

GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA

PROPUESTA PARA LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

TEMA:

COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES

DENOMINACIÓN DE LA PROPUESTA:

LA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO, COMO ESTRATEGIA PARA ELEVAR LA EFICIENCIA RECAUDATORIA Y FORTALECER LAS FINANZAS NACIONALES.

Manzanillo, Col., 15 y 16 de Abril de 2004.



ANTECEDENTES:

El federalismo en México constituye una parte fundamental e inherente de su historia a partir de la promulgación de la Constitución Política Federal de 1824, en la que se le definió constitucionalmente como un país federal.

Bajo el concepto de federalismo, se pacta entre los Estados la conformación de un orden nuevo y distinto de gobierno con el objetivo principal de formar una nación única y gestionar el desarrollo de cada una de ellos.

Los principales rasgos del federalismo fiscal los encontramos a partir de la promulgación de la Constitución de 1917; en ella se expresan las atribuciones de los distintos órdenes de gobierno, en donde los Estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no se encuentren expresamente concedidas a los funcionarios federales en la propia Constitución. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado en la materia tributaria, que existe concurrencia en todo aquél espacio no reservado de manera exclusiva al Gobierno Federal o prohibido a los estados.



Este modelo de concurrencia provocó en el pasado reciente, que cada orden de gobierno estableciera contribuciones que recayeron sobre una misma materia, provocándose una doble o múltiple tributación, que desde luego generaba problemas para el desarrollo económico del país en su conjunto, lo que devino en la adopción del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mediante el cual, los Estados y Municipios convinieron en derogar o suspender una serie de conceptos tributarios propios, a cambio de recibir participaciones de la recaudación que de los tributos federales obtuviera el gobierno de la república.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente se sustentó jurídicamente en la Ley de Coordinación Fiscal, cuya última versión fue expedida en el año de 1978 y entró en vigor en su totalidad en el año de 1980, a la par del Impuesto al Valor Agregado, concepto tributario que fue administrado por las entidades federativas hasta 1989 y que por una decisión unilateral se recentralizó por el gobierno federal, siendo este hecho el peor revés que ha tenido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, toda vez que las entidades federativas ejercimos las facultades inherentes a la administración de ese impuesto durante el periodo 1980 -1989, con capacidad, eficacia y voluntad política, tal y como se acredita con las cifras de recaudación reportadas por las propias entidades federativas, en las que se observa un crecimiento sostenido durante los



diez años en que fue administrado por los gobiernos de las entidades. (Se adjunta cuadro conteniendo la recaudación por año y por entidad federativa en el Anexo Num. 1 del presente documento).

Al respecto, es necesario recordar que el Impuesto al Valor Agregado sustituyó al desaparecido Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, cuya administración por los Estados fue el resultado del consenso de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en la cual se adoptó 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 unificadamente entre ambos ordenes de gobierno.

La Ley de Coordinación Fiscal hasta 1997, únicamente reguló materias de coordinación y colaboración relativas al ámbito del ingreso; a partir de 1998 incorpora temas de gasto con la inclusión del capítulo quinto, relativo a los fondos de aportaciones para la atención de funciones de origen federal, lo que sin duda alguna constituye un avance federalista, pero que con el paso



del tiempo recrudeció los problemas financieros de las entidades federativas, ante la insuficiencia de los recursos transferidos.

SITUACIÓN ACTUAL:

Desde 1980, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, cuyo fin principal es “asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y **fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales**”.

En principio, las entidades federativas a cambio del sacrificio en el ejercicio de sus potestades tributarias, vieron incrementados sus recursos al recibir por la vía de las participaciones federales, montos superiores a los que venían recaudando de sus fuentes propias, sin embargo con el paso de los años, las participaciones que de la federación reciben las entidades federativas han sido insuficientes para atender sus necesidades del gasto público.



Esta insuficiencia en las participaciones federales ha sido provocada fundamentalmente por las causas siguientes:

- a) Una recaudación federal que no crece al ritmo que el país requiere y las necesidades sociales demandan;
- b) El efecto adverso en el erario de los gobiernos locales que a la larga provocaron las transferencias de las funciones de origen federal, tales como educación, salud, combate a la pobreza, entre otras; y
- c) El mínimo crecimiento que han registrado los fondos de participaciones en su porcentaje de integración.

De acuerdo con un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el país miembro que recauda el mas bajo porcentaje de ingresos tributarios como proporción del PIB., que para el ejercicio de 2004 se estima en aproximadamente 12% y, en tanto no logre elevarse en forma importante, los órdenes de gobierno mexicanos estarán impedidos para invertir lo suficiente en acciones de desarrollo y bienestar social a favor de la población.



