

## CAPÍTULO TERCERO

### *SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL*

III. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO DE COORDINACIÓN . . .	272
IV. COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL . . .	274
1. Coordinación de procedimientos administrativos . . .	274
2. Coordinación en materia de normas presupuestarias . . .	296
V. COLOFÓN . . . . .	299
VI. CONCLUSIONES . . . . .	299

do complementario; de ocurrir un decremento en el fondo éste se partiría en la proporción que hubiera correspondido a cada estado en el año inmediato anterior.

Desaparecido el fondo complementario, desde 1990 el multicitado instrumento se divide entre las entidades en proporción inversa a la participación por habitante que en el ejercicio de que se trate les hubiera correspondido en el Fondo General de Participaciones, ajustados los coeficientes de distribución una vez eliminado el Distrito Federal, que carece de municipios.

### III. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO DE COORDINACIÓN

Un procedimiento alternativo de coordinación que daría más libertad a los estados y que pertenece igualmente al sistema de integración impositiva, consistiría en la devolución de facultades por medio de la cesión a dichas jurisdicciones por parte de la Federación, de una porción creciente de su propio espacio fiscal en las materias que no le son privativas por disposición constitucional, y en aquéllas que por su naturaleza no requieren una gestión centralizada.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta requieren una administración centralizada los gravámenes que recaen sobre el capital, así como los que se aplican a compañías que realizan operaciones en más de una entidad; pero los contribuyentes que obtienen únicamente ingresos derivados del trabajo —el salario sería gravado donde estuviera situada la empresa que lo cubre y retiene el impuesto correspondiente, independientemente del domicilio del trabajador—, y las empresas carentes de filiales y sucursales en distintos estados, pueden ser controladas por las entidades en cuya jurisdicción residen y realizan sus actividades.

Tratándose de impuestos al consumo sólo el impuesto al valor agregado exige una administración centralizada; los impuestos a la producción y a los servicios pueden por su naturaleza ser administrados localmente. Y recuérdese que los municipios perciben ya todas las contribuciones que sobre la propiedad inmobiliaria establezcan los estados de los que forman parte.

Conforme al procedimiento sugerido, previa solicitud de cada estado la Federación cedería a éste gradualmente espacio fiscal respecto a los impuestos no privativos y los que no requieren una administración centralizada, siempre y cuando las normas se conservaran uniformes en

todo el territorio nacional de acuerdo con modelos convenidos entre la Federación y el conjunto de estados, y bajo condición de que si en un ejercicio la entidad no hiciera uso de él, en el mismo sería retomado por la Federación. Por el contrario, si la gestión local fuera eficiente, la Federación ampliaría el espacio fiscal cedido hasta que el impuesto correspondiera totalmente al estado, y continuaría así en tanto éste ejerciera eficientemente su derecho a gravar la materia.

Esto evitaría que, como ya sucedió, se establecieran a nivel local sistemas fiscales bien estructurados atendiendo al texto legal, circunstancia desmentida en la realidad por la poquedad de la recaudación que impedía a los estados hacer frente a sus responsabilidades; y al mismo tiempo se aseguraría a los contribuyentes en texto uniforme en todo el país y un mercado común nacional libre de impedimento fiscales.

La condición de que si los tributos no fueran recaudados por la entidad lo sería por la Federación anularía el interés de los grupos de presión locales para forzar a sus respectivos gobiernos a la inactividad impositiva, ya que de todos modos sus ingresos serían gravados, y en este caso por un "poder ajeno"; asimismo eliminaría la ventaja de la viciada práctica local de ofrecer la seguridad de una administración deficiente como un estímulo fiscal disfrazado.

Obviamente la participación en impuestos federales —que seguiría estando calculada sujeta a normas generales convenidas entre la Federación y sus partes constitutivas— iría reduciéndose en la misma proporción en la que se incrementara el espacio fiscal del estado, hasta llegar a que las participaciones se distribuyeran sólo sobre el impuesto al valor agregado, sobre las manifestaciones del impuesto sobre la renta que por su naturaleza exigen ser administradas centralizadamente, y sobre los gravámenes que corresponden a la Federación por disposición constitucional.

Concomitantemente, al aumentar los recursos locales se incrementaría la posibilidad de que cada estado pudiera hacerse cargo en mayor proporción del cumplimiento de sus atribuciones. El que la Federación, en acatamiento de su obligación de asegurar la prestación de un nivel mínimo de servicios similares en todo el territorio nacional realice obras o proporcione servicios en los estados más pobres —o en las regiones depauperadas de las entidades ricas— con fondos provenientes de las circunscripciones más adelantadas, da origen a fricciones entre la Federación y los contribuyentes de las regiones de mayor progreso económico, que ni tienen interés en que tales desembolsos se efectúen, ni pueden comprobar su realización.

Considerando que es más factible que los grupos sociales ejerzan control respecto a la efectiva erogación de los gastos presupuestados si éstos se efectúan por la misma autoridad que percibe el ingreso y ésta les resulta próxima, si es ésta la que los ejecuta se aminoraría el rencor surgido de que "todo se lo lleva el centro", implicando con esto al poder federal confundido con el Distrito Federal —que sólo es su asiento— siendo que esta jurisdicción está sujeta a las mismas dificultades fiscales que las restantes entidades.

Esta concatenación entre las funciones de recaudación y gasto local, facilitaría además el que los contribuyentes reunidos en asociaciones —obreras, campesinas, empresariales, profesionales— verificaran la gestión de sus respectivos gobiernos municipales y estatales.

#### IV. COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL

Con el objeto de aminorar el excesivo centralismo en el trámite y resolución de los problemas, de adoptar sistemas que acercaran a las autoridades que debían tomar las decisiones al lugar en el que surgían las dificultades, de evitar la superposición de trámites y de aprovechar la capacidad administrativa de las entidades, desde que en 1948 se estableció la coordinación fiscal para efectos de la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles, respecto a este gravamen habían venido celebrándose convenios de colaboración administrativa entre las entidades de la república y la Federación. Sus preceptos, originalmente heterogéneos, fueron uniformados en 1974.

Entre 1974 y 1975 se celebraron convenios de coordinación también sobre algunos aspectos del impuesto sobre la renta, y respecto a los tributos que recaían sobre la tenencia y uso de vehículos y sobre aguardientes y bebidas alcohólicas. Para asegurar la homogeneidad de los sistemas de administración de los gravámenes, y para establecer igual trato para los contribuyentes por parte de las diversas autoridades, la Federación y los estados firmaron en 1978 los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal.

### 1. *Coordinación de procedimientos administrativos*

La colaboración administrativa<sup>194</sup> de los estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de los impuestos federales, había hecho posible obtener un importante aumento en la recaudación, motivo por el cual en la Ley de coordinación fiscal de 1980 se instituyeron los convenios entre esos niveles de gobierno para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.

Materia de esos acuerdos fueron los mismos tributos a los que se aludía en los pactos de colaboración administrativa de 1978 —salvo que desde 1980 la materia objeto del impuesto sobre ingresos mercantiles pasó a ser gravada por el impuesto al valor agregado—. Las atribuciones y obligaciones en ellos señaladas son básicamente similares a las consignadas en los convenios de 1984 y 1988. En el ejercicio de las facultades coordinadas las autoridades fiscales estatales y municipales son consideradas como autoridades federales, por lo que en contra de sus actos proceden los recursos y medios de defensa establecidos en las leyes federales.

