

LEY DE COORDINACION FISCAL

La constitución no ha separado las fuentes de tributación que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno, aunque sí se reserva algunas fuentes para la Federación en la fracción XXIX que se adicionó al artículo 73 de la Carta Fundamental. La circunstancia de que el texto constitucional no delimite los campos impositivos hace que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, dando lugar a doble o múltiple tributación interior.

La necesidad de no superponer gravámenes ha llevado a buscar acuerdos para que sólo el nivel federal grave determinadas materias, compartiendo el producto de su recaudación en un régimen de participaciones, a cambio de que las entidades se abstengan de gravar la misma fuente.

El ejemplo más característico de coordinación fiscal lo constituye el impuesto sobre ingresos mercantiles. La uniformidad de este impuesto sobre el comercio y la industria ha evitado que surjan barreras o restricciones entre los estados; pero en otras muy diversas materias los estados se han acogido también al régimen de participaciones, que por haberse desarrollado en distintas épocas y conforme a diferentes criterios carece de racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos sujetos a participación y aquellos cuya recaudación se destina exclusivamente a la federación, y adolece de falta de armonía en cuanto al procedimiento para distribuir las participaciones y a su monto. Por otra parte, el hecho de sustituir el impuesto sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado, obliga a revisar los procedimientos de participación y reunirlos en un solo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Conforme a este Sistema ya no se otorgan participaciones únicamente respecto a ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a los estados y municipios en la recaudación federal se determina en función del total de ellos, incluyendo los impuestos a las importaciones y exportaciones, que son de recaudación exclusiva de la Federación.

Las entidades participan también en la proporción que en los convenios de coordinación se establezca, en los recargos y multas por infrac-

ción a las leyes impositivas federales, así como también en los productos que perciba la Federación en relación con bienes y bosques nacionales ubicados en el territorio de cada entidad. Cada una de estas recibirá el cincuenta por ciento del monto de los productos que provengan de la venta, arrendamiento o explotación de terrenos y bosques nacionales en su jurisdicción.

La participación se efectuará a través de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones. El primero estará constituido por el trece por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, incrementado con el porcentaje que de los mismos represente la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El segundo estará formado por el 0.37 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.

No se incluyen en los fondos de participación los impuestos adicionales de tres por ciento sobre importaciones y dos por ciento sobre exportaciones. Las participaciones sobre éstos se seguirán pagando directamente por la Federación a los municipios que se hagan cargo de los servicios que corresponde prestar a las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

La cantidad que a cada entidad corresponda del Fondo General de Participaciones será la que resulte de aplicar el siguiente procedimiento:

1. Se multiplican los cocientes que resulten de dividir por una parte, el monto de participación que haya correspondido a cada entidad en el año anterior a aquel para el que se efectúe el cálculo, entre la recaudación federal obtenida en esa entidad el mismo año; y por la otra, de dividir el monto de la recaudación federal obtenida en cada entidad en el año para el que se haga el cálculo, entre la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año.

2. Se suman los resultados que se obtengan de cada una de las entidades.

3. Se calcula el porcentaje que el resultado, que corresponda a cada una de las entidades conforme al primer paso, represente del total obtenido conforme al segundo paso. El resultado será la proporción que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

Como excepto en la parte respectiva a los organismos de coordina-

ción la ley entra en vigor hasta el 1o. de enero de 1980, para este ejercicio el procedimiento para determinar la participación de cada entidad será el siguiente:

1. Se sumarán todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales le hubieran correspondido a cada entidad y las que la Federación hubiera pagado directamente a sus municipios -con exclusión de las relativas a los impuestos adicionales de tres y dos por ciento sobre importaciones y exportaciones respectivamente- y el monto de las recaudaciones que la entidad hubiera obtenido en dicho año por los gravámenes estatales o municipales que al iniciarse la vigencia de esta ley deba abstenerse de mantener en vigor.

2. Se determinará la recaudación total de impuestos que en el mismo año haya obtenido la Federación.

3. Se dividirá la suma determinada conforme al primer paso entre el monto establecido de acuerdo con el segundo paso.

4. Se sumarán los resultados obtenidos con el procedimiento anterior en cada una de las entidades, y se determinará el porcentaje que el resultado que corresponda a cada entidad represente del total. Dicho porcentaje será la proporción con la que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones por el ejercicio de 1980.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuirá entre las entidades de modo de favorecer a aquellas en las que proporcionalmente por habitante, hubiera sido menor la erogación efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria. Se tomará en cuenta además, la población de cada entidad conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que celebren las entidades con la Federación.

Los cálculos se harán para todas las entidades aunque algunas de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación. La parte que les corresponda se deducirá de cada uno de los fondos.

Este procedimiento hará que los estados compartan los incrementos en el conjunto del sistema fiscal federal, lo que les permitirá hacerse cargo de obras y servicios que siendo de su responsabilidad, han venido siendo realizadas por la Federación. Se cree que esta mejor distribución del ingreso y esta reasignación de atribuciones redundará en el fortalecimiento del federalismo.

