

CAPÍTULO TERCERO

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. En la actualidad todos los estados han signado este tipo de convenios, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado), sean establecidos y administrados por la Federación (a pesar de que ninguno de estos dos impuestos se hayan asignado de manera expresa al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX constitucional, que es el artículo que establece la lista de impuestos que le corresponden a la Federación).

Esta situación ha hecho que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los estados y de los municipios en relación con la Federación.

Dichas participaciones se articulan a través de una serie de reglas y fórmulas que integran el llamado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismo que se describe a continuación en sus rasgos generales.

Como se expresó anteriormente, la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno fe-

deral, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales. Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Los más importantes son:

Fondo General de Participaciones: compuesto por el 20% de la recaudación federal participable. Esta última está definida como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (la Ley de Coordinación Fiscal es más específica y extensa en la enunciación de una serie de fuentes de ingresos federales que no se incluirán en la recaudación federal participable).

Este Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente forma:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- II. El 45.17, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.
- III. El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, y éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los numerales I y II en el ejercicio de que se trate (criterio compensatorio).

Fondo de Fomento Municipal: integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, o el impuesto sobre automóviles nuevos (de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura local respectiva).

Asimismo, pueden los estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación se mencionan: a) el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; b) el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Cabe aclarar que el régimen legal de participación en ingresos federales no conlleva el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa para las entidades federativas ni para los municipios.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la Federación a los estados, que constituyen “aportaciones” de diverso tipo. Éstas son definidas por el artículo 25 de dicha Ley, como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley...”. Con esas aportaciones se crean los fondos siguientes:

A. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

- B. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- C. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- D. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- E. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- F. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- G. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de fondo de que se trate. Por ejemplo, en cuanto a la determinación del monto anual correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, se tomará en cuenta el registro de escuelas y de plantilla de personal, así como los recursos presupuestarios que con cargo al dicho Fondo se hayan transferido a las entidades federativas el ejercicio anterior, pero no se establece una fórmula para la distribución de dicho Fondo entre las entidades federativas, sino que se prevé una reunión de autoridades federales y estatales en materia educativa para analizar las alternativas y propuestas sobre el empleo de los recursos bajo un criterio de equidad.

Por su parte, el monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determina tomando en cuenta factores como el inventario de infraestructura médica y de plantilla de personal; los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales y de gasto de operación e inversión contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a los estados durante el ejercicio fiscal anterior, para cubrir el gasto en servicios personales, gasto de operación e inversión. Y con base en dicho monto, se aplica una fórmula (artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal) para determinar la distribución de los recursos a las entidades federativas. La fórmula

toma en cuenta índices de mortalidad, marginación, población, entre otros.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable. Este fondo es distribuido por el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a una fórmula que toma en cuenta criterios de pobreza extrema. La idea es que las aportaciones de este fondo se realice en función de la proporción que corresponda a cada estado en la pobreza extrema a nivel nacional.

Como comentario general, puede decirse que la definición de los montos de estos fondos y su distribución, se hace conforme a cálculos y fórmulas establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal (de carácter federal). Cálculos que son realizados por autoridades federales, y en las que las autoridades locales coadyuvan proporcionando información y datos estadísticos.

Corresponde en última instancia a la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hacer la labor de control y fiscalización de que los recursos así aportados se hayan destinado a los objetivos para los cuales se asignaron.

Los ingresos de los estados que provienen de las participaciones en el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y de las participaciones en ciertos impuestos, no están condicionados en cuanto a su gasto. Pero los ingresos que provienen de los fondos de aportaciones federales sí están condicionados.

El condicionamiento en algunos casos es genérico y en otros es más concreto. En el caso de los fondos de aportaciones en educación y salud, es genérico. Es decir, la Ley indica que los recursos de dichos fondos habrán de aplicarse a los sectores de educación (básica o normal) y al de salud, respectivamente. Pero en el caso, por ejemplo, del Fondo de Aportaciones Múltiples, los recursos deben destinarse exclusivamente al otorgamiento de

desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de extrema pobreza.