Los acuerdos en los que se conviene la realización de programas de trabajo y el señalamiento de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados, son suscritos en representación de cada entidad federativa por su tesorero o su secretario de finanzas, así como por el funcionario a cargo de cada una de las áreas relacionadas con el desempeño de la actividad específica relativa a los ingresos coordinados sobre la cual verse cada programa. Representando al nivel federal los rubrican por la Secretaría de Hacienda el subsecretario de Ingresos, así como el coordinador general con entidades federativas, conjuntamente con el director general de la dependencia responsable del área a la que cada función coordinada pertenezca. Tratándose del sistema de compensación de fondos, los programas de trabajo deben estar firmados también por el tesorero de la Federación.

El convenio termina a voluntad de cualquiera de las partes mediante comunicación escrita dirigida a la otra. Cuando menos treinta días después de la fecha de esta notificación, la declaratoria de expiración aparecerá en los diarios oficiales de la Federación y del estado en el que se dé por concluido este pacto, y surtirá efectos un mes después de efectuada esa publicación.

<sup>194</sup> LCF art. 13; CCAMF celebrado en 1988 cláusulas segunda, trigésimo primera y trigésimo segunda, párrafo final; CCAMF celebrado en 1990 cláusulas segunda, decimoctava y decimonovena.

A) *Materias respecto a las cuales se convienen la colaboración administrativa*

Con el fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planeación Nacional del Desarrollo, se asumen por parte de los estados y de sus municipios las funciones de administración de varios ingresos federales.<sup>195</sup> Las materias respecto a las cuales la Secretaría de Hacienda y cada uno de los estados han convenido en coordinarse son las multas aplicadas por autoridades federales, excepto las establecidas por la Secretaría de Hacienda y sus organismos desconcentrados; las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores; el derecho a cargo de los contratistas de obra pública, y los derechos por el otorgamiento de concesiones sobre el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, y varios impuestos. De manera enunciativa y no limitativa, se especifican en el convenio las funciones respecto a las cuales existe coordinación y por tanto la entidad ejerce sobre las personas que tienen su domicilio fiscal en su jurisdicción las atribuciones delegadas por dicha dependencia.

Se exceptuó de ese principio durante la vigencia del convenio de 1988 la administración del impuesto al valor agregado ya que dicho acuerdo hubo de recoger las modificaciones a la Ley del impuesto al valor agregado introducidas ese año, conforme a las cuales los contribuyentes que hubieran iniciado actividades a partir del 1º de enero de 1988 —o habiéndolas empezado antes cambiaran su domicilio fiscal a otra entidad con posterioridad a esa fecha— quedarían bajo la autoridad del estado en el que el contribuyente tuviera el mayor valor de activos fijos y de terrenos afectos a los actos o actividades por los que debía pagar este gravamen, motivo por el cual debía presentar su declaración en dicha jurisdicción, aunque su domicilio fiscal se encontrara en otro estado. Este último tenía facultades para ejercer todas las atribuciones que confería el convenio de colaboración, salvo las que correspondían a la entidad en la que debía presentarse la declaración. Asimismo hasta 1989 quedaron sujetos a la administración del estado en el que tenía su domicilio los contribuyentes de los giros comerciales conexos a la ganadería y pesca respecto de los pagos provisionales que estaban obligados a efectuar por concepto del impuesto sobre la renta.

<sup>195</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas segunda, tercera y decimoctava; CCAMF celebrado en 1990 cláusulas segunda y tercera; anexos al CCAMF núms. 1 y 5 (D. O. de 24 de julio de 1990).

- a) Multas impuestas por autoridades administrativas federales excepto por la Secretaría de Hacienda y sus organismos desconcentrados

Las multas objeto de coordinación<sup>196</sup> son —salvo las destinadas a fines específicos o las participables— aquellas infligidas a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial respectiva por autoridades federales distintas de las fiscales, con exclusión de las aplicadas por autoridades federales de tránsito, cuyo importe corresponde al municipio en donde se cubran sin importar el domicilio del infractor.

La Secretaría ha convenido con los estados en que se efectúen por conducto de las autoridades municipales las actividades de determinación de los accesorios correspondientes a dichas sanciones, así como las de notificación y cobranza de ambos conceptos, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución. Corresponde también a las autoridades municipales efectuar la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, y conceder la autorización previa garantía del interés fiscal para el pago en parcialidades de las multas y de sus accesorios.

Hasta 1989 cuando dichas autoridades consideraban fundada la solicitud del contribuyente respecto a eximirlo de garantizar el interés fiscal, suspendían provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución durante cuarenta y cinco días mientras el estado resolvía sobre la procedencia de dicha petición. Asimismo tramitaban y resolvían los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y de nulidad de notificaciones —señalados en el Código Fiscal de la Federación—, así como los previstos en las leyes federales conforme a las cuales se habían aplicado las sanciones; y tanto los municipios como el estado intervenían como parte en los juicios suscitados con motivo del ejercicio de sus facultades y asumían la responsabilidad de la defensa en los mismos.

- b) Aportaciones al Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores<sup>197</sup>

Conforme al convenio en vigor hasta 1989 la Secretaría facultaba a las oficinas receptoras de los estados para recaudar dichas aportacio-

<sup>196</sup> CCAMF 1988 cláusulas segunda fracción VI, quinta, decimotercera, párrafo final, decimosexta y decimoséptima; CCAMF 1990 cláusulas segunda fracción III y quinta.

<sup>197</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas segunda fracción V, tercera penúltimo párrafo, séptima fracciones I y III, decimotercera, decimocuarta, decimoquinta y decimosexta. Anexo núm. 6 al CCAMF (D. O. del 13 de septiembre de 1990).

nes y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlas efectivas. Asimismo eran las autoridades locales las que aceptaban la garantía del interés fiscal —aunque las fianzas se expedían a favor de la Tesorería de la Federación— y constataban que en todo momento fuera suficiente, y de no serlo exigían su aplicación o procedían al secuestro de otros bienes.

Las cuotas objeto del convenio eran aquéllas a cargo de los contribuyentes menores y de los sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y conexas; por lo que al desaparecer ambos regímenes del impuesto sobre la renta esta disposición ya no tenía razón de ser.

Sin embargo, por imperativos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se amplió lo acordado originalmente en el convenio de colaboración celebrado en 1990, y se estableció la cooperación entre la Federación y los estados respecto a estas aportaciones; pero sólo en lo que concierne a vigilancia. Las contribuciones y sus accesorios se pagan en la Oficina Federal de Hacienda o en las sociedades nacionales de crédito autorizadas, y los fondos se concentran en la Tesorería de la Federación.

De manera conjunta ambas autoridades establecen los programas de trabajo y determinan las cargas que han de corresponderles. En ejercicio de sus facultades los estados pueden exigir la presentación de las declaraciones y el entero del pago correspondiente; imponer las multas previstas por el Código fiscal por la presentación extemporánea de la declaración reclamada, por no darle cumplimiento a un requerimiento, o por hacerlo fuera del plazo señalado; obligar a los responsables solidarios, o a los contribuyentes que hubieran omitido la presentación de alguna declaración a cubrir una cantidad igual a la que se hubiera determinado en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones; proceder al embargo precautorio cuando el contribuyente no hubiera presentado declaraciones en los tres últimos ejercicios, o no atiende al requerimiento de la autoridad; notificar los requerimientos y resoluciones, y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución hasta sus últimas consecuencias.

- c) Derecho por el servicio de vigilancia, inspección y control a los contratistas que celebren contratos de obra pública; y derechos por el



otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre y de los inmuebles ubicados en ella <sup>198</sup>

Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes en la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los contratistas con quienes se celebran contratos de obra pública y servicios relacionados con ella pagan un derecho.

Para promover la modernización y simplificación de la administración tributaria se ha considerado necesario que cuando se trate de obras financiada total o parcialmente con recursos transferidos por el gobierno federal a los gobiernos locales de conformidad con el Convenio Único de Desarrollo, sean los estados los que asuman la administración del citado derecho, respecto al cual desde 1990 ejercen en los términos de la legislación federal aplicable las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobranza.