Estamos ciertos que las condiciones económicas del país no son las mejores para producir los niveles de recaudación ideales, pero tenemos que reconocer que un solo orden de gobierno no tiene la capacidad suficiente para hacer rendir las principales fuentes tributarias nacionales en los niveles óptimos; arrastramos lastres crónicos que impiden elevar la recaudación fiscal, como la evasión, que se dice puede alcanzar hasta un 40% de la recaudación potencial, valorada en seis puntos del Producto Interno Bruto; el contrabando, que debe ser atacado con toda la fuerza del Estado; y los enormes gastos fiscales provocados por los tratamientos tributarios preferenciales, que han venido en ascenso en los años de 2002 y 2003, en los que se presupuestaron en 329 mil millones de pesos y 417 mil millones de pesos, respectivamente, lo que representó el 5.3% y 6.3%, respectivamente, del Producto Interno Bruto, equivalente a 1.5 veces y 1.85 veces, respectivamente, la recaudación estimada para el Impuesto al Valor Agregado en dichos años. Si combatimos estos obstáculos en un ambiente de coordinación y cooperación mutua a un ritmo de 7% u 8% anual respecto de la evasión estimada y del presupuesto de gastos fiscales, en pocos años estaríamos elevando sustancialmente los ingresos tributarios federales.

La coordinación y colaboración administrativa entre órdenes de gobierno en materia fiscal, ha dado muestras claras de su eficacia en diversos países del mundo; Alemania, España y Canadá,



entre otros, son ejemplo claros de ello, al grado que los órdenes locales recaudan hasta el 50% de los ingresos nacionales.

Los gobiernos estatales tenemos capacidad para afrontar nuevas y mayores responsabilidades y enfrentar los retos que significa la administración de contribuciones; debemos construir un nuevo modelo de corresponsabilidad entre órdenes de gobierno, que fomente la colaboración administrativa y genere los incentivos económicos que induzcan a ser más eficaces y productivos.

El sistema actual de distribución de las participaciones y aportaciones federales, no presenta los incentivos adecuados para generar mayores responsabilidades entre los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, ha cambiado el propósito original del esquema, de ser de “responsabilidades fiscales compartidas”, migramos a un “sistema de transferencias”, en su mayoría con destino específico.

La colaboración administrativa, es sin lugar a dudas la alternativa más viable para resolver un añejo problema que se da a partir de que los Estados suspenden o derogan los impuestos y



derechos que administraban como potestad soberana hasta 1979: el “**efecto de suma cero**”, porque representa la oportunidad de aspirar a la obtención de mayores recursos sin afectar a otras entidades federativas, a la vez que se coadyuva con el gobierno de la república en la recaudación de las contribuciones y otros conceptos de ingreso catalogados como de competencia federal, tal y como lo hemos venido haciendo con el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y los que derivan de los anexos 3 y 7, sólo por mencionar algunos.

La colaboración administrativa sin embargo, no ha obedecido en el pasado a una estrategia bien planeada para alcanzar objetivos nacionales, sino que ha sido producto más bien de la presión realizada por las entidades federativas por abrir mayores espacios a la participación en responsabilidades fiscales del ámbito federal, así como concesiones unilaterales del propio gobierno federal en tareas poco atractivas desde el punto de vista de los incentivos económicos, lo que explica que una buena parte de las materias de colaboración actuales no estén produciendo resultados.



Por otra parte, la colaboración vigente se ha orientado en mucho hacia la realización de funciones específicas, es decir, en la que sólo se pacta respecto de una o algunas partes del todo que comprende la administración de un concepto tributario, como sucede con la fiscalización, la verificación del registro de contribuyentes, la vigilancia de obligaciones, tareas en las que no siempre se obtienen los resultados deseados.

En el caso específico de la vigilancia de obligaciones, por referir solo uno, la magnitud del padrón de contribuyentes y el cúmulo de tareas que se derivan de su administración, han impedido que el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cumpla debidamente con su parte en el suministro de la información hacia las entidades federativas, para que éstas emitan con oportunidad los documentos de gestión y hagan el seguimiento correspondiente, situación que se traduce en esfuerzos sin resultados, tanto para la recaudación nacional como para la percepción de incentivos económicos para los órdenes coadyuvantes.

Esto nos lleva a concluir que genera mayor efectividad la colaboración administrativa de forma integral, ya sea por impuestos o por regímenes o sectores de contribuyente, toda vez que bajo ese esquema no se dependerá de la actuación de una de las partes para el eficiente desempeño



de la contraparte; por consecuencia, la eficiencia y eficacia serán mayores, así como mayores serán los incentivos económicos de la parte coadyuvante, creándose el “**círculo virtuoso**” de la administración tributaria que requerimos.

