

La Coordinación Fiscal en los Tres Niveles de Gobierno*

Dip. Jorge Flores Solano

*Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
de la H. Cámara de Diputados*

Esfuerzos para resolver la concurrencia impositiva

La coordinación es la solución que ha encontrado el Estado mexicano para resolver los problemas de la concurrencia fiscal en los tres niveles de gobierno. Se contempla como un sistema nacional jurídico administrativo donde, a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa la voluntad "soberana" de los entes con capacidad jurídica para convenir en materia fiscal, Federación y estados, y se decide la participación en tales

convenios de los municipios. En estos convenios se establecen las relaciones, las participaciones y las bases de la colaboración administrativa en materia fiscal.

El primer antecedente que se registra aparece en el Impuesto del Timbre en el año de 1929; pero no es sino hasta 1948, con la implantación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que se celebran los primeros convenios de coordinación y se establece el mecanismo de participaciones en impuestos federales. Estos convenios se regulan en



1952 con la primera Ley de Coordinación.

Termina en esta época una etapa inversa de participación de las entidades al erario federal, iniciada en los balbucesos del federalismo debido a las luchas intestinas por su consolidación. El precario gobierno federal tuvo épocas en que sólo cupo en la carreta de Juárez o en el tren carrancista. Es fácil entender que entonces era más simple decretar que los estados deberían de proporcionar a la Federación un cierto por ciento de su recaudación, que reestructurar todo un sistema administrativo para recaudar los impuestos federales.

En el pasado, las corrientes financieras entre la Federación y los estados fue alterna, pues hubo veces que la Federación tuvo que acudir directamente en auxilio de las entidades, como en los años de 1826, 1878, 1894 y 1916,¹ o en forma de participaciones como en 1851, que compartió el 8% del derecho de consumo a los efectos extranjeros que se introdujeran por las aduanas marítimas y fronterizas, dando el 50% a las entidades en que se pagase el impuesto. También, conforme a la Ley de Distribución de Rentas de 1857, se otorgó el 50% de los derechos de contrarregistro y de traslación de dominio y jurisdicción y competencia en el cobro de peaje. Por su parte, la contribución de los estados a la Federación llegó a ser hasta del 60% en 1918, disminuyendo hasta ser abolida la famosa “cuarta federal”, en 1948.

Ya en la época revolucionaria, los más serios intentos por reorganizar nuestro sistema impositivo nacional, fueron hechos en reuniones de los representantes de los estados y de la Federación, llamadas convenciones

fiscales regionales. Existen antecedentes de reuniones en el siglo pasado, como la Junta de Gobernadores de 1851, la Conferencia de Representantes de los Estados de 1883 y la Conferencia de Economistas de 1892. La primera, con objeto de discutir la precaria situación financiera de la Federación, y las otras con objeto de estudiar intereses económicos, principalmente la supresión de alcabalas.

Las Convenciones Nacionales Fiscales

La aparición del Impuesto Federal a la Propiedad Raíz Rústica y Urbana del 11 de octubre de 1922, originó bastante interés en la opinión pública, por lo que la Secretaría de Hacienda convocó a los gobernadores de los estados y a las legislaturas de los mismos a una convención “para la formación de un catastro uniforme, nacional, fiscal a la propiedad.”²

La primera convención se celebró en 1925, con el ánimo de terminar con los graves problemas del régimen impositivo que se oponían a la creación de la unidad económica nacional. Con ello se puso nuevamente en la mesa de la discusión la capacidad o atribuciones de la Federación y los estados para imponer contribuciones. Así, esta convención tenía como objetivos: a) delimitar las competencias entre Federación y estados en materia de impuestos; b) elaborar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República; c) crear un órgano permanente que estudiara las necesidades de la economía nacional y que propusiera las medidas a tomar en materia fiscal, así como que vigilara el cumplimiento del plan.