Por lo que respecta a los derechos que deben pagarse por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, así como a los que han de cubrirse por el uso o goce de los inmuebles en ella ubicadas, la Federación ha delegado a los estados cuyos municipios colindan con dicha zona las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los créditos fiscales, que son realizadas por las autoridades municipales.

Otorgar y revocar las concesiones y permisos es facultad exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que igualmente en forma exclusiva ejerce la administración de la zona, así como la vigilancia sobre su uso y goce.

En relación con los mencionados derechos los estados observan lo que respecto a las funciones de planeación, normatividad y evaluación señala la Secretaría de Hacienda, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer separada o conjuntamente con las entidades las atribuciones delegadas.

#### d) Impuestos <sup>199</sup>

De acuerdo con el texto del convenio de colaboración suscrito en 1990 los gravámenes objeto de cooperación administrativa son única-

<sup>198</sup> Anexo núm. 1 al CCAMF cláusula única, puntos primero y tercero, según modificaciones de 1985; y anexo núm. 5 al CCAMF.

<sup>199</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusula segunda fracciones I a IV; CCAMF cele-

mente los que recaen sobre el valor agregado —respecto a las funciones señaladas expresamente—, y sobre la tenencia y uso de vehículos, excepto aeronaves.

Al desaparecer en ese año de la Ley del impuesto sobre la renta los regímenes concernientes a los contribuyentes menores y a los sujetos a bases especiales de tributación por el ejercicio de actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, dejó de existir también la colaboración referente a los tributos sobre los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados proporcionados a los contribuyentes mencionados con anterioridad, que estaban obligados a hacer la retención que procedía y a enterar el impuesto. Hasta 1989 también se dio la colaboración en lo que atañía al gravamen sobre las erogaciones pagadas por concepto de sueldos por dichos contribuyentes.

En materia del impuesto al valor agregado el régimen general fue aplicable a partir del 1º de enero de 1990. Respecto al impuesto sobre la renta los contribuyentes menores y los sujetos a bases especiales de tributación pasaron por un periodo de transición que se extendió hasta el 30 de septiembre de 1990, durante el cual continuaron tributando como en 1989 —y las autoridades estatales colaborando con las federales—, y fue hasta el 1º de octubre que debieron someterse al régimen general previsto por la ley respectiva, o bien al régimen simplificado los que fueron contribuyentes menores, o al régimen opcional a las actividades empresariales los sometidos anteriormente a bases especiales de tributación.

A pesar de lo acordado en el convenio, por imperativos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la cooperación pactada se amplió —pero sólo respecto a las funciones de vigilancia— a otros tributos: al impuesto sobre la renta propio o retenido, al impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos, y al impuesto al activo. Asimismo aumentaron las funciones delegadas a los estados tocante al impuesto al valor agregado.

a') *Gestiones en las que se manifiesta la cooperación intergubernamental.* En su expresión más amplia —durante la vigencia del convenio de 1988— la colaboración iba desde el intercambio de información hasta la resolución de recursos y la defensa en juicio, pasando por todas las etapas que sigue la gestión administrativa: registro de contribuyentes, actividades relacionadas por el cumplimiento voluntario

—asistencia al contribuyente, resolución de consultas, recaudación, autorización para efectuar compensaciones y devoluciones, y autorización para diferir los pagos o realizarlos en parcialidades—; funciones de vigilancia —fiscalización, notificación, liquidación y cobranza—; y aplicación de sanciones a los contribuyentes remisos.

Sumamente restringidas estas funciones conforme al convenio de 1990, con posterioridad se han ampliado, pero sin llegar a la extensión que con anterioridad tuvieron.

a") *Intercambio de información.*<sup>200</sup> Ambas partes se suministran recíprocamente la información que respecto a los ingresos coordinados requieran. La Secretaría permite a los estados que se conecten por terminales a sus equipos de cómputo a fin de que cuenten con acceso directo a la información necesaria para organizar sus programas de verificación y fiscalización.

Concluido el periodo de transición previo a la inclusión en el sistema general del impuesto sobre la renta de los contribuyentes que hasta 1989 habían sido gravados conforme a los regímenes de contribuyentes menores o de bases especiales de tributación, mediante dispositivos magnéticos los estados proporcionaron a la Secretaría información sobre los datos de identificación de esos contribuyentes y sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Hasta 1989 y de acuerdo con las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda, las autoridades estatales le enviaban los datos capturados al procesar los documentos que recibían en relación con los impuestos que administraban.

Cuando carecían de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, las autoridades locales comunicaban a la Secretaría las infracciones descubiertas; y asimismo hacían de su conocimiento la comisión o presunta comisión de los delitos fiscales que advertían con motivo del desempeño de sus funciones. Estas atribuciones subsisten en lo que atañe al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

b") *Inscripción en registros.*<sup>201</sup> Esta facultad la ejercieron los estados en relación con los contribuyentes menores y con los sujetos a

<sup>200</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas terceras, octava penúltimo y último párrafos, y decimosegunda penúltimo y último párrafos; CCAMF celebrado en 1990 cláusula sexta; anexos al CCAMF núm. 4 cláusula tercera párrafo final, y núm. 7 (D. O. de 4 de abril de 1991) cláusula quinta párrafo final.

<sup>201</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusula sexta; anexos al CCAMF núm. 4 cláusula tercera, y núm. 7 cláusula decimotercera; acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos de 1 de marzo de 1990.

bases especiales de tributación —condiciones suprimidas del impuesto sobre la renta en 1990— respecto a los cuales expidieron y mantuvieron al corriente las constancias de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y la asignación de claves correspondientes, y trimestralmente proporcionaron a la Secretaría los datos de quienes en ese lapso cambiaban de clasificación y por tanto pasaban al régimen general previsto por la Ley del impuesto sobre la renta.

Para los contribuyentes que hasta 1989 estuvieron en estas categorías se abrió un régimen de transición —de enero a septiembre de 1990— al fenecer el cual debieron apegarse al régimen general del impuesto sobre la renta, o acogerse al régimen simplificado los causantes menores o al régimen opcional a las actividades empresariales los que estuvieron sujetos a bases especiales.

Durante el periodo señalado los estados realizaron las afectaciones procedentes al padrón conforme a los avisos recibidos de dichos contribuyentes en sus oficinas recaudadoras acerca de cambio de nombre, de domicilio fiscal o de actividad preponderante; de suspensión o reanudación de actividades; apertura de sucesión, así como de establecimientos y cierre de éstos; y de cancelación de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

En lo que atañe al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos los estados deben mantener actualizado el padrón vehicular —excepto de aeronaves— para el control y vigilancia de las obligaciones de los sujetos pasivos de dicho gravamen.

c") *Actividades relacionadas con el cumplimiento voluntario.*<sup>202</sup> Tocante al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos las autoridades locales reciben las declaraciones, avisos y demás documentos cuya presentación es exigida por las disposiciones fiscales federales, y recaudan —incluyendo accesorios— los pagos respectivos. También autorizan la compensación de los saldos pendientes de acreditar, y la compensación o devolución de las cantidades indebidamente pagadas y efectúan el pago correspondiente, y siempre que no se trate de créditos provenientes del ejercicio fiscal en curso, ni de créditos a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal por parte de la Federación, previa garantía del interés fiscal autorizan el diferimiento de su pago o su entero en parcialidades.

<sup>202</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas novena, séptima fracción I; décima y dicinovena; CCAMF 1990 cláusula novena; anexos al CCAMF núm. 4 cláusula primera, y núm. 7 cláusula segunda; Acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos de 1 de marzo de 1990.

