

## CAPÍTULO QUINTO

### SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Ma. Jesús de MIGUEL CALZADO

**SUMARIO:** *Introducción. I. Integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 1. Características del régimen de coordinación fiscal. II. Participaciones. 1. Evolución de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones. 2. Situación actual. III. Convenios de coordinación. 1. Convenios de adhesión. 2. Convenios de colaboración. 3. Vías opcionales de coordinación. IV. Mecanismos para garantizar el cumplimiento de los convenios de adhesión. 1. Defensa de la Federación contra el incumplimiento del convenio de adhesión. 2. Defensa de los contribuyentes contra el incumplimiento del convenio de adhesión y sus anexos. V. Organismos en materia de coordinación. VI. Conclusiones.*

#### INTRODUCCIÓN

El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

El instrumento que da las bases para la coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>1</sup> que dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de acuerdos, convenios y declaratorias, da las pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria, la Federación y los estados, para así apoyar las relaciones fiscales entre ellos.

<sup>1</sup> Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, *D. O.* de 27-XII-78.

## I. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Los estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la firma del Convenio de Adhesión, el cual es aprobado por la legislatura local. Colaboran en la administración de algunos impuestos federales a través de la firma del Convenio de Colaboración Administrativa, la cual se ha hecho extensiva en algunos casos a los municipios.

La coordinación fiscal, lograda a través de la creación de la Ley de Coordinación, ha tenido como objetivo fundamental fortalecer las haciendas públicas de los estados y municipios con absoluto respeto a la soberanía de los estados y la autonomía municipal, reafirmando el pacto federal y el desarrollo regional.

La Ley de Coordinación Fiscal ha sido objeto de reformas y adecuaciones con el fin de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal esté acorde con la política financiera del gobierno federal, teniendo en todo momento como objetivo prioritario salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los estados y municipios, cuyo desarrollo y fortalecimiento robustece a la Federación, de la que son partes integrantes. De no coordinarse los sistemas fiscales de los tres niveles de gobierno se corre el peligro, tanto social como económico, de no alcanzar el desarrollo deseado. Si todos los estados deben prestar determinados servicios y han de financiarse con las contribuciones que recauden en sus territorios, dada la diferencia de capacidad impositiva que forzosamente existe entre ellos, el resultado es evidente: con un mismo nivel de carga fiscal, los residentes en algunos estados podrán disfrutar un mayor nivel de servicios o, si lo que se mantiene uniforme es el nivel de servicios, los residentes podrán soportar una presión fiscal menor.

Frente a esta situación, el gobierno federal ha optado por una política de desarrollo regional a través de la distribución equitativa del ingreso federal, y para lograrlo ha creado un régimen de coordinación fiscal integral.

### 1. *Características del régimen de coordinación fiscal*

Conforme al contenido de los preceptos de la ley que se analiza, el régimen de coordinación fiscal obedece a los siguientes principios fundamentales:

### *A. Libre manejo y disponibilidad de los fondos*

La coordinación sigue un sistema de distribución del ingreso federal en el que las entidades y municipios participan de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería. El concepto de participaciones ha sufrido una evolución importante hasta ser un fenómeno de carácter global e integrador, así como también un elemento de vinculación y de solidaridad entre la Federación, los estados y los municipios, conforme al cual ya no se hace distinción entre impuestos federales participables y no participantes, por lo que se da una solución cuantitativa y no cualitativa al no otorgar participaciones sobre cada gravamen, sino fijando la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales y en los derechos sobre extracción de hidrocarburos y de minería corresponden a las entidades federativas y a los municipios.

### *B. Nivelación de la capacidad fiscal de las entidades*

El Sistema de Coordinación Fiscal da equilibrio a los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno mediante la creación de mecanismos que compensan las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos estados y municipios, de forma que todos ellos puedan prestar un nivel de servicios aceptable sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal del que exista en los otros estados.

