

RESUMEN EJECUTIVO

Diagnóstico General y por Temas Pertinentes

Coordinación y Colaboración Intergubernamental

Introducción

El presente resumen pretende sintetizar de manera concreta los aspectos más representativos de la Coordinación y Colaboración Intergubernamental que en materia hacendaria ha imperado en México, abordando desde los antecedentes más inmediatos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hasta la situación que actualmente guarda.

Así, se señalan para cada uno de los temas del diagnóstico: el Sistema de Distribución de Participaciones Federales, la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, la Coordinación en Gasto y Deuda Pública, y los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se señala el estatus actual que priva en cada una de las materias de la coordinación fiscal.

Importante resulta destacar que, con el apoyo de información cuantitativa, en el trabajo preparatorio principal, se realiza un análisis pormenorizado de cada uno de los temas antes descritos, mismo que contempla de manera amplia y detallada la evolución, integración de los fondos y la distribución de las participaciones federales; los orígenes, composición y estructura de distribución de los fondos de aportaciones federales, en el ámbito nacional; la organización actual en materia de deuda pública y la organización y funcionamiento de los organismos del sistema.

1. Antecedentes

Es a partir de la Constitución Federal de 1917¹ cuando se presentan los principales rasgos del federalismo fiscal en México, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno, manteniendo la concurrencia de las facultades impositivas entre la Federación y los Estados, situación sustentada en el principio de que los Estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no se encuentren expresamente reservadas a los funcionarios federales en la Constitución².

1 Principales características de la hacienda pública: el gobierno federal crea gran cantidad de impuestos, entre ellos el impuesto federal del timbre que gravaba más de cien materias diferentes; los gobiernos estatales tenían muchos impuestos (en algunos casos más de 57) impuestos, además de los impuestos municipales.

2 La falta de delimitación constitucional de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los distintos ámbitos de gobierno con potestad tributaria, obedece al deseo del constituyente de que prevaleciera el principio de que cada nivel de gobierno estuviera en condiciones de cubrir por sí mismo, sus necesidades financieras, a la vez que se buscaba que prevaleciera la soberanía y

Con estos antecedentes, el marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los órdenes de gobierno, lo que ha traído consigo la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país. De esta manera, antes de hacer referencia a lo que serían los primeros intentos de coordinación fiscal en México, es importante recordar que el sistema tributario operante se distinguía por la multiplicidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, dando lugar a un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, por la existencia de demasiadas leyes fiscales, frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria en ámbitos distintos.

En este contexto, los primeros intentos por eliminar los efectos negativos de la concurrencia impositiva y las deficiencias del sistema tributario en México, derivado de la ausencia de una disposición constitucional que delimitara los campos de tributación entre la Federación y los Estados, y la falta de unidad entre éstos en el terreno de la política fiscal, tuvieron como principal antecedente una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales³, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios. Las reformas constitucionales de 1942 establecieron lo que sería el germen de un sistema que en la actualidad tiende a generalizarse como es el sistema de participaciones a los Estados y Municipios en el rendimiento de algunos impuestos federales. Resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal fue la adopción de la idea de establecer un sistema en el que la federación y los Estados aprovecharan las fuentes tributarias en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar la concurrencia impositiva (la que constitucionalmente está permitida), sino el de controlarla y orientarla uniformadamente entre ambos órdenes de gobierno. Resultado de estos esfuerzos fue el nacimiento y establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles⁴ y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias. No obstante, los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979, no fueron capaces de eliminar el problema de la superposición o múltiple tributación (concurrencia impositiva⁵), aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal más sólidos y efectivos.

autonomía de los Estados en lo concerniente a su régimen interior, y con ello que no se sometiera la potestad tributaria de un ámbito de gobierno a la de otro.

3 En esa época se realizaron tres Convenciones Nacionales Fiscales: 1925, 1933 y 1947. Asimismo se realizaron tres Convenciones Nacionales de Causantes: 1947, 1948 y 1950.

4 Es en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en el que se presenta el primer Convenio sobre rendimientos de la recaudación de un impuesto (sistema de participaciones 60% federal y 40% estatal) y la obligación de participar un porcentaje de la participación a los municipios del Estado.