Estas atribuciones, y las de resolver las consultas y autorizaciones que sobre situaciones reales y concretas se les plantearan individualmente, las ejercieron hasta 1989 respecto a todos los impuestos sujetos a colaboración; y tratándose del impuesto al valor agregado también respecto a los contribuyentes que poseyeran en su jurisdicción los activos y terrenos de mayor valor afectos a actividades gravadas por ese tributo y que hubieran iniciado operaciones a partir del 1º de enero de 1988 —o cambiado de domicilio a partir de esa fecha—, aunque su domicilio fiscal estuviera fuera de la entidad. Asimismo coadyuvaron en el auxilio a los contribuyentes distribuyendo oportunamente los formularios de declaración, informando sobre las fechas y lugares de presentación de los mismos, y realizando actividades de orientación sobre las disposiciones fiscales aplicables.

Durante el periodo de transición establecido para los que fueron contribuyentes menores las autoridades locales recibieron las declaraciones, avisos y demás documentos, y recaudaron —incluyendo accesorios— los pagos relativos al impuesto sobre la renta, al impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos y al impuesto al valor agregado a cargo de dichos sujetos. Recaudaron también los impuestos a cargo de las personas físicas que hasta 1989 contribuyeron bajo el régimen de bases especiales de tributación, incluyendo el pago del impuesto definitivo de ese ejercicio.

d") *Funciones de vigilancia*.<sup>203</sup> El texto original del convenio de 1990 sólo previó en esta materia la colaboración entre la Federación y los estados tratándose del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos —respecto al cual los estados tienen amplias facultades delegadas en cuanto a su administración total—, y sobre el impuesto al valor agregado, tocante al cual la colaboración abarca sólo las funciones de vigilancia y de manera restringida; pero con posterioridad se ampliaron las facultades de fiscalización respecto al impuesto sobre la renta —propio o retenido—, al impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos, al impuesto al activo, y se aumentaron las ya existentes respecto al impuesto al valor agregado cuando las personas obligadas a presentar

<sup>203</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas decimoprimeras; decimosegunda, fracción I; decimotercera; y séptima fracciones I, III y IV. CCAMF celebrado en 1990 cláusulas séptima, y octava fracción I; anexos al CCAMF núm. 2 (D. O. de 27 de diciembre de 1989) cláusulas primera a quinta; núm. 4 cláusula segunda; núm. 6 cláusulas primera a tercera; núm. 7 cláusulas segunda, cuarta, decimoprimeras y decimosegundas. Acuerdo núm. 102-119 de la Secretaría de Ingresos de 1 de marzo de 1990. Código Fiscal de la Federación artículo 41.

declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales.

La Secretaría proporciona a los estados los datos de los contribuyentes morosos y establece el procedimiento de selección y distribución de los mismos entre las autoridades federales y locales. De manera *conjunta* y tomando en consideración el personal con el que cuenta cada nivel de gobierno dichos funcionarios establecen la distribución de las cargas de trabajo.

En relación con los gravámenes mencionados los estados están facultados para exigir la presentación de las declaraciones y en su caso el pago del impuesto omitido, obligar a quien hubiera olvidado presentar alguna declaración de impuestos propios o retenidos —o al responsable solidario— a cubrir una cantidad igual a la que se hubiera señalado en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones, o a la que hubiera resultado para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad; embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente hubiera dejado de presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad; y para llevar hasta sus últimas consecuencias el procedimiento administrativo de ejecución a fin de hacer efectivos los créditos y sus accesorios. Los estados pueden notificar los requerimientos y resoluciones relacionados con el ejercicio de estas facultades.

Estas mismas atribuciones fueron ejercidas por los estados en lo concerniente a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por concepto de sueldos, y sobre el valor agregado —aunque respecto a éste el régimen general de la ley fue aplicable a partir de enero de 1990—, durante el periodo de transición —enero a septiembre de 1990— previo a la integración al régimen general del impuesto sobre la renta de los que fueron contribuyentes menores o que cubrieron sus impuestos bajo el régimen de bases especiales de tributación.

En relación con el gravamen al valor agregado los estados están obligados a conservar una presencia fiscal mínima de 5% en relación con el total de contribuyentes— calculado dividiendo los actos de fiscalización entre el número de sujetos pasivos del impuesto en su jurisdicción—; a realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes conforme a los lineamientos emitidos para tal efecto; y a revisar los dictámenes sobre estados financieros formulados por contadores públicos.

La fiscalización se realiza con base en una programación compartida y coordinada con la Secretaría de Hacienda, y tanto la una como la

otra se ajustan a normas expedidas por la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal. En los actos de fiscalización realizados por autoridades locales participa cuando menos un representante designado por dicha dirección o por las administraciones fiscales federales, y concomitantemente —en la medida de la disponibilidad de recursos de cada estado— las autoridades federales pueden incluir en sus grupos de auditoría cuando menos un agente local. Las diferencias que resulten son determinadas por la autoridad local con la participación de un elemento de la Secretaría de Hacienda.

Con el objeto de conocer los avances obtenidos en la fiscalización y de ordenar las acciones futuras, bajo la coordinación de la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal, y de la Coordinación General con Entidades Federativas, bimestralmente se efectúan juntas entre las autoridades estatales, la Coordinación de Administración Fiscal y la administración fiscal federal respectiva. De estas asambleas se hace un seguimiento informando en las Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del progreso logrado en la fiscalización.

No se incluye entre las facultades de las autoridades locales la de recaudar estos impuestos ni sus accesorios, que deben ser cubiertos en las instituciones del sistema bancario autorizadas, o en las oficinas federales de hacienda correspondientes. Los fondos se concentran en la cuenta de la Tesorería de la Federación.

Por cuanto hace al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos los estados deben exigir las declaraciones, avisos y demás documentos a que obligan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos; así como revisar dichos comprobantes, determinar las diferencias que provengan de errores aritméticos y cobrarlas. Pueden además ejercer en materia de comprobación las facultades relativas a verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

En materia de vehículos de procedencia extranjera internados a su jurisdicción deben ejercer las facultades que en materia de verificación de vehículos en circulación otorga la Ley aduanera a la Secretaría de Hacienda, procediendo en su caso —cumpliendo con los requisitos y formalidades previstas en dicha ley— al secuestro de los mismos para lo que deben expedir las órdenes respectivas, inclusive en zonas de inspección y vigilancia permanente.

En caso de secuestro los estados están facultados para levantar el acta correspondiente y para notificar al interesado la iniciación del pro-

cedimiento de investigación y audiencia, que es tramitado y resuelto por la administración fiscal federal a la que corresponda el domicilio fiscal del interesado; los vehículos secuestrados quedan a disposición de dicha autoridad. La Secretaría se reserva el derecho de establecer periodos en los cuales las entidades no podrán ejercer estas atribuciones delegadas.

En relación con vehículos de origen y procedencia extranjera cuya estancia legal en el país no se acredite, los estados se obligan a negar la expedición de tarjetas y placas de circulación, así como de cualquier otro documento relativo al control vehicular o de tránsito, inclusive los comprobantes del pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; de haberse efectuado éste, la autoridad local debe comunicar al interesado que dicho pago es improcedente.

e") *Imposición y condonación de multas.*<sup>204</sup> Hasta 1989 los estados tuvieron amplias atribuciones respecto a la aplicación y condonación de multas relativas a todos los impuestos sobre los que se había convenido la colaboración administrativa; mismas que en el convenio de 1990 se restringieron a las multas por infracciones al Código Fiscal de la Federación y a las disposiciones federales relacionadas con el cumplimiento del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

Con posterioridad se ampliaron las facultades de las autoridades locales respecto de los gravámenes sobre los que ejercen funciones de vigilancia —impuesto sobre la renta propio o retenido, impuesto sobre erogaciones por concepto de sueldos, impuesto al valor agregado, e impuesto sobre el activo— y únicamente tocante a dichas funciones, ya que sólo pueden infligir las multas previstas por el Código Fiscal de la Federación para la presentación extemporánea de declaraciones, así como para el incumplimiento del requerimiento para presentar dichos documentos, o por cumplimiento de este requerimiento fuera del plazo fijado.

