

EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN FISCAL EN 1982 (BALANCE Y PERSPECTIVAS)

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes y evolución del federalismo fiscal en México.* III. *La distribución de competencias fiscales entre la Federación y las entidades federativas en la Constitución mexicana actualmente.* IV. *El sistema de coordinación fiscal establecido en 1980.* V. *Las reformas de 1982 al sistema de coordinación fiscal.* VI. *Consideraciones finales.*

I. *Introducción*

El objeto de este trabajo es analizar el actual sistema nacional de coordinación fiscal, elemento fundamental de la estructura federal. En la primera parte del trabajo se refieren los antecedentes del federalismo y la evolución de los aspectos fiscales de éste desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 hasta 1980, refiriendo las principales normas jurídicas sobre esta materia tanto a nivel constitucional como legislativo. En el segundo apartado del trabajo se describen la distribución de las competencias fiscales entre la federación y las entidades federativas en la Constitución mexicana actualmente. El tercer apartado está dedicado a referir las principales características del sistema de coordinación fiscal establecido en 1980 y las reformas de 1982 y por último se plantean las consideraciones finales.

El país requiere de una mayor descentralización jurídico-política y económica tanto por motivos de justicia como de eficacia y eficiencia de la acción del Estado. Pero esta descentralización debe efectuarse en el marco jurídico del federalismo, fortaleciendo a los estados y a los municipios. Este proceso de descentralización debe articularse con el de planeación nacional del desarrollo, que es el medio indispensable para que el país pueda alcanzar estadios superiores de desenvolvimiento y obtener una mayor equidad distributiva.

De no efectuarse el proceso de descentralización en el marco del federalismo, el peligro consiste en utilizar esquemas tecnocráticos de descentralización para impulsar el desarrollo regional, desde las dependencias burocráticas del centro y sin la suficiente injerencia de los representantes de las circunscripciones territoriales, establecidas por la Constitución, provocando la ineficacia jurídica y con un alto riesgo de ineficiencia en la gestión administrativa.

México ha estado estructurado la mayor parte de su historia como sistema federal, sin que normalmente haya existido el grado de descentralización

que caracteriza a esa forma de organización del territorio. Al contrario se ha dado en el siglo XX un creciente proceso de centralización y un aspecto fundamental de este fenómeno ha sido la distribución de los recursos fiscales entre los diversos niveles de gobierno del Estado federal. De la obtención de una más equitativa distribución de los recursos financieros entre esos niveles de gobierno depende, en buena medida, la suficiencia financiera necesaria para la consolidación del federalismo y para el estímulo del desarrollo integral.

II. *Antecedentes y evolución del federalismo fiscal en México*¹

El sistema federal fue instituido jurídicamente en México por el Acta Constitutiva de enero de 1824 y ratificado por la Constitución de octubre de ese año. Con el establecimiento del federalismo se reconoció una realidad, ya que diversas regiones del país, que se habían integrado como provincia, se negaron a aceptar otra forma de organización del territorio nacional. Así, la adopción de la estructura federal fue necesaria para mantener unido lo que podía disgregarse. El origen material de este principio de descentralización política es la diputación provincial a las Cortes de Cádiz de 1812, en la última etapa de la Colonia, en tanto que el antecedente formal para el establecimiento del federalismo lo encontramos en la Constitución norteamericana de 1787, la cual ofreció soluciones concretas para la estructura del poder con instituciones democráticas y republicanas, así como para la organización del territorio del Estado basada en el principio de la descentralización. Pero si el federalismo se estableció como una necesidad ante el peligro de que varias regiones del país se independizaran, cabe preguntarse si en México existían las condiciones socioeconómicas para la efectiva vigencia de esta forma de organización del territorio del Estado.

En el ámbito fiscal, el Acta Constitutiva de 1824 no delimitó los ámbitos de competencia entre la Federación y los estados para establecer contribuciones, excepto la prohibición a estos últimos para gravar el comercio exterior. El resultado fue el de la coincidencia en materia fiscal, criterio seguido por la Constitución norteamericana. Sin embargo, el mismo constituyente se apartó del anterior criterio, cuando en funciones de órgano legislativo constituido emitió la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824, por medio de la cual distribuyó las competencias fiscales. En agosto de 1824 se expidió la citada ley, reservando esta norma legal a los estados las fuentes no atribuidas a la Federación y fijó una cantidad que deberían cubrir al gobierno federal las 16 entidades federativas existentes. Así se determinó que algunos de los ingresos exclusivos de la Federación fueran

¹ Para mayor amplitud sobre este tema consúltese el libro de Benjamin Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981.

los siguientes: 1) los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República; 2) el derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras, sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres del pago de las alcabalas en su circulación interior; 3) los ingresos provenientes de los estancos de la pólvora y el tabaco; 4) la alcabala que pagaba el tabaco en los estados en los que se cosechaba; 5) la renta de correos; 6) la renta de la lotería; 7) la renta de las salinas; 8) las rentas de los territorios de la federación; 9) los bienes nacionales, en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades, y cualesquiera otras fincas rústicas o urbanas que pertenecieran en ese momento o en el futuro a la hacienda pública; 10) quedaron a disposición del gobierno federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubieren pertenecido a la hacienda pública, y aquellas que se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran provincias. Finalmente, la propia ley determinó que los ingresos que no estuvieran consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los estados, y fijó el contingente en 3.143,500 pesos, el cual se aplicaría para completar los gastos generales de la Federación y que se distribuyó proporcionalmente entre los estados, de acuerdo a sus "circunstancias". Se adicionaron dos decretos complementarios conteniendo las reglas administrativas aplicables a la recaudación, y se estableció que en caso de resistencia de los Estados para pagar el contingente, el gobierno federal podría intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo. Esta disposición nos permite observar la inexperiencia del legislador del periodo de surgimiento del Estado federal ya que suponían una actividad económica y una estructura tributaria que no existía. Sin embargo, criterios en contra de la existencia del "contingente" se habían manifestado durante el Congreso Constituyente, especialmente a través del diputado Cañedo.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 ratificó el sistema federal. En materia fiscal tampoco estableció ningún principio de distribución de ingresos y abrogó la Ley de Clasificación de Rentas emitida pocos meses antes. De esta forma se restauró el sistema de la coincidencia en materia fiscal, pero conservando el contingente que debían aportar las entidades federativas a la Unión.