Dotar de recursos a los estados dará a éstos base para hacer lo mismo

con sus municipios. Por eso se exige que los estados coordinados entreguen a sus municipios cuando menos el veinte por ciento de las participaciones que reciban, distribuidas conforme lo establezcan las legislaturas correspondientes, ya que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía del desarrollo democrático.

Provisionalmente la Federación afectará mensualmente cada fondo con los porcentajes ya mencionados, calculados sobre su recaudación en el mes de calendario anterior, y dentro del mismo mes entregará a cada entidad la suma que resulte.

Dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio, la Federación determinará la recaudación total por concepto de impuestos que hubiera obtenido, aplicará las cantidades que hubiera entregado provisionalmente, y formulará las liquidaciones que procedan.

En relación con los ingresos federales solo la Federación otorgará estímulos fiscales, que afectarán exclusivamente la percepción neta federal. Las participaciones que reciban los estados no podrán ser afectadas a fines especiales, ni podrán dichas entidades otorgar estímulos fiscales en relación con ellas.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se entiende realizada integralmente y no solo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Por la relevancia que tiene para los estados el formar parte de dicho Sistema -deja en suspenso los impuestos estatales sobre las materias objeto del convenio, y prohíbe la aplicación de nuevos gravámenes sobre las mismas- tanto la adhesión como la separación de él debe ser aprobada por la legislatura de cada entidad. En el caso del Distrito Federal, por ser el mismo Congreso de la Unión su poder legislativo local, sin que medie convenio queda adherido al multicitado Sistema al entrar en vigor la ley que se analiza.

Los estados que no deseen adherirse al Sistema, participarán en los terrenos que establecen las leyes respectivas, sólo en los impuestos especiales a que hace referencia el texto constitucional.

En los últimos años la colaboración de los estados con la Federación para realizar tareas de administración de impuestos federales, hizo posible obtener un importante aumento en la recaudación de esos gravámenes, especialmente en la del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Por esta razón, conservando la Secretaría de Hacienda la facultad de fijar los criterios generales de interpretación y de aplicación tanto de las disposiciones fiscales como de las reglas de colaboración administrativa, la ley faculta a dicha Secretaría a celebrar con los gobiernos de los esta-

dos adheridos al sistema, convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales -mantenimiento del registro federal de causantes, administración, fiscalización y recaudación-. En el ejercicio de estas facultades las autoridades locales serán consideradas como autoridades fiscales federales.

Cada entidad coordinada para efectos de la administración de impuestos federales, concentrará los ingresos recaudados directamente en la Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de la recaudación. La Secretaría podrá compensar las cantidades no concentradas con las cantidades que a la entidad correspondan en los fondos de participación.

La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que la hagan posible, la vigilen y la promuevan. Con ese fin la ley institucionaliza la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, mecanismos que el mismo desarrollo de las relaciones entre los estados y la Federación habían ido haciendo necesarios, y que en realidad han sido los creadores y promotores de los adelantos logrados en los últimos años en materia de coordinación fiscal.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas tiene por finalidad realizar estudios permanentes relativos tanto a la legislación y administración vigentes en la Federación y en cada una de las entidades, como al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y conforme a ellos, sugerir las medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr una más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades. Entre sus otras actividades están la de actuar como consultor técnico de las haciendas públicas, promover el desarrollo técnico de las haciendas municipales y capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales -que será convocada por el secretario de Hacienda o por tres de sus miembros- está integrada por el secretario de Hacienda y por los representantes de cada uno de los ocho grupos en los que para estos efectos se ha dividido el territorio nacional:

- 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

Los integrantes de la Comisión deben representar a cada grupo en forma rotativa, durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el secretario de Hacienda y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. Será convocada por el secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y sesionará cuando menos una vez al año en la entidad que elijan sus integrantes. Entre sus funciones están las de fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y proponer al ejecutivo federal y a los de los estados, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Respecto a estos organismos la ley entró en vigor el 1o. de enero de 1979.

Cuando alguna entidad adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole los artículos constitucionales que se refieren a la materia o falte al cumplimiento del convenio, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictámen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda podrá disminuir las participaciones por el monto estimado que el estado obtenga por gravar por sí mismo materias objeto del convenio o por el monto que represente el estímulo fiscal otorgado en contravención al mismo. Las cantidades que en estas condiciones la entidad deje de percibir, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

La entidad en esa situación tiene un plazo de tres meses para corregir la irregularidad; de no hacerlo, se considera que deja de estar adherida al Sistema. El estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema, puede ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando la anulación de la misma. Ante ella puede ocurrir también para reclamar el cumplimiento de disposiciones legales o del convenio relativo, en caso de que la Secretaría las infringiera.