5 Cabe aclarar que según el Informe de 1988, la Suprema Corte de Justicia, Primera Parte, Pleno 1989, páginas 802-7, la múltiple tributación no es anticonstitucional.

Es entonces cuando nace la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno. Al respecto, se puede señalar que en 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano que fortalecieron y propiciaron el nacimiento del SNCF y los elementos jurídicos que se surgen con él. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismo que establece sus lineamientos en una nueva “Ley de Coordinación Fiscal (LCF)⁶”, cuya vigencia se da a partir de 1980⁷ y en el “Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” creado para tal efecto, instrumento que establece las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas.

Desde entonces y sin abandonar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas éstas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

6 La primera Ley de Coordinación Fiscal fue la de 1953.

7 La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entra en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entra en vigencia a partir del primero de enero de 1980. El capítulo quinto “De los fondos de aportaciones federales” entró en vigencia el primero de enero de 1998.

2. Sistema de Distribución de Participaciones Federales

Las fuentes de recursos federales que son participables, se constituyen con todos los impuestos, así como con los derechos de extracción de petróleo y minería. La estabilidad de los ingresos entre los Estados se percibe mejor si tomamos en cuenta el beneficio que reciben todas las entidades federativas, independientemente de su capacidad para la generación de riqueza o las bases fiscales con las que cuenten.

No obstante la estabilidad de los flujos de ingresos para las entidades federativas y municipios, el sistema de participaciones ha contribuido en acentuar la dependencia financiera de los gobiernos locales sobre los recursos federales (participaciones).

El efecto redistributivo de su principal fondo, no cuenta con incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales. Esto se entiende si consideramos que el porcentaje de distribución por el factor poblacional es de 45.17%, en tanto que la proporción resarcitoria prevista en la segunda parte del Fondo General, es del mismo porcentaje pero que para su distribución utiliza algunas variables para medir la generación de los ingresos fiscales, fórmula que no necesariamente refleja con precisión el esfuerzo fiscal y la situación económica en general, al sólo considerar algunos consumos específicos (Cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina, etc.) que no necesariamente reflejan la evolución económica en general.

3. Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

La Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ha presentado dos grandes momentos, una etapa donde la participación de las entidades federativas fue más activa con la administración integral del impuesto al valor agregado y una segunda etapa donde los gobiernos locales disminuyeron su participación para enfocarse a una colaboración administrativa parcial en los principales impuestos federales, al enfocarse más en el control y la fiscalización de los mismos; sin embargo, se puede decir que la colaboración de gobiernos estatales y municipales en la recaudación y administración de diversos impuestos federales ha evolucionado favorablemente en los últimos 10 años, en especial en las contribuciones relacionadas con los vehículos (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) y en materia de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de pago de los impuestos federales, ya que a través de esta colaboración se ha ampliado la presencia fiscal de los gobiernos estatales y municipales y se ha elevado el grado y capacidad técnica de sus funcionarios fiscales.

No obstante lo anterior, los incentivos económicos por colaboración administrativa resultan poco relevantes y representativos para las entidades federativas, respecto

a sus ingresos propios o por participaciones, ya que a través del tiempo, el peso relativo entre los incentivos económicos y las participaciones ha aumentado muy poco, a pesar de que el esfuerzo realizado por las entidades es considerable, en términos de los sistemas de administración y de la capacitación de su personal.

Finalmente, es prudente comentar que en nuestro sistema de coordinación y colaboración intergubernamental, no existen esquemas en donde las entidades federativas puedan acceder a acuerdos de colaboración en materia hacendaria entre sí, es decir lo que en la doctrina se conoce como colaboración horizontal entre miembros de un estado federal.

4. Gasto Público

La coordinación en gasto se ha enmarcado en un proceso de descentralización de facultades, competencias y responsabilidades entre los órdenes de gobierno que asumen cada uno de ellos, acompañado de transferencias de recursos (humanos, materiales y financieros) que han permitido el cabal cumplimiento de las funciones descentralizadas.

