

MAYOR INCORPORACIÓN MUNICIPAL EN EL PROCESO DE COORDINACIÓN HACENDARIA

INTRODUCCIÓN

La propuesta que se presenta esta encaminada a señalar el papel que tienen los municipios en el actual sistema de coordinación y en dar algunas propuestas para la incursión mas activa de los mismos dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Los antecedentes de la colaboración y coordinación intergubernamental están basados en los trabajos preparatorios previos a la Convención Nacional Hacendaria, en estos se marca la situación actual de los ordenes de gobierno.

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, ideal bajo el que se acuerda la distribución política del poder, así como, las características del gobierno. Las relaciones fiscales que caracterizaron al país en su época independiente, con una república centralista y un federalismo restaurado, se reflejaron en un sistema fiscal desorganizado, con una centralización de gravámenes federales y estatales y con una recaudación sustentada en el cobro de derechos al tránsito de estado a estado, al comercio y la industria, situación que se manifestó en una búsqueda de allegarse recursos y la aplicación indistinta de impuestos y en la subordinación de la Federación a los estados y en algunos casos de éstos a la Federación.

La constitución de 1824 no delimitó fuentes impositivas para cada orden de gobierno, esto se dio en la ley secundaria denominada Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares del 4 de agosto de 1824, en la que se establecía que correspondían a los estados todas aquellas facultades impositivas no señaladas expresamente a la federación en dicha ley, indicando que eran de reserva exclusiva del gobierno federal los derechos de importación y exportación, los derechos de internación, las rentas sobre tabacos, salinas, minas y loterías. Asimismo estableció la obligación de que los estados deberían de pagar una contribución (denominado contingente) al gobierno federal de sus propios recursos, determinado como un monto que los estados debían pagar a la federación para ayudarla a sufragar sus gastos generales para que subsanara el déficit de las rentas federales. El 12 de septiembre de 1857 se decretó la Ley de Clasificación de Renta, que las dividió en rentas, contribuciones y bienes de los Estados, incluyéndose dentro de estas últimas las de los municipios.

Para el año de 1861, se implementó la modalidad de la “contribución federal”, del 25% adicional sobre cualquier pago que se realizara en las oficinas, a las del Distrito Federal y territorios y a las de los estados, incluyendo las municipales, contribución que fue incrementada al 30% de sus ingresos totales sin deducción alguna con excepción de los derechos por consumo de artículos importados y tabacos, a los que se cobraría el mismo por ciento sobre su recaudación líquida en 1868, con la Ley de Clasificación de Rentas de este año.

A partir de la Constitución de 1917 los esfuerzos se enfocaron a delimitar las competencias tributarias de la federación y estados, la permanencia de la práctica de la contribución de estados para con la federación. Es decir, poco a poco la Federación fue grabando en mayor medida fuentes que fueron atribución de los Estados, en algunos casos por conveniencia económica y en otros presionada por la falta de recursos que las constantes luchas intestinas del país provocaban sobre el erario federal, mismas que fueron establecidas por medio de “adecuaciones o reformas a la Constitución federal. Así en una conciliación constitucional establecida, en forma implícita, se estableció en el Artículo 73 fracción X que confirió atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre ciertas materias, limitando la libre imposición de los gobiernos estatales sobre dichas materias.

No obstante lo anterior, es a partir de la Constitución Federal de 1917 cuando se presentan los principales rasgos del federalismo fiscal en México, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos ordenes 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 constitución.

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 Fiscales, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios.

Resultado de estos esfuerzos fue el nacimiento y establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles 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 impositiva), aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal más sólidos y efectivos.

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 ordenes 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)”, cuya vigencia se da a partir de 1980 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.