Por todo lo anteriormente señalado se plantea como propuesta general, la siguiente:

**QUE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO UNIFIQUEN SUS ESFUERZOS PARA ELEVAR
LA RECAUDACIÓN DE LOS CONCEPTOS TRIBUTARIOS VIGENTES.**

En ese sentido, el Gobierno del Estado de Colima por mi conducto, presenta a esta Mesa VI de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales de la Primera Convención Nacional Hacendaria, las siguientes

PROPUESTAS ESPECÍFICAS:



Mismas que me permitiré presentar en forma resumida, en la inteligencia de que, en el documento que entregaré al Presidente de la Mesa se presenta en forma detallada y con los fundamentos que lo justifican, además de agregarse algunos cuadros con información estadística que fortalecen nuestras afirmaciones.

PRIMERA.- Transferir a las entidades federativas la administración integral de los contribuyentes personas físicas a que se refiere el Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a excepción de aquéllas que reciban ingresos del Capítulo I del mencionado Título de la Ley, denominado “de los ingresos por salarios y en general por las prestación de un servicio personal subordinado”, pagados por personas morales.

Esta propuesta la planteamos como una estrategia para elevar el nivel de cumplimiento de los contribuyentes, lo que necesariamente se traduciría en el crecimiento de la recaudación y en mayores ingresos para los Estados y Municipios por la vía de los incentivos por colaboración, como una forma de contribuir a romper el “**efecto de suma cero**”.



Por las razones señaladas, consideramos viable que se otorgue a las entidades federativas coadyuvantes, un incentivo económico por el equivalente al 50% de la recaudación que se obtenga por concepto del impuesto, actualización y recargos y del 100% en multas y gastos de ejecución, excepto aquellas materias en donde el incentivo económico esté determinado por la Ley y en todo caso, respetando los acuerdos vigentes en la actualidad en donde el incentivo sea mayor.

Para ello, se propone que se establezcan metas anuales de crecimiento en la recaudación, consensuadas por ambas partes, en la inteligencia de que si durante dos ejercicios consecutivos la meta no fuere alcanzada, demostrado que fuese producto de la ineficiencia, se le retiraría la colaboración al Estado que incurra en el incumplimiento, dejando desde luego de percibir los incentivos económicos respectivos, y consecuentemente la recaudación total de estos conceptos se reintegraría a la Recaudación Federal Participable.

Consideramos fundamental incorporar también a los municipios en este esquema de colaboración, en atención a que muchos de ellos en el país ya tienen la capacidad necesaria para asumir mayores responsabilidades, además, cuentan con ventajas comparativas que los



hacen particularmente prospectos a incorporarse a la administración de cierto sector de contribuyentes con los cuales su cercanía y trato son indiscutibles.

En ese tenor, estamos proponiendo que los pequeños contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta sean administrados en su totalidad por los Municipios, a través de la firma de convenios de colaboración entre éstos y los gobiernos estatales.

También los Municipios estarían sujetos al cumplimiento de metas recaudatorias consensuadas entre los órdenes locales, e igualmente operaría el sistema de premios por eficacia o retiro de la colaboración por ineficiencia, en cuyo caso el Estado asumiría la administración de estos contribuyentes y por ende el Municipio dejaría de percibir los incentivos por este concepto. Al efecto, se propone que el Municipio obtenga como incentivo económico el 80% de la recaudación obtenida por concepto de impuesto, actualización y recargos y, el 100% de multas y gastos de ejecución, correspondiendo de los primeros el 20% restante al Estado.

Esta propuesta, conjuntamente con la de la administración integral del IVA por los Estados presentada por el Gobierno del Estado de Tabasco, que por supuesto respalda el Gobierno de



Colima, proporcionaría al sistema tributario mexicano un adecuado balance en cuanto a la distribución de las responsabilidades de administración y nos llevaría necesariamente hacia posiciones de mayor eficiencia recaudatoria, la cual, tendría que complementarse con la eliminación de tasas impositivas improductivas y los tratamientos fiscales preferenciales.

En congruencia con lo propuesto para el Impuesto Sobre la Renta en el tema de los REPECOS, también se plantea que el IVA a este sector de contribuyentes sea administrado por los municipios en el mismo esquema de colaboración.

Adicionalmente y considerando que no se contrapone con el planteamiento del Estado de Tabasco, proponemos que al esquema de colaboración en IVA de personas físicas, se le aplique el mismo tratamiento en incentivos que sugerimos para el Impuesto Sobre la Renta de personas físicas, es decir, que sea participable por la vía de incentivos a las entidades federativas en un 50%, con lo cual se lograría el doble propósito de: fortalecer la recaudación tributaria mediante la colaboración de los gobiernos locales y distribuir equitativamente su producto en un esquema verdaderamente federalista.