Por otra parte, la inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal de aquellas disposiciones que regulaban las transferencias en otro tipo de instrumentos jurídicos, ha propiciado certidumbre a las entidades federativas y municipios respecto de la permanencia en la transferencia de recursos a través del tiempo, situación que permite a su vez proporcionar una mayor transparencia en los montos a transferir, y en la determinación y envío de los recursos, acción que se complementa con la publicación anual de los montos y periodos de ministración de los recursos, en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante lo anterior, la coordinación en materia de gasto enfrenta una serie de dificultades como lo son entre otros, los problemas manifestados en las fuentes de información de las variables que determinan la integración y distribución de algunos de los fondos de aportaciones federales.

Con relación al Gasto Federal Reasignado resultaría de gran beneficio que se integraran sus montos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de manera desagregada, así como el hecho de que se conocieran con anticipación a los procesos presupuestales de las entidades federativas, las características y reglas de operación, ya que esto les permitiría poderlos integrar de una manera más detallada en sus propios presupuestos.

5. Deuda Pública

Se puede observar que dentro de los esquemas que nuestro federalismo fiscal en materia de deuda pública ha adoptado e implementado, se encuentra la forma como se ha controlado el endeudamiento público nacional, mismo que ha

impedido que la deuda local se convierta en un problema con severos efectos macroeconómicos, como ya ocurre en una buena parte de los países latinoamericanos.

Entre los esquemas de control adoptados destacan: el avance en la estabilización macroeconómica; las restricciones constitucionales federales; la aprobación de montos máximos de endeudamientos por las legislaturas locales; el manejo de sistemas de garantías; la disciplina del mercado crediticio; la existencia de una institución financiera enfocada a atender las necesidades de recursos de los gobiernos locales, entre otros.

Por otra parte, debe tenerse especial cuidado con la administración y reforma de los sistemas de pensiones para los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios, ya que, como señalan algunos analistas, su insolvencia puede ser crítica en los próximos años.

6. Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los mecanismos y bases normativas para dar formalidad e institucionalidad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han propiciado que la operación de estos órganos en muchos casos se constituya en el foro más adecuado para la discusión de los problemas del federalismo fiscal. En efecto, el sistema fue diseñado fundamentalmente para la coordinación fiscal, es decir, para las materias que tienen que ver con la armonización tributaria y la distribución de participaciones.

En ese sentido, cabe precisar que en la actualidad, la coordinación no sólo abarca el sistema de ingresos participables, sino que también incluye otros temas referentes al gasto y a la deuda, en donde en este último caso, esencialmente no hay esquema de coordinación alguno, por lo que se hace indispensable el establecimiento de mecanismos y bases normativas específicas al respecto.

Aunado a lo anterior, los organismos del sistema enfrentan la gran dificultad para materializar propuestas de cambio, propiciado esto, por la falta de instrumentos jurídicos que les permita hacer llegar de manera directa iniciativas al congreso.

En concreto, es objetivo primordial institucionalizar los órganos que genere la coordinación hacendaria intergubernamental, a grado tal que, la norma fije los principios básicos de composición, gobierno, financiación y funcionamiento de estos órganos, y que en todo caso deberá ser paritario, y en consecuencia las normas que les aplicarían habrán de ser las que de manera conjunta acuerden sus partes y no las normas o decisiones de una de éstas.

7. Conclusiones

A partir de lo señalado en las líneas anteriores, pudiéramos destacar las siguientes conclusiones:

En materia del Sistema de Distribución de Participaciones Federales, pareciera que existe la necesidad de corregir los problemas del actual sistema de participaciones, el cual se ha derivado, entre otros motivos, de la utilización de elementos poco representativos de la actividad económica que presenta cada entidad y por avanzar en las modificaciones estructurales que permitan mejorar los criterios de distribución. Asimismo, buscar esquemas que permitan establecer reformas estructurales en los sistemas de distribución de participaciones, que permitan implementar sistemas dinámicos que influyan en la búsqueda de mecanismos que rompan la denominada suma cero, que equilibren los principios redistributivo y resarcitorio que sustentan al sistema, y que impulsen a las entidades a incrementar la recaudación de contribuciones federales, así como que promuevan el desarrollo y fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, entre otros, mediante el establecimiento de gravámenes locales que midan los esfuerzos realizados en esta materia

En cuanto a la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, pareciera que es necesario elevar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales a través de la profundización de colaboración administrativa, para con ello aumentar la presencia fiscal de los gobiernos locales, sin que esto represente una pérdida de eficiencia y efectividad en el sistema tributario en su totalidad, es decir, se requiere de una colaboración administrativa participativa dado que tanto el gobierno federal como las entidades federativas son partícipes de los rendimientos fiscales de los impuestos federales y a ambos les interesa que dichos rendimientos crezcan en la medida de lo posible.