Por la magnitud de la tarea y los problemas para llevarla a cabo, sus resoluciones sólo

tuvieron el carácter de recomendaciones generales y fueron las siguientes:

1.- Proyecto de reforma al artículo 131 constitucional para legalizar la convención (no fue ni siquiera discutido en el Congreso).

2.- Algunas recomendaciones técnicas a los estados que, en mínima parte, atendieron sólo por el interés de lograr una reducción de la contribución federal. Esto agudizó más la falta de uniformidad fiscal.

Esta convención sólo sirvió para profundizar en el conocimiento del problema fiscal nacional.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se efectuó en 1932, con los objetivos siguientes: a) revisar las conclusiones de la convención fiscal anterior; b) estudiar el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales; c) determinar las bases para unificar los sistemas locales de tributación y la coordinación de ellos con el sistema federal; d) estudiar y determinar los medios adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para encargarse de ellos.

De los resultados de esta convención destacan:

1.- El establecimiento de la Comisión Permanente.

2.- La reducción al 15% de la contribución federal que se obtuvo en 1934.

3.- Una iniciativa de reforma constitucional para delimitar la acción impositiva en favor del gobierno federal en diversas actividades

industriales, que no fue aprobada. Su exposición de motivos indicaba que: "para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes, a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales".

4.- La reforma en 1940 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, sancionando muchos de los conceptos solicitados en la iniciativa del punto anterior: impuestos sobre tabacos, gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos y aguamiel.

Entre otras cavilaciones vale la pena destacar la decisión para que cuando hubiera necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, se encomienda la determinación del gravamen a una sola de ellas, y se reconociera a las otras una participación en el rendimiento; así mismo, debería establecerse una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

También se sometieron a la aprobación de las legislaturas de los estados dos proyectos de ley, que dieron por resultado la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados del 6 de marzo de 1934 y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal, del 25 de abril de ese mismo año. Se suprimieron diversos gravámenes locales, que pasaron a ser privativos de la federación y participables a los estados; en otros casos, la Federación participó de impuestos locales. Esta convención dio un paso firme en el mejoramiento del sistema fiscal de la Federación y de los estados.



La Tercera Convención Nacional Fiscal se celebró en el año de 1947. Convocada para el análisis y proyección de la concurrencia impositiva. La estructuración de un plan nacional de arbitrios, el análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y la designación de un organismo para llevar a la práctica los resultados de la convención.

Más prolija que las anteriores, se realizó con el convencimiento de la necesidad de procurar una estructura fiscal basada en la unidad común que sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios.³

Entre sus conclusiones destacan las efectuadas en materia de impuesto sobre sueldos y salarios, reconociéndose la necesidad de otorgar participaciones a los gobiernos locales, así como en relación a los impuestos sobre el producto de la inversión

de capitales; sobre herencias y legados, en el que se aprobó una legislación uniforme; sobre la propiedad raíz, cuya recaudación se reconoció, desde entonces, como legal en participación con los municipios; y sobre impuestos a la agricultura y ganadería, que fueron considerados como transitorios y como complementarios al predial y también fueron declarados como locales con participación de la Federación.

Un punto conclusivo fundamental fue la sugerencia de un impuesto sobre las ventas al consumo para sustituir los múltiples impuestos que la Federación, estados y municipios, mantenían sobre el comercio. Con ello, se pretendía uniformar la legislación. Tal fue el origen del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. En este impuesto se establecía una tasa federal de 1.8% y una tasa de 1.2% aplicable en los estados que se coordinaran para su cobro con la Federación, a cambio de derogar sus impuestos locales al comercio y la industria. Los municipios participaban con el 15% de la recaudación de los estados.

Se consideró que la Hacienda municipal debería formarse, esencialmente, con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de la prestación de los servicios públicos a su cuidado. Y que los impuestos especiales a la industria serían impuestos participables entre la Federación, los estados y los municipios.

