos de aportaciones federales. Para desempeñar sus funciones de manera específica, dicha comisión ha constituido un conjunto de grupos de trabajo, cada uno de los cuales se ocupa de una materia específica, de la cual, se informa el

avance de los trabajos y encomiendas dadas periódicamente a la propia Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Es importante destacar que tanto la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales como de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son instancias que surgieron antes de la creación del nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como una respuesta a la necesidad de tener un espacio de dialogo y negociación en diversos temas fiscales de interés mutuo para las entidades y el Gobierno Federal, entre los cuales se encontraba como expresión más acabada de dicho interés, enfrentar la coordinación fiscal en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles en 1973, mismo que trajo consigo la suspensión definitiva de los impuestos locales sobre industria y comercio.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Es el órgano técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y tiene por mandato legal, entre otras atribuciones, la de realizar estudios relativos al sistema de coordinación y la legislación tributaria, sugerir medidas para la coordinación impositiva, fungir como consultor técnico de las haciendas públicas, promover el desarrollo de dichas haciendas y capacitar a los técnicos y funcionarios fiscales, promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales, además de fungir como Secretario Técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Al igual que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, este Instituto nació en 1973, para constituirse como un órgano técnico intergubernamental, que pudiera prestar servicios y apoyo técnico a funcionarios fiscales estatales y municipales. Desde entonces este órgano ha apoyado con investigaciones, capacitación y asesoría en las áreas de ingreso, gasto y deuda publica estatal y municipal, así como las relacionadas con las materias coordinadas.

Junta de Coordinación Fiscal

La Junta de Coordinación Fiscal tiene como propósito principal atender los planteamientos de los contribuyentes en los casos en que éstos consideran que la acción de los Estados o Municipios infringe las normas de la propia coordinación tributaria. Es por ello que la Junta de Coordinación Fiscal surgió en 1990, derivado de la necesidad que se tenía para crear una instancia al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que resolviera las controversias surgidas entre los contribuyentes y las entidades federativas derivado de los actos de coordinación fiscal. No obstante estos propósitos, la Junta de Coordinación Fiscal sólo funciona como una instancia que emite opinión respecto de los casos que se le presentan.

Esta Junta se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Grupos de Trabajo y Grupos Técnicos

Si bien es cierto, estos Grupos de Trabajo y Técnicos no forman constituyen formalmente un órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, si constituyen un apoyo fundamental a los propios órganos.

Estos grupos se encargan de dar seguimiento y operación de los temas inmersos en el citado Sistema, buscando su perfeccionamiento y nuevas vías para su evolución, a través del análisis y discusión de diversas propuestas.

Los Grupos de Trabajo, se constituyen en el seno del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para vigilar el funcionamiento de éste o bien desarrollar nuevas alternativas de participación. Surgieron en la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios Estatales celebrada en 1973, ante la necesidad de los funcionarios de las

Entidades Federativas de desahogar dudas y plantear propuestas técnicas que les permitiera una administración tributaria eficaz.

Estos grupos se integrarán por representantes de las Entidades, un representante de la Secretaría cuando ésta desee participar y un representante del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Por su parte los Grupos Técnicos son impulsados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para analizar los problemas de operación de los mecanismos de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, especialmente las materias vinculadas al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal y de manera más reciente en los asuntos de gasto y contabilidad gubernamental.

Estos grupos tienen su origen en la conveniencia de que las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conozcan de la manera más oportuna y eficaz los planes, programas y normatividad que ha instrumentado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con las facultades que les han sido delegadas en materia de administración de ingresos federales, y estarán formados por el funcionario federal, titular del área de la Secretaría que maneje la materia objeto del mismo, quien lo presidirá, por ocho Entidades, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, así como por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

4.3 PARTICIPACIONES FEDERALES PARA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

4.3.1 PARTICIPACIONES POR INGRESOS FEDERALES

Con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, y con ella el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en enero de 1980, se instituyó, como parte del mismo, un Sistema de Participaciones en ingresos federales, en el que las entidades federativas que se adhirieran al mismo, así como sus municipios recibirían porcentajes fijos de

toda la recaudación de impuestos federales que obtuviera la federación en el ejercicio fiscal a cambio de la suspensión de impuestos estatales y municipales que se contrarían con las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y con la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, restricciones acordadas y establecidas en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y otras limitaciones potestativas establecidas en diversas leyes federales, que se fueron añadiendo a través de acuerdos específicos entre las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos económicos que reciben las entidades federativas y los municipios provienen de tres vías, los fondos de participaciones (a los que alude el Convenio de Adhesión y la Ley de Coordinación Fiscal), las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios (establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal) y los Incentivos económicos (derivadas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal). Las dos primeras constituyen lo que se ha denominado Sistema de Participaciones en Ingresos Federales. Algunos de ellos se constituyen con un porcentaje fijo de la recaudación federal participable, otros como proporción de la recaudación del impuesto y otros bajo un mecanismo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe destacar que el sistema de participaciones ha representado para la coordinación fiscal en México, uno de los aspectos más importantes de las relaciones en materia fiscal hasta llegar a considerarla como la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dado que el volumen de ingresos que se reparte a las entidades federativas y municipios vía las participaciones es bastante significativo y representa la principal fuente de ingresos para los Estados y Municipios.

De esta forma las transferencias por participaciones federales en México, constituyen un sistema que ha sido denominado por la doctrina del federalismo fiscal como de *revenue sharing*, es decir, participación en ingresos, dado que los rendimientos impositivos que el gobierno federal distribuye entre las entidades federativas y municipios, representan porcentajes fijos de conceptos de ingresos federales que constituyen fondos de participaciones cuyo reparto obedece a fórmulas de distribución que incorporan diversos elementos, el cual no

se trata simplemente de un esquema cuyo propósito sea el de retribuir a las entidades, de acuerdo con el lugar geográfico en que han sido generados los impuestos (sistemas conocidos en la literatura teórica como de *tax sharing*), sino que obedece a un sistema de participaciones de carácter resarcitorio por la pérdida financiera que sufrieron las entidades y municipios al suspender sus tributos con la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, al cual en la actualidad se le adicionó un carácter redistributivo al incluir la población como elemento de reparto de las participaciones federales.

4.3.2 LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE

Desde los inicios del sistema nacional de coordinación fiscal, la base para la integración de los fondos de participaciones, es la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), la que actualmente se define como los ingresos totales que obtenga la federación por todos sus impuestos federales, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones y compensaciones por los mismos conceptos. No se incluyen en dicha recaudación, los derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo, así como los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves) y sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios que se distribuya a las entidades como participaciones directas, ni el 6% sobre premios de loterías, rifas, sorteos, ni la parte de la recaudación que le corresponde a las entidades de los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal; es decir la recaudación federal participable para la integración de los fondos de participaciones se expresa como recaudación neta.

La Recaudación Federal Participable, se denominaba anteriormente ITAF, que significa los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos. La forma de determinar integrar estos ingresos ha sufrido cambios desde su nacimiento, de acuerdo a lo siguiente:

Durante el período de 1980 a 1982, se integraba por los ingresos totales anuales que obtuviera el gobierno federal por concepto de impuestos, excluyendo la recaudación de los impuestos adicionales por importaciones y exportaciones, las devoluciones y compensaciones. Es decir se integraba por la recaudación de todos los impuestos más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 2% a las exportaciones y del 3% a las importaciones.

Para 1983 se da un primer cambio significativo al incorporarse (por el cambio de denominación de impuesto a derecho), los derechos sobre hidrocarburos y minería.

En 1994 se vuelve a modificar el concepto de recaudación federal participable al sustituir el derecho sobre hidrocarburos por el de derecho sobre extracción de petróleo, y al exceptuar los derechos adicionales y extraordinarios sobre extracción de petróleo.

Para 1997 se modifican los elementos que integran estos ingresos, al excluir de los mismos los incentivos por colaboración administrativa y los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen directamente las entidades federativas y los excedentes de los ingresos obtenidos por el gobierno federal en materia de premios considerados en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

4.3.3 EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

La forma como se ministran las participaciones a las entidades federativas y municipios, como se señaló, presenta dos mecanismos: participaciones vía fondos y las participaciones directas o adicionales. En la actualidad los fondos de participaciones son bastante significativos

para los ingresos de entidades federativas y municipios, destacando el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Es importante señalar que de 1978 a 1989, el sistema de participaciones contó con el denominado Fondo Financiero Complementario de Participaciones, que tenía el propósito de redistribuir recursos financieros a las entidades, tratando de favorecer en mayor medida a aquéllas que obtuvieran menos participaciones por habitante en el Fondo General; los recursos que integraban este fondo se correspondieron con la segunda parte del Fondo General en 1990 y equivalen a los recursos que integran la tercera parte de este fondo a partir de 1991.

El Fondo General de Participaciones, es el más importante de los conceptos de ingresos de las entidades federativas y municipios, ya que se integra con el 20% de la recaudación federal participable, adicionándose con un 1%, en virtud de la coordinación de las entidades en materia de derechos; además de manera marginal, el Fondo General de Participaciones se incrementa con la actualización por inflación del aquel entonces incentivo económico por colaboración administrativa del 80% de la recaudación que las entidades federativas realizaban hasta 1989 proveniente de un régimen tributario federal especial en el impuesto sobre la renta, que entonces se aplicaba a los contribuyentes dedicados a las actividades económicas del sector primario (ese régimen tributario se denominaba genéricamente como "Bases Especiales de Tributación").