Como es sabido, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, centrado originalmente en la distribución de ingresos fiscales producto de que las entidades adheridas al sistema renunciaron a cobrar ciertos tributos locales que se contrapusieran con las limitaciones establecidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) cambio de recibir participaciones federales, reglas que fueron establecidas, tanto en el Convenio de Adhesión como en la Ley de Coordinación Fiscal, mismas que hoy en día, con la transformación, presentación y evolución se han manifestado en otros ámbitos de la hacienda pública como el gasto y deuda, las que se han establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, resaltando la importancia y trascendencia del SNCF en una ampliación en las relaciones intergubernamentales.

Si bien es cierto que el propósito original que dio vida al SNCF ha sido ampliamente rebasado, dado que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron los recursos para las entidades y municipios, hoy en día, la coordinación fiscal en México enfrenta nuevos retos y desafíos por las necesidades crecientes de: mayores recursos financieros, el establecer nuevos mecanismos y elementos que permitan una distribución más equitativa de las participaciones, el deseo de poseer fuentes de ingresos dinámicas y propias para los estados y municipios; menores presiones financieras para la federación; mecanismos más eficientes en la trasferencias y ejecución del gasto a nivel local; una mejor y más amplia colaboración administrativa en materia fiscal; el establecimiento de reglas y mecanismos eficientes, claros y competitivos para el financiamiento y manejo de deuda pública local; y, por supuesto, una mejor operación y efectividad del los órganos que integran el sistema en su conjunto .

Para tener una mayor comprensión sobre el significado y trascendencia que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha tenido en los últimos 24 años para las

relaciones intergubernamentales del país, en materias como: las fuentes de ingresos y potestades tributarias, las participaciones, la colaboración administrativa, el gasto público, la deuda pública y los órganos del SNCF, en los siguientes apartados se presenta un diagnóstico sintetizado de la situación actual, los avances, retrocesos y pendientes de cada uno de los temas más significativos vinculados al sistema, donde se pueda percibir la evolución que han tenido las relaciones de tipo hacendario entre los diferentes ámbitos de gobierno y cuáles han sido los hechos pasados que incentivaron y permitieron ir conformando la unidad fiscal nacional, en los términos que hoy la conocemos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido llevado a la práctica mediante la firma de diversos convenios, acuerdos y declaratorias, los cuales se han celebrado entre los Estados y la Federación en los que se expresa la voluntad de las dos entidades con potestad tributaria de apoyar las relaciones fiscales entre ellos y, en algunos casos incluyendo a los municipios, cuando los estados hubieren manifestado su conformidad de hacerlo.

La colaboración administrativa en materia fiscal federal, es el acto mediante el cual los estados y municipios asumen diversas acciones y responsabilidades en materia de administración de impuestos federales coordinados, transformándolos con ello en parte actuante de administración tributaria nacional. Este tipo de coordinación es uno de los mecanismos de coordinación fiscal más añejos en nuestro país, mismo que ha tenido como principales propósitos eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación, haciendo más efectiva la obtención de ingresos a través de mejorar la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales (al buscar superar el centralismo en el trámite y resolución de problemas de carácter fiscal) y acercando la presencia fiscal hacia los gobiernos locales (lugar donde surgen los problemas) y con ello favorecer el desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas, y garantizar a los contribuyentes la aplicación uniforme de los criterios en la administración de los impuestos federales coordinados por las entidades.

En la actualidad, los principales ingresos que reciben los Estados y municipios por coordinación y colaboración son los provenientes de las funciones de recaudación de los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos.

Hasta antes de la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas y municipios colaboraban en la administración del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y algunos contribuyentes del impuesto sobre la renta. Esta experiencia permitió que al nacimiento del nuevo esquema de coordinación fiscal los estados continuaran colaborando en la administración de algunas funciones tributarias de impuestos federales, pero esta vez en materias como: el entonces naciente impuesto al valor agregado, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, así como en la administración tributaria del impuesto sobre la renta que pagaban los contribuyentes menores y los sujetos afectos a las denominadas bases especiales

de tributación. En cuanto a los municipios, en esta primera etapa de colaboración su participación se limitó a atender el cobro de las multas federes no fiscales.