El resumen de esta convención puede decirse que fue el Plan nacional de Arbitrios. Este sería revisado cada tres años para adecuar el sistema tributario a las necesidades de la Nación; sería el encargado de implementar las conclusiones a través de una Comisión Ejecutiva del Plan. Esta fue creada por la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953.

De todas sus conclusiones, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 1.- Expedición de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, en diciembre de 1947.
- 2.- Derogación de la contribución federal por la Ley de Ingresos de la Federación de diciembre de 1948.

3.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule, en diciembre de 1948.

4.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Cemento, en diciembre de 1948.

5.- Expedición de la Ley para el Pago de Participación en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en diciembre de 1948.

6.- Reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, facultando al gobierno federal para gravar la fabricación y consumo de cerveza, promulgada en febrero de 1949.

Aunque más diferidos, pueden considerarse resultados de la convención los siguientes:

1.- Creación del Impuesto Especial sobre Automóviles y Camiones Ensamblados, de diciembre de 1950.

2.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Producción de Aguas Envasadas, en diciembre de 1951.

3.- Creación del Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas, en diciembre de 1951. (Fue de poca vigencia.)

4.- Establecimiento del Impuesto sobre Vehículos Propulsados por Motor Tipo Diesel o Acondicionado para el Uso de Gas Licuado del Petróleo, en diciembre de 1953.

5.- Expedición de la Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama, en diciembre de 1955.

6.- Promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, en diciembre de 1953. Con esta Ley se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, atribuyéndose funciones de las que recomendó la Convención.

7.- Como complementaria de la anterior se expidió la Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que se coordinen para el cobro del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

8.- Expedición, a partir de 1953, de diversos decretos, facultando al Ejecutivo federal para

cancelar diversos adeudos a cargo de los estados y municipios.

La Comisión Nacional de Arbitrios, creada por la Ley de Coordinación Fiscal a que hemos hecho referencia, fue el mecanismo legal para resolver los conflictos de la concurrencia impositiva y la coordinación fiscal entre la Federación y los estados.

El Sistema de Participaciones

1) Antecedentes

La necesidad de recursos llevó a la Federación a establecer impuestos de su exclusiva competencia, pero implementó un sistema de participaciones en el rendimiento de los mismos, tanto para los estados como para los municipios. Hasta 1980, prevaleció este sistema poco uniforme y satisfactorio para las entidades en general. Tuvo resultados positivos en relación a los objetivos originales de las convenciones, pues armonizó al máximo posible la estructura fiscal en los tres niveles de gobierno, con efectos positivos para el comercio y la industria y al tránsito de sus mercancías. Eliminó al máximo el vicio de la alcabala, que de hecho desapareció del país hasta 1980, año en que los estados eliminaron las casetas fiscales, que era común ver a los lados de las carreteras al término o inicio de sus límites territoriales. Curiosamente desaparecieron junto con el Impuesto del Timbre, que en su origen se pensó sustituiría a las alcabalas.

Las participaciones en esa época se otorgaban de manera poco uniforme, pues cada impuesto fue estableciendo los porcentajes de participación y las modalidades que se creían oportunas. Así, en algunos impuestos no se otorgaban participaciones a los municipios y en otros la participación era totalmente para ellos.

En 1964, tomado como ejemplo la vigencia de este sistema, en 28 impuestos federales se otorgaban participaciones en proporción variable de su rendimiento, que desde luego dependía de la actividad económica efectuada en el territorio estatal o municipal. Así, los estados de menor actividad recibían menores participaciones. Los porcentajes participables

iban desde el 10% en el caso del petróleo, hasta el 75% en el caso de concesiones mineras (para los municipios). En el impuesto participable más importante, el de ingresos mercantiles, el porcentaje era equivalente al 40% hasta 1979 (ello porque la tasa federal de 1.8% convivía con un estatal del 1.2%, constituyentes de la tasa general del 3% aplicable en los estados coordinados). El sistema continuó con variantes en cuanto al monto de participaciones, impuesto por impuesto, aunque con ligeros aumentos en favor de los estados.