Durante los primeros 10 años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el principio resarcitorio para la distribución del Fondo General de Participaciones fue el utilizado como la única regla para la ministración de estas participaciones federales.

Es para el año de 1990, que en el seno de dicho Sistema y por iniciativa del gobierno federal y de las entidades federativas, que se impulsa una significativa reforma para modificar la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, al incorporar un nuevo criterio de distribución bajo el principio de carácter redistributivo. Lo anterior debido a la concentración que

el criterio resarcitorio había generado en las entidades federativas de mayor potencial económico y fiscal.

Es así, que a partir del año de 1991, el Fondo General de Participaciones pasó a distribuirse entre las entidades federativas, conforme a tres criterios:

a) El criterio poblacional (criterio redistributivo), medido como la proporción de la población de cada entidad federativa respecto al total de población nacional.

b) El criterio resarcitorio, que provenía de las fórmulas de participaciones vigentes hasta antes de 1990, de acuerdo con el cual, los coeficientes de participación se actualizan anualmente conforme al crecimiento en la recaudación de los denominados impuestos federales asignables, es decir, aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable. A la fecha, y durante los últimos años, se han venido empleando como impuestos federales asignables los siguientes: el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.

c) Un criterio redistributivo que busca otorgar mayores participaciones a las entidades federativas cuyas participaciones por habitante, en las dos primeras partes del Fondo General de Participaciones, sean más pequeñas (y viceversa).

4.3.4 EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

El otro fondo de participaciones que conforma el sistema, es el Fondo de Fomento Municipal, el cual se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye por entero a los Municipios, a través de los Estados. La distribución de este fondo se realiza actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de

las denominadas contribuciones asignables locales, es decir, con la recaudación del impuesto predial y de los derechos locales por el cobro de los servicios de agua potable. Con esta fórmula se busca alentar a los gobiernos municipales a mejorar la recaudación de estas dos contribuciones, que tradicionalmente han mostrado bajos niveles en México.

Cabe señalar que además de recibir el 100% de los recursos que corresponden al Fondo de Fomento Municipal, los municipios reciben también como mínimo el 20% de las cantidades que por el Fondo General recibe cada uno de los estados, mismos que se distribuyen entre ellos de conformidad con los lineamientos que dicte anualmente la legislatura de cada Entidad Federativa.

Respecto al origen del Fondo de Fomento Municipal, podemos señalar que este se crea en 1981 con la adición del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de fortalecer los ingresos de los municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esto se explica porque la situación imperante antes de la entrada en vigor de este fondo, creaba la necesidad de instrumentar un mecanismo que integrara en un solo instrumento las distintas políticas de fomento municipal que en aquel entonces existían.

4.3.5 LA RESERVA DE CONTINGENCIA

Otro tipo de recursos que se distribuyen entre las entidades es la denominada reserva de contingencia, ingresos que se destinan sólo a aquellas entidades federativas que se presentan durante un ejercicio fiscal ciertas características establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

La reserva de contingencia fue creada en el año de 1988 para compensar a las entidades federativas que se vieran afectadas por el cambio en procedimiento de integración y distribución del Fondo General de Participaciones vigente desde el año de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1987, e integrada con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación (denominada recaudación federal participable para los ejercicios posteriores a

1990); su distribución se realizaba en forma directa en función de la diferencia que presentaran las entidades, y en aquellos casos en que la cantidad de recursos que la constituían no fueran suficientes al no alcanzar para cubrir el 100% de las diferencias estos se repartían en prorrata, de forma tal que todas las entidades que recurrieran a ella recibían cierta monto de recursos.

Para el ejercicio fiscal 2001, la reserva de contingencia se ve impactada, en cuanto a su integración, de dos formas, en una primera instancia se le divide en dos partes (0.25% cada una de ellas), un 0.25% pasa a integrar el Fondo General de Participaciones (razón por la cual este fondo se constituye para el ejercicio fiscal de 2001 con el 18.51% de la recaudación federal participable) y el 0.25% continúa integrando dicha reserva. Respecto a su aplicación, también este se modifica, al destinarse a aquellas entidades federativas cuyas participaciones totales (Fondo General más Fondo de Fomento Municipal) no alcancen la tasa de crecimiento que presente la recaudación federal participable del año de que se trate respecto a la de 1990. Su distribución entre las entidades que recurren a ella se realiza con la entidad que le corresponda el menor coeficiente de participaciones efectivo y se continuará hacia la que le corresponda el coeficiente de participaciones efectivo mayor hasta agotarse.

4.3.6. OTRAS PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS

Además de los fondos de participaciones, las entidades federativas reciben en México una participación directa o adicional proveniente de la recaudación de algunos Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto establecida en el Artículo 3-A de la Ley de coordinación Fiscal. Esta participación se refiere al 20% de la recaudación proveniente del impuesto especial sobre producción y servicios por la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y las bebidas alcohólicas y, con el 8% de la recaudación de ese impuesto proveniente de los tabacos labrados. A diferencia de la participación vía fondos, éstas se distribuyen directamente entre las entidades federativas de acuerdo con la proporción de la enajenación de cada uno de los bienes gravados que se realizó en su territorio el año inmediato anterior. De igual forma que en el caso del Fondo General de Participaciones, los Estados deben participar a los municipios por lo menos el 20% de lo que reciben por estos conceptos.

Otras participaciones directas o adicionales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal son las que reciben los Municipios que se encuentren en las siguientes situaciones:

- a) Que cuenten con frontera o litoral por los que entren o salgan bienes que se importen o exporten (0.136% de la recaudación federal participable distribuido bajo el mismo criterio de distribución del Fondo de Fomento Municipal, pero en el que únicamente se considera la información de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua de los 39 municipios que participan de él);
- b) Que cuenten con frontera o litoral por donde se realice la salida del país de petróleo (3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo), esta participación se distribuye entre los 7 municipios que guardan esta característica.

4.4 PARTICIPACIONES ESTATALES A LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA

De acuerdo al artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, del total de los impuestos estatales que se recauden durante cada ejercicio, con excepción del impuesto adicional para la educación media y superior, los municipios recibirán el 20%, distribuido en proporción a la recaudación obtenida en cada uno de ellos en el ejercicio fiscal anterior, por el mismo concepto.

Adicionalmente, con el 9% del total de la recaudación de impuestos estatales, el Estado constituyó el Fondo Compensatorio, que se distribuye entre los municipios que se vieron afectados con el cambio de la fórmula para determinar las participaciones estatales, es decir Mexicali, Tijuana y Tecate.

Este fondo fue creado con el objeto de compensar de manera permanente a los municipios, que con la implementación de la fórmula puesta en vigor a partir de 2001 mediante reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, pudieran sufrir un deterioro en sus participaciones en relación con la fórmula anterior, cumpliendo así con la premisa de que ningún municipio se viera perjudicado con el actual mecanismo de distribución.

De acuerdo con el artículo 7-bis de la citada ley, el fondo se distribuyó durante el ejercicio fiscal de 2001 en 28.59% para el Municipio de Mexicali, 55.88% para el de Tijuana y 15.53% para el de Tecate; y a partir del año 2002, los importes que corresponden a estos municipios aplicándoles dichos porcentajes, se actualizan con el factor de inflación que corresponda a cada mes del ejercicio fiscal de que se trate, en relación con el año anterior.

En caso de que el incremento de la recaudación sea mayor al factor de inflación aplicable, el remanente se distribuye entre todos los municipios del Estado, en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada municipio, como resultado de la suma de las participaciones que conforme a la citada ley les correspondan.

Es importante mencionar que del total de entidades federativas del país, sólo diez Estados, incluyendo al nuestro, distribuyen entre sus municipios una parte de sus ingresos propios derivados de impuestos; siendo Baja California una de las que aportan mayor porcentaje y tipo de impuestos para este fin. Sobre este tenor, es importante mencionar que además de participar a sus municipios respecto de los impuestos estatales, el Estado entrega a sus municipios el 20% de lo que perciba por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del impuesto especial sobre producción y servicios y del impuesto sobre automóviles nuevos.

4.5 APORTACIONES DE LA FEDERACIÓN A ESTADOS Y MUNICIPIOS

4.5.1 Origen de los Fondos de Aportaciones

Dentro del marco constitucional, en el artículo 25 se establece que “corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional...”, a su vez establece, “... que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertad que otorga la constitución”.

Por otra parte, en 1983 se incorporó en el artículo 26 del citado ordenamiento la obligatoriedad del Estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática, a partir del cual se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, al que rigurosamente deberán sujetarse todos los programas de la administración pública federal, mismos que contendrán tanto las aspiraciones como las demandas de la sociedad. Asimismo, en el citado artículo se establece la facultad del Ejecutivo Federal, para que coordine mediante convenios con las entidades federativas, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Dentro de este escenario de políticas, el Gobierno Federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones” en la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen estos Fondos, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, porque los acuerdos y convenios de descentralización a través de los cuales ya se transferían recursos a las entidades federativas y municipios, toman una nueva figura legal al establecerse la obligación de transferir estos recursos y la permanencia de ellos en una ley federal.