Asimismo, durante la vigencia del régimen de transición para los contribuyentes menores y los sujetos a bases especiales, los estados impusieron las multas relacionadas con los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, y sobre el valor agregado a cargo de dichas personas.

<sup>204</sup> CCAMF 1988 cláusulas decimosegunda, decimotercera, decimotercera y decimotercera; CCAMF celebrado en 1990 cláusula octava, fracción II; anexos al CCAMF núm. 4, cláusula tercera; núm. 6, cláusula tercera, fracción IV; y núm. 7, cláusula quinta. Acuerdo 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos de 1 de marzo de 1990.



f") *Resolución de recursos y defensa en juicio.*<sup>205</sup> Hasta 1989 eran las autoridades locales las que tramitaban y resolvían los recursos administrativos interpuestos conforme al Código Fiscal de la Federación contra sus actos y resoluciones respecto a todos los impuestos objeto de colaboración administrativa. Asimismo los estados —y los municipios en su caso— intervenían como parte de los juicios suscitados con motivo del ejercicio de las facultades de la Secretaría por ellos asumidas, y tenían la responsabilidad de la defensa en los mismos.

A partir de 1990 sólo en relación con los actos y resoluciones inherentes al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos tienen los estados facultad para tramitar y resolver dichos recursos.

g") *Aceptación de la garantía del interés fiscal.*<sup>206</sup> Tocante al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos los estados reciben las garantías del interés fiscal —las fianzas se expiden a favor de la Tesorería de la Federación— y vigilan que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad, y de no serlo exigen su ampliación o proceden al secuestro de otros bienes.

Estas funciones hasta 1989 las ejercieron las autoridades estatales respecto a todos los impuestos objeto de colaboración administrativa, y además resolvieron sobre la dispensa del otorgamiento de dicha caución.

#### B) *Distribución de competencias respecto a los impuestos objeto de coordinación administrativa*

Para que los contribuyentes reciban igual trato por parte de todas las autoridades fiscales y garantizar así en todo el país la uniformidad del sistema administrativo respecto al sentido y alcance de las disposiciones tributarias, es necesario establecer bases homogéneas de operación, razón por la cual la Secretaría de Hacienda se reserva las facultades de planeación, normatividad y evaluación, siendo obligatorias para los estados las medidas que al respecto dicte.

Las funciones delegadas son cumplidas por los gobernadores de los estados y por las autoridades que conforme a las disposiciones locales tienen facultades para administrar contribuciones. A falta de tales preceptos son ejercidas por quienes en relación con los gravámenes locales

<sup>205</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas decimosexta, primer párrafo; y decimoséptima. Anexo núm. 7 al CCAMF cláusula séptima, y Acuerdo núm. 102-119 de la Subsecretaría de Ingresos de 1 de marzo de 1990.

<sup>206</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas decimotercera, primero y segundo párrafos; decimooctava; y decimonovena inciso d; anexo núm. 7 al CCAMF cláusula sexta.

o municipales efectúan actividades de naturaleza análoga a las acciones federales objeto de coordinación.

a) Facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda <sup>207</sup>

En uso de la potestad de planeación la Secretaría precisa las necesidades y los objetivos relacionados con los ingresos coordinados, formula los lineamientos de política, y establece los mecanismos para su ejecución. En ejercicio de la atribución de normatividad emite esa autoridad disposiciones contenidas en reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulan las contribuciones materia del convenio —así como su aplicación—, entre otras las que se refieren a los preceptos que señalan al manejo del sistema de compensación de fondos y de rendición de la cuenta comprobada. Recurriendo a la prerrogativa de evaluación determina periódicamente dicha dependencia el grado de avance en cada uno de los programas y en el ejercicio de las funciones conferidas a los estados y a sus municipios en materia de ingresos y actividades coordinados. De encontrar desviaciones, procede a efectuar las modificaciones y a adoptar las medidas de ajuste necesarias.

Son también facultades exclusivas de la Secretaría de Hacienda las de formular querellas, declaratorias de perjuicios, y solicitar el sobreseimiento en los procesos penales; las de tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios; y la de interponer el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente.

b) Facultades delegadas a las autoridades estatales <sup>208</sup>

Hasta 1989 cada estado, mediante pacto expreso con la Secretaría, podía ejercer una o varias de las facultades que la Federación le otorgaba por conducto de sus municipios; y para hacer cumplir sus decisiones tanto las autoridades estatales como las municipales podían aplicar las medidas de apremio previstas en el Código Fiscal de la Federación

<sup>207</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas vigésimo primera y vigésimo segunda; CCAMF celebrado en 1990 cláusulas décima y decimoprimera.

<sup>208</sup> CCAMF celebrado en 1988 cláusulas tercera, párrafo final; cuarta; vigésimo tercera; trigésimo primera; y trigésimo segunda. CCAMF celebrado en 1990, cláusulas cuarta, decimosegunda, decimoctava y decimonovena.

y en las demás leyes fiscales federales relacionadas con los ingresos respecto a los cuales existía coordinación administrativa.

De acuerdo con el convenio en vigor desde 1990, las autoridades locales desempeñan sólo las actividades establecidas en forma expresa que —salvo en el caso del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos respecto al cual tienen amplias atribuciones— se limitan a la vigilancia ejercida en forma conjunta con las autoridades federales.

Las entidades informan periódicamente a la Secretaría de Hacienda el avance en los programas convenidos y el progreso en el cumplimiento de las metas acordadas. A falta de programas o cuando los estados no ejerzan algunas de las funciones asumidas en el convenio de colaboración, la Secretaría proporciona apoyo realizando temporalmente la función de que se trate.

En forma separada o conjuntamente con las entidades la Secretaría puede en cualquier tiempo ejercer aún las atribuciones conferidas expresamente a los estados. Cuando alguno de ellos incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones pactadas en el convenio, mediante aviso por escrito efectuado con anticipación —que surte efectos treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación y en el periódico oficial local correspondiente— puede tomar exclusivamente a su cargo cualquiera de las facultades que conforme al convenio debiera ejercer la entidad negligente.

### C) *Incentivos económicos para estimular la gestión estatal*

Para incitar la actividad de las autoridades locales, el convenio prevé el otorgamiento de alicientes económicos<sup>209</sup> consistentes en distintos porcentajes de las sumas recaudadas por diferentes conceptos. Proceden cuando los créditos respectivos efectivamente se cobran, y en ningún caso se concede más de un estímulo en relación con un mismo pago, sea efectuado por el contribuyente o por terceros.

Tratándose de impuestos —y sus correspondientes recargos— los estados perciben el 10.5% de los que recaen sobre la renta —propio o retenido—, sobre erogaciones por concepto de sueldos, sobre el valor

<sup>209</sup> Anexo núm. 1 cláusula única, fracción cuarta; y su modificación de 1985; anexo núm. 2 cláusula séptima y octava; anexo núm. 4 cláusulas segunda a cuarta; anexo núm. 7 cláusulas novena; decimoprimer, fracción IX, párrafo segundo; y decimoquinta. Código Fiscal de la Federación artículos 4, 21, 137 último párrafo, y 150 fracciones I a III. Acuerdo 102-281 de la Subsecretaría de Ingresos, de 25 de junio de 1990.

agregado y sobre el activo, cuando sean recaudados con motivo de requerimientos formulados por ellos; el total del monto efectivamente cobrado por los créditos determinados con motivo de las actividades de fiscalización conjunta en materia del gravamen al valor agregado; y la recaudación íntegra por la administración plena del tributo sobre tenencia o uso de vehículos en el caso de los estados coordinados respecto del impuesto sobre adquisición de inmuebles. Además, en relación con este último impuesto, si como resultado de la verificación y secuestro de vehículos de procedencia extranjera internados en el territorio estatal pasaran aquéllos a propiedad del fisco federal, perciben las entidades una tercera parte del producto de su enajenación.