### *C. Eliminación de la concurrencia impositiva*

Da solución al problema que se presenta en las haciendas públicas de un gobierno federal, como lo es el de la concurrencia impositiva. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no delimite campos impositivos federales, estatales y municipales, salvo lo expresamente señalado por dicho ordenamiento,<sup>2</sup> determina que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, lo que da lugar a la doble o múltiple tributación anterior. La concurrencia fiscal está permitida en nuestra Constitución.<sup>3</sup> Ahora bien, lo anterior no impide sino que

<sup>2</sup> Artículos 73, fracción XXIX; 117, 118 y 131 de la Constitución general de la República.

<sup>3</sup> Artículo 31, fracción IV, de la Constitución general de la República.

por el contrario supone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contemplado en la Ley, ha sido la solución, al establecer, por un lado, las participaciones que compensen el ingreso local suspendido y por otro, obligando a los gobiernos de los estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones, ajusten su legislación tanto estatal como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y para el caso de coordinación en materia de traslación de dominio de bienes inmuebles, la Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles. El proceso de legislación federal y la firma de los anexos al Convenio de Adhesión han dado como consecuencia el que a la fecha se hayan suspendido más de 440 gravámenes locales.

#### *D. Unificación del procedimiento para calcular las participaciones*

Reúne en un solo documento el procedimiento de cálculo y liquidación de participaciones de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería.

#### *E. Características de las participaciones*

A través de disposiciones específicas, la Ley de Coordinación Fiscal establece características de las participaciones, que son:

##### *a) Libre manejo y disponibilidad*

Los recursos que son canalizados a las entidades no están condicionados ni en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación a los estados ni a sus municipios; por lo tanto, son ellos, a través de su órgano legislativo correspondiente, los que determinan su manejo, aplicación y determinación de las partidas en que habrán de erogarse. La única condicionante proviene de la obligación del estado y del municipio al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de suspender aquellos gravámenes que son contrarios a dicho sistema.

### *b) Periodicidad*

En forma mensual, las entidades reciben de la Federación, dentro de los veinticinco primeros días de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en ese mes. La Federación entrega las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el estado las reciba.

### *c) Oportunidad*

A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, la oportunidad en el pago de participaciones ha sido norma de actuación por parte de la Federación. La falta de entero en los plazos <sup>4</sup> establecidos dará lugar a que se causen a cargo de la entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión, y para los casos de entrega de participaciones a los municipios, la citada Ley <sup>5</sup> dispone igualmente que el retraso dará lugar al pago de intereses, en los términos antes señalados, y en caso de incumplimiento por parte de la entidad, la Federación hará la entrega directa a los municipios, y descontará la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

### *d) Posibilidad de compensar adeudos entre la Federación y entidades federativas*

Muy ligado con la oportunidad en el pago de las participaciones está el establecimiento del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos Federales, de un sistema de compensación de fondos entre la Federación y los estados. Lo anterior significa que el flujo de recaudación que obtienen los estados acreedores de la Federación en mayores porcentajes por adeudos de participación los retienen las entidades. La Tesorería de la Federación, con la información rendida por el estado, de la recaudación ingresada, opera la constancia de participaciones correspondiente, entregando al estado sólo la diferencia por concepto de participaciones que quede a su favor mensualmente.

<sup>4</sup> Artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>5</sup> Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las entidades —las menos de ellas— en las que los niveles de concentración de recaudación son muy elevados y por lo tanto son deudores de la Federación, deducen de la recaudación obtenida del total de los impuestos coordinados dados en administración, el monto de sus participaciones, con base en la constancia que al respecto se les entrega y que opera cada mes, debiendo la entidad enterar a la Federación el saldo a su cargo en forma oportuna, pues de otra manera se incurre en causación de intereses.

e) Seguridad en cuanto a los procedimientos para integrar y distribuir los fondos en las participaciones que funcionan conforme a las bases y fórmulas de Ley y no en criterios subjetivos.

La entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal determinó que las entidades que se adhieren en forma integral a todo el Sistema mediante la suscripción de convenios de adhesión, participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se mencionan en la Ley, mediante la distribución de los Fondos General de Participaciones, Financiero Complementario —vigente hasta 1989— y de Fomento Municipal.

La existencia de fórmulas dentro de la misma Ley, tanto respecto a la integración como a la distribución de los Fondos, ha evitado la aplicación de criterios subjetivos en cuanto a la definición de cuantías y a las participaciones que deben entregarse a cada estado. Esta es una diferencia importante que da seguridad a las entidades federativas en la liquidación y entrega de sus participaciones. Los municipios, de acuerdo con la Ley, perciben un mínimo de 20% del total del Fondo General, incluyendo sus incrementos, y el 100% del Fondo de Fomento Municipal.<sup>6</sup> Cabe hacer notar que hasta 1989 los municipios, de acuerdo con la Ley,<sup>7</sup> también participaron del 20% del Fondo Financiero Complementario, como mínimo.

Cualquier cambio, tanto en la integración de los Fondos como en el procedimiento para su distribución, antes de ser llevado a iniciativa de ley, es motivo de un proceso de consulta y aprobación por parte de las entidades federativas dentro de los órganos de la coordinación, las reuniones de la Comisión Permanente, los grupos específicos y el Pleno de la Reunión de Funcionarios Fiscales.

<sup>6</sup> Artículos 6o. y 2o-A.

<sup>7</sup> Artículo 6o.

## F. *Delegación de facultades*

La coordinación fiscal establece principios básicos para un sistema de delegación de funciones de administración en ingresos federales a los estados y municipios. Con base en la Ley,<sup>8</sup> las entidades han celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa que suponen una estrecha colaboración entre los tres niveles de gobierno.

## G. *Certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios de adhesión*

Establece las bases jurídicas para el debido cumplimiento tanto del Convenio de Adhesión y sus anexos como del Convenio de Colaboración por parte de las entidades federativas, así como para la reparación patrimonial de los contribuyentes afectados por las violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>9</sup>

## II. PARTICIPACIONES

Las participaciones a los estados y municipios se pagan a través de los Fondos de Participaciones y de Fomento Municipal. La expresión “Fondo” no denota en la Ley de Coordinación Fiscal la afectación de recursos a ciertos fines, sino que son simples etapas del cálculo en las participaciones de los estados.

### 1. *Evolución de los fondos General y Financiero Complementario de Participaciones*

La integración y distribución de los fondos General y Financiero Complementario de Participaciones durante la década de aplicación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido objeto de modificación y perfeccionamiento.

#### A. *Fondo General de Participaciones*

El Fondo General se integró primeramente con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenía la Federación por concepto de los impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo y gas na-

<sup>8</sup> Artículo 13.

<sup>9</sup> Artículo 11 y 11-A.

tural y los de minería. Dicha cantidad fue incrementándose con los porcentajes que representaban en la recaudación federal el monto de los impuestos estatales y municipales que tuvieron que ser suspendidos o derogados al suscribirse los convenios, así como por los montos de otros conceptos que como resultado de la política fiscal fueron suspendidos, y asimismo hubo resarcimiento, llegando el fondo a ser el 17.48% del ingreso federal para los estados coordinados en derechos y el 16.98% para aquellos que no se habían acogido a dicha coordinación.