Es importante aclarar que en la iniciativa del Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal 1998, únicamente se consideraba la creación de tres fondos de aportaciones: El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Infraestructura Social (FAIS), el que solo consideraba recursos para la inversión municipal.

En el proceso legislativo, a través del dictamen de las comisiones de diputados que revisaron la iniciativa, se incorporaron dos fondos adicionales a los propuestos por el Ejecutivo Federal, así como la modificación del tercer fondo para quedar en los términos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

IIIa. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.

IIIb. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Por último, con el objetivo de atender la demanda de fortalecimiento del denominado nuevo federalismo, en noviembre de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones, para el ejercicio fiscal 1999, encaminados a coadyuvar con las entidades federativas y, en su caso, con los municipios a las actividades de: Educación Tecnológica y de Adultos, y la Seguridad Pública, quedando constituidos como:

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Así pues, los fondos de aportaciones federales quedan constituidos jurídicamente, tal como se describe en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal “Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, con respecto de la participación de los Estados y Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley

Es importante recalcar que los recursos que serían transferidos a través del denominado Ramo 33 del Presupuesto de Egresos a las entidades federativas y municipios, con este nuevo instrumento, ya eran distribuidos por medio de otros ramos presupuestales contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (con la excepción de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. De forma tal que dichos fondos se integraron

con parte de los recursos, anteriormente asignados a los Ramos: 04 Gobernación, 11 Educación, 12 Salud, 23 Previsiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (a partir del año 2000 el Ramo 26 cambia de denominación a Ramo 20 “Desarrollo Social”).

Los montos de los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación según se establece en el capítulo V, artículos 27, 30, 32, 36, 39, 43 y 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, considerando para cada uno de los fondos

4.5.2 Estructura de los Fondos

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

Este fondo considera los recursos federales que serán transferidos anualmente a las entidades federativas, en virtud de los convenios suscritos entre ambos órdenes de gobierno en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Los recursos de este fondo están destinados para el financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Entre las principales funciones establecidas en los mencionados artículos encontramos:

- i. Prestar servicios de educación inicial, básica-incluyendo la indígena- y especial.
- ii. Prestar servicios de educación normal y demás para la formación de maestros.
- iii. Generar propuestas sobre los contenidos de la educación a la SEP.
- iv. Prestar servicios de carrera magisterial.
- v. Tareas administrativas.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

En este fondo se concentran los recursos federales que habrán de transferirse a las entidades federativas en atención a los convenios suscritos por ambos ordenes de gobierno en el marco del Acuerdo Nacional de Descentralización para los Servicios de Salud (ANDSS).

Este fondo se destina al ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3°, 13° y 18° de la Ley General de Salud les competan a las Entidades Federativas, destacando las siguientes:

- i. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3°. de la LGS, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- ii. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;
- iii. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los Sistemas Estatales de Salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- iv. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;
- v. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Para la integración de este fondo, se utiliza como base la estimación de la recaudación federal participable que se obtenga a partir de la Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate (un 2.5%, sólo como referencia). El FAIS se descompone en dos fondos: el *Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)* al que le corresponde un 0.303% y el *Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)* con el 2.197% restante, el importe de estos recursos se enteran durante los meses de enero a octubre de cada ejercicio fiscal.

Los recursos de este fondo son un instrumento importante para la planeación en materia de infraestructura social por parte de los estados y municipios, ya que el destino de los ingresos que de este fondo les corresponden a los municipios (FISM), se enfocan a cubrir los siguientes servicios:

- i. agua potable;
- ii. alcantarillado;
- iii. drenaje y letrinas;
- iv. urbanización municipal;
- v. electrificación rural y de colonias pobres;
- vi. infraestructura básica de salud;
- vii. infraestructura educativa;
- viii. mejoramiento de vivienda; y
- ix. caminos rurales e infraestructura productiva rural.
- x. Adicionalmente los municipios podrán disponer de hasta un 2% de sus recursos, que por concepto de este fondo reciban, para financiar un programa de desarrollo institucional, bajo convenio tripartito con el Ejecutivo Federal (a través de la Secretaría de Desarrollo Social), el Gobierno del Estado y el municipio respectivo. La parte correspondiente al Estado (FISE), se enfoca a la realización de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.. Por otra parte, tanto los Estados como los Municipios podrán disponer hasta de un 3% de sus respectivas partes, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras antes mencionadas.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)

El monto de este fondo se integra, para las entidades federativas con un 2.35% de la estimación de la recaudación federal participable que se realice a partir de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate (sólo como referencia), la parte que de este fondo le corresponde a cada municipio, deberá enterarse mensualmente en cantidades iguales,

por conducto de los estados, en cada uno de los meses del ejercicio fiscal de manera ágil y directa.

Los recursos de este fondo se dirigen principalmente a la satisfacción de las obligaciones financieras, tanto de los municipios como de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como, a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El monto de este fondo se determina, con el 0.814% (sólo como referencia) de la estimación que de la recaudación federal participable se realice a partir de la Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate.

Los Recursos de este fondo se canalizan principalmente a lo siguientes objetivos:

- i. Desayunos escolares.
- ii. Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
- iii. Apoyos a la población en desamparo.
- iv. Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el monto del FAETA se determina atendiendo los siguientes criterios:

- i. Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para la transferencia de recursos a las entidades, con base en la suscripción de los Convenios respectivos entre la Federación y las Entidades Federativas.
- ii. Los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior.

iii. Las ampliaciones presupuestarias autorizadas.

Para el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación y distribución se lleva a cabo de acuerdo a las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

El propósito de este fondo es permitir a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del INEA.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FOSEG)

La integración de este fondo se efectúa a propuesta de la Secretaría de Gobernación, quien dicta la cuantificación de los elementos a aplicar para la distribución de los recursos entre las entidades federativas, dándose a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, durante los últimos días de enero.

La aplicación de los recursos se realiza de conformidad con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional de Seguridad Pública acordado por el Consejo Nacional en la materia.

Otros Recursos Federales Transferidos a los Estados y Municipios

Adicionalmente existe una gran variedad de Programas Federales denominados programas sujetos a reglas de operación o gasto federal reasignado que se cumplen en todo el país con la participación de los estados, ya sea administrando en forma directa los recursos y/o coordinándose con el Gobierno Federal para la realización de las acciones correspondientes. Estos programas se agrupan entre las Dependencias de la Administración Pública Federal responsables de su coordinación. Asimismo, se sigue contando con el Convenio de Desarrollo Social (CDS), a través del cual el Gobierno Federal transfiere recursos que deben complementarse con recursos estatales (por lo que se habla de "gasto bipartita") y se destinan a diversos programas, incluyendo el desarrollo rural, la construcción de obras de infraestructura y programas de empleo emergente.

Además de los conceptos anteriores, existen otro tipo de recursos federales que se asignan a las entidades federativas por el gobierno federal para el financiamiento de las universidades públicas en los 31 estados, mismos que deberán complementarse con recursos de los propios gobiernos estatales. Las proporciones relativas del financiamiento federal-estatal varían de manera importante entre las distintas entidades federativas del país; sin embargo, para el caso de las universidades públicas establecidas en la Capital de la República (UNAM, UAM y INP), su financiamiento proviene de recursos federales.

Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

En los últimos años las entidades federativas cuentan con una nueva fuente de recursos destinada a resolver problemas de pasivos y a resarcir a las entidades federativas por el gasto educativo que realizan en la operación de los sistemas educativos de administración estatal y/o para impulsar proyectos productivos. Cabe señalar que estos recursos han sido objeto de intensas negociaciones y disputas entre los estados y el Gobierno Federal, ya que por un lado los recursos presupuestados han sido objeto de recortes, y por otra parte los estados buscan que dichos recursos no tengan un fin específico ni sean objetos de reducciones.

CAPÍTULO V. COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

5.1 LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL

La colaboración administrativa en materia fiscal federal, es el acto mediante el cual los estados y municipios asumen diversas acciones y responsabilidades en materia de administración de impuestos federales, transformándolos con ello en parte actuante de administración tributaria nacional.

Esto ha tenido como principales propósitos eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación, haciendo más efectiva la obtención de ingresos a través de mejorar la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales al buscar superar el centralismo en el trámite y resolución de problemas de carácter fiscal, y acercando la presencia fiscal hacia los gobiernos estatales o municipales y con ello favorecer el desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas, y garantizar a los contribuyentes la aplicación uniforme de los criterios en la administración de los impuestos federales coordinados por las entidades. En este sentido, la colaboración administrativa ha sido uno de los instrumentos precursores de la descentralización de los ingresos federales hacia los gobiernos locales, en la medida que éstos se encuentren en la capacidad técnica y administrativa para hacerlo.

Es importante subrayar que la colaboración administrativa fiscal puede darse con total independencia del tipo de relaciones tributarias presentes en un sistema federal, desde una completa separación de fuentes tributarias, sin coordinación alguna, hasta el sistema de participación en ingresos.