México logró su independencia sin una estructura impositiva adecuada, lo que aunado al decrecimiento de diversas actividades económicas motivadas por la guerra, provocó la insuficiencia de recursos fiscales. Los primeros déficit presupuestales aparecieron muy pronto, por lo que el país tuvo que recurrir al endeudamiento interno y externo en condiciones desventajosas, situación que más tarde provocaría graves problemas políticos. Además, dada la inestabilidad política, buena parte de los recursos federales se destinaron

a gastos militares cerrándose el círculo vicioso que hizo crecer los déficit presupuestales. Por su parte las entidades federativas recurrieron a los gravámenes alcabalatorios para financiarse, entorpeciendo con ello el comercio interno, lo que contribuyó al estancamiento de la economía nacional hasta la octava década.

En 1835 se revocó la estructura federal del Estado sustituyéndola por el régimen central. El Congreso General, órgano constituido con base en las normas de la Constitución de 1824, se autoinvestió como órgano constituyente y cambió la forma de organización territorial del Estado mexicano. De esta forma el 23 de octubre de 1835 dicho Congreso emitió las Bases Constitucionales que establecieran la República Unitaria Central, y en diciembre de 1836 se emitieron las Siete Leyes Constitucionales que ratificaron el centralismo. Los estados se convirtieron en departamentos y se centralizaron las rentas. Sin embargo, los problemas financieros persistieron, recurriendo el gobierno tanto a contribuciones extraordinarias y al endeudamiento interno y externo. En 1843 se expidieron las Bases de organización política de la República Mexicana, las cuales ratificaron el centralismo. En materia fiscal la disposición más relevante fue la división de rentas en generales y departamentales. La ley reglamentaria de esta prescripción de 6 de agosto de 1845 asignó las contribuciones directas a los departamentos, así como un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central. En cuanto a las facultades impositivas de los departamentos, éstos podían establecer gravámenes que estarían sujetos a la aprobación posterior del Congreso nacional, pero el presidente de la República podía suspender la recaudación de esos arbitrios informando inmediatamente al Congreso. Por último, las asambleas departamentales debían aprobar los ingresos y los gastos municipales.

En 1846 se volvió al sistema federal restableciéndose la Constitución de 1824 y convocándose a una asamblea constituyente que expidió el Acta de Reformas de 1847, la cual confirmó el federalismo. En cuanto al problema fiscal, se volvió a optar por la asignación de determinados ingresos para la Federación y por otorgar a los estados todas las fuentes fiscales no reservadas para la primera, como lo dispuso la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846. Entre los gravámenes destinados para el financiamiento de la Federación encontramos los establecidos sobre el comercio exterior; el impuesto del 4% sobre moneda; los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado, así como los ingresos que se percibían en el Distrito Federal y en los territorios. Se volvió a imponer un contingente a cargo de los estados para compensar por su amplio poder impositivo y se dispuso que en caso de incumplimiento se intervendrían las rentas de la entidad respectiva. Este sistema tampoco fue eficaz para cubrir los déficit presupuestales del gobierno federal por lo que

en 1846, se privó a las entidades federativas de las contribuciones sobre fincas rústicas y en 1847 los impuestos directos pasaron también a la Federación. Debe aclararse que en esta época los gravámenes directos eran en su mayoría sobre la riqueza, casi siempre sobre inmuebles rurales y urbanos.

El sistema federal tuvo vigencia hasta 1853, cuando al triunfo de una rebelión militar se expidieron las Bases para la Administración de la República que instituyeron el régimen central. En ese mismo año se dispuso la centralización a favor del "supremo gobierno" de todas las contribuciones y rentas generales de los estados y territorios, pero los municipios siguieron percibiendo sus ingresos con base en las disposiciones expedidas con anterioridad. Como ilustración del desorden financiero de la época, Matías Romero señala que en el ejercicio fiscal de 1853-1854 los ingresos fueron de \$15.383,975.00; los egresos de \$32.378.046.00, por lo que el déficit presupuestal fue de \$16.994,071.00. Ante la desesperada situación se establecieron diversas contribuciones extravagantes. En 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional, de carácter federalista, que restableció la hacienda pública a nivel federal, estatal y municipal, instituyéndose como gravámenes exclusivos para el gobierno federal los aplicados al comercio exterior, a la propiedad raíz, y a la industria fabril, pero se previó la posterior emisión de una ley de clasificación de rentas.

Durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 las discusiones sobre asuntos financieros estuvieron enmarcadas en el contexto del liberalismo tanto económico como político. La Constitución de 1857 no distribuyó los ingresos entre la Federación y los estados, y estableció sólo los siguientes principios: 1) el Congreso federal tenía facultad para expedir aranceles sobre el comercio exterior, según la fracción IX del artículo 72 constitucional; 2) también con base en esta disposición tenía facultades para impedir restricciones al comercio interestatal. Por su parte el poder fiscal de los estados se veía restringido el prohibírseles gravar el comercio exterior, así como para establecer derechos de tonelaje, ni algún otro de puertos, sin autorización del Congreso federal. Pero éstas fueron las únicas disposiciones sobre distribución de competencias fiscales en la norma constitucional de 1857. El poder tributario de la Federación estuvo consignado en la fracción VII del artículo 72 que prescribió la facultad del Congreso "para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debe presentar el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo". En la Constitución de 1857 se planteó un problema similar al que surgió en la norma suprema de 1917 en cuanto al alcance del poder tributario de la Federación. La disposición señalada determinó que el Congreso tenía facultades para cubrir el presupuesto de egresos imponiendo las contribuciones necesarias. Por otra parte el artículo 117 constitucional, equivalente al 124 de la norma suprema de 1917, determinaba que las facultades no concedidas

expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los estados. Esto es, de aplicarse esta última disposición, el orden federal sólo podría cubrir el presupuesto con las contribuciones que la propia Constitución le autorizase expresamente a establecer, que eran los gravámenes al comercio exterior, lo cual era absurdo desde un punto de vista financiero. Otra posibilidad fue la realizada en la práctica fiscal mexicana que fue legitimar la coincidencia impositiva entre los dos niveles de gobierno, en virtud de la cual ambos pueden imponer gravámenes sobre las mismas fuentes. El legislador ordinario emitió la Ley de Clasificación de Rentas, el 12 de septiembre de 1857, subordinando el poder tributario de las entidades federativas a la Federación, y posteriormente la Suprema Corte de Justicia legitimó el sistema de coincidencia fiscal, la cual ha sido la solución, que en términos generales se ha seguido en la práctica fiscal mexicana. En cuanto a la citada Ley de Clasificación de Rentas de 1857, ésta consagró dos clases de ingresos, los generales y los estatales. En cuanto a la Federación, su competencia fiscal fue ilimitada y además se fijó un contingente del 20% de las rentas de los estados para completar el gasto público federal. Por lo que se refiere a los gravámenes estatales, éstos podían comprender cualquier materia siempre y cuando no se opusieran a las leyes federales. De esta forma al crearse contribuciones en leyes emitidas por el Congreso federal, los estados no podían gravar la misma fuente, subordinando el legislador ordinario a las entidades federativas, y violando el artículo 117 constitucional, equivalente del 124 de nuestra actual norma suprema. Esta política financiera del Congreso, que es plenamente ilustrada con el establecimiento del contingente, nos muestra claramente la concepción del federalismo que tenían los liberales, en función de la necesidad de consolidar el Estado nacional.

A raíz del Plan de Tacubaya, de 17 de diciembre de 1857, se desconoció a la Constitución de ese año y comenzó la Guerra de Reforma. En 1858 el grupo conservador centralizó nuevamente todas las rentas. El presidente de la Suprema Corte, Benito Juárez, pasó a ocupar la titularidad del Ejecutivo. Durante la guerra civil y ante la parálisis económica, ambos bandos recurrieron a medidas extremas para obtener recursos, como préstamos forzosos y la solicitud de créditos externos, sin que algunos pudieran concretarse. En el aspecto fiscal, Juárez expidió en Veracruz en el año de 1859 una circular en la que disponía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos y giro e industria y las profesiones se destinaran al financiamiento de los estados, en tanto que las contribuciones indirectas al de la Federación. Durante la época de la intervención, el gobierno republicano, carente de ingresos ordinarios, se mantuvo de la acuñación de moneda barata, préstamos forzosos y créditos extranjeros. Por otra parte, el gobierno de Maximiliano tampoco pudo superar la crisis financiera

a pesar de la contratación de créditos con Francia en condiciones extremadamente desventajosas. Para pagar sólo los intereses el imperio empeñó la mitad de los productos de las aduanas en todo el país. El Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano centralizó todos los ingresos, excepto los municipales, pero estos últimos serían decretados por el emperador, con base en los proyectos enviados por los ayuntamientos respectivos.

Al triunfo liberal, el gobierno federal se enfrentó a la desorganización social y a la parálisis económica provocada por la guerra. En cuanto al problema financiero, se desconocieron todas las deudas contraídas por el gobierno de Maximiliano, lo cual aunado a los ingresos extraordinarios permitió alcanzar un superávit presupuestal en el año fiscal de 1867-1868. Sin embargo, este superávit provocó un absurdo optimismo en el Congreso, el cual se negó a aceptar el proyecto de presupuesto realista presentado por el secretario de Hacienda Matías Romero. El órgano legislativo insistió en reducir las contribuciones e incrementar los gastos, provocando nuevamente el déficit presupuestal durante muchos años más.

El 30 de mayo de 1868 se expidió una Ley de Clasificación de Rentas que derogó la de 1857. Este nuevo ordenamiento ratificó la contribución federal de 25% a pesar de la oposición de varias entidades federativas. Esta ley señaló para la hacienda federal los ingresos provenientes de los gravámenes al comercio exterior; los derechos de amonedación, fundición y ensaye; el papel sellado común; los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás análogos; los impuestos establecidos en el distrito y territorios federales; y por último los productos de todos los impuestos que conforme a la fracción VII del artículo 71 constitucional estableciera el Congreso federal. Esta enumeración no era limitativa; como señalamos, con base en la fracción VII del artículo 72, la Federación tenía facultades para imponer todas las contribuciones que fueren necesarias para financiar sus gastos públicos. Por lo tanto en las materias no señaladas como exclusiones para aquélla, se entendía que existían facultades coincidentes entre el centro y los estados. En esta etapa de la evolución del Estado federal se percibe claramente la tendencia centralizadora, contrariamente a la actitud asumida en la tercera década del siglo XIX, cuando el sistema de descentralización política parcial fue impuesto por las regiones que posteriormente se integraron como entidades federativas.

El sistema fiscal era ineficaz tanto por lo primitivo de los tributos como por su defectuosa administración, lo cual hacía depender el financiamiento de la Federación con exceso de los gravámenes al comercio exterior. Esto se debía a la facilidad del cobro del producto de las aduanas, así como a la relativa fijeza de su rendimiento. Sin embargo, la extrema dependencia de esa fuente de ingresos provocaba que al incrementarse los gravámenes se propiciaba el contrabando sin que existiera el aparato administrativo para evi-

tarlo. Además, la república estaba expuesta a ser privada de sus ingresos en el caso de ser bloqueada por un enemigo extranjero, como sucedió en varias ocasiones durante el siglo XIX.