A partir de enero de 1988 y hasta diciembre de 1989, el Fondo General se integró con el 30% del Impuesto al Valor Agregado que recaudaban las entidades en uso de sus facultades delegadas en dicho impuesto, más un Fondo Ajustado formado por el total de impuestos federales y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo y gas natural y de minería, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuida a dichas entidades en cada ejercicio fiscal de la Federación. El Fondo Ajustado se determinó aplicando el factor de distribución al monto que resultara de restar de la recaudación federal participable de cada año el 30% del Impuesto al Valor Agregado que cobrarán las entidades federativas en ese mismo periodo.<sup>10</sup>

El factor de distribución a que se refiere el párrafo anterior fue el que correspondió para el Fondo Ajustado de 1988, el cual era constante para los ejercicios siguientes y únicamente se modificaba cuando la Federación y las entidades convinieran en derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes locales o municipales o bien cuando las entidades se coordinasen o dejaran de estar coordinadas con la Federación en materia de derechos. La propia Ley señaló que el Fondo General de Participaciones no sería inferior en su totalidad al resultado de aplicar el 17.351061% a los ingresos totales anuales participables.<sup>11</sup>

### *B. Fondo Financiero Complementario de Participaciones*

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones,<sup>12</sup> cuyo propósito esencial fue el de favorecer en mayor medida a las entidades que obtenían menos participaciones en el Fondo General, estaba compuesto con 0.50% de los mismos conceptos de ingresos federales participables que integraban el Fondo General más un 3% de los correspondientes al

<sup>10</sup> Artículo 2o., vigente hasta el 31-XII-1989.

<sup>11</sup> Artículo 2o., fracción I.

<sup>12</sup> Artículo 2o., fracción II.



Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a éste, con cargo a la Federación.

En la Ley fue creada una Reserva de Contingencia,<sup>13</sup> integrada con el 0.50% de los ingresos totales anuales participables, para el caso de que alguna entidad obtuviera con la aplicación del nuevo sistema de integración, una cantidad menor a la que le hubiere correspondido conforme al sistema anterior a esta fecha. Los remanentes de la reserva pasaron al Fondo Financiero Complementario y a partir de 1991 formarían parte integrante del mismo.

En noviembre de 1989, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en la que la distribución del ingreso federal a las entidades se realiza a través de un solo Fondo General de Participaciones, simplificando la fórmula anterior.

Los recursos del Fondo Financiero Complementario de Participaciones eliminado, como resultado de las reformas aprobadas a la Ley de Coordinación Fiscal por el H. Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1989, pasan a formar parte integrante del Fondo General.

## 2. Situación actual

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990 establece que las participaciones de las entidades federativas y los municipios ascenderán en este año a dieciocho billones doscientos mil millones de pesos, repartidos a través de los Fondos y de las participaciones específicas a los municipios, las cuales serán distribuidas conforme a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

### A. Fondo General de Participaciones

El Fondo General actual está constituido con el 18.1% de la recaudación federal participable, que es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No están incluidos en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de

<sup>13</sup> Artículo séptimo de la Ley de Reforma, Adición y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales vigente a partir del 1o. de enero de 1988, D. O. 31-XII-1987.

petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.<sup>14</sup>

Cabe señalar que el 18.1% es la suma de los porcentajes que correspondieron en 1989 a las entidades federativas por Fondo General de Participaciones y Financiero Complementario.

El Fondo General es el más importante, y este por ciento se adiciona con el 0.5% para las entidades que se coordinen en derechos; asimismo, con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos de un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en derogar o dejar en suspenso.

Este Fondo se distribuye en un 50% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate y el otro 50% mediante aplicación del coeficiente que se determine conforme a la siguiente fórmula:

— Las participaciones en el 50% del Fondo que correspondieron a la entidad en el año anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la entidad en el mismo año, y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior.

— Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción anterior calculados para todas las entidades, y se determinará el por ciento que del resultado corresponda a cada una de ellas de acuerdo con lo que represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

Para calcular los factores de distribución se requiere la información que los contribuyentes proporcionen en sus declaraciones de los impuestos asignables que son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y el especial sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados. Como se observa en la fórmula actual, ya no es asignable el Impuesto al Valor Agregado y se eliminan el desfaseamiento en información, existente en la fórmula anterior.