Tocante a los derechos cobrados a los contratistas de obra pública como contraprestación por los servicios de vigilancia, inspección y control, las entidades reciben el total de los mismos y sus correspondientes recargos; y por lo que hace a los derechos relativos a las concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, cabe a los municipios que los administran el 80% de lo recaudado en sus territorios, y a los estados de los que forman parte el 10%. De las multas que impongan y de los gastos de ejecución que cobren reciben los municipios el total percibido, lo mismo que tratándose de la indemnización por la imposibilidad de hacer efectivos los cheques con los que se hubieran cubierto créditos fiscales, en los términos que se explican al final de esta sección.

Por lo que respecta a las multas los estados se apropian de todo lo que recauden por las sanciones que impongan en relación con la administración íntegra del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, siempre y cuando estén coordinados en materia de adquisición de inmuebles; en relación con las actividades de fiscalización conjunta del impuesto al valor agregado; y en relación con los actos de vigilancia respecto al cumplimiento oportuno de las obligaciones establecidas en los gravámenes sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, al activo, y al valor agregado.

Tratándose de multas aplicadas por autoridades federales distintas de las fiscales a infractores domiciliados dentro de la jurisdicción territorial de cada estado, la percepción de estas entidades es igual al 98% de lo recaudado —90% corresponde a los municipios que hubieran efectuado la cobranza y 8% al estado al que pertenecen.

Tocante a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, al activo y al valor agregado, los estados reciben asimismo el monto completo de los honorarios causados por la notificación de re-

querimientos para obtener el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales. Y en relación con los créditos determinados como resultado de los actos de vigilancia efectuados por las autoridades locales respecto al cumplimiento oportuno de esas mismas contribuciones, reciben las entidades el 65% de los gastos de ejecución que se cobren por efectuar el requerimiento para hacer efectivo el crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales; por embargar precautoriamente bienes o negociaciones en caso de omisión de la presentación de declaraciones periódicas en los tres últimos ejercicios o de no atender tres requerimientos de la autoridad por una misma omisión, así como por el embargo en la vía administrativa como garantía del interés fiscal; y por la diligencia de remate, enajenación fuera de remate, o adjudicación al fisco federal.

Durante el periodo —enero a septiembre de 1990— previo a la aplicación del régimen general del impuesto sobre la renta a los que hasta 1989 fueron contribuyentes menores o sujetos a bases especiales de tributación, percibieron los estados diferentes estímulos económicos como retribución por la administración de los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, y al valor agregado a cargo de los mencionados contribuyentes.

Por sus gestiones recibieron los estados el 80% de la recaudación de esos gravámenes y de sus correspondientes recargos; y el total de las multas aplicadas por ellos en relación con los mismos tributos.

Por tramitar hasta sus últimas consecuencias el procedimiento administrativo de ejecución de las resoluciones dictadas por autoridades locales para hacer efectivos los créditos y sus accesorios que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales, obtuvieron las entidades el 80% de lo recaudado; y el mismo porcentaje se les asignó por determinar provisionalmente las contribuciones de los sujetos pasivos que hubieran omitido presentar alguna declaración periódica, y por notificar las multas impuestas por infracción al Código fiscal y demás disposiciones fiscales.

Asimismo percibieron los estados el total de los gastos de ejecución cobrados; y les correspondió también íntegramente la indemnización del 20% sobre el valor de cheque entregado para cubrir un crédito fiscal relacionado con los impuestos mencionados, cuyo importe ya hubiera sido entregado por la autoridad local a la Secretaría de Hacienda y que presentado a tiempo para su cobro no hubiera podido hacerse efectivo. Si no se había realizado dicho entero, tocaba al estado sólo el 50% de dicha compensación.

D) *Sanciones por incumplimiento de las metas pactadas en el convenio de colaboración o en sus anexos*

Como pena por la falta de observancia de los compromisos acordados respecto a la colaboración administrativa, desde 1990 se descuentan diversas cantidades de las participaciones que corresponden a las entidades transgresoras.<sup>210</sup>

Tratándose del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y en relación con los de procedencia extranjera respecto a los cuales no se acredite su estancia legal en el país y que sean secuestrados por la Secretaría de Hacienda, el otorgamiento por parte de los estados de documentación relativa al control vehicular o de tránsito da lugar a una reducción de sus participaciones equivalente a diez veces el importe del gravamen que correspondería a un vehículo nuevo de las mismas características de aquél cuya circulación indebidamente se autorizó.

Por lo que hace al incumplimiento de los programas de fiscalización compartida en materia del impuesto al valor agregado, cuando el número de las gestiones de verificación del padrón de contribuyentes sea inferior al 20% del mismo, se resta de las participaciones del estado negligente el monto de los actos de revisión omitidos calculando su costo al doble de la erogación que en apoyo a esa actividad estatal tenga que efectuar la Secretaría de Hacienda para alcanzar esa proporción de acciones de comprobación.

Asimismo cuando los actos de fiscalización anuales sean inferiores al 5% del total de contribuyentes de la entidad, por el incumplimiento del objetivo establecido se rebaja de las participaciones del estado remiso la cantidad que resulte de multiplicar el número de auditorías que haya dejando de practicar, por el doble del costo promedio de cada acto de fiscalización —calculado en 6 millones de pesos, que se incrementan cada año de acuerdo al aumento porcentual del índice nacional de precios al consumidor.

E) *Rendición de cuentas*

Por conducto de la Coordinación de Administración Fiscal o en su caso de la administración fiscal federal respectiva —y observando las normas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda—, los estados

<sup>210</sup> Anexo núm. 2 cláusula sexta, incisos, a, b y c; y anexo núm. 7 cláusula decimosegunda, párrafo final.

rinden cuenta mensual comprobada<sup>211</sup> incluyendo los resultados de lo recibido al último día de cada mes respecto a los ingresos coordinados que cobran directamente: el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, los derechos a cargo de los contratistas de obra pública financiada con fondos transferidos por la Federación —de los que les corresponde el total de la recaudación—, los derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre y de los inmuebles en ella situados —de los que cabe a la Federación únicamente el 10%—, y las multas aplicadas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales —de las que enteran a la Federación el 2% que le pertenece—. En cualquier momento puede constatar la Federación que esta obligación se cumple conforme a los procedimientos por ella establecidos.

Si el estado es deudor neto de la Federación, anexa a la cuenta mensual comprobada una copia del recibo por el pago efectuado al Banco de México —o a sus corresponsales—, así como el original de la constancia de participaciones a las que tiene derecho. Si por el contrario es la Federación deudora neta del estado, la cuenta se acompaña de la documentación que confirme el ingreso respectivo y de una copia del comprobante de las participaciones que deben entregársele en el mes de que se trate.

Para la rendición de la cuenta comprobada de los derechos pagados por los contratistas de obra pública financiada con recursos transferidos por la Federación a los estados de acuerdo con el Convenio Único de Desarrollo, los estados contabilizan en forma total los ingresos percibidos por dicho derecho y sus accesorios, e informan a la Federación sobre la recaudación obtenida. Mensualmente presentan a la Contraloría General de la Federación —a la que las leyes de la materia encomiendan el servicio de vigilancia, inspección y control de esos fondos— un informe del monto total del ingreso percibido por concepto del derecho citado y de la aplicación del mismo.