Además de los impuestos al comercio exterior, otros ingresos importantes para la Federación eran los percibidos en el Distrito Federal; el impuesto del papel sellado; la contribución federal; los ingresos provenientes de los fondos destinados a la instrucción pública, antes pertenecientes al clero; los arrendamientos de fincas nacionales; los impuestos sobre herencias en el Distrito Federal y el gravamen del real por marco a la minería, el cual fue posteriormente suprimido. En cuanto a las finanzas de las entidades federativas, en la mayoría de éstas el déficit era continuo por lo que recurrían permanentemente al crédito. Su principal fuente de financiamiento eran las alcabalas. Estos gravámenes, así como la falta de vías de comunicación, fueron las principales causas del estancamiento del comercio interestatal, y por lo tanto del entorpecimiento de la industria y de la agricultura. Por su parte la Federación también recurrió a las alcabalas, imponiendo el "portazgo", y el "consumo", que se cobraban en el Distrito Federal.

Un aspecto muy importante del proceso de centralización financiera y política que se ha dado en el país ha sido la legitimación que de él ha dado el órgano judicial federal. En el ámbito fiscal la Suprema Corte de Justicia no ha limitado a la Federación para su financiamiento a las materias que expresamente le asigna la norma constitucional, como se desprendería del artículo 124 de ésta (el 117 de la Constitución que comentamos), sino que le ha reconocido facultades fiscales ilimitadas, permitiendo el fortalecimiento del orden central. A este respecto es importante referir la tesis de Ignacio Luis Vallarta en 1879 sobre la coincidencia fiscal entre la Federación y las entidades federativas. Varios propietarios de fábricas de hilados y tejidos ubicadas en los estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León solicitaron amparo contra la contribución impuesta a este tipo de industrias, por la Ley de Ingresos de la Federación, de 7 de junio de 1879. El ministro Vallarta al formular su voto se refirió a una de las cuestiones planteadas, la única de interés para este trabajo, en el sentido de que el poder federal ha invadido el régimen interior de los estados al decretar este impuesto. Los quejosos al promover el amparo referido aseveraron que la contribución señalada vulneraba la soberanía de los estados, que el artículo 40 de la Constitución de 1857 prescribía: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen interior." Por lo tanto el establecimiento por la Federación de contribuciones directas sobre las propiedades y las personas, lo cual correspondía al régimen interior de cada estado, vulneraba la soberanía de las entidades federativas. Ante este argumento Vallarta aseveró que la fracción VII del artículo 72 constitucional facultaba al Congreso para

imponer las contribuciones "necesarias" para cubrir el presupuesto de gastos. A juicio de Vallarta esta fracción no se podía referir a las facultades exclusivas de la Federación para establecer contribuciones porque éstas se encuentran determinadas en otros preceptos de la norma suprema, por lo que resultaría inútil la disposición contenida en la anterior fracción. Para el ministro Vallarta el orden federal podría establecer contribuciones directas e indirectas, ya que la Constitución no se lo prohibía. Además, citó los debates de la Asamblea constituyente sobre el tema, en donde se rechazó consagrar en la norma suprema cualquier clasificación de rentas, así como el de otorgar a la Federación los impuestos indirectos, en tanto que a los estados los directos. Por otra parte, las entidades federativas, sostuvo Vallarta, podrían imponer todo tipo de gravámenes excepto los reservados expresamente para la Federación a nivel constitucional, o bien los que les estuvieren prohibidos por disposición de la norma suprema. Sin embargo, la Federación carecía de facultades para ocupar o disponer de los ingresos estatales, así como para impedir la recaudación tributaria de éstos porque sería violar el artículo 40 constitucional. En su voto particular, Vallarta se apoyó en las opiniones de James Madison y Alexander Hamilton al respecto.

Esta tesis ha sido de gran trascendencia para la vida económica y jurídico-política del país, ya que estableció la coincidencia impositiva entre la Federación y los estados, salvo las excepciones expresamente señaladas por la Constitución. Además ésta ha sido la posición normal de la Suprema Corte de Justicia aún en la actualidad, salvo algunas resoluciones excepcionales que se han manifestado en otro sentido. En virtud de esta interpretación jurisprudencial se legitimó la ampliación del poder tributario federal coadyuvando al proceso de centralización.

Según Francisco Calderón la clasificación de ingresos de la Federación era la siguiente: 1) los ingresos provenientes de las aduanas marítimas y fronterizas; 2) los productos de la administración de rentas del Distrito Federal y del territorio de Baja California; 3) el impuesto del timbre; 4) las contribuciones directas del Distrito Federal; 5) los ingresos derivados de los bienes nacionalizados conforme a las leyes de 12 y 13 de julio de 1859, febrero de 1861, diciembre de 1869 y agosto de 1876; 6) los productos de las casas de moneda provenientes de derechos de fundición, amonedación y ensaye; 7) los productos de los fondos destinados a la instrucción pública; 8) la renta de correos de acuerdo con la ley de diciembre de 1856 y el reglamento de enero de 1872; 9) el producto del derecho de consumo en el territorio de Baja California; 10) los ingresos derivados de los ramos menores; 11) los rezagos; 12) los productos de bienes y capitales de la nación; 13) el impuesto del 10% a los premios de la lotería nacional. Además de estos grandes rubros existían diversas contribuciones en otras leyes sin que estuvieran sistematizadas por ningún criterio. En este periodo de

inestabilidad política no fue posible superar el déficit presupuestal de la Federación.