En general, las leyes establecían un porcentaje mínimo participable para los municipios, que se distribuía conforme la decisión de las legislaturas de los estados.

De conformidad con el texto constitucional, los estados percibían sus participaciones en los impuestos especiales, pero en el caso del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y de otros impuestos, estaba sujeto a convenio. Las entidades se obligaban a no aplicar sus impuestos al comercio y a la industria, a cambio de percibir tales impuestos especiales y compensaciones por gastos administrativos cuando, conforme al convenio, ellas tuvieran la administración del impuesto.

Hasta 1968, sólo 18 entidades estaban coordinadas con la Federación en este impuesto. A partir de 1969, el proceso se aceleró y en 1974, todas lo hicieron aunque ya desde 1970, se habían coordinado para el cobro de la tasa especial de 10% del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, aplicable sobre artículos de consumo suntuario.

Este hecho no hubiera podido efectuarse si la Federación y los estados no hubieran buscado continuar el proceso de armonización fiscal, reanudando un diálogo roto desde 1947. De esta manera, se estableció un nuevo tipo de relaciones igualitarias y permanentes entre Federación y estados incluyendo al Distrito Federal. El proceso ha dado como resultado una nueva Ley de Coordinación Fiscal promulgada el 22 de diciembre de 1978 y en vigor desde el primero de enero de 1980. Esta ley, junto con nuevos convenios de adhesión y colaboración administrativa, enmarca un nuevo sistema de coordinación fiscal, dentro del cual ninguna modificación se

efectúa si no es con el consenso de todos los participantes.

2) La Ley de Coordinación Fiscal de 1980

En 1980, el sistema impositivo experimentó un cambio radical, pues todo el esquema de tributación indirecta fue cambiado al abrogarse el Impuesto de Ingresos Mercantiles y derogarse el Impuesto del Timbre, así como la mayor parte de los impuestos especiales (más de 50 leyes). En su lugar se promulgó la Ley del Impuesto al Valor Agregado y sólo se mantuvieron o transformaron 7 impuestos especiales de carácter eminentemente recaudatorio, incluyendo el Impuesto Especial de Producción y Servicios que comprendió ocho leyes impositivas distintas (no incluyó cambio alguno en los impuestos al comercio exterior). De la tributación local, la aplicación de cerca de 500 impuestos, la suma de todos los de los estados, fue suspendida.

El aumento de la tasa general del Impuesto de Ingresos Mercantiles, permitió aumentar las participaciones a las entidades, así se fijó la proporción en una cifra cercana al 13%. Pero este porcentaje se deterioraba porque los ingresos federales por otros impuestos no participables crecían más rápidamente, así para 1978, la participación sólo alcanzaba 12.46%, incluyendo la creciente participación por concepto del Impuesto sobre Petróleo que sólo benefició a pocos estados.

En 1974, los municipios aumentaron aritméticamente en 100% sus ingresos por participaciones, pues, con motivo de la coordinación total en ingresos mercantiles, se elevó su tasa general equivalente a 3% al 4% y aumentó de 40 a 45% la cantidad participable a los estados y de 15 a 20%, el mínimo asignable al municipio. El resultado fue en beneficio importante para los estados y sustancial, como hemos dicho, para los municipios.

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, el esquema de participaciones de impuesto por impuesto, desapareció por ser poco uniforme y sobre impuestos de crecimiento menor al de otros impuestos de la Federación; poco satisfactorio para muchos estados en lo individual. Se estableció en su lugar un

sistema global más estable y seguro basado en una proporción constante de la recaudación impositiva total de la federación.