Lo anterior se enfatiza en virtud de que comúnmente suele confundirse a la colaboración administrativa con el tipo de relación tributaria existente entre los niveles de gobierno a la que dicha colaboración sirve de apoyo. Debe puntualizarse que la colaboración administrativa es simplemente un instrumento de apoyo administrativo, sin que implique necesariamente alguna forma específica de coordinación tributaria entre los niveles que se asisten administrativamente.

La colaboración administrativa tiene sus propios objetivos, con independencia de la relación tributaria subyacente. Sin embargo, casos de coordinación tributaria, y aun en el caso de la separación de fuentes de ingresos, la colaboración administrativa puede ser un elemento complementario más o menos necesario para la instrumentación y ejecución los arreglos tributarios ente los niveles de gobierno.

Sin duda, en determinados aspectos una Administración estará en mejores condiciones que otra para tener mejor conocimiento de la situación real de los hechos y estas condiciones deben ser aprovechadas en beneficio de los dos gobiernos. Entre otros casos, se podrán utilizar conjuntamente procedimientos y técnicas mecanizadas e, incluso, pueden intercambiarse informaciones respecto al mejor funcionamiento y organización de los servicios.

Todas estas actuaciones redundarán en un mejor cumplimiento de las leyes fiscales en los dos niveles, en beneficio de sus respectivas recaudaciones y, también, con el resultado de disminuir las interferencias que se puedan producir entre los dos niveles fiscales.

En los principales países federales existe evidencia e los frutos que se derivan de la colaboración de las Administraciones tributarias. Las posibilidades de esta colaboración son indiscutibles.

Pero también lo es que para que opere adecuadamente tienen que darse determinadas condiciones y ha de instrumentarse en forma debida. Así, en primer lugar, cuanto mayor sea la semejanza entre la regulación de los impuestos federales y estatales, más fácil será establecerse la colaboración de su Administraciones.

Por otro lado, no puede olvidarse que no bastará con declaraciones legales o de las autoridades superiores en este sentido, sino que para que la colaboración funcione realmente

será necesario que los funcionarios que han de llevarla a cabo se sientan realmente interesados en ella.

Asimismo, se sostiene que para que la cooperación tenga vigencia es necesaria la instrumentación de adecuados incentivos económicos. Por otra parte, es necesario que la misma tenga algún mecanismo de reembolso de los gastos en que incurre la autoridad a quien se delega la administración de los tributos.

Finalmente, la colaboración administrativa no sólo se limita a las relaciones federales-estatales, sino que puede extenderse también a los municipios.

5.2 TIPOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL

Existen tres tipos básicos de colaboración en la administración tributaria:

- 1) Colaboración por tributos.
- 2) Colaboración por funciones.
- 3) Colaboración por estrados de contribuyentes.

En el primer caso, se trata de división de las tareas entre los niveles de gobierno que coadyuvan por impuestos, por ejemplo: impuestos sobre la renta, impuestos indirectos sobre comercio y la industria, impuestos a la propiedad, etc. En este caso se ha considerado que la división por tributos es aconsejable en el caso de impuestos cedulares o sobre base bruta. En cambio, resulta inconveniente en el caso de impuestos nacionales globalizados o sobre base neta.

En segundo tipo se refiere a la división de tareas amplias o de actividades especificadas, como por ejemplo, la fiscalización, recaudación, control tributario, la recepción de pagos en tiempo perno no los extemporáneos, etc.

Finalmente, la tercera categoría se refiere a la división de la administración tributaria por tipo de contribuyente, ya en función de sus actividades o volumen de ingresos, o de otros criterios relativos al sujeto.

En todos los casos está implícita la división territorial que corresponde a las jurisdicciones que colabora, y desde luego cabe cualquier combinación de criterios entre los tres tipos de colaboración administrativa. En algunos, casos, inclusive se hace extensiva esta colaboración a algunos aspectos muy limitados de la administración del gasto.

En este contexto la doctrina ha considerado los siguientes esquemas de colaboración administrativa fiscal:

Por Tributos

- Impuestos sobre el ingreso
- Impuestos al consumo
- Impuestos al patrimonio
- Contribuciones especiales
- Derechos

Por Funciones

- Planeación y dirección
- Control tributario
- Recaudación
- Fiscalización

- Determinación de créditos
- Ejecución coactiva
- Difusión y asistencia

Por Estratos de Contribuyentes

- Ramos y tipos de actividades
- Volumen de ingresos
- Regímenes tributarios
- Periodicidad de la obligación
- Alcance geográfico de las actividades
- Localización urbana vs. rural
- Grado de radicación
- Grado de visibilidad

Asimismo, desde otra perspectiva, se considera la siguiente clasificación:

Por Tributos

- Tributos *globalizadores* o sobre base neta
- Tributos asociados al comercio exterior

Por Funciones

- Funciones directivas
- Control tributario centralizado
- Fiscalización concurrente con el nivel local

Por Estrados de Contribuyentes

- Grandes contribuyentes
- Contribuyentes con actividades de alcance nacional
- Contribuyentes con bajo grado de radicación

- Contribuyentes en regímenes especialmente interconectados con la administración de otros tributos nacionales

Por otro lado, existen también clasificaciones en base a los tipos de contribuyentes:

- Contribuyentes con actividades localizadas
- Contribuyentes de baja visibilidad
- Contribuyentes en ramos de actividad de tramo de control amplio o geográficamente diseminados
- Contribuyentes en regímenes simplificados

5.3 LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL EN MÉXICO

El diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contempló la posibilidad para que, tanto entidades federativas como municipios, puedan colaborar en la administración tributaria de algunos impuestos federales o bien en la ejecución de algunas funciones tributarias de carácter genérico, a cambio de recibir los denominados incentivos económicos, es decir, una proporción de los ingresos federales cuya administración es compartida con las entidades federativas y municipios.

Cabe destacar que la formalización de la colaboración administrativa en materia fiscal federal dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene como origen, en una primera instancia, la firma del Convenio de Adhesión al propio Sistema, y en segundo momento, éste se formaliza con la firma del denominado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos. Lo anterior significa que la colaboración administrativa en materia fiscal federal es producto del acuerdo entre los estados y el Gobierno Federal a través del cual los primeros asumen el compromiso de realizar determinadas funciones de administración tributaria sobre impuestos federales denominados "coordinados" a cambio de recibir incentivos económicos.

Es en el Convenio de Colaboración Administrativa donde se establecen las bases de la participación de las entidades federativas en la administración de los ingresos federales coordinados y donde también se señalan los alcances y las condiciones, derechos y obligaciones, a que se sujetarán las entidades al momento de ejercer las funciones delegadas, mismas que difieren en función del impuesto y de los términos que se hayan acordado y establecido en el convenio.

Las acciones de colaboración administrativa comprenden principalmente las funciones de fiscalización y recaudación, por las cuales recibe recursos denominados incentivos económicos que han fortalecido sus ingresos, estos incentivos por colaboración administrativa se complementan con los ingresos que provienen de los actos realizados por las entidades federativas en la administración de otros impuestos federales.

No obstante que mas adelante analizaremos mas profundamente los incentivos económicos, consideramos importante señalar que éstos también incluyen otros conceptos, tales como el control de obligaciones fiscales federales o los que provienen del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales y por la vigilancia y control de la tenencia ilegal de mercancías de procedencia extranjera, cuya cobranza y vigilancia ha sido trasladada a los municipios, así como los ingresos que provienen del cobro de las concesiones federales por el uso de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), riveras de cause de corrientes, lagos y lagunas que también ha sido trasladado a los gobiernos municipales.

Es importante destacar que el actual esquema de colaboración administrativa en materia fiscal federal dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es producto de los antecedentes y anteriores formas de colaboración, dado que, como hemos señalado, no siempre ha sido el mismo esquema, ya que al igual que el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa ha evolucionado y cambiado a lo largo de estos 20 años, trayendo consigo avances y retrocesos que vale la pena revisar y analizar a lo largo de las distintas etapas en que este mecanismo ha operado.

5.4 CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA VIGENTE (1997)

Para 1997 se firma un nuevo convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, mismo que rige hasta nuestros días con algunos cambios menores. En este convenio, se da un impulso a la colaboración administrativa al permitirse que las funciones de control y verificación fiscal se ampliaran a otros impuestos federales distintos al impuesto al valor agregado, como es el impuesto sobre la renta, impuestos al activo e impuesto especial sobre producción y servicios. Es así como nacen nuevas facultades para los estados en materia de recaudación, notificación, cobranza, resoluciones de recursos administrativos, intervención en juicios, entre otras. A la par de estas nuevas facultades continuó la colaboración en las otras materias previstas que contenía el convenio anterior.

El actual Convenio establece en la Cláusula Segunda, las materias coordinadas sobre las que el Estado asume facultades para ejercer las funciones del Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, estas son las siguientes:

MATERIAS COORDINADAS ---cláusula segunda---
Impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto sobre producción y servicios.
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves
Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales
Las facultades relacionadas con las siguientes actividades: • Las referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación. • La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación. • Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.

Las anteriores son las materias coordinadas que expresamente se encuentran señaladas en el texto del Convenio en comento, aunque habrá que aclarar que existen otras materias de Colaboración Administrativa, tales como el impuesto sobre automóviles nuevos,

impuesto sobre la renta en regímenes de pequeños contribuyentes, intermedio y por enajenación de bienes, Derechos, etc., que son materia de los anexos al convenio.