Tocante a la rendición de la cuenta comprobada del ingreso percibido de la cobranza de derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre y de los inmuebles ubicados en ella, los estados deben contabilizar en forma total las cantidades recaudadas por sus municipios, incluyendo accesorios y gastos de ejecución. En el caso de que sean los estados los que realicen

<sup>211</sup> CCAMF celebrado en 1990 cláusulas decimocuarta y decimoquinta; Anexo núm. 4, cláusula sexta; Anexo núm. 5, cláusula cuarta; Anexo núm. 6, cláusula quinta; Anexo núm. I, cláusula única, punto 5º

la administración de estos gravámenes mensualmente comprueban a la Secretaría la entrega del porcentaje que corresponde a sus municipios.

En lo concerniente a las multas impuestas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales, las cuentas se rinden atendiendo a los datos que dentro de los primeros quince días de cada mes proporcionan los municipios a los estados de los que forman parte. Cada dos meses presentan las entidades a la Secretaría informes y estados comparativos de la cartera de multas pendientes de cobro, y anualmente el resumen de los mismos.

También mensualmente los estados entregan a la Secretaría información sobre los resultados obtenidos con motivo de sus gestiones de vigilancia del cumplimiento oportuno de las obligaciones establecidas respecto a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por sueldos, al valor agregado, y al activo, así como las establecidas tocante a las aportaciones al Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado —que se pagan junto con sus accesorios en las sociedades nacionales de crédito que autorice la Secretaría—; e igualmente sobre el monto de la porción de la recaudación del mes inmediato anterior a la que tienen derecho por la realización de esas diligencias, para que la Tesorería de la Federación realice el pago respectivo.

Asimismo los estados rindieron cuenta mensual comprobada de los ingresos recaudados por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto sobre erogaciones por sueldos, e impuesto al valor agregado de los que hasta 1989 tributaron como contribuyentes menores o sujetos a bases especiales de tributación, y que hasta septiembre de 1990 estuvieron sujetos al régimen de transición.

#### F) *Concentración de fondos*

También se ajustan los estados a los sistemas y procedimientos relacionados con el cuidado y la concentración<sup>212</sup> de los fondos y valores propiedad de la Federación —que en cualquier tiempo puede comprobar el cumplimiento de dichas obligaciones—, y se comprometen a entrar al Banco de México o a sus corresponsables —a más tardar el día 25 de cada mes— el importe de la recaudación de ingresos federales correspondiente al mes inmediato anterior para que se abone en la cuenta de la Tesorería de la Federación.

<sup>212</sup> CCAMF celebrado en 1988, cláusula vigesimosexta; CCAMF celebrado en 1990, cláusulas decimotercera y decimoquinta; Anexo núm. 4, cláusula quinta.



De dicho importe se descontó hasta 1990 el 80% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos cobrado en el mes anterior —que era el porcentaje que hasta ese año correspondió a los estados que lo administraban—, y hasta 1989 se dedujo también el 30% del impuesto al valor agregado, porcentaje del que se apropiaban las entidades como retribución por su gestión.

Las mismas obligaciones respecto al cuidado y a la entrega de fondos tuvieron los estados tocante a los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por sueldos, y al valor agregado, recaudados durante el periodo de transición —enero a septiembre de 1990— de los que hasta 1989 fueron contribuyentes menores o estuvieron sujetos a bases especiales de tributación. De su importe se descontaba la porción que como incentivo correspondía a las entidades, y el monto de la devolución de las cantidades indebidamente pagadas.

#### G) *Compensación de créditos y adeudos fiscales*<sup>213</sup>

Cuando un estado es deudor neto de la Federación, antes del día 25 de cada mes ésta le extiende una constancia de las participaciones que le corresponden, y la entidad entera al Banco de México —o a sus corresponsales— la diferencia entre la cantidad que está obligada a suministrar a la Federación y el monto de las participaciones a que tiene derecho.

Cuando la Federación es deudora neta de un estado, éste le proporciona antes de ese plazo un comprobante de la recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior, y la Federación le cubre la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe señalado en dicho documento.

#### H) *Pago de participaciones*<sup>214</sup>

Con el fin de fortalecer las finanzas locales y municipales se creó en 1990 un programa de anticipos que da mayor fluidez al método de entrega de las participaciones. A cuenta de éstas cada estado recibe el

<sup>213</sup> CCAMF celebrado en 1988, cláusula trigésima; y CCAMF celebrado en 1990 cláusula decimoséptima.

<sup>214</sup> CCAMF celebrado en 1988, cláusula vigésimo novena, primer párrafo; CCAMF celebrado en 1990, cláusula decimosexta reformada por el Acuerdo que modifica el Convenio de Colaboración Administrativa y el Anexo núm. 3 (D. O. de 26 de septiembre de 1990) y artículo transitorio del mismo; LCF artículo 7º

día 12 de cada mes un adelanto que se calcula conforme al siguiente procedimiento: a la suma de las participaciones que en los dos fondos correspondieron a la entidad para la que se efectúa el cómputo en el mes inmediato anterior, se le aplica el coeficiente promedio anual, que es el cociente de dividir entre las participaciones del estado en cuestión, la recaudación del impuesto al valor agregado obtenida en su jurisdicción en 1989 —ambas cantidades consideradas en términos reales—. Para que las entidades logren una liquidez similar en relación con sus participaciones, los coeficientes paulatinamente se ajustarán en igual proporción anual hasta alcanzar en 1994 el nivel de 1.1.

Independientemente del anticipo anterior, tal como ha venido haciéndose desde el inicio del sistema de coordinación la Federación cubre mensualmente a los estados —a más tardar el día 25— el importe de sus participaciones provisionales en ambos fondos, que se ajustan en forma cuatrimestral y anual conforme a la Ley de coordinación.

## 2. *Coordinación en materia de normas presupuestarias*

A pesar de los esfuerzos realizados no existen acuerdos de coordinación respecto a principios presupuestarios, ni siquiera uniformidad en cuanto a la presentación de los presupuestos.

En el Convenio Único de Coordinación celebrado con cada entidad en 1977, se estableció que el Ejecutivo federal pondría a disposición de sus homólogos estatales los estudios de reforma administrativa con que contara el gobierno federal, y que ordenaría a sus dependencias que prestaran la asesoría técnica que al efecto les fuera requerida con el fin de coadyuvar al propósito expresado por aquellas autoridades respecto a mejorar la organización y eficiencia de la gestión pública tocante a varias materias, entre ellas los sistemas fiscal y presupuestario.

En convenios posteriores —incluidos los Convenios Únicos de Desarrollo— desapareció la mención específica al régimen presupuestario;<sup>215</sup> pero subsistió la obligación del gobierno federal de poner a disposición

<sup>215</sup> Convenio Único de Coordinación celebrado entre la Federación y el estado de Quintana Roo el 15 de enero de 1977, cláusula decimoséptima inciso e; Convenio Único de Coordinación celebrado entre la Federación y el estado de Nuevo León el 11 de septiembre de 1980, cláusula trigésimo quinta; Convenio Único de Desarrollo celebrado entre la Federación y el estado de Veracruz el 11 de noviembre de 1984, cláusulas sexagésimo sexta y sexagésimo séptima, septuagésima segunda, septuagésima sexta a septuagésima novena; octogésimo cuarta a octogésimo séptima; nonagésima a nonagésima cuarta.

de los ejecutivos estatales sus estudios de reforma u ordenación administrativa y de proporcionar asesoría si le fuera solicitada.

Al tratar en el capítulo relativo a la evolución de la integración en materia impositiva la reorganización administrativa, se hizo referencia a que se trató de incluir en ésta la aceptación del sistema de presupuesto por programas, así como la uniformidad en la presentación de éstos. Desde la quinta hasta la novena Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda se hicieron estudios al respecto, y en la última se pidió a la Comisión de Presupuesto que influyera ante las autoridades estatales para que las reformas que proponía se llevaran a la práctica; pero fueron infructuosos estos esfuerzos.