El sistema se simplificó y operó a partir de 1980, básicamente con tres mecanismos de participación cuyo objetivo es mejorar la distribución de recursos, a saber:

1.- El fondo general de participaciones, que se formó con el 13% de los ingresos impositivos de la Federación y con el 0.5% del rendimiento de los impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería (cuando las entidades se coordinan en materia de derechos), como se establecía en la fracción I del artículo 2o. de la Ley. Sin embargo, el fondo se vino incrementando para compensar la reducción de los ingresos estatales, ya que en virtud de los convenios de adhesión y coordinación administrativa, han tenido que suprimir algunos conceptos. En 1986, alcanzaba poco más del 17.4%, este fondo se repartía tratando de ser equitativo con cada entidad, de manera que no disminuyeran sus participaciones con la nueva ley y que en lo

futuro, registraran el mayor o menor crecimiento de actividad (para impuestos que son fácilmente identificables en el origen geográfico de su recaudación y cuyas variaciones sirven para determinar la asignación de recursos a cada estado).

2.- El fondo financiero complementario de participaciones, creado como una necesidad de favorecer en mayor medida, a las entidades menos beneficiadas con el sistema de participaciones del fondo general y que son las de menor desarrollo económico relativo. Destaca como antecedente el hecho de que en el año de 1978, la Federación destinó presupuestalmente una cantidad de mil millones de pesos para este propósito, los que se distribuyeron en proporción inversa al beneficio del sistema de participaciones, dejando al mecanismo de coordinación decidir sobre la forma de hacerlo. En el artículo 4o. de la ley se estableció la fórmula de distribución, que es en esencia una parte, en la misma cantidad para cada entidad y otra, en proporción inversa al gasto por habitante efectuado por la Federación por concepto de participaciones y de educación primaria y secundaria.⁴



La fórmula ha sido modificada por consenso de los estados de diferentes maneras, pero los motivos que mueven el sistema son los mismos, sin satisfacer a la totalidad.

El fondo ha sido aumentado en relación a la proporción que significaban en el ingreso federal aquellos mil millones originales, pues en la actualidad se constituye con el 0.50% de la recaudación de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del fondo general de participaciones y otra cantidad igual a cargo de la Federación (fracción II del artículo 2o.).

3.- El fondo de fomento municipal (creado en 1981, por modificación de la Ley de Coordinación Fiscal; artículo 2o. A). De algún modo este fondo establece una compensación al municipio por los impuestos que la Federación ha ido haciendo en su exclusiva competencia. Este fondo se integra con el 91.83% de los recursos del Derecho Adicional sobre Hidrocarburos del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural y se distribuye básicamente siguiendo las reglas del fondo complementario de participaciones entre los estados, los cuales los distribuirán conforme lo establezcan las legislaturas locales.

Además de los recursos de este fondo, los municipios recibían dinero de manera más importante de los fondos general y complementario de participaciones, en una proporción no menor del 20% de la que le correspondía al estado, y se distribuyen entre cada uno de ellos de la forma que determinen las legislaturas de los estados.

Una tercera fuente de recursos municipales les, era cubierta directamente por la

Federación a aquellos municipios por cuyo territorio se exporten o importen mercancías que causen el Impuesto General de Importación o Exportación, pues el 95% del rendimiento del impuesto adicional sobre esas materias, les corresponde. A los municipios exportadores, se les entregaba el 3.17% del Impuesto Adicional de Hidrocarburos y del adicional sobre el general de importación del petróleo crudo y gas natural.

Es notoria, sobremanera, la decisión gubernamental de ayuda al municipio. Esta acción va, desde los postulados de descentralización de la vida nacional del Plan Nacional del Desarrollo, hasta la acción concreta de modificación del texto constitucional que hemos comentado; así como la maduración de una serie de acciones en el ámbito de la coordinación fiscal.

En todo el proceso de simplificación del sistema nacional se ha tenido en cuenta al municipio (como en 1973, cuando se elevó la proporción de recursos que reciben del monto de participaciones, que ya comentamos ampliamente).