La cláusula séptima del Convenio establece las facultades que deberá asumir el Estado en materia de administración de los principales impuestos, como son el impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios.

Las entidades federativas colaboran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en varias funciones operativas de administración tributaria a partir del ejercicio de facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes afectos a dichos impuestos, para ello en la cláusula séptima del Convenio se les dotó de facultades de comprobación, determinación, recaudación, autorizaciones, recursos administrativos y juicios, las cuales se describen a continuación:

FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, IMPUESTO SOBRE LA RENTA, IMPUESTO AL ACTIVO E IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS ---cláusula séptima---	
Verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales	• Ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos • Ordenar y practicar revisiones en las oficinas de la autoridad competente a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados con ellos
Determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas:	• Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Estado. • Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales • Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos. • Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen con motivo del ejercicio de las facultades.
	• Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones

Recaudación y cobro	• Revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios • Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios que se generen.
Autorizaciones	• Recibir y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes, de devolución de cantidades pagadas indebidamente al Estado. • Verificar, determinar y cobrar las devoluciones improcedentes e imponer las multas correspondientes. • Otorgar las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación.
Recursos administrativos	El Estado tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación (revocación), en relación con actos o resoluciones del propio Estado, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere el Convenio.
Juicios	• El Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas • El Estado asumirá la responsabilidad en la defensa de los juicios • El Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además de las atribuciones de que han sido dotadas las Entidades Federativas celebrantes del Convenio en materia del impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios, asimismo han asumido obligaciones en estas mismas materias, las cuales quedaron plasmadas en la cláusula octava, siendo éstas las siguientes:

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, IMPUESTO SOBRE LA RENTA, IMPUESTO AL ACTIVO E IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (cláusula octava)
• Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.
• Cumplir con el programa operativo anual que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente concertado con el Estado.
• Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código

Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

5.5 ANEXOS AL CONVENIO DE COLABORACIÓN VIGENTE (1997)

Con la concertación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre la Federación y los Estados vigente a partir del 1 de enero de 1997 se incluyeron nuevas materias, facultades, obligaciones y funciones en relación con el convenio vigente durante el período de 1990 a 1996.

Asimismo al entrar en vigor el actual Convenio, subsistieron los anexos números 1, 5, 11, 12, 13 y 14 y se han celebrado anexos números 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 10.

Por tanto, los anexos vigentes hasta el año de 2005, son los que se mencionan en el siguiente cuadro:

ANEXOS AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL VIGENTES A PARTIR DE 1997		
ANEXOS	SUBSISTENTES AL ENTRAR EN VIGOR EL CONVENIO DE 1997	CELEBRADOS CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DEL CONVENIO DE 1997
Anexo No. 1	Anexo No. 1 y Acuerdo por el que se modifica el Anexo No.1, celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado para la administración de Derechos por el otorgamiento de la concesión para el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre a través de los Municipios.	
Nuevos Anexos No. 1		Nuevos Anexos No. 1 celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno del Estado y cada municipio con playa, para la administración de los Derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre, a través del Municipio.
Anexo No. 2		Anexo No. 2 al Convenio celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado para la Administración del Impuesto sobre Automóviles Nuevos

Anexo No. 3		Anexo No. 3 al Convenio y posterior Anexo No. 3 que deroga al anterior, que establece incremento en la participación de los Municipios, derivada de la recaudación que se obtenga de los "Pequeños Contribuyentes" que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.
Nuevo Anexo No. 3		Nuevo Anexo No. 3 al Convenio celebrado para el ejercicio por parte del Estado, de las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de los "Pequeños Contribuyentes".
Anexo No. 4		Anexo No. 4 y Nuevo Anexo No. 4 al Convenio para la administración directa o a través del Municipio de los Derechos por el uso o goce de inmuebles ubicados en los cauces, vasos o depósitos de propiedad nacional.
Anexo No. 5	Anexo No. 5 al Convenio, relativo a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los Derechos por obra pública del Convenio Único de Desarrollo (CUD)	
Anexo No. 6		Anexo No. 6 al Convenio para que el Estado ejerza las funciones de comprobación en materia del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario y del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, este último vigente durante el año 2002. <i>(este Anexo no se suscribió por Baja California)</i>
Anexo No. 7		Anexo No. 7 al Convenio para que el Estado ejerza funciones operativas de administración de los ingresos generados en el territorio del Estado, derivados del impuesto sobre la renta del "Régimen Intermedio de las Personas Físicas" y por la ganancia en la enajenación de terrenos y construcciones.
Anexo No. 8		Acuerdo de modificación al Convenio (Jalisco) y Anexo No. 8 que abroga el Anexo No. 14 anterior, para la vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos. <i>Baja California no ha firmado este Anexo.</i>
Anexo No. 10		Anexo No. 10 al Convenio, para el Estado lleve a cabo condonaciones de multas y recargos de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación.
Anexo No. 11	Anexo No. 11 al Convenio, para la vigilancia y control por Municipios colindantes con las fronteras y litorales del País, de la tenencia y estancia ilegal de mercancías de procedencia extranjera.	

Anexo No. 12	Anexo No. 12 al Convenio, para la verificación de la legal estancia o tenencia en Territorio Nacional, de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera. (con la celebración del anexo 14, se abroga el presente Anexo).	
Anexo No. 13	Anexo No. 13 al Convenio, relativo a las funciones operativas de la administración de los Derechos por servicios turísticos, conforme a la Ley Federal de Derechos.	
Anexo No. 14	Anexo No. 14 al Convenio, para la vigilancia y control conjunto Estado - Federación, de la legal estancia o tenencia en Territorio Nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera.	

En actualidad, los mecanismos de colaboración administrativa vuelven a dar un giro importante en la descentralización de los ingresos federales hacia los gobiernos locales, esto es, se deja de lado la visión fragmentada en la colaboración con énfasis en el control y fiscalización, para dar lugar a mecanismos más integrales en la administración de algunos contribuyentes afectos al impuesto sobre la renta.

En este sentido, hoy en día las autoridades hacendarias federales y estatales se encuentran en la etapa de concertación y formalización para ampliar los ingresos locales vía incentivos económicos, producto de una mayor colaboración en la administración tributaria local del impuesto sobre la renta para el régimen de pequeños contribuyentes (anexo 3); coparticipación en la administración tributaria local del impuesto sobre la renta derivado de la enajenación de bienes inmuebles (anexo 7); coparticipación en la administración del citado impuesto para personas físicas que tributan en el régimen intermedio (anexo 7); y coparticipación en el mayor ejercicio en materia de comercio exterior (Anexo 8).

5.6 INCENTIVOS ECONÓMICOS DERIVADOS DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL.

El artículo 13 último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en los convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

En la Sección III que contiene la cláusula decimacuarta de los Convenios de Colaboración de los Estados, se fijaron los incentivos económicos que deberán percibir por las actividades de administración fiscal que realicen con motivo del mencionado Convenio.

De esta forma, los Estados percibirán por las actividades de administración fiscal que realicen con motivo del Convenio, los incentivos que se anotan en el cuadro siguiente:

INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA EL ESTADO POR LAS ACTIVIDADES DE ADMINISTRACIÓN FISCAL ---cláusula decimacuarta---		
CONCEPTO, MATERIA O FUNCIÓN	% O MONTO DEL INCENTIVO	FRACCIÓN E INCISO
Acción fiscalizadora del Estado en materia del IVA	100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes del IVA y sus accesorios.	Fracción I
Actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes de impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios.	100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al registro federal de contribuyentes.	Fracción II
Cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente y éstas sean requeridas por el Estado.	100% del monto efectivamente pagado y que haya quedado firme, en materia de impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo, y sus correspondientes accesorios.	Fracción III
Contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo, y dicha omisión haya sido descubierta por el Estado.	100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta e impuesto al activo.	Fracción IV
Acción fiscalizadora del Estado en materia impuesto sobre la renta e impuesto al activo.	75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta e impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, excepto multas.	Fracción V

	El 25% restante corresponderá a la Federación	
Multas sobre los impuestos referidos en el párrafo anterior (impuesto sobre la renta e impuesto al activo)	100% de las multas impuestas por el Estado, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes sobre impuesto sobre la renta e impuesto al activo.	Fracción V, segundo párrafo
Acción fiscalizadora del Estado en materia del impuesto especial sobre producción y servicios.	100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios. y sus accesorios	Fracción VI
Funciones operativas de administración del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.	100% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto Aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio.	Fracción VIII
Multas impuestas por autoridades federales no fiscales.	98% de cuya cantidad se destinará como incentivo: • 90% a sus municipios, siempre y cuando éstos efectúen la recaudación. • 8% para el Estado. • El 2% restante corresponderá a la Federación.	Fracción IX
Realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, en materia de impuesto sobre la renta propio o retenido, impuesto al valor agregado, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios. (exigir la presentación de las declaraciones omitidas).	• 50% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden por el Estado, con motivo de los requerimientos formulados por él mismo. El 50% restante corresponderá a la Federación. • 100% de las multas impuestas por el Estado efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes. • 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales. • 100% de los gastos de ejecución que se recauden por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos que se determinen conforme a lo señalado en la fracción III de la cláusula décima primera del Convenio.	Fracción X inciso a). Fracción X inciso b). Fracción X inciso c). Fracción X inciso d).
Acción fiscalizadora del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de las multas.	100% del monto efectivamente pagado por las multas impuestas por el Estado.	Fracción XI