La Ley indica que todas estas aportaciones federales condicionadas serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. La Ley también establece que en razón de lo anterior, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos respectivos de la Ley.

Recibidos los recursos de los fondos de aportaciones por las entidades federativas y los municipios, hasta su erogación total, el control y la supervisión del manejo de dichos recursos corresponderá en una primera instancia a los órganos locales de fiscalización de las cuentas públicas, pero en una segunda y última instancia a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Resulta significativo el dato de que el monto de los fondos de aportaciones federales a las entidades federativas (que son fondos condicionados) ha sido mayor al de los recursos que provienen del régimen de participaciones. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, por ejemplo, las aportaciones fueron equivalentes a \$199,578'247,902.00, en tanto que las participaciones ascendieron a \$194,084'700,000.00 (pesos mexicanos).

Por otro lado, y para darnos cuenta del grado de dependencia de las entidades federativas de los ingresos federales, podemos tomar a dos estados.

En un estado relativamente desarrollado como el de Querétaro, las previsiones para 2003 fueron las siguientes:²¹

A. Ingresos propios	\$ 377'841,000.00
B. Participaciones federales	\$ 3,555'373,000.00
C. Aportaciones federales	\$ 4,498'409,000.00

21 Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para 2003.

Por otro lado, en un estado relativamente pobre, como lo es Guerrero, los datos correspondientes al ejercicio fiscal 2002, son los siguientes:²²

A. Ingresos propios	\$ 616'000,000.00
B. Participaciones federales	\$ 3,744'000,000.00
C. Aportaciones federales	\$ 10,071'000,000.00

El principio de solidaridad fiscal entre los estados se da a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con la intermediación de las autoridades hacendarias federales. Dicho principio se manifiesta a través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas fórmulas que deben aplicarse para definir la manera en que se han de distribuir los fondos federales participables o transferibles a las entidades federativas, y que toman en cuenta factores como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las distintas entidades federativas.

Victoria Rodríguez reporta que bajo la fórmula de distribución existente en la actualidad y vigente desde 1990, se generó un aumento real de 64% en las transferencias federales a los cuatro estados más pobres (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) entre 1989 y 1992, mientras que los demás estados recibían un aumento de 20% en promedio. El efecto global de la reforma de 1990 fue que la proporción de las transferencias a los tres estados más ricos (Nuevo León, Baja California y Distrito Federal), en comparación con las transferencias a los seis estados más pobres, se redujo de 3:1 en 1989 a 2:1 en 1992, lo cual ha provocado cierta fricción entre los estados más ricos del norte y la Secretaría de Hacienda, al sentirse castigados por ser más prósperos y más eficaces recaudadores de impuestos y por contribuir más al fisco federal.²³

22 Ley de Ingresos del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 2002.

23 Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 185.

Por último, cabe mencionar que las participaciones que corresponden a las entidades y municipios sí pueden ser retenidas y afectadas por la Federación, para el pago de obligaciones financieras contraídas a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en el país, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (así lo permite el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal). Además, la mencionada Ley no contempla ningún tipo de garantía de la cual puedan disponer los estados en caso de que el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine la retención y su afectación al pago de las deudas contraídas.

Lo que sí establece la Ley de Coordinación Fiscal es la posibilidad de que las entidades federativas recurran a la Suprema Corte de Justicia, en los casos en que, previa audiencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine su salida del sistema de coordinación fiscal, por incumplimiento de la ley o de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal celebrados entre la Federación y los estados. En estos supuestos, la Secretaría de Hacienda puede también disminuir las participaciones al estado en cuestión, por el monto equivalente a los ingresos que hubiere recaudado en contravención al sistema de coordinación fiscal. Por último, los estados también pueden recurrir a la Suprema Corte de Justicia, cuando sea la Secretaría de Hacienda la que incumpla con la Ley de Coordinación Fiscal o los convenios respectivos (artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal).

La gestión, liquidación y recaudación de los tributos federales son realizados principalmente por órganos federales. La Secretaría de Hacienda cuenta con un órgano especializado denominado Servicio de Administración Tributaria, con presencia nacional, que es la instancia encargada de la recaudación federal. Por otra parte, las entidades federativas cuentan dentro de la estructura de sus secretarías de Finanzas, con órganos especializados en la recaudación de los tributos locales. Esta es la regla general.

Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal permite que las entidades federativas y la Federación suscriban “convenios de colaboración administrativa” por medio de los cuales las primeras puedan encargarse de la gestión, liquidación y recaudación de algunos impuestos federales. Entre éstos destacan el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos; y el impuesto sobre automóviles nuevos. En ambos casos, los estados que celebren dichos convenios tendrán derecho al 100% de lo recaudado por concepto de dichos impuestos federales, estando obligados a distribuir entre sus municipios al menos el 20% de lo recaudado por los mismos.

Bajo otras reglas, también pueden ser objeto de este tipo de convenio de colaboración la administración de otros impuestos, incluyendo al propio Impuesto sobre la Renta y el IVA.

Suelen firmarse “convenios de colaboración administrativa” entre la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los estados, para el efecto de que las funciones de administración de ciertos impuestos federales, sean realizadas por el Estado. De hecho, la colaboración puede alcanzar hasta a los municipios de los estados, ya que estos convenios suelen incluir una cláusula por la que el Estado, con el consentimiento de la Secretaría de Hacienda, podrá ejercer total o parcialmente las facultades de administración transferidas a través de sus municipios.

En el ejercicio de estas facultades, el estado debe hacerlo en términos de la legislación federal. Asimismo, si bien en virtud de estos convenios los órganos del estado no dependen jerárquicamente de la administración, sí se da una relación por la que aquéllos tienen obligaciones como la siguientes: informar a la Federación sobre la probable comisión de delitos fiscales; depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la Federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior; rendir mensualmente ante la Federación, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados; y seguir las re-

glas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la Federación.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda tiene facultades como las que siguen: intervenir en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los estados; formular que-rellas por delitos fiscales; tramitar y resolver recursos de revo-cación que presenten contribuyentes contra resoluciones defini-tivas que determinen contribuciones o accesorios; interponer recursos de diverso tipo contra resoluciones que sean adversas a los intereses del fisco (en relación con los ingresos coordina-dos); y de manera muy importante, ejercer las facultades de Pla-neación, Programación, Normatividad y Evaluación de los in-gresos coordinados.

La manera en que la Federación se asegura el control es, por un lado, por medio de la privación de los incentivos económicos que sufre el estado que no celebra convenio o que celebrándolo no lo cumple. Dichos incentivos consisten básicamente en por-centajes de los ingresos coordinados, así como de multas en que los contribuyentes incurran. Por otro lado, en los convenios se establece siempre una cláusula según la cual la Federación tiene la facultad de tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las fun-ciones transferidas al Estado a través del convenio respectivo, cuando éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo (mediante aviso por escrito efectuado con anticipa-ción). Asimismo, el Estado puede dejar de ejercer alguna o varias de las atribuciones transferidas, para lo cual deberá dar aviso por escrito a la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal también admite la posibilidad de que los municipios de los estados participen con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribu-yentes sujetos al régimen de “Pequeños Contribuyentes” (según lo previsto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, que es fe-deral), siempre y cuando realicen actos de verificación que tien-dan a detectar y fiscalizar a quienes tributen bajo el mencionado régimen. No obstante, para el caso de que los municipios pacten

el auxilio de los gobiernos de las entidades federativas para realizar dichos actos de verificación, la recaudación proveniente de dichos contribuyentes se distribuirá de la siguiente forma: municipios, 75%; estados, 10%, y Federación 15%.

Hay que tomar en cuenta que los ingresos tributarios en cuya administración participan los estados o los municipios, deben ser enterados a la Federación. Las autoridades estatales y municipales tienen la obligación de concentrar dichos recursos en la Secretaría de Hacienda e informar periódicamente de lo recaudado; sin embargo, es posible que la Secretaría de Hacienda y el estado respectivo acuerden un procedimiento de compensación permanente, para que el estado retenga lo que le corresponde por concepto de las participaciones federales que le toque recibir.