De menor importancia en cuanto a recursos, pero importante en cuanto a actitud, es el haber transferido a los municipios, desde 1980, el cobro de las multas federales no fiscales, por cuya tarea reciben el 90% de lo recaudado. Los estados, debido a su actividad de control, reciben 8% del rendimiento y, significativamente, la Federación recibe el 2% restante (anexo 2 de los convenios de colaboración administrativa).

Una modalidad dentro de la coordinación, son los convenios en materia de derechos. Con ello se pretende lograr la armonización plena en cuanto a impuestos al comercio y la

industria, pues por esta vía se habían establecido verdaderos gravámenes estatales y municipales sobre las actividades mencionadas. Por esta razón, la Federación incrementó la asignación del fondo general como hemos indicado.

Sin embargo, la preocupación constante de las entidades por aumentar los ingresos frente a sus compromisos, ha generado una presión permanente sobre la Federación por mayores participaciones y por mejorar su reparto. Para ello, la Federación ha involucrado en diferentes etapas y en diferentes formas, la colaboración administrativa de las entidades para hacer conjuntamente esfuerzos por mejorar la recaudación. Y por contra, ha buscado fortalecerlos de manera directa a esos esfuerzos.

Tal es el caso de que casi corresponda a ellos la recaudación total de todos los actos administrativos que realicen, y aún le ha asignado impuestos federales para su administración y recaudación como en el caso de tenencia o uso de automóviles.

El sistema actual

En 1990, para su vigencia en 1991, el sistema de participaciones sufrió un cambio para reconocer, finalmente, que el origen de estas presiones de las entidades es el crecimiento de la población y la preocupación de satisfacer sus necesidades. Aunque algunas entidades en particular sienten que un sistema que atiende a los aspectos económicos de producir bienes y servicios para la Nación debería tomarse en cuenta, otras aducen que las exenciones federales les perjudican porque, siendo su actividad principal productora, como en el caso de la agricultura y la

ganadería, su tributación es nula y esta actividad no se refleja en ningún indicador que distribuya participaciones. Si pudiéramos tomar en cuenta todas y cada una de las sugerencias de las entidades, el resultado sería una fórmula que a nadie satisfaría, por las ponderaciones que habría que dar a tales indicadores.

El indicador más persistente, sin excluir los recaudatorios, es el ligado a la población. Esa es la razón del último cambio en el que las participaciones se distribuyen conforme a un fondo general, en un nivel de 18.51% de la recaudación federal por impuestos y por derechos sobre hidrocarburos y minería, sin tomar en cuenta las devoluciones. Tampoco se incluyen los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en exportaciones; como tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos. Los primeros porque tienen etiqueta para los municipios por los cuales se realizan los hechos y porque la recaudación es asignada a las entidades en su totalidad; tampoco se incluye el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, cuando las entidades firmen convenio respectivo.

El fondo general se distribuye conforme el artículo 2o. de esta disposición, en forma directa en relación al total de la población de cada entidad (Fracc. I) en un 45.17%. Otro 45.17% (Fracc. II), conforme el incremento de la recaudación asignable obtenido en el año anterior, aplicándole el coeficiente de participación del año previo al cálculo. Ello, con el fin de que el coeficiente de participación se vea influido con la importancia que vaya obteniendo la recaudación asignable, que para estos fines son la recaudación que se obtenga por los impuestos de



automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y el especial sobre producción y servicios, lo que básicamente se distribuye conforme a sus ventas en el país (artículo 3o.).⁵

El 9.66% restante, dice la fracción III del artículo 2o., se distribuye en proporción inversa al resultado de la aplicación de los dos criterios anteriores. Ello, para atenuar los efectos anómalos de su aplicación.

El Fondo General se incrementa con el 0.5% de la recaudación federal cuando las entidades se coordinen en materia de derechos, más la proporción que representen en la recaudación federal las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Todo lo anterior con el fin de continuar simplificando y armonizando el sistema recaudatorio del país.