Vehículos embargados precautoriamente por el Estado que hayan sido adjudicados a favor del fisco federal.	100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo.	Fracción XII
Enajenar los vehículos adjudicados, que estén inutilizados de manera permanente para la circulación.	95% del producto neto de la enajenación de vehículos a que se refiere la fracción IV de la cláusula decimatercera del Convenio. - El 5% restante corresponde a la Federación.	Fracción XIII
Actividades de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.	100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en todos los casos a que se refiere la cláusula decimatercera del Convenio.	Fracción XIV

INCENTIVOS DE ANEXOS AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL

No. Anexo	Denominación	Contenido	Incentivos
1	Administración de Derechos de Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).	Otorgan facultades a los Municipios o Estados para la administración de los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de las playas, la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en dicha zona.	10% el Estado 80% el Municipio 10% Federación 100% Multas Municipio 80% Gastos de Ejecución Municipio 20% Gastos de Ejecución Federación
2	Administración del Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos.	Otorga al Estado facultades integrales de administración del impuesto sobre automóviles nuevos: recibir declaraciones y pagos, fiscalización y liquidación, control de obligaciones, notificación y cobranza, autorización de pagos en parcialidades, imponer y condonar multas, resolver los recursos	100% para el Estado de la recaudación y sus accesorios.

		administrativos, intervenir en juicio de nulidad y resolver las consultas de los particulares.	
3	Funciones operativas de administración de los ingresos (recaudación) derivada del impuesto sobre la renta de los "Pequeños Contribuyentes)	Funciones para el Estado de verificación al registro federal de contribuyentes, recaudación, comprobación, determinación, cobro, resolver recursos, intervenir en juicios y resolver consultas, respecto de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de los pequeños contribuyentes.	100% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la renta, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación
4	Administración de Riveras y Zonas Federales	Se permite a las entidades federativas, a través de los municipios, ejercer funciones administrativas sobre los ingresos que se obtengan, por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riveras o zonas federales contiguas a los cauces y de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.	El 90% de los derechos correspondientes para el Municipio. El 10% restante para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 100% de gastos de ejecución y multas, e indemnización del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, para el municipio
5	Administración del Derecho Federal que pagan los contratistas de obra pública federal.	Se delegan facultades de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en relación al derecho federal que pagan los contratistas de obra pública financiada con recursos federales.	100% del derecho y sus recargos al Estado
6	Facultades de comprobación en materia de impuesto especial sobre producción y servicios e impuesto a la venta de bienes y servicios	Se delegan facultades de comprobación al Estado en materia del impuesto sustitutivo del crédito al salario y del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.	100% del monto efectivamente pagado del crédito determinado. 100% de las multas 100% del monto pagado, cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones

	suntuarios.		en las obligaciones del contribuyente. 100% de las multas de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal Por la realización de los actos de vigilancia: a). 50% sobre el monto del impuesto y recargos que se recauden por el Estado. El 50% restante corresponderá a la Federación. b). 100% de las multas c). 100% de los honorarios. d). 100% de los gastos de ejecución.
7	Funciones operativas de administración del impuesto sobre la renta del régimen intermedio de las personas físicas.	Funciones operativas de administración de los ingresos generados en el territorio del Estado, derivados del impuesto sobre la renta del régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales y por la ganancia derivada de la enajenación de terrenos y construcciones.	El 100% de los pagos del impuesto, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. 100% de las multas.
8	Vigilancia de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos.	Facultades para el Estado o en su caso para los municipios en materia de vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos.	Tratándose de las mercancías de procedencia extranjera: 100% de los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios que el Estado determine. 100% de las mercancías embargadas precautoriamente. Tratándose de vehículos de procedencia extranjera: 100% de los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios que el Estado determine 100% del producto neto de la enajenación de vehículos.. 100% de los vehículos embargados

			precautoriamente por el Estado. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de los incentivos.
11	Vigilancia y Control de la Tenencia o Estancia legal en el País de Mercancía de Procedencia Extranjera (Federación, Estado, Municipio).	Se otorgan facultades al Municipio para la vigilancia y control de la tenencia o estancia ilegal en Territorio Nacional de mercancías de procedencia extranjera.	El Municipio percibirá por su colaboración en materia de este Anexo, una participación sobre la recaudación federal participable, en los términos de la disposición de vigencia anual de la Ley de Coordinación Fiscal, contenida en el artículo décimo del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales.
12	Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera	Se otorgan facultades a los estados para la verificación de la legal estancia en Territorio Nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.	El 100% de las multas efectivamente pagadas al Estado
13	Administración y Cobro del Derecho por Servicios Turísticos.	Se delegan al Estado las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro que se derive de los derechos por los servicios del Registro Nacional de Turismo conforme a la Ley de la materia.	El 100% de los derechos.
14	Verificación de la Legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.	Se delegan facultades de practicar visita domiciliaria junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la verificación de la legal estancia o tenencia en Territorio Nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, excepto vehículos.	El 100% de las multas efectivamente pagadas Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de los incentivos.

CAPÍTULO VI. PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

6.1 ANTECEDENTES.

A partir de la promulgación de la Constitución Política Federal de 1824, el federalismo en México ha constituido una parte fundamental de su historia, ya que en ese ordenamiento se le definió constitucionalmente como un país federal, ideal bajo el que se acuerda la distribución política del poder, así como, las características del gobierno. Bajo el concepto de federalismo, se pacta entre las entidades la constitución de un orden superior de gobierno con el objetivo principal de formar una nación única y gestionar el desarrollo de cada una de ellas, fines que se han venido cumpliendo.

No obstante lo anterior, es a partir de la Constitución Federal de 1917 cuando se presentan los principales rasgos de las bases del federalismo fiscal en México, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos niveles de gobierno, manteniendo la concurrencia de las facultades impositivas entre la Federación y los Estados, situación sustentada en el principio de que los Estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no se encuentren expresamente reservadas a los funcionarios federales en la constitución.

Derivado de la concurrencia impositiva prevista en la Constitución Federal desde 1917, y tal y como se ha señalado durante el presente trabajo, el sistema tributario operante en México se distinguía por la multiplicidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, dando lugar a un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, por la existencia de demasiadas leyes fiscales, frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria en ámbitos distintos.

En este contexto, los primeros intentos por eliminar los efectos negativos de la concurrencia impositiva y las deficiencias del sistema tributario en México, derivado de la ausencia de una disposición constitucional que delimitara los campos de tributación entre la Federación y los Estados, y la falta de unidad entre éstos en el terreno de la política fiscal, tuvieron como principal antecedente, una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo principal propósito era establecer una clara

delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios.

Como se ha señalado, la Federación y los Estados desde el siglo pasado y a través de tres Convenciones Nacionales Fiscales, se han reunido para coordinarse en materia fiscal, para efecto de tomar acuerdos que beneficien a los contribuyentes y desahoguen de cierta forma cargas administrativas innecesarias. Sin embargo, en esta Primera Convención Nacional Hacendaria, se pretende ir mas allá del ámbito fiscal, analizando también temas en materia Hacendaria que afectan a los Estados y a la Federación, y que tienen gran impacto en la población en general.

Consideramos evidente, que no obstante la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa ha logrado destinar mayores recursos a los estados y municipios, es necesario una revisión a las facultades actuales de todos los órdenes de gobierno, a fin de plantear una nueva misión y visión hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda, entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo fiscal mexicano.

Dentro de la búsqueda de resultados satisfactorios para la Federación, estados y municipios, en el año 2001, se realizó la Declaración de Mazatlán, la cual tuvo como finalidad impulsar la modernización de la hacienda pública y transferir potestades, atribuciones y responsabilidades hacendarias a los gobiernos locales, misma que puede considerarse como el primer antecedente de lo que ahora conocemos como la Convención Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Basado en este contexto, el día 20 de agosto de 2003 el Presidente de la República y los gobernadores de los estados emitieron conjuntamente la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, y en virtud de lo anterior y del diagnóstico del sistema hacendario prevaleciente, surge la necesidad de una Reforma de Estado que incluye una Reforma Hacendaria, la cual inicia con la Convocatoria de la primera Convención Nacional Hacendaria.

Este documento es el primero de cinco trabajos preparatorios que se encomendaron a la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria en su convocatoria, mismo que fue aprobado por el Consejo Directivo de la Convención para que sirvan como marco de referencia teórico conceptual para el inicio de los trabajos de la Convención el 5 de febrero del 2004.

6.2 PROPÓSITOS Y ALCANCES.

De acuerdo a la propia convocatoria de la Convención, su propósito general es el de coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

De ello se observa que para lograr ese propósito, será necesario determinar cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas.

Se señala en la citada Convocatoria que la Reforma Hacendaria, se realizará con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Con esta Convención se busca que los resultados de ella se traduzcan en propuestas que, en su caso, puedan ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda.

En conclusión se puede decir que los principales propósitos y alcances son:

- i. Reunión republicana, democrática y participativa donde los representantes de los tres ámbitos de gobierno definan:
- ii. Una nueva visión del federalismo mexicano;
- iii. Revisión del ámbito competencial, político-administrativo de las responsabilidades de gasto, y las atribuciones y facultades impositivas;

- iv. Impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo;
- v. Generar los recursos necesarios y suficientes.

6.3 OBJETIVOS

De acuerdo al análisis efectuado a los documentos relacionados con esta convención, se observa que sus principales objetivos son los siguientes:

- i. Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- ii. Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- iii. Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- iv. Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- v. Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- vi. Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- vii. Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- viii. Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- ix. Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- x. Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- xi. Proponer cambios en la legislación secundaria.

- xii. Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

6.4 ESTRUCTURA

Para efecto de que la Convención Nacional Hacendaria logrará alcanzara las metas propuestas, fue necesario establecer una estructura orgánica, a través de la cual se dividieran tareas y se establecieran responsabilidades.

En este sentido, a continuación describiremos brevemente cada uno de los órganos que integran esta Convención:

a) Consejo Directivo

Integrantes

- El Presidente de la República
- Los Gobernadores de los Estados de: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala.
- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- El Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
- Los Secretarios de: Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Desarrollo Social y el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República.
- El Presidente del Congreso de Puebla, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional del Congreso Local de Chihuahua.
- Los presidentes municipales de: Mérida, Yuc.; Xalapa, Ver; y Durango, Dgo.

b) Coordinación Técnica

c) Dirección Ejecutiva

d) Mesas de Análisis y Propuestas

e) Comisiones Técnicas

6.5 METODOLOGÍA

Dentro de los aspectos importantes que han servido de base a la organización de esta Convención, se encuentra la metodología que debe seguirse, por lo cual nos permitidos describir los puntos mas importantes:

- 1.** Los estudios que fundamentarán las propuestas se apoyarán en los trabajos preparatorios, y se sujetarán a la metodología que apruebe el Consejo Directivo.
- 2.** El desarrollo de cada tema se administrará como un proyecto y sus elementos metodológicos serán flexibles.
- 3.** La metodología debe incluir:
 - Síntesis ejecutiva del tema
 - Plan detallado de actividades
 - Diagnóstico técnico y de impacto socioeconómico
 - Diseño de cuando menos dos soluciones alternativas
 - Ponderación, selección y justificación de la mejor opción
 - Criterios, restricciones y requisitos para la solución del problema
 - Conformación de la propuesta preliminar
 - Evaluación de la propuesta preliminar y ajustes para la propuesta ejecutiva
 - Evaluación y ratificación de la propuesta ejecutiva y redacción, en su caso, de la propuesta definitiva, para su planteamiento como iniciativa legislativa

6.6 FASES DE DESARROLLO

Para el desarrollo de la Convención y la elaboración de los trabajos y conclusiones se establecieron cinco fases, las cuales se encuentran delimitadas en el tiempo, lo que permite fijar plazos reales para el cumplimiento de los fines de la Convención.

Por esto, a continuación se presentan las citadas fases, señalado las fechas que corresponden a cada una de ellas:

FASE 1: Trabajos Preparatorios

Esta fase consiste principalmente en la elaboración de los trabajos preparatorios que servirán como material de referencia para el resto del proceso:

- i. Trabajo 1: Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria.
- ii. Trabajo 2: Principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México.
- iii. Trabajo 3: Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención.
- iv. Trabajo 4: Diagnóstico general de los temas de la Convención.
 - Gasto público
 - Ingresos
 - Deuda Pública
 - Patrimonio Público
 - Modernización y simplificación de la Administración Hacendaria
 - Coordinación y Colaboración Intergubernamental
 - Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en México
- v. Trabajo 5: Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

FASE 2: Sesión Plenaria de Inauguración

Fecha: 5 y 6 de febrero de 2004.

FASE 3: Periodo de Ejecución de Trabajos y Elaboración de Propuestas

Fecha: Del 9 al 25 de Julio 2004

FASE 4: Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura

Fecha: Del 26 al 31 de Julio de 2004.

En la Sesión Plenaria de Clausura, se tomarán los acuerdos en cuanto a contenido y forma, con base en las propuestas definitivas debidamente consensuadas, incluyendo las relativas a reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, que establecerán la normatividad y obligatoriedad de los acuerdos adoptados.

En la Clausura se hará una declaración a la Nación, para dar a conocer el Programa de Nuevo Federalismo y Reforma Hacendaria.

Adicionalmente, dentro de la Convención se llevan a cabo Foros Regionales, mismos que surgen con motivo de que la sociedad en general, cámaras y organismos empresariales, instituciones de educación superior, investigadores, colegios de profesionistas, organismos públicos y privados, hagan llegar sus propuestas ante la Primera Convención Nacional Hacendaria.

En general los Foros Regionales tienen como objetivo:

- i. Difundir los Diagnósticos de cada uno de los Trabajos Preparatorios
- ii. Recibir y Reportar Propuestas
- iii. Motivar Propuestas Adicionales

Los citados foros se llevan a cabo las siguientes fechas:

Primer Foro: 18 de Marzo de 2004 en Villahermosa, Tabasco

Segundo Foro: 1° de Abril de 2004 en Hermosillo, Sonora

Tercer Foro: 15 de Abril de 2004 en Monterrey, Nuevo León

Cuarto Foro: 29 de Abril de 2004 en Guadalajara, Jalisco

6.7 MESAS DE TRABAJO

Como se ha dicho, esta convención no solo comprende aspectos fiscales, si no que va mucha mas allá, al prever y analizar aspectos Hacendarios generales. Para ello, la los trabajos de la Convención se dividieron en siete mesas, cada una de ellas independientes e integradas por una diversidad de profesionistas, autoridades, funcionarios, legisladores, etc.

Estas siete mesas, se dividieron y conformaron de la siguiente forma:

Mesa 1. Gasto.

En esta Mesa se llevaron a cabo 6 reuniones, y comprende:

- Comisión de Marco jurídico competencial
- Comisión de mecanismos y procesos de gasto público
- Comisión de Principios y evaluación del gasto público

Mesa 2. Ingresos

En esta Mesa se llevaron a cabo 11 reuniones, y comprende:

- Potestades Tributarias
- Impuesto Predial, Derechos sobre Bienes y Servicios
- Contribuciones de Seguridad Social

- Derechos de Hidrocarburos, Régimen Fiscal de PEMEX y Participaciones Petroleras
- Financiamiento y otros ingresos

Mesa 3. Deuda pública

En esta Mesa se llevaron a cabo 7 reuniones, y comprende:

- Marco Legal de la Deuda Pública
- Fuentes de Financiamiento
- Pasivos Contingentes

Mesa 4. Patrimonio público

En esta Mesa se llevaron a cabo 8 reuniones, y comprende:

- Régimen Jurídico del Patrimonio Público
- Control Administrativo y Registro Contable del Patrimonio Público
- Uso, Aprovechamiento y Disposición del Patrimonio Público

Mesa 5. Modernización y simplificación de la administración hacendaria

En esta Mesa se llevaron a cabo 5 reuniones, y comprende:

- Sistemas de Administración Tributaria
- Administración del Gasto Público y Aspectos Administrativos de la Descentralización del Gasto Público

–Gestión de la Deuda Pública y la Administración del Patrimonio

–La Participación Ciudadana en la Administración de la hacienda Pública, Profesionalización de los servidores públicos que administran la Hacienda Pública federal, estatal y municipal, y el Desarrollo Técnico de la Administración de la Hacienda Pública

Mesa 6. Coordinación y Colaboración intergubernamentales

En esta Mesa se llevaron a cabo 8 reuniones, y comprende:

–Sistema de Distribución de Participaciones Federales

–La Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal

–La Coordinación Intergubernamental en materia de Gasto Público

–La Coordinación Intergubernamental en materia de Deuda Pública

–Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

–Diseño de Propuestas de Bases Constitucionales del Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamental

Mesa 7. Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

En esta Mesa se llevaron a cabo 5 reuniones, y comprende:

–Transparencia y Rendición de Cuentas

–Fiscalización

6.8 PROPUESTAS Y PRINCIPALES APORTACIONES

Durante la fase de recepción de propuestas se recibieron aproximadamente dos mil, mismas que comprendieron las diversas mesas de trabajo, y de las cuales, una vez realizado un proceso análisis, se seleccionaron 324 propuestas que resultaron del consenso de todos los participantes de la Convención, mismas que se identificaron de la siguiente forma:

Mesa I Gasto Público	155
Mesa II Ingresos	28
Mesa III Deuda Pública	14
Mesa IV Patrimonio Público	20
Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria	15
Mesa VI Colaboración y Coordinación Intergubernamentales	114
Mesa VII Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas	18

Asimismo, a la fecha de elaboración de este trabajo se han logrado como principales consensos en las materias relacionadas con el tema de estudio, son los siguientes:

- i. Impuesto local a las ventas y servicios finales. Con una tasa de 3 puntos porcentuales (2% para las Entidades Federativas y 1% para los Municipios). Al inicio sería federal, después podría ser estatal.
- ii. Se requiere reducir la tasa general y de frontera del IVA en 3 puntos: 12 y 7%, respectivamente; para compensar a la Federación, a Tabasco y Chiapas establecer una tasa de IVA de 4% y eliminar los exentos.