En materia de la Coordinación en Gasto Público, pareciera que es necesario seguir avanzando en el fortalecimiento de los mecanismos distributivos y de igualación de las transferencias de gasto para que, de manera más sólida, contribuyan a fortalecer el desarrollo de las regiones y de los servicios públicos que demanda la población, ello con la finalidad de reducir los niveles de necesidades e incrementar el grado de bienestar.

En materia de Deuda Pública, pareciera que resulta impostergable ampliar las condiciones de acceso al financiamiento crediticio para los estados y municipios. En ese sentido, resultaría importante diseñar mecanismos que permitan el acceso a recursos crediticios externos (de menor costo que los créditos internos) y la implementación de mayores mecanismos para la bursatilización de la cartera crediticia estatal y municipal, en especial la de los bancos de desarrollo.

En materia de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, una de las tareas pendientes al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la revisión y adecuación de sus organismos, para con ello transformarlos, no sólo en instancias capaces de encabezar las discusiones y posibilidades de cambio para la coordinación hacendaria en México, sino que al mismo tiempo sus

propuestas tengan los canales e instrumentos jurídicos adecuados que permitan su materialización.

TRABAJO PREPARATORIO No. 4

DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMA PERTINENTES

TEMA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

COORDINACIÓN GENERAL DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS:

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

Coordinador del Trabajo Preparatorio:

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

Coordinador del Tema

Lic., C.P. y M en I. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros, Director de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de Indetec.

Formulación del Trabajo:

Indetec:

Lic., C.P. y M en I. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

Lic. y M en E, Miguel Ortiz Ruiz

Lic. y M en A, José de Jesús Guizar Jiménez

C.P. Manuel Hernández Álvarez

Lic. Luis García Sotelo.

Apoyo en la Formulación del Trabajo:

SHCP, UCEF:

Lic. José Guadalupe Simón Maya Alcántara

Entidades Federativas:

Chihuahua: C.P. Salvador Chávez Quezada

Baja California: C.P. Alfredo Acosta López

Colaboraciones Recibidas

SHCP, UCEF

Lic. María de Jesús de Miguel Calzado, Directora de Instrumentación Legal.

Lic. Jorge Flores Solano, Director General Adjunto de Aportaciones Federales.

Lic. José Constantino Grajales Porras, Director de Enlace y Análisis de Participación y Convenios.

Lic. Claudia Gámez González, Subdirectora de Estudios sobre Fuentes de Ingreso Local.

Secretarías de Finanzas:

Tamaulipas

Coahuila

Baja California

Chihuahua

Durango

Tlaxcala

Participantes en las Reuniones de Revisión y Análisis de los Contenidos:

Chihuahua: C.P. Salvador Chávez Quezada

Baja California: C.P. Alfredo Acosta López

Tamaulipas:

C.P. Miguel Salman Álvarez

Lic. Alejandro Resendez

Lic. Raúl Vargaz Molina

Coahuila:

C.P. Jorge L. Aguirre Cabello

Lic. Jesús Javier González Alcázar

San Luis Potosí:

Lic. Silvia Arellano Vázquez

Nuevo León:

Lic. Yadira Hinojosa Martínez

Lic. Lic. Verónica Hinojosa

SHCP, UCEF:

Lic. José Guadalupe Simón Maya Alcántara

Lic. Jesús E. Miranda Santiago

Indetec:

Lic., C.P. y M en I Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

Lic. y M en E, Miguel Ortiz Ruiz

Lic. y M en A, José de Jesús Guizar Jiménez

C.P. Manuel Hernández Álvarez