Otros beneficios se relacionan con los esfuerzos de las entidades para recaudar las bases especiales de tributación, con los accesorios a los impuestos federales que recauden. De los productos que a la Federación correspondan por la venta o arrendamiento de terrenos nacionales, o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales, el 50% lo recibirá la entidad en que se ubiquen los bienes.

Hemos dicho que, conforme convenio, las entidades que administren el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles recibirán el 100% de la recaudación, de la cual corresponderá el 20% a los municipios.

En este nuevo esquema, los municipios reciben conforme al artículo 6o., participaciones que nunca serán inferiores al 20% del total del Fondo General de Participaciones, de la manera que lo señalen las legislaturas locales, también recibirán el 20% como mínimo de los incentivos.

Pero de manera precisa, en un artículo 2o. A, se establece que ellos tienen derecho al 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional del de exportación para los colindantes con la frontera o litorales por donde entran y salen las mercancías del país. Esto reproduce disposiciones tradicionales que se otorgan a

los municipios por la necesidad de que los puertos de salida o de entrada del país puedan prestar los servicios que requieren tales instalaciones. Por ello, también reciben el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos de exportación y, en su caso, del adicional del 3% de exportación de petróleo crudo, gas y derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se efectúe la salida.

El 0.42% de la recaudación federal participable corresponderá a los municipios en un 30% destinado a un fondo de fomento municipal, al que se destinará el otro 70% para las entidades que se coordinen en materia de derechos. El Fondo se distribuye en función de los esfuerzos recaudadores de los municipios en materia del impuesto predial y de los derechos de agua, que les son exclusivos, a fin de premiar tales esfuerzos recaudatorios.

La Federación ha creado reservas de contingencia de la recaudación federal para garantizar que las entidades obtengan, por lo menos, un incremento en participaciones igual al incremento de la recaudación federal, de la cual deberán participar los municipios (artículo 4o.).

Cabe decir que la introducción del criterio de población hizo reconocer en favor del Distrito Federal, la necesidad de participar como entidad de la misma manera igualitaria en que lo hacen los estados en beneficio de sus municipios, pues dado que en el Distrito Federal no existen municipios, la distribución se torna inequitativa a su población.⁶

También existe una reserva para que las entidades federativas no se vean afectadas por el cambio de fórmula de participación (artículo 4o., párrafos penúltimo y último).