Dentro del nuevo esquema de distribución de participaciones se contempla un mecanismo de asignación, que además de considerar a los citados impuestos asignables, incluye el predial y a los derechos de agua,

<sup>14</sup> Artículo 2o.

con los que se pretende el fortalecimiento de la administración y recaudación de esos rubros.

Debe reiterarse que de lo que cada estado reciba del Fondo General, debe entregar a sus municipios como mínimo el 20%.

En la propia Ley de Coordinación Fiscal se establece un régimen de transición para ser aplicada la fórmula en su totalidad a partir de 1994.<sup>15</sup>

### B. Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal está constituido con el 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por derechos sobre minería y sobre hidrocarburos con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos.

Este Fondo se distribuye entre los estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio de que se trate; está destinado en su totalidad a los municipios, en la siguiente forma: el 30% del 0.42% de la recaudación federal se destina a formar un Fondo de Fomento Municipal y el 70% restante incrementa dichos fondos y sólo corresponde a los estados que se coordinen en materia de derechos.<sup>16</sup>

La Ley establece participaciones específicas<sup>17</sup> a los municipios en materia de comercio exterior. Así, otorga un 95% del 2.8% en los impuestos federales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, así como un 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten o la salida de hidrocarburos.

### C. Determinación del monto de los Fondos

El Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal se determina por cada ejercicio fiscal de la Federación, la que en forma provisional hace un cálculo mensual de la recaudación federal participable en el mes inmediato anterior; cuatrimestralmente se realizan

<sup>15</sup> Artículo quinto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales vigente a partir del 1o. de enero de 1990, D. O. 28-XII-1989.

<sup>16</sup> Artículo 2o.-A, fracción III.

<sup>17</sup> Artículo 2o.-A, fracciones I y II.

ajustes efectuados sobre la recaudación obtenida en ese periodo, y se liquidan dentro de los dos meses siguientes las diferencias, y a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, la propia Federación formula la liquidación anual que proceda.<sup>18</sup>

Durante los primeros meses de cada ejercicio las participaciones en el Fondo General se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para el cálculo de los nuevos.

#### D. *Reserva de Contingencia*

Con vigencia de seis años, la Federación crea una Reserva de Contingencia integrada con el 0.5% de la recaudación federal participable en un ejercicio, destinada a compensar a los estados cuyas participaciones en el ejercicio en curso sean inferiores a las que les haya correspondido en 1989, actualizadas por inflación. Cuando ésta no sea suficiente para compensar a todos los estados, la misma se aplicará en orden ascendente hasta agotarse, y en 1997, esta Reserva pasará a formar parte del Fondo General.<sup>19</sup>

### III. CONVENIOS DE COORDINACIÓN

#### 1. *Convenios de adhesión*

La adhesión al sistema se efectúa integralmente y no sólo en relación con algunos ingresos de la Federación. Las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenios de adhesión a través de sus correspondientes anexos. El sistema de coordinación funciona con los 31 estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal es la voluntad del legislador la que lo incorpora.

Cabe aclarar que las legislaturas locales pueden establecer algunos impuestos locales cuyos conceptos ya están gravados por impuestos federales, como es el caso de nóminas y diversiones y espectáculos públicos (este último con las limitaciones que señala expresamente la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

<sup>18</sup> Artículo 7o.

<sup>19</sup> Artículo sexto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales vigente a partir del 1o. de enero de 1990, *D. O.* 28-XIII-1989.

## 2. *Convenios de colaboración*

La suspensión de impuestos locales ha tenido como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a estados y municipios.

Lo anterior ha sido concretado con la negociación y firma de los convenios con las entidades federativas en materia de colaboración administrativa, los que han sido formulados y actualizados con base en las políticas tributarias. A partir del 1o. de enero de 1990 entraron en vigor los nuevos convenios de colaboración administrativa con los 31 estados, y el Acuerdo de Delegación de Facultades al Distrito Federal; todo ello enmarcado dentro del objetivo de mejorar la administración de los impuestos federales coordinados, aumentar su recaudación y consecuentemente el incremento considerable en las participaciones a percibir por los estados y municipios. Se hacen cambios en la administración del ingreso federal compartido en materia del impuesto al valor agregado.

Dentro de esta estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades de las entidades federativas y el gobierno federal, en materia del Impuesto al Valor Agregado las entidades realizan labores específicas de fiscalización en forma conjunta y programada. La recaudación de dicho impuesto se efectúa a través de las sociedades nacionales de crédito, las que acreditan directamente en la cuenta abierta a nombre de la entidad de que se trate, el importe de los pagos que reciba por los contribuyentes domiciliados en la citada entidad.

El objetivo de dicho cambio es superar algunas deficiencias ocasionadas por defectos de origen, derivadas de la administración de un gravamen federal de alcance nacional con múltiples interrelaciones y con una estructura compleja que se manejó en forma independiente aun cuando coordinada, pero cuya recaudación, ante la problemática indicada, no era la esperada, por lo que se hizo necesario que el gobierno federal tomara a su cargo la administración del gravamen de referencia, y se reorientara y fortaleciera el esfuerzo desarrollado por las entidades federativas en materia de colaboración administrativa fiscal, enfocadas a las funciones de fiscalización dentro de un nuevo esquema de concertación con la Federación.

El nuevo convenio, además de las labores específicas antes señaladas, establece la delegación de facultades de administración en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves y en materia de multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial de la entidad de que se trate, res-

peto del cobro de las mismas, excepto las impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus órganos desconcentrados y las multas destinadas a un fin específico, así como las participables a terceros. También hay delegación específica para los municipios en el cobro de multas administrativas impuestas por autoridades no fiscales.

La Ley de Coordinación Fiscal fue adicionada en diciembre de 1989 para señalar que las deudas del estado derivadas de ajustes en participaciones o por sanciones por no cumplir las metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos federales coordinados, serán objeto de compensación, y no estarán sujetas a lo dispuesto en la propia Ley,<sup>20</sup> en cuanto a la prohibición terminante de no afectar participaciones a fines específicos, retención o inembargabilidad de las mismas.

Los incentivos a la realización de las tareas de fiscalización del Impuesto al Valor Agregado, y las sanciones específicas por no alcanzar las metas señaladas por el gobierno federal se aplican conforme al anexo 2 al Convenio de Colaboración Administrativa vigente desde enero de 1990. Por lo que se refiere a las facultades delegadas a los municipios para la administración de los derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles, de la zona federal marítimo-terrestre, los incentivos económicos correspondientes están consignados en el anexo 1 a dicho convenio.

### 3. *Vías opcionales de coordinación*

Para perfeccionar el Sistema de Coordinación Fiscal, y evitar que se exijan cobros de verdaderos impuestos reclasificados como derechos, que desvirtúen el Sistema al aplicarse sobre actividades afectas al Impuesto al Valor Agregado y al impuesto especial sobre producción y servicios, desde 1982 se establece también la coordinación en derechos.

#### A. *Coordinación en derechos*

A través de la política de coordinación se invitó a los estados a que derogaran o dejaran en suspenso los derechos estatales y municipales que se cobraban por otorgar o renovar licencias de funcionamiento a giros comerciales o industriales, por permitírseles trabajar en horario extraordinario, por actos de inspección y vigilancia, entre otros. Los estados y municipios conservan las facultades de expedir licencias y permisos pero no pueden exigir cobro alguno por ello.

<sup>20</sup> Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

A cambio de dicha abstención, la Federación no otorga participación en los derechos federales, no resarce los cobros suspendidos sino que al estado que se coordina se le incrementa el Fondo General con 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio, y a los municipios de dichas entidades se les hace partícipes de la triplicación del Fondo de Fomento Municipal como consecuencia de la coordinación en derechos. A la fecha están coordinadas 28 entidades federativas.

### *B. Coordinación en Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles*

Otra forma de coordinación creada también a partir de 1982, se refiere a que los estados modifiquen sus leyes locales sobre adquisición de inmuebles o traslado de dominio, y adopten, respecto del citado gravamen, ciertos lineamientos básicos que señala la Ley Federal en la materia que queda en suspenso en los estados coordinados.

A partir de 1983 la Ley de Coordinación estableció para los estados coordinados con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles, una participación adicional de 80% sobre el importe de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en cuya cobranza colaboran. De esta participación corresponderá por lo menos el 20% a los municipios de la entidad, y será distribuida entre ellos en la proporción que determine la legislatura respectiva.<sup>21</sup>

Actualmente todas las entidades federativas se han acogido a este sistema.

Estas dos últimas formas de coordinación son opcionales y requieren un cambio legislativo, previo de las disposiciones locales, así como la publicación de dichas reformas en el órgano oficial de la entidad, con el fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita las declaraciones de coordinación correspondientes.

## IV. MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN

### *1. Defensa de la Federación contra el incumplimiento del convenio de adhesión*

La falta de cumplimiento al convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por parte de alguna entidad federativa que esta-

<sup>21</sup> Artículo 2o.

bleza contribuciones exclusivas de la Federación o bien grave conceptos o actividades afectos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado o al impuesto especial sobre producción o servicios, tiene como consecuencia que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa audiencia de la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación 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.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica esa resolución a la entidad de que se trate, indicando la violación que la motive, para que en un plazo mínimo de tres meses proceda a hacer las modificaciones pertinentes. Si la corrección no se efectúa, la Secretaría de Hacienda declarará que la entidad deja de estar adherida al Sistema, y lo publicará en el *Diario Oficial* de la Federación. El estado inconforme con la declaratoria podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>22</sup>

Si el incumplimiento es en materia de derechos, la consecuencia es que se suspende el régimen de coordinación y deja de efectuarse el incremento de 0.5% de la recaudación federal participable al Fondo General. Los municipios no se benefician con la triplicación del Fondo de Fomento Municipal. Para el caso de incumplimiento en materia de coordinación de adquisición de inmuebles, la Secretaría de Hacienda restablece el cobro del impuesto federal en la entidad y ésta deja de percibir el 80% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

## 2. *Defensa de los contribuyentes contra el incumplimiento del convenio de adhesión y sus anexos*

A partir de 1990 la Ley de Coordinación Fiscal <sup>23</sup> establece un método adecuado para la reparación patrimonial efectiva de las personas que resulten afectadas por las violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; es decir, se cuenta con una instancia administrativa para defensa y debida aplicación de dicho sistema. Las personas afectadas podrán presentar en cualquier tiempo recursos de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se tramitará conforme a las disposiciones aplicables al recurso de revocación. La Secretaría oír a la entidad de que se trate y solicitará un dictamen a la Junta

<sup>22</sup> Artículo 11.

<sup>23</sup> Artículo 11-A.



de Coordinación Fiscal. La Secretaría resolverá en un plazo de un mes a partir de la fecha en que reciba el dictamen, ordenándose en su caso a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente con cargo a las participaciones de la entidad. La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso, y las entidades federativas podrán acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## V. ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN

La Ley prevé que las autoridades federales y estatales tengan un foro permanente de diálogo de negociaciones a través de los cuatro órganos de la coordinación que son:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la cual se celebra anualmente, y en la misma culminan los estudios y trabajos realizados durante el año y se toman las decisiones que definen los cambios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la marcha del mismo.

2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales integrada por ocho tesoreros y el secretario de Hacienda y Crédito Público al que sustituye el subsecretario de Ingresos. Se reúnen bimestralmente y en más ocasiones de acuerdo con las necesidades y urgencia de las tareas en materia de coordinación.

3. El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas que proporciona apoyo técnico, y capacitación, así como información a las entidades federativas y municipios.