Uno de los problemas fiscales más importantes durante el siglo XIX lo constituyeron los gravámenes alcabalatorios establecidos por los estados y los municipios que obstaculizaron el comercio interno, impidiendo así el desarrollo de numerosas actividades económicas. El artículo 120 de la Constitución de 1857 prohibió a las entidades señaladas restringir el comercio interestatal, pero no fue posible suprimir las alcabalas dada su importancia financiera. Tanto en 1883 como en 1891 se efectuaron reuniones tendientes a terminar con esos tributos, pero ambas fracasaron. Finalmente en 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 constitucionales, lográndose con ello reducir sustancialmente la existencia de esos gravámenes. En virtud de la reforma a la primera disposición mencionada se prohibió a las entidades federativas gravar el tránsito de personas y cosas por su territorio, así como la entrada o salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera. Otras prohibiciones fueron gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectuara por aduanas locales, requiriera inspección o registro de bultos o exigiera documentación que acompañara la mercancía. Por último, también se les prohibió a las entidades federativas crear o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales proteccionistas. Además, al reformarse el artículo 124 se estableció como facultad privativa de la Federación gravar el comercio exterior, el tránsito de mercancías por el territorio nacional, así como el reglamentar y aun prohibir la circulación de cualquier tipo de efectos independientemente de su procedencia. Sin embargo, se prohibió a la Federación imponer en el distrito y territorios federales las alcabalas que se prohibieron a los estados. En el ámbito del federalismo fiscal el régimen de Díaz no sólo se caracterizó por la reducción de las alcabalas, sino también por haber logrado a partir de 1895 y hasta 1911 superávit en el presupuesto de la Federación. México había vivido permanentemente en déficit presupuestal, salvo algunas excepciones, como el año fiscal de 1867-1868, en el que los ingresos superaron a los gastos, pero en función de los ingresos extraordinarios derivados del triunfo de la República, y del desconocimiento de las deudas contraídas por el gobierno de Maximiliano. Cabe señalar que si bien para los hacendistas modernos el equilibrio presupuestal no tiene la importancia que se le concedía en el pasado, sucede lo contrario con el pensamiento ortodoxo financiero derivado del clasicismo y del resto de las escuelas decimonónicas. Para ellos el principio del equilibrio presupuestal era uno de los fundamentales en el manejo de las finanzas públicas.

Durante el periodo revolucionario preconstitucional se emitieron diversas disposiciones de carácter tributario, entre las que destacan las siguientes: el 1 de junio de 1914 se estableció un impuesto predial federal sobre toda

finca rústica particular; el 1 de enero de 1915 el Ejecutivo emitió un acuerdo prohibiendo el otorgamiento de concesiones con privilegios o exenciones de impuestos aun a título de protección a la industria nueva, así como gravámenes alcabalatorios. Otro decreto del Ejecutivo federal de 3 de mayo de 1916 prohibió a los estados establecer más contribuciones que las expresamente señaladas en sus respectivas normas constitucionales.

La Constitución de 1917 no distribuyó las competencias tributarias entre la Federación y los estados, convalidando el sistema de la coincidencia, pero ninguno de estos niveles de gobierno fue capaz de generar un sistema impositivo eficaz, ni en el plano económico ni en el específicamente financiero. La coexistencia de varias estructuras tributarias provocaba entre otros problemas la multiplicación de los gastos de recaudación, la variedad de gravámenes al consumo acentuando la regresividad del sistema tributario e incrementando la presión inflacionaria, así como la múltiple imposición sobre determinadas fuentes.

En la década de los años veinte se efectúa una amplia labor de modernización del sistema jurídico aplicable en varios ámbitos de la economía. En materia fiscal se inicia el proceso de sustitución de los gravámenes indirectos, piedra angular del regresivo sistema tributario federal mexicano, por impuestos directos con el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1924 y 1925. En ese año se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal con la participación de las autoridades hacendarias federales y de los representantes de las entidades federativas. El propósito era debatir la forma de mejorar las haciendas públicas locales y en la convocatoria se señalaron varios de los problemas impositivos que padecía el país. Cabe señalar que en esa época existían, sin contar con los gravámenes municipales, más de 100 impuestos diferentes, porque además del sistema tributario federal cada estado establecía el suyo incidiendo con frecuencia sobre los mismos objetivos.

Al terminar la convención algunas de las recomendaciones más importantes fueron: 1) Adicionar el artículo 131 constitucional consignando la celebración cada cuatro años de una convención nacional fiscal. Ésta propondría los impuestos que debieran causarse en toda la república, la uniformación de los sistemas fiscales y la delimitación de las competencias de las distintas autoridades tributarias. 2) La adición a la fracción III del artículo 117 constitucional integrando un sistema de participaciones en impuestos federales para los estados y los municipios. 3) También se recomendó al Ejecutivo Federal la organización de un cuerpo consultivo fiscal que ejecutara los acuerdos tomados en la convención. 4) Además se propuso una delimitación de competencias tributarias otorgando a las autoridades locales la facultad exclusiva de gravar la propiedad raíz, así como los actos jurídicos no comerciales. Por su parte, la Federación establecería los impuestos a la industria y al comercio, pero otorgando participación a las entidades federa-

tivas. En cuanto a los gravámenes sobre sucesiones y donaciones, se gravarían a nivel local, pero la Federación fijaría determinadas cuotas. En 1916 el Ejecutivo federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la convención pero fue rechazado.

En 1933 se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal, siendo algunas de sus conclusiones más relevantes: evitar la múltiple imposición y la labor recaudatoria se efectuaría por una sola autoridad. Al igual que en la anterior convención, se recomendó que fuese de la competencia impositiva local el establecer gravámenes sobre la propiedad raíz y sobre actos no comerciales realizados en su territorio, así como sobre servicios públicos y concesiones locales. También se recomendó que fuese exclusivo de la Federación, aunque no limitativo, el poder para gravar el comercio exterior; el ingreso; la producción y explotación de determinados recursos naturales, la industria en algunos casos, así como servicios públicos o concesiones federales, participando a los estados y a los municipios de los beneficios derivados de estos gravámenes. Otras conclusiones fueron imponer contribuciones a la industria y al comercio en forma uniforme a iniciativa presentada por la Federación y las entidades federativas, así como repartir los ingresos derivados de esos gravámenes. Por último concluyó la convención que se prohibiera gravar las actividades y productos del sector agropecuario, excepto en el caso de Yucatán que tendría dicha facultad transitoriamente. Las recomendaciones de esta segunda convención nacional fiscal tampoco fueron realizadas.

En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional otorgándose al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre energía eléctrica, por lo que se dotaba a la Federación de competencia tributaria sobre dicha actividad. Se determinó además que los estados y los municipios participaran en los impuestos federales sobre esa materia en la proporción que conviniese a la Federación. En 1942 se adicionó la fracción XXIX del artículo 73 constitucional en la cual se contienen las materias sobre las que la Federación tiene competencia para establecer contribuciones que son:

- 1) Comercio exterior.
- 2) Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional.
- 3) Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4) Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 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 productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal.

En la misma disposición constitucional se determinó que las entidades federativas participarían en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. De igual forma se estableció que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Por otra parte en octubre de 1942 se adicionó la fracción IX del artículo 117 constitucional que prohibió a los estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

En 1947 se celebró la Tercera Convención Nacional Fiscal. Algunas de las conclusiones más importantes fueron las siguientes: 1) En cuanto a los ingresos exclusivos de la Federación se ratificó que esta esfera se integra con los gravámenes al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que fuesen resultado del ejercicio de sus funciones legales. En el caso del impuesto sobre la renta se aclaró que su carácter privativo para la Federación era compatible con la participación a las entidades federativas en determinadas cédulas. Recordemos que la base global de este impuesto se introdujo hasta la Ley de diciembre de 1964; 2) Otra conclusión fue establecer como ingresos privativos de los estados y de los municipios, sin participación a la Federación, los impuestos a la propiedad raíz rústica y urbana; ganadería; productos agrícolas; traslación de dominio de bienes inmuebles; comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas, así como los derechos por servicios públicos y los productos y aprovechamientos propios; 3) Se recomendó atribuir exclusivamente a los municipios las contribuciones sobre diversiones y espectáculos públicos; mercados, degüello; comercio ambulante y menudeo; los derechos por servicios públicos municipales, y los que se causan por las licencias, autorización, registro y permisos que expida la autoridad municipal; 4) También se concluyó fijar como ingresos en el ámbito de la legislación coincidente, pero uniforme, para los tres niveles de gobierno los impuestos generales al comercio y a la industria así como algunos gravámenes locales sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar, alcohol y bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cerveza que se coordinarían con los impuestos similares de la Federación en caso de coincidencia.

Uno de los aspectos más relevantes de esa Convención fue se se recomendó para el establecimiento del impuesto sobre ingresos mercantiles, por

parte de la Federación, pero concediendo participación a los estados y a los municipios. De esta forma se introdujo en México un impuesto general al consumo, que sustituía a varios gravámenes parciales, y que constituyó en su momento un avance muy importante en la evolución de la imposición indirecta en México. Sin embargo, su principal problema, la repercusión en cascada al consumidor final, sólo pudo ser superada hasta el establecimiento del impuesto al valor agregado. Debe aclararse además que al introducirse en México el impuesto sobre ingresos mercantiles, el IVA aún no se establecía sistemáticamente en el mundo, lo cual sucedió a partir de la experiencia francesa de 1954. Anteriormente sólo existían planteamientos teóricos, y el ensayo japonés, pero referido a un IVA tipo ingreso, no tipo consumo.

La Tercera Convención Nacional Fiscal determinó que para la realización de sus recomendaciones debía crearse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, la cual estudiaría el ingreso nacional para efectuar una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno. En 1953 se emitió la Ley de Coordinación Fiscal, que instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios. El principal objetivo de la comisión era coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presenta el régimen federal. Esta ley fue derogada por la emitida sobre la misma materia en 1978, para entrar en vigor en casi todos sus capítulos de enero de 1980 y que es comentada posteriormente.

III. *La distribución de competencias fiscales entre la Federación y las entidades federativas en la Constitución mexicana actualmente* ²

Las reglas derivadas de la Constitución federal, así como su interpretación jurisprudencial que rigen esta cuestión, son las siguientes:

1) La Federación tiene competencia fiscal ilimitada con base en la fracción VII del artículo 73 constitucional, el cual establece: "El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto." Con base en esta disposición la Suprema Corte de Justicia ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 constitucional, y sólo ha variado su interpretación en casos excepcionales. De esta forma la Federación ha creado tanto el Impuesto sobre la Renta como el Impuesto al Valor Agregado y siguiendo esta interpretación podría establecer cualquier otro gravamen que considerara necesario para cubrir el presupuesto.

2) La Federación tiene competencia fiscal exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

a) Cuando así lo determine expresamente la Constitución, que es el caso

² Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores B. y Gerardo Gil Valdivia, "Derecho fiscal", en *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981.

de la fracción XXIX del artículo 73 y del artículo 131, ambos de la norma suprema. En el caso de la primera disposición, ésta ya fue comentada, al referir su adición en 1942. El artículo 131 determina que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten.

b) También tiene la Federación competencia fiscal exclusiva cuando la Constitución federal prohíbe a los estados establecer gravámenes alcabalariorios, que es el caso de las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 constitucional. Este tipo de exacciones ya habían sido prohibidas por el artículo 124 de la Constitución de 1857.

c) El tercer caso en que la Constitución le concede competencia impositiva exclusiva a la Federación comprende todas aquellas materias en las que dicho nivel de gobierno tiene competencia para legislar en forma privativa. Es en el caso de la fracción X del artículo 73 constitucional. Ya que los impuestos se establecen en leyes (fracción IV del artículo 31 constitucional), al tener la Federación competencia legislativa exclusiva, la tiene también tributaria, aunque no se señale así expresamente.

3) Los estados tienen competencia tributaria coincidente con la Federación en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que les estén prohibidas a las entidades federativas por la Constitución federal. En este sentido ha coincidido tanto la doctrina como la jurisprudencia, salvo casos excepcionales. Como referimos, las disposiciones constitucionales que tratan directamente este problema son el artículo 73, fracción VII, y el 124.

4) Las citadas anteriormente son las reglas más importantes contenidas en varios artículos constitucionales que rigen la distribución de competencias fiscales, pero otras aplicables son:

a) La fracción I del artículo 118 constitucional autoriza a las entidades federativas a establecer algunos gravámenes exclusivos de la Federación, previa autorización del Congreso federal.

b) La fracción IX del artículo 117 constitucional, en virtud de la cual los estados sólo pueden establecer ciertos gravámenes en la forma y con las tasas que les autorice el Congreso de la Unión, a pesar de no ser materia de imposición exclusiva de la Federación.

IV. *El sistema de coordinación fiscal establecido en 1980*³

La introducción del impuesto al valor agregado a partir de enero de 1980 implicó un cambio en las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas, por lo que simultáneamente con la iniciativa de la ley del gravamen señalado se propuso el establecimiento de un nuevo sistema de coordinación fiscal, se aprovechó así el cambio del sistema de imposición

³ Ley de Coordinación Fiscal.

general al consumo para modificar algunos aspectos de las relaciones fiscales intergubernamentales entre los estados y la Federación. Sin embargo, el resultado no ha sido aún lo suficientemente significativo por lo que es necesario seguir trabajando en este problema, tanto por motivos políticos, al reforzar el proyecto político que implica el federalismo, así como por diversos motivos económicos. Asimismo es fundamental reforzar financieramente el esquema del municipio.

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en 1978 se señala que salvo algunos casos, el criterio de distribución de competencias fiscales entre la Federación y los estados conlleva la coincidencia fiscal. Esto implica la posibilidad de la múltiple imposición, si bien ésta no se encuentra prohibida por la fracción IV del artículo 31 constitucional, salvo si se considerara que ésta rompe con la exigencia de proporcionalidad y equidad. Para solucionar el problema de la múltiple imposición se ha recurrido a la celebración de convenios de coordinación entre Federación y estados, con el objeto de que un solo nivel de gobierno establezca determinado gravamen, compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación.

El actual sistema de coordinación fiscal se integra con dos grandes tipos de gravámenes. En primer lugar con aquellos que son exclusivos de la Federación, como los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de los cuales en varios tributos hay que conceder participación a los estados por mandato de la norma suprema. En segundo término en los gravámenes ubicados en el ámbito de la coincidencia fiscal, como es el caso del impuesto al valor agregado, y anteriormente del impuesto sobre ingresos mercantiles. Para conceder participaciones en este ámbito es necesaria la celebración de convenios de coordinación fiscal. En el sistema de coordinación fiscal creado por la Ley de 1978 se establecieron dos fondos, para conceder participaciones por parte de la Federación a las entidades federativas que se determinan del total de la recaudación fiscal federal. El primero denominado Fondo General de Participaciones que se integra con el 13% de la señalada recaudación federal. Además, se creó también el Fondo Financiero Complementario que se distribuye en proporción inversa a las participaciones que se otorguen del Fondo General y el gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades. Esto parece insuficiente para reforzar las finanzas de las entidades más depauperadas, aunque supone que constituye sólo un primer paso. Un elemento adicional del actual sistema lo constituye la ayuda a los municipios, ya que los estados que se coordinen deben destinar cuando menos el 20% de las participaciones a aquéllos. En síntesis, el fortalecimiento de la estructura federal implica incrementar la descentralización financiera, pero esto

se logra sólo en una medida muy modesta con el actual sistema de coordinación fiscal.

V. Las reformas de 1982 al sistema de coordinación fiscal

En 1982 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto, según la exposición de motivos, de perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Algunas de las innovaciones más relevantes son las siguientes: el establecimiento de nuevas formas de armonización en materia de derechos, en lo relativo al impuesto federal sobre adquisición de inmuebles y los impuestos locales sobre traslación de dominio. Asimismo se incrementó en un 0.5% el Fondo General de Participaciones y se triplicó el Fondo de Fomento Municipal para los municipios de aquellas entidades que opten por la coordinación en materia de derechos.

Por otra parte, en virtud de las reformas a la fracción VII del artículo 117 constitucional, se amplía a los estados y a los municipios la posibilidad de afectar sus participaciones no sólo por obligaciones contraídas con instituciones de crédito mexicanas; ahora se tratará no sólo de instituciones nacionales de crédito, sino también en favor de personas morales de nacionalidad mexicana, como son los contratistas y proveedores de los estados y de los municipios, señalándose que las mismas se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con lo anterior se abroga el "Registro de los compromisos que adquieran las Entidades Federativas con garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales" de 20 de junio de 1935.

Destacan de la Ley de Coordinación Fiscal en 1982 los siguientes aspectos: el capítulo I que trata de las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales, señala en el artículo 1° que esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar 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.

El artículo 2° autoriza a la SHCP para celebrar convenios con los estados para integrar así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Así, los estados y el Distrito Federal pueden participar en la distribución proveniente de los siguientes fondos:

1) El Fondo General de Participaciones que se integra con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de

impuestos. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades federativas convengan en derogar al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Además, el Fondo General de Participaciones se adicionará con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, del cual participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquéllos se coordinen en materia de derechos. El artículo 3° establece el criterio para distribuir los recursos que correspondan a cada entidad.

2) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se integra con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. El artículo 4o. de la Ley señala que el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuirá entre las entidades para favorecer a las más depauperadas, a través de la fórmula de que aquellas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio respectivo.