Actualmente la función general que desempeñan estos los organismos del SNCF consiste en realizar sugerencias o indicaciones resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre los representantes de los poderes ejecutivos federal y estatales, que para concretarse en disposiciones jurídicas, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.

Dada las características de los organismos del SNCF y su nivel de influencia sobre las relaciones fiscales entre ordenes de gobierno, no es de extrañarse que la vertiente institucional del federalismo fiscal en México, más bien se haya centrado en la vertiente ejecutiva, es decir, se ha avanzado en el diseño de mecanismos y organismos para regular la relación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas o Tesorerías estatales; sin embargo, dichas relaciones no se han consolidado y formalizado con mayor amplitud, con otros interlocutores del federalismo, es decir, los poderes legislativos y judicial, tanto federal como estatales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- Los municipios no son considerados en el proceso de toma de decisiones federales.
- Sus opiniones y necesidades no se atienden con oportunidad, debido en parte a la falta de información de sus funcionarios.
- La colaboración y coordinación se da básicamente entre la federación y los estados.
- Los municipios están acostumbrados a que el estado y la federación les resuelvan sus problemas y no se esfuerzan por explotar sus fuentes de ingresos propios.
- Se desperdician las acciones de los municipios como nivel mas cercano a la comunidad.
- Los municipios carecen de recursos y capital humano capacitado para participar en la toma de decisiones.

PROPUESTA

1. En cada entidad federativa se elijan 2 representantes de los municipios para que opinen sobre los temas que les atañen, que el requisito sea que uno de los municipios sea del área rural y otro del área urbana, seleccionados por votación de los representantes municipales en cada uno de los estados. Las reuniones previamente seleccionadas en los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que le competan o donde se aborde algún tema de relevancia en su municipio, la incorporación de los municipios puede ser gradual a los procesos de análisis, evaluación y decisión del SNCF.

MARCO LÓGICO

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN: En que contribuye la propuesta	Mejorar el proceso de Coordinación Hacendaria.	Mayores facultades recaudatorias, administrativas y de vigilancia para los municipios	Análisis de los sistemas de reparto de participaciones, de potestades recaudatorias de sistemas de gastos.	Que las reformas en las leyes tengan vigencia continua, que se dé un sistema con grupos y comités de vigilancia municipal.
PROPÓSITO: El impacto directo al implementarse	Incluir a los municipios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	Tratar los problemas que el municipio ve al ser el orden de gobierno más cercano a la comunidad	Crecimientos en los recursos de los municipios derivados del sistema de coordinación.	Que las atribuciones de los ordenes de gobierno estén especificadas
COMPONENTES: Condiciones para la propuesta. Elementos	Ley de Coordinación Fiscal y Reglamentos de los organismos del SNCF.	Reformas a las leyes	Estadísticas de Ingresos, gastos y transferencias de los municipios	Reformas y creaciones de las leyes aprobadas.
ACTIVIDADES: Tareas que deben ejecutarse y el orden cronológico.	Propuestas de Ley de Coordinación Fiscal Municipal, creación de un Subsistema de Coordinación Fiscal.	Asistencia a las Reuniones del Sistema de Coordinación Fiscal.	Gobiernos estatales y municipales.	Que las condiciones municipales sean aprovechadas para el beneficio de la ciudadanía y sus propuestas tomadas en cuenta.

FACTIBILIDAD

1. Seria factible que dentro de las entidades se dieran las mecánicas que puedan implementarse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal siempre y cuando no contravengan las disposiciones de las leyes federales, se deben de hacer las modificaciones en la ley de coordinación fiscal para que los representantes municipales se agreguen a los grupos de trabajo en los que su estado es representante.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Diagnóstico Tema No. 6, Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, enero 15 de 2004.

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Trabajos Preparatorios, Trabajo No. 6, Metodología para la realización de trabajos y la presentación de las propuestas, Enero 15 de 2004.