4. La Junta de Coordinación Fiscal, integrada por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos hacendarios de las ocho entidades federativas que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

## VI. CONCLUSIÓN

La Ley de Coordinación Fiscal, al fijar las reglas de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecer las participaciones que corresponden a las entidades federativas y municipios en el ingreso federal, y dar las bases para la delegación de funciones de administración de ingresos federales a las autoridades fiscales locales, da congruencia

a los ordenamientos hacendarios de los tres niveles de gobierno, evita la doble y múltiple imposición y fortalece a las haciendas locales y municipales para así permitir a todas las autoridades hacer frente a sus respectivas responsabilidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBRECH, William F., *Economics*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974.
- BETRAM, Pierre, *Les systèmes fiscaux*, París, PVF, 1981.
- CARBALLO BALVANERA, Luis, "Lineamientos de técnicos legislativos, en *Summa, Textos Jurídicos Políticos*, núm. 6, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1986.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- CLEMENT, N., *Economía. Enfoque América Latina*, México, Mc Graw Hill, 1979.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM, 1983.
- DOMÍNGUEZ MOTA, Enrique, *Impuesto al valor agregado*, 9a. ed., México, Dofiscal Editores, 1989.
- , *Impuesto sobre la renta*, 9a. ed., México, Dofiscal Editores, 1989.
- , y LOMELÍN MARTÍNEZ, Arturo, *Ley Comentada del Impuesto al Valor Agregado*, México, Dofiscal Editores, 1979.
- DUE, John F., *Análisis económico de los impuestos*, 3a. ed., traducción de Enrique Jorge Reig, Buenos Aires, "El Ateneo", 1972.
- FERNÁNDEZ Y CUEVAS, José Mauricio, *Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas*, 2a. ed., México, Jus, 1977.
- , *Impuesto sobre la renta global de las empresas*, México, Jus, 1975.
- , *Introducción al estudio estructural del Impuesto sobre la Renta. (Sociedades mercantiles)*, México, Dofiscal Editores, 1984.
- , *Manual de aplicación del Impuesto al Valor Agregado*, México, Jus, 1979.
- , *Principios fundamentales de la imposición al ingreso en México*, México, Editorial Génesis 2000, 1972.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 38a. ed., México, Porrúa, 1986.

- GROVES, Harold M., *Financing Government*, 6a. ed., Holt, Rinehart and Winston, 1939.
- Informe anual 1988*, México, Banco de México, 1989.
- KELSEN, Hans, *Principios de derecho internacional público*, traducción de Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida, Buenos Aires, "El Ateneo", 1965.
- , *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz y Lacambra, Barcelona, Labor, 1934.
- , *Teoría pura del derecho. Introducción a la problemática científica del derecho*, traducción de Jorge G. Tejerina, Buenos Aires, Losada, 1946.
- MEEHAN, José Héctor, *Teoría y técnica legislativa*, Buenos Aires, Depalma, 1976.
- MUSGRAVE, Richard A., *Teoría de la hacienda pública*, traducción de José María Lozano, Madrid, Aguilar, 1968.
- NEWMARK, Fritz, *Introducción a la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, España, 1974.
- NOVOA MONREAL, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI, 1975.
- PÉREZ DE AYALA, *Las ficciones del derecho tributario*, Madrid, Edit. Derecho financiero, 1978.
- SHOUP, Carl S., *Hacienda pública*, traducción de Emilio Albi-Ibáñez, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- PINTO FERREIRA, Aníbal, "La técnica legislativa como el arte de redactar leyes", *Revista de la Academia Brasileña de Letras Jurídicas*, Río de Janeiro, año I, núm. I, 1985.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1989.
- SÁENZ ARROYO, José *et al.*, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo*, México, Edit. Mexicanos Unidos, 1988.
- SOMERS, Harold M., *Finanzas públicas e ingreso nacional*, traducción de Horacio Flores y Marta Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1987.