Las entidades federativas participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca. Asimismo en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de su explotación, así como de bosques nacionales.

En el caso de los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, el 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados y el 2% en las demás exportaciones se participan a los municipios en la siguiente forma, según el artículo 2o. A:

I) El 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación a aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II) El 95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados a todos los municipios del país en la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1o.) El 10% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que lo cause;

2o.) El 90% se destinará a integrar un Fondo de Fomento Municipal que

se distribuirá conforme al mismo criterio aplicable al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los estados que se coordinen en materia de derechos.

En cuanto a la recepción por parte de los municipios de las participaciones a que tengan derecho, los tres últimos párrafos señalan las siguientes reglas:

1o.) Los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, según lo establecido por las legislaturas locales, pero garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir;

2o.) En el caso de que los gobiernos estatales retengan las cantidades a que tenga derecho el municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que correspondan al estado, previa aportación (o aprobación) de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;

3o.) Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II inciso a, subinciso 1, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

El artículo 6o. se refiere a las participaciones federales a los municipios y señala que las provenientes del Fondo General y del Financiero Complementario de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Asimismo señala que las legislaturas de los estados establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general. Se añade que las entidades federativas informarán y pagarán a cada uno de sus municipios el monto de las participaciones que les correspondan, incluyendo las relativas al Fondo de Fomento Municipal y cualquiera otra que se les otorgue, con la misma periodicidad con que la Federación lo haga respecto de ellos.

En cuanto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal descrito en el capítulo II de la Ley, el artículo 10o. señala que la forma de adhesión de los estados al Sistema es mediante convenio que celebran con la SHCP, el cual deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También se establece este requisito para dar por terminado el convenio. El mismo artículo aclara que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación con algunos ingresos de la Federación. El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por otra parte el último párrafo del artículo 10o. de la Ley reconoce que los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

El artículo 10-A contiene los lineamientos para la coordinación en materia de derechos, y enumera los conceptos por los que las legislaturas de los estados no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales. Aclara esta disposición que para los efectos de coordinación se consideran derechos, aun cuando tengan denominaciones distintas en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derechos conforme al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Ingresos. Pero en el caso de los derechos, es factible no coordinarse sin perjuicio de seguir participando en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La propia Ley reproduce las consecuencias en caso de violación a la fracción XXIX del artículo 73, de las fracciones IV a VII y IX del 117, o de la fracción I del artículo 118, todos ellos de la norma suprema, o bien en caso de incumplimiento del o de los convenios celebrados con la SHCP. En estos casos, la Secretaría, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones. También se establece que la entidad que no efectúe la corrección correspondiente en un plazo de tres meses dejará de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las cantidades que se reduzcan en una cantidad en los términos del precepto comentado incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

El artículo 12o. establece el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento de alguna de las partes. El órgano competente para dirimir las controversias es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. El capítulo III se refiere a la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación. El capítulo IV y último de la Ley se refiere a los organismos en materia de coordinación fiscal:

- 1o.) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- 2o.) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y
- 3o.) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Además se establecen varios artículos transitorios que desarrollan algunos aspectos contenidos en los artículos reformados.

En suma, algunas de las modificaciones recientes más relevantes a la Ley de Coordinación Fiscal son las siguientes:

- 1o.) Se abroga el decreto relativo al registro de los compromisos que

adquieran las entidades federativas con garantía de sus participaciones en ingresos federales de 20 de junio de 1935;

2o.) Se prevé el Reglamento del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios;

3o.) Se efectúan reformas para el fortalecimiento del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

VI. *Consideraciones finales*

Como referimos en la introducción de este trabajo, México ha estado estructurado la mayor parte de su vida independiente como Estado federal, sin que en la realidad haya existido el grado de descentralización necesario que caracteriza a una federación. Uno de los factores que han influido en este fenómeno ha sido el centralismo financiero que desde la independencia se dio en el país.

La estructura tributaria ha sido insuficiente para cubrir las enormes necesidades de financiamiento a nivel nacional, además de haber sido ineficaz como coadyuvante en la corrección de la inequidad distributiva. Asimismo se ha presentado un constante déficit presupuestal de la Federación y el acelerado deterioro de las haciendas públicas estatales y municipales. Es por esto que resulta fundamental revisar el sistema tributario desde la perspectiva del federalismo, y precisar las diversas funciones financieras de la Federación, los estados y los municipios para la consecución de los objetivos señalados.

Asimismo resulta fundamental lograr la efectiva descentralización de la vida nacional tanto por motivos de justicia, como de eficacia y eficiencia de la acción del Estado. Este proceso de descentralización debe realizarse en el esquema jurídico político del federalismo, pero en coordinación con la planeación del desarrollo, que es el medio indispensable para que el país pueda alcanzar estadios superiores de desenvolvimiento y alcanzar mayor equidad distributiva. Es básico estimular los mecanismos de fortalecimiento de los niveles inferiores de gobierno del sistema federal y a través de esas instancias lograr un desarrollo regional más equilibrado.

El desarrollo regional es la base del desarrollo global. Para estos efectos se entiende como proceso de desarrollo el crecimiento sustancial y sostenido del producto con una distribución equilibrada de sus beneficios. La política del desarrollo va de lo general a lo particular, de lo nacional a lo regional, de lo total a lo sectorial y son estos ámbitos específicos la base de la pirámide del desarrollo integral.

En suma el desarrollo regional debe basarse en la estructura federal, estar enmarcado en el contexto de la planeación del desarrollo y subordinado al principio de legalidad, característico del Estado de derecho. Esto implica

el incremento de la descentralización a través del fortalecimiento de los estados y de los municipios.

Este proceso de descentralización conlleva que la distribución de los recursos financieros entre la Federación, los estados y los municipios se realice en función de las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno.

Gerardo GIL VALDIVIA