La distribución de las cargas de gestión tributaria bajo el modelo de colaboración sugerido, reduciría enormemente el peso administrativo que representa en la actualidad para el Gobierno Federal, ejercer las funciones de recaudación y conexas de un volumen tan enorme de contribuyentes, permitiéndole centrar sus esfuerzos en tareas para las cuales tiene mayor vocación y que asimismo son más representativas desde el punto de vista recaudatorio, tales como el Impuesto Sobre la Renta de las personas morales, los impuestos a la producción y al consumo aplicados a las importaciones y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que grava producción nacional. Entre otros, el combate a fondo y con toda la fuerza del estado mexicano hacia el contrabando, sería uno de los retos principales del Gobierno Federal, tema en el que estamos convencidos que ese orden de gobierno es el que tiene la mayor capacidad de respuesta.

Sabemos que las finanzas del Gobierno Federal son difíciles y que con relación a la propuesta antes planteada se podría argumentar que contribuiría al acrecentamiento del déficit fiscal federal, calificándola de irresponsable, sin embargo, es necesario dejar en claro que no es una propuesta aislada, pues ya con anterioridad quedó expresado que se debe buscar el fortalecimiento de todos los ingresos nacionales, mediante acciones tales como: reducir o



eliminar los gastos fiscales, combatir la evasión fiscal, elevar la eficiencia recaudatoria, eliminar tasas impositivas improductivas, Etc., y lo mas importante, elevar la recaudación nacional **“sin crear nuevos impuestos”**, temas todos ellos que deberán abordarse con un gran sentido de responsabilidad y fortalecimiento del federalismo, en un marco de acendrado nacionalismo en la Mesa de Análisis y Propuestas Número 2, relativa al Ingreso.

SEGUNDA.- Es necesario construir el andamiaje jurídico que otorgue certidumbre, permanencia y equidad a la colaboración administrativa en materia hacendaria federal, para lo cual proponemos fortalecer el capítulo de colaboración administrativa en la Ley de Coordinación Fiscal, o crearlo en la de Coordinación Hacendaria que resulte de los trabajos de la Convención Nacional.

En dicho capítulo, habrán de establecerse reglas muy claras y equitativas que impulsen una relación respetuosa, armónica y equilibrada entre los tres órdenes de gobierno, que fomenten el fiel cumplimiento de las obligaciones pactadas, que incentiven económicamente la colaboración, buscando siempre la prosperidad de la nación por encima del interés de una de las partes y, en todo caso, incorporar los siguientes principios y conceptos:



- a) Colaboración independiente a cualquier sistema de coordinación o participación de ingresos;**
- b) Colaboración vertical y horizontal entre ordenes de gobierno;**
- c) Colaboración diferenciada; y**
- d) Coparticipación en el diseño de normas y reglas de aplicación general e internas.**

Sobre estos aspectos, es prudente señalar lo que las diferentes teorías sobre el federalismo establecen, en particular la teoría moderna, al definirlo como el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual, los gobiernos federal y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, **coordinados e independientes**, donde la característica de coordinados significa igualdad de rango o importancia, en tanto que la característica de independientes implica que los gobiernos federal y locales no se encuentren conforme a derecho subordinados el uno del otro, es decir, que ninguno de los niveles de gobierno debe estar en posición de rebasar los términos de su pacto en relación con el poder y estatus del que cada uno ha de disfrutar.



Como parte de las propuestas que aquí planteamos, consideramos importante, en aras de fortalecer la colaboración vertical y horizontal, que se modifique la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

“VII.- Los Gobiernos Federal y de los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción **recíproca** del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. **Estos mismos convenios se podrán celebrar para que un estado colabore con otro en el ejercicio de sus funciones”**

En resumen, se hace necesario que los esquemas de colaboración administrativa para el cobro de tributos federales por parte de los estados y municipios se modifiquen, con vistas a resolver los problemas operativos existentes derivados de la fragmentación de las funciones tributarias entre los órdenes de gobierno, que hacen poco rentable la colaboración; e impulsar una mayor profundización de la colaboración hacia otras áreas posibles, como lo es el esquema que aquí se propone del impuesto sobre la renta a cargo de personas físicas.



Bajo este contexto, es urgente elevar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales a través de la profundización de la 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, en el esquema actual, 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. Lo anterior, también supone profundizar la colaboración en materia fiscal federal en el ámbito de las decisiones de política y de funcionamiento de los órganos responsables de la recaudación de los ingresos federales, por lo que aun queda pendiente que, tanto el gobierno federal como los de las entidades federativas, real y materialmente, participen de manera conjunta en la “Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria”.