

Introducción

La coordinación fiscal no es un fenómeno nuevo en México, encuentra sus antecedentes en el siglo XIX, en un sistema a la inversa, que funcionaba a partir del denominado “contingente”, previsto en la Ley de Clasificación de Rentas de 1824, equivalente a 30 por ciento de la recaudación de cada estado y que se debía entregar a la Federación para financiar su operación. Sin embargo, los estados nunca cumplieron cabalmente con sus obligaciones frente a la Federación, por lo que el erario federal se encontraba normalmente en ruinas.

Durante la República Centralista, el “contingente” fue suspendido (1836), pero las Bases Orgánicas de 1843 previeron que la Federación pagase un “contingente” a los estados.

La Ley de Clasificación de Rentas de 1846 incorporó el “contingente”, pero fue reducido a manera de compensación y no fue sino hasta la Ley de 1868 que se aumentó a 20 por ciento.

Paralelamente, a partir de 1851 se instituyó un sistema de tributos compartidos, al principio, únicamente respecto del Derecho sobre el Consumo de Efectos Extranjeros (50%), a manera de coordinación.

La coordinación fiscal se reforzó con la llamada “Tesis Vallarta”, en razón de la cual, en 1884 la Corte determinó la existencia de una amplia concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades, de tal suerte que tanto la Federación como los estados podrían gravar

todas las fuentes de ingresos, con excepción de las reservadas por la Constitución de 1857 a la Federación.

La Constitución de 1917, al igual que la de 1824 y la de 1857, no distribuyó las fuentes de ingresos o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, generándose un auténtico sistema concurrente –o coincidente, para ser más precisos–, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico y los estados únicamente encontraban limitaciones en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales.

No obstante, a partir de los años veinte se inició un proceso de fortalecimiento de la coordinación fiscal mediante una política que implicaba ir separando de la Ley del Timbre algunas hipótesis del gravamen, estableciendo leyes especiales con participaciones a los estados y municipios involucrados en el proceso económico.

Como consecuencia de que la norma suprema no hacía una separación de fuentes impositivas, además de que dentro de las fuentes reservadas a la Federación no se incluían las más importantes, se generó una doble y hasta triple tributación, al existir una amplia coincidencia tributaria, según la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en tanto que los artículos 115 y 124 de la norma suprema establecen lo mismo para los estados.

En este tenor, el Congreso de la Unión, en ocasiones en su carácter de constituyente permanente y de legislador federal en otras, estableció gradualmente un auténtico sistema de coordinación fiscal, el cual se sustentaba, por una parte, en participaciones de los impuestos federales a favor de las entidades federativas y, por otra parte, en una contribución federal prevista originalmente en la Ley Federal del Timbre, que recaía sobre los ingresos tributarios de carácter local y municipal, y constituía una auténtica participación de los impuestos de esos niveles de gobierno a favor de la Federación.

Vendrían las convenciones nacionales fiscales y un fuerte impulso a la coordinación a partir de la reforma constitucional de la fracción X del artículo 73 (1934), y se estableció en el nivel constitucional la base para la futura creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basado en las participaciones que respecto de tributos

federales sobre materias específicas distribuiría la Federación entre las entidades federativas.

Con posterioridad, en 1942, conforme a la reforma del artículo 73 constitucional, fracciones X y XXIX, se modificó el sistema, fragmentándose la facultad legislativa del Congreso de la Unión, al normarse su distribución entre los referidos ámbitos de gobierno, en su ámbito general, en la fracción X; y en sus ámbitos específicos, el relativo al ejercicio de la potestad tributaria, en la fracción XXIX.

Al crearse una disposición especial para regular la distribución de la potestad tributaria, se otorgó al Congreso de la Unión la atribución para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias; asimismo, en la propia fracción XXIX se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara, con lo que se consolidó el sistema basado en las participaciones de la Federación a las entidades federativas respecto de lo recaudado vía tributos federales, pues tal participación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también respecto de los diversos tributos especiales de carácter federal. En esencia, el marco constitucional que se estableció a partir de 1942 es el sustento que rige, a la fecha, la coordinación fiscal.¹

En 1947, conforme al marco constitucional establecido mediante la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la norma fundamental (1942), y como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, se creó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, previéndose a favor de los estados, el Distrito y los territorios federales que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de ese tributo, precisándose que el cobro y control de tal contribución se realizarían de común acuerdo entre las autoridades

¹ COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN AL TENOR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917 Y SUS REFORMAS; amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Novena época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2ª CLXX/2000, p. 434.

federales y locales, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo Federal.