En el capítulo correspondiente a los fundamentos estructurales del federalismo fiscal mexicano se hizo mención a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Conforme a éste el instrumento integrador de los esfuerzos de las tres jerarquías de gobierno para impulsar el desarrollo de las entidades federativas era el Convenio Único de Desarrollo, cuyo propósito fundamental era dar respuesta a las necesidades más urgentes de los estados y municipios mediante la transferencia por parte de la Federación de recursos —humanos, materiales y financieros— a través de programas de desarrollo regional en los que se integraban proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social, y de coordinación especial.

Dichos programas —como actualmente ocurre con los que están previstos en el Convenio Único de Desarrollo vigente, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994— eran financiados total o parcialmente con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación, ya fuera mediante la aplicación directa que de ellos realizara el propio gobierno federal con cargo a los recursos previstos en sus programas, por encargo a los estados de los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, o por transferencias de fondos federales a los gobiernos de los estados. Independientemente de la existencia de estos programas, se daba también una transmisión de numerario cuando se presentaban insuficiencias imprevistas en el gasto corriente estatal, caso en el que una vez practicados los análisis que permitían conocer la situación que guardaban las finanzas públicas locales, procedía el Ejecutivo Federal a proporcionar apoyos financieros para remediarlas.

Los programas de desarrollo regional eran llevados a cabo por ambos niveles de gobierno de acuerdo con los lineamientos y bases de

operación que señalaba el Manual único de operación de los programas de desarrollo regional, y con la apertura programática que establecía el Manual de operación del proceso de programación y presupuestación a nivel regional. Los acuerdos de coordinación a que se referían los Convenios Únicos de Desarrollo contenían los objetivos; las acciones; el tipo de las obras; su importe, forma y términos en que se ejecutarían; así como el compromiso de transferir los recursos requeridos. Conforme a los lineamientos fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, previamente a la celebración de estos acuerdos dicha dependencia dictaminaba sobre la oportunidad de su incorporación al Convenio Único de Desarrollo. El incumplimiento de éste o de los manuales correspondientes era causa de suspensión de la ministración de los recursos acordados.

La transmisión de fondos a los gobiernos estatales la hacía el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las autoridades estatales se obligaban a aplicar los fondos así recibidos exclusivamente para la realización de los programas convenidos, de conformidad con el calendario de avances físicos y financieros que correspondieran, y a informar sobre éstos con la periodicidad que se hubiera determinado.

Para efectuar la vigilancia y fiscalización de los recursos federales canalizados a los estados, existía en cada entidad un sistema estatal de control y evaluación a cargo de un órgano también estatal, integrado dentro del COPLADE por representantes del gobierno local, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Era a través del representante local en este organismo que el Ejecutivo estatal hacía llegar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información programática, financiera, contable y de cualquier índole que se refiriera a la inversión de los recursos que le hubieran sido transferidos por la Federación. Para el mejor funcionamiento de dicho sistema, así como para la formación de las unidades municipales de control y evaluación, contaban los estados con la asesoría de las multicitadas dependencias del gobierno federal.

Para frenar el crecimiento del déficit presupuestario el gobierno federal estableció el Programa Inmediato de Reordenación Económica, consistente en procurar el aumento de los ingresos públicos y en disminuir el gasto público a través del ejercicio de presupuestos austeros, ajustados a los recursos financieros disponibles. En apoyo de dicho programa los ejecutivos estatales se adhieron a esta política econó-

mica, y convinieron en promover de acuerdo a sus posibilidades la austeridad en el gasto y el ajuste de sus fuentes de ingreso.

Las medidas que se han expuesto en relación con los programas del Convenio Único de Desarrollo analizado en este trabajo —y las que en lo sucesivo se apliquen conforme a los convenios que en el futuro se establezcan— ponen de manifiesto que aún en ausencia de acuerdos específicos de coordinación en materia presupuestaria, ésta existe en algunos aspectos.

## V. COLOFÓN

En cierto modo este capítulo queda inconcluso, pues no se ha llegado al sistema definitivo de coordinación fiscal, que por otra parte es difícil que se alcance. Se han seguido año con año las modificaciones que durante un decenio se han efectuado previo acuerdo entre la Federación y cada una de sus partes integrantes para ajustar sus antagonismos e integrarlos en una unidad. Del éxito en la conciliación de esas fuerzas opuestas depende en buena medida el progreso del país.

Esta materia en la que dentro de pautas previamente señaladas las mutaciones acontecen en forma acelerada, pone de manifiesto la doble calidad del federalismo: como estructura estática fijada con pretensión de permanencia por el Congreso Constituyente en el orden constitucional, fundamento de toda avenencia posterior al pacto original que creó la organización de la República, y como medio dinámico para adecuar ese arreglo invariable a las situaciones concretas producidas por una constante evolución de la realidad, estableciendo estrategias tan efímeras como la transitoriedad a la que han de hacer frente exija. Es en este carácter de federalismo como proceso, que mediante un ininterrumpido eslabonamiento de acuerdos es capaz de transformarse si las circunstancias así lo requieren, y de crear las condiciones para el cambio, si éste es el que es necesario.

## VI. CONCLUSIONES

Si se relaciona el patrón seguido en México respecto a la división de las facultades de financiamiento y gasto entre la Federación y sus partes constitutivas, con los principios del federalismo analizados en la parte teórica de este trabajo, debe inferirse que su desenvolvimiento

se ajusta en forma lógica a las circunstancias en las que se gestó y se ha desarrollado el federalismo fiscal mexicano.

Aunque reducida su inducción a la descentralización por la moderna ramificación de las vías de comunicación, la extensión geográfica —que aminora los efectos externos de los servicios prestados por cada comunidad—, y la creciente tendencia de la población —hasta hace pocos lustros dispersa en áreas rurales— a concentrarse en zonas urbanas, constituyendo comunidades con preferencias definidas en cuanto a número y calidad de los servicios públicos y a su financiamiento, actúan como un impulso centrífugo. El subdesarrollo económico y la concomitante escasez de medios técnicos y humanos, el injusto reparto de la riqueza que exige una mayor redistribución de recursos que sólo el gobierno nacional puede llevar a cabo, y el predominio de un sólo partido político que ha concentrado el poder durante sesenta años, actúan como una atracción centripeta. El punto de equilibrio de estas fuerzas antitéticas ha determinado un régimen fiscal integrado.

En la medida en la que, como resultado de los numerosos proyectos que con apoyo del gobierno federal han emprendido los gobiernos locales para impulsar el progreso de sus respectivas jurisdicciones, se abran más núcleos de desarrollo y consecuentemente vaya descentralizándose efectivamente la actividad económica; y asimismo en la proporción en la que vaya desapareciendo la lacra política que constituye el caciquismo —y la corrupta deficiencia administrativa que engendra—, irán aminorándose los impedimentos para el fortalecimiento de los gobiernos locales y mejorando su capacidad de negociación frente a la Federación.

Por lo que respecta al nivel nacional, aunque en 1988 el partido político que se ha mantenido en el poder durante los últimos seis decenios triunfó una vez más en las elecciones para designar presidente y legisladores, fue por un escasísimo margen. Esta fisura en la sólida estructura del partido dominante hasta entonces invulnerable no puede dejar de tener repercusiones, y si éstas conducen al inicio de una real descentralización del poder político irá atenuándose también la integración en el ámbito impositivo.

El sistema fiscal, consecuencia y apoyo del régimen político que lo origina, sigue las vicisitudes de éste, por lo que ineluctablemente las modificaciones de la organización hacendaria mexicana seguirán plegándose al derrotero tomado por el orden político.