- iii. Impuesto al ingreso. Facultar a los Estados para establecer un impuesto, en forma cédular, para las personas físicas que obtengan ingresos por salarios, honorarios de actividades profesionales, arrendamiento de bienes inmuebles, enajenamiento de bienes inmuebles y actividades empresariales; tasa única de 2% a 5%.
- iv. Régimen Fiscal de PEMEX. Derecho Sobre la Extracción de Hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para un Fondo de Estabilización, Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, Autonomía de gestión de PEMEX y mayor flexibilidad financiera a través de certificados de aportación patrimonial. Incorporación de los Derechos en la RFP en un 62%
- v. Administración por Entidades Federativas de las personas físicas en ISR e IVA. El excedente se repartiría 50% para las entidades federativas y 50% a la federación. Premios y castigos.
- vi. Fortalecimiento de las finanzas municipales aprovechando las fuentes locales como el impuesto predial y los ingresos por servicios municipales. Opción para que la Federación deposite directamente sus participaciones. Prohibir que las leyes federales y estatales, así como las decisiones de los cabildos establezcan exenciones del impuesto predial en razón del propietario.
- vii. Simplificación de tarifas estructurada de manera sencilla en dos tramos, manteniendo libres de carga fiscal a los contribuyentes de menor capacidad contributiva.
- viii. Homologación de bases ISR y cuotas de Seguro Social.
- ix. Derechos ecológicos por las Entidades Federativas. Incluir otras variables económicas para la distribución de la segunda parte del FGP, que permitan incrementar el componente resarcitorio del mecanismo de distribución (dinámica de aseguradas al IMSS, aportaciones por entidad al SAR)
- xi. Modificar Fondo de Fomento Municipal para fortalecer la medición del esfuerzo recaudatorio.
- xii. Establecer mecanismo de coordinación logística hacendaria nacional, de infraestructura tributaria intergubernamental y de armonización de los registros contables, de criterios de operación y rendición de cuentas federales, estatales y municipales.
- xiii. Reforma Artículo 13 LCF. El Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades adheridos al SNCF, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos, que comprenderán funciones de registro federal de contribuyentes, administración, recaudación, comprobación, defensa del interés fiscal e

intervención en juicio en todas sus etapas, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

- xiv. Sustituir el actual Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por un convenio marco que comprenda todas las posibles materias de colaboración entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso con los municipales, así como su regulación general.
- xv. Delegar las facultades recaudatorias a los Municipios, de los derechos en materia de áreas naturales protegidas, puertos, pesca deportiva, registro nacional de turismo, aeropuertos y ZOFEMAT.
- xvi. Modificar la Ley Federal de Derechos para establecer la posibilidad de dar destino específico a los ingresos derivados de los distintos conceptos de derechos que sean objeto de convenio con los gobiernos estatales y municipales.
- xvii. En materia de vigilancia y control de obligaciones, las entidades federativas que tengan la capacidad, puedan asumir hasta el 100% de la vigilancia de obligaciones fiscales federales, con excepción de los grandes contribuyentes, así como para elevar el incentivo por colaboración a las entidades federativas, del 50% al 100% del impuesto, actualización, recargos, multas, honorarios por notificación y gastos de ejecución.
- xviii. Distinguir con claridad los objetivos u mecanismos de los distintos tipos de transferencias: compensatorias (con o sin objeto definido) y resarcitorias o niveladoras (sin objeto definido).
- xix. Las fórmulas de los fondos (así como de los ponderadores) deben ser claras, verificables y basadas en información pública.
- xx. Todas las transferencias vía convenio deberán de formalizarse durante el primer bimestre del año.
- xxi. Las evaluaciones de impacto de los fondos que no sean de carácter social, deberán seguir pautas metodológicas estrictas que garanticen su validez científica, y en su elaboración instituciones académicas y de investigación independiente.
- xxii. Que la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios se encuentre integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los responsables de las haciendas públicas de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, los titulares de las Dependencias del Gobierno Federal relacionadas con la descentralización del gasto y, con tres representantes de las haciendas públicas de los municipios del país. Establecimiento de mesas de trabajo para el análisis de tópicos municipales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. La organización federal surgió como una gran convención por la que sus miembros, sin perder su propia personalidad, colaborarían en la obtención de objetivos superiores.

SEGUNDA. El Federalismo Fiscal, nació en México derivado de la impetuosa necesidad de coordinar las potestades tributarias que prevé la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917.

TERCERA. Antes de la coordinación fiscal, el sistema tributario operante en México se distinguió por la multiplicidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales.

CUARTA. La coordinación fiscal nace en México con la finalidad de eliminar los aspectos negativos de la concurrencia impositiva y las deficiencias del sistema tributario en Mexicano.

QUINTA. La colaboración administrativa en materia fiscal que existe en México, ha se representa mediante la firma de diversos convenios, acuerdos y declaratorias, celebrados entre los Estados y la Federación en los que se expresa la voluntad de las dos entidades con potestad tributaria de apoyar las relaciones fiscales entre ellos.

SEXTA. El federalismo es la asociación la asociación, agrupación o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica, y que se unen con la finalidad de obtener metas comunes y superiores que solo juntos pueden alcanzar.

SÉPTIMA. Existe diferencia entre el federalismo fiscal y la descentralización fiscal, en virtud de que ésta se ocupa fundamentalmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, y el federalismo fiscal, sin descartar los aspectos económicos, es en esencia una problemática sobre el arreglo espacial del poder, expresado a través de las finanzas públicas, la cual es sin lugar a dudas una función pública por demás representativa del poder político.

OCTAVA. El federalismo fiscal tiene ingerencia en temas cruciales para el desarrollo de México, tales como la transparencia en el uso de recursos públicos, el proceso de descentralización, la política educativa, la pobreza, e incluso la redefinición del pacto político, en un contexto de alternancia partidista a nivel federal.

NOVENA. La Primera Convención Nacional Hacendaria, no obstante haber tenido un objetivo primordial para el mejoramiento y redistribución de las atribuciones en materia hacendaria, no ha logrado dar los frutos esperados.

DÉCIMA. Uno de los principales logros del sistema de participaciones, ha sido la estabilidad de los ingresos que se distribuyen a las entidades federativas y municipios, sin embargo este sistema, ha hecho que muchos estados mejoren su eficiencia recaudatoria, ya que el financiamiento de sus gastos depende en una proporción alta de las participaciones.

DÉCIMA PRIMERA. A partir del nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha existido en nuestro país un gran avance para que los gobiernos de los estados y de los municipios, reciban cada vez mas facultades que les permitan obtener mayores ingresos, en base a su propio esfuerzo; sin embargo mientras exista una dependencia económica tan fuerte hacia la Federación como la existe hoy, no se puede concluir que se haya alcanzado un verdadero Federalismo Fiscal en México.

DÉCIMA SEGUNDA. El mecanismo para la distribución de participaciones en México, tiene el crecimiento real y generalizado de las entidades federativas, debido al efecto denominado “suma cero”, derivado del cual, cuando una entidad incrementa su coeficiente de participaciones, una o más entidades verán disminuido el suyo para compensar el crecimiento del factor de dicha entidad, situación que es el reflejo de establecer los recursos a distribuir como una proporción fija de la recaudación federal participable.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Que se establezca un mecanismo distinto para la distribución de participaciones, de tal forma que el aumento del coeficiente de una entidad, no traiga como consecuencia necesariamente la disminución del de otro u otros estados; esto es, que el importe a participar, vaya aumentando en la medida en que las entidades eficienten su recaudación de impuestos coordinados.

SEGUNDA. Se otorguen a los estados mayores atribuciones en materia fiscal federal, de tal forma que de manera gradual, vayan siendo las entidades federativas las que cuenten con las mayores potestades tributarias, para efecto de que sean ellas a quienes les corresponda resolver las principales necesidades de su población.

TERCERO. Que los municipios, como el nivel de gobierno mas cercano a la gente, reciba de parte del estado, los recursos necesarios para que coadyuve con él, en el compromiso de brindar mayores y mejores servicios a la gente, y sobre lograr de una manera puntual el fin de todo gobierno que es el Bien Común.

CUARTA. Que el otorgamiento de mayores atribuciones a los estados, vaya apegado a un compromiso mayor de las entidades federativas, y a una buena supervisión de dicho cumplimiento, para efecto de que en México exista una mayor recaudación, que permita allegarse al país de mayores recursos provenientes de este rubro.

QUINTA. Que una vez transferidas a los estados la mayoría de las atribuciones en materia fiscal, el Gobierno Federal sea una institución que coordine los esfuerzos de los estados, y dirija, dentro de un determinado ámbito de competencia, la política fiscal del país.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre Saldívar Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Instituciones de Investigaciones Jurídicas. Primera edición, México 1997.

Arrija Vizcaino Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis. Décima Tercera Edición. México. 1998.

De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. Décimo Octava Edición. México. 1999.

De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimo Tercera Edición. México. 1996.

Hallivis Pelayo Manuel. Fisco, federalismo y globalización en México. Editorial Tax editores. Primera Edición. México. 2003.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría. Segunda Edición. Guadalajara. 1996.

Orrantía Arellano Fernando A. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Baja California, así como sus Anexos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

Código Fiscal del Estado de Baja California.

Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California.