En 1949 se adiciona un inciso *g* a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, con el propósito de reservar a la Federación la potestad para gravar en exclusiva la producción y consumo de cerveza, reguladas en la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, del 29 de diciembre de 1948.

Posteriormente, en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1951, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local en ese tributo federal, precisándose que los estados tendrían derecho a una cuota adicional del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

En apoyo al sistema, en 1953 se expidieron la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953, con las que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación; en principio, velando por que las entidades federativas respetaran las restricciones que en el nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebrarían con la Federación; sistema que perduró en su esencia hasta el año de 1972.

Pese a ello, no todos los estados aceptaron coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de este último tributo, sino que únicamente se coordinaron los estados con menor importancia respecto de dicha fuente de ingresos.

En 1972, una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta previó la posibilidad de que se celebraran convenios respecto al impuesto al ingreso global de las empresas, a condición de que no se mantuvieran

en vigor los impuestos locales y municipales establecidos en la Ley, pero continuaban fuera del sistema los estados más importantes.

Al año siguiente, en 1973 se transformó el mecanismo que regía al impuesto sobre ingresos mercantiles, principal impuesto del sistema, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participaciones en sentido estricto, ya que las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían 45 por ciento de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en vigor se estableció con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado –que abrogó la Ley de Ingresos Mercantiles entre diecinueve impuestos–; y en 1980, con la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo cual dio lugar a un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al Sistema entre la Federación y las entidades federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 ha sido modificada en numerosas ocasiones. De hecho, en pocos años no lo ha sido. Sin embargo, estimamos que pueden observarse tres etapas fundamentales en su existencia: una primera, de 1978 a 1989, cuando se verifica un proceso de afinamiento y consolidación de la Ley; una segunda, de 1990 a 1996, cuando se presentan algunos cambios en la estructura y fórmula del Fondo General de Participaciones, de hecho, el fondo más importante; y una tercera, de 1997 en adelante, con la introducción de los fondos de aportaciones federales a manera de transferencias fiscales condicionadas o atadas, reformas todas ellas que han procurado fortalecer al Sistema, aunque ello no necesariamente haya implicado el fortalecimiento del sistema federal mexicano.

El Sistema ha recibido diversas críticas, fundamentalmente en el sentido de ser controlado por la Federación y en concreto por el Ejecutivo Federal, a grado tal que ha hecho dependientes económicos de la Federación a las entidades federativas y municipios. Sin embargo, no existen consensos acerca de la forma de desenredar este entuerto.

La situación actual del debate puede resumirse en lo siguiente:

- Se reconoce la necesidad de aumentar las participaciones, pero persisten diferencias acerca del porcentaje y la gradualidad de ese cambio

- Existe consenso acerca de la conveniencia de revisar las fórmulas para la distribución de los recursos, pero no respecto de las nuevas fórmulas propuestas
- Hay acuerdo respecto a la necesidad de retomar el principio de resarcimiento que originalmente orientó al Sistema, pero no acerca de su alcance
- No hay consenso acerca del orden de gobierno que debe generar los recursos y mucho menos respecto del que debe realizar las acciones redistributivas
- Existen diferencias en torno a la propuesta de aumentar la potestad tributaria de los estados y los municipios, pero no existe consenso respecto de cuáles, y
- Existe coincidencia en que persiste una excesiva discrecionalidad del gobierno federal para configurar su presupuesto y distribuir el gasto que se aplica en los estados y los municipios

No obstante, si invertimos la lógica del sistema, de tal suerte que los estados obtengan mayores recursos que la Federación, tendremos como resultado una Federación pobre frente a entidades federativas ricas, como al inicio de nuestra independencia. De otro lado, de continuar con lo mismo, las entidades seguirán siendo pobres y dependientes de la Federación.

Las fuentes de recaudación son, al menos por ahora, las mismas, son finitas, y lo que dejara de ingresar la Federación pasaría a las entidades, lo que debería implicar también redistribuir las funciones y obligaciones correspondientes a una y a las otras. Pese a ello, somos de la opinión de que no debemos radicalizar el asunto, sino buscar una salida consensuada, intermedia entre esas dos visiones. Después de todo, lo que importa no es quién recauda sino quién, cómo y en qué se gasta.

En cualquier caso, sería poco atinado aumentar los montos de las participaciones, revisar las fórmulas, transferir funciones, aumentar los poderes tributarios, descentralizar el gasto público, etcétera, sin considerar el replanteamiento acerca del ámbito de gobierno que en el futuro será responsable de la prestación de ciertos bienes y servicios públicos y su costo, a fin de estar en posibilidad de asignar a cada ámbito de gobierno las fuentes de ingresos que permitan el financiamiento de sus funciones.

El autor