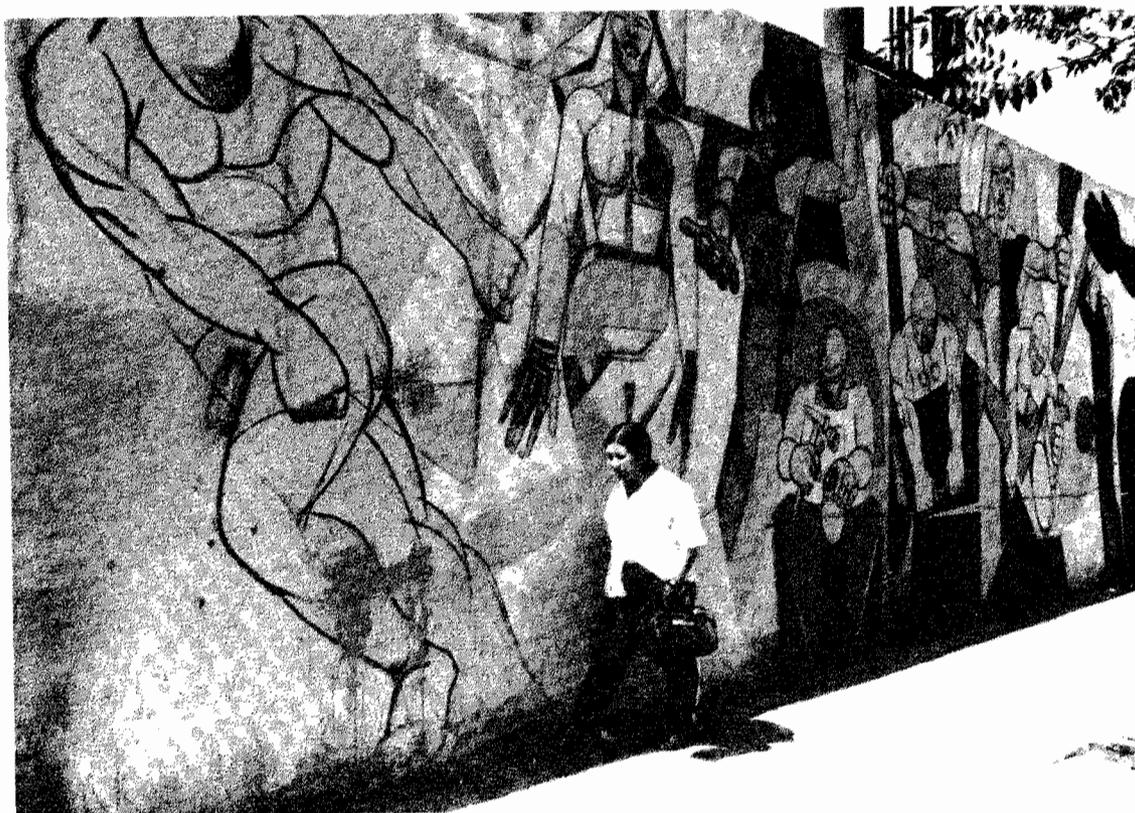
Cabe decir que el Sistema Nacional de Coordinación lo forman los estados y la Federación, y las decisiones sobre este sistema se toman de manera colegiada a través de los órganos del sistema que son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y la Junta de Coordinación Fiscal.



De esta manera, se ha logrado el fortalecimiento económico de estados y municipios, buscando una mayor seguridad y certeza en la corriente de sus ingresos dentro de los actos de coparticipación que entidades y Federación han convenido para buscar una mayor eficiencia y rendimiento del Sistema Fiscal Nacional.

El proceso es perfectible, pero ha demostrado ser una vía transitable para la voluntad de los mexicanos en la solución a los problemas naturales que surgen en el proceso de planeación en un esquema federal de gobierno.

Es de esta manera como se contempla la evolución de las disposiciones básicas constitucionales que rigen nuestro actual sistema fiscal, que es sólo una etapa en la búsqueda constante del pueblo mexicano y sus gobernantes, de la mejor interpretación a los principios de equidad y justicia y de la adaptación de instrumentos a tareas y de los medios a los fines.



* Tomado del ensayo "Evolución constitucional del sistema fiscal mexicano", presentado en el concurso "Génesis, actualidad y perspectivas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

1. - Véase: S.H. y C.P., "La Coordinación Fiscal en México", México, 1982, p. 31 y siguientes.
2. - Yáñez Ruiz, Manuel, El Problema Fiscal en México, S.H. y C.P., México, 1958, T. I, p. 503.
3. - *Ibid.*, T. III, p. 424.
4. - Dentro del Sistema Complejo Federal algunos gastos importantes a nivel nacional como el de la educación y la salubridad pesan enorme y disparmente sobre los erarios de las entidades, esta es la razón que justificó tan complejas fórmulas.
5. - El artículo 7o. transitorio de la ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales, vigente a partir del 1o. de enero de 1991, señala que los porcentajes aplicables para estas fracciones tendrán plena vigencia a partir de 1994. Por lo que de una distribución de 18.05% en la fracción primera y de 72.29% para la segunda, irán cambiando gradualmente las proporciones hasta alcanzar el 45.17% mencionado.
6. - Véase: Fracción III del artículo 7o. transitorio de la ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales.