

VIII. Coordinación fiscal, por <i>María Jesús de Miguel Calzado</i>	157
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	157
Participaciones	162
Integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	169
Convenios en materia de puentes de peaje	171
Vía opcional de coordinación	172
Mecanismos para garantizar el cumplimiento de los convenios de adhesión	173
Organismos en materia de coordinación	174
Conclusión	175

VIII. Coordinación fiscal

María Jesús de Miguel Calzado

El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, los municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

La coordinación fiscal es la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un estado para lograr la armonización en los ordenamientos fiscales.

El instrumento que da las bases para la coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal,¹ que dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de acuerdos, convenios y declaratorias, da las pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria, la Federación y los estados, para así apoyar las relaciones fiscales entre ellos.

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Los estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la firma del Convenio de Adhesión, el cual es aprobado por la legislatura local. Colaboran parcial o totalmente en la administración de algunos ingresos federales a través de la firma del Convenio de Colaboración Administrativa, la cual se ha hecho extensiva en algunos casos a los municipios.

La coordinación fiscal lograda mediante la creación de la Ley de Coordinación, ha tenido como objetivo fundamental fortalecer las haciendas públicas de los estados y los municipios, con absoluto respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía municipal, reafirmando el pacto federal y el desarrollo regional.

¹ Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978.

La Ley de Coordinación Fiscal ha sido objeto de reformas y adecuaciones con el fin de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal esté acorde con la política financiera del gobierno federal, teniendo en todo momento como objetivo prioritario salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los estados y los municipios, cuyo desarrollo y fortalecimiento robustece a la Federación, de la que son partes integrantes. De no coordinarse los sistemas fiscales de los tres niveles de gobierno se corre el peligro, tanto social como económico, de no alcanzar el desarrollo deseado. Si todos los estados deben prestar determinados servicios y han de financiarse con las contribuciones que recauden en sus territorios, dada la diferencia de capacidad impositiva que forzosamente existe entre ellos, el resultado es evidente: con un mismo nivel de carga fiscal, los residentes en algunos estados podrán disfrutar un mayor nivel de servicios o, si lo que se mantiene uniforme es el nivel de servicios, los residentes podrán soportar una presión fiscal menor.

Frente a esta situación, el gobierno federal ha optado por una política de desarrollo regional a través de la distribución equitativa del ingreso federal, y para lograrlo ha creado un régimen de coordinación fiscal integral.

Características del régimen de coordinación fiscal

Conforme al contenido de los preceptos de la ley que se analiza, el régimen de coordinación fiscal obedece a los siguientes principios fundamentales.

Libre manejo y disponibilidad de los fondos

La coordinación sigue un sistema de distribución del ingreso federal en el que las autoridades y municipios participan de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería. El concepto de participaciones ha sufrido una evolución importante hasta ser un fenómeno de carácter global e integrador, así como también un elemento de vinculación y de solidaridad entre la Federación, los estados y los municipios, conforme al cual ya no se hace distinción entre impuestos federales participables y no participables, por lo que da una solución cuantitativa y no cualitativa al no otorgar participaciones sobre cada gravamen, sino fijando la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales y en los derechos sobre extracción de petróleo y de minería corresponden a las entidades federativas y a los municipios; sin embargo, a partir de 1996 se incorpora en la ley una asignación directa a las entidades federativas y municipios derivadas de la recaudación que obtiene la Federación por el impuesto especial sobre producción y servicios en la proporción que la propia ley establece sobre cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Consecuentemente

dicha recaudación se excluye del cálculo de la propia recaudación federal participable.²

Nivelación de la capacidad fiscal de las entidades

El Sistema de Coordinación Fiscal da equilibrio a los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno mediante la creación de mecanismos que compensan las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos estados y municipios, de forma que todos ellos puedan prestar un nivel de servicios aceptable sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal mayor del que existe en los otros estados.

Eliminación de la concurrencia impositiva

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal da solución al problema de la concurrencia impositiva que se presenta en las haciendas públicas de todo gobierno federal. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no delimite campos impositivos federales, estatales y municipales, salvo lo expresamente señalado por dicho ordenamiento,³ determina que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, lo que da lugar a la doble o múltiple tributación. La concurrencia fiscal está permitida en nuestra Constitución.⁴ Ahora bien, lo anterior no impide, sino que por el contrario, supone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contemplado en la ley, ha sido la solución al establecer, por un lado, las participaciones que compensen el ingreso local suspendido y por otro, obligando a los gobiernos de los estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones, ajusten su legislación tanto estatal como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y para el caso de coordinación en materia de traslación de dominio de bienes inmuebles hasta 1995, la Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles. El proceso de legislación federal y la firma de los anexos al Convenio de Adhesión han dado como consecuencia el que a la fecha se hayan suspendido más de 440 gravámenes locales.

² Artículo 3º-A. Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995.

³ Artículo 73, frac. XXIX; artículos 117, 118 y 131 de la Constitución General de la República.

⁴ *Ibidem*, artículo 31, frac. IV.

Uniformidad del procedimiento para calcular las participaciones

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reúne en un solo documento el procedimiento de cálculo y liquidación de participaciones de todos los impuestos federales y de los derechos sobre extracción de petróleo y de minería.

Características de las participaciones

Mediante disposiciones específicas, la Ley de Coordinación Fiscal establece las características de las participaciones.

Libre manejo y disponibilidad

Los recursos que son canalizados a las entidades no están condicionados ni en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación a los estados ni a sus municipios; por tanto, son ellos, a través de su órgano legislativo correspondiente, los que establecen su manejo, aplicación y determinación de las partidas en que habrán de erogarse. La única condicionante proviene de la obligación del estado y del municipio, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de suspender aquellos gravámenes que son contrarios a dicho sistema.

Periodicidad

En forma mensual las entidades reciben de la Federación, dentro de los 25 primeros días de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en el mes. La Federación entrega las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba, el cual habrá de cubrírse las.

Oportunidad

A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, la oportunidad en el pago de participaciones ha sido norma de actuación por parte de la Federación. La falta de entero en los plazos⁵ establecidos dará lugar a que se causen a cargo de la entidad o de la Federación intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión, y para los casos de entrega de participaciones a los

⁵ Artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

municipios, la citada ley⁶ dispone igualmente que el retraso dará lugar al pago de intereses, en los términos antes señalados, y en caso de incumplimiento por parte de la entidad, la Federación hará la entrega directa a los municipios, y descontará la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Posibilidad de compensar adeudos entre la Federación y las entidades federativas

Muy ligado con la oportunidad en el pago de las participaciones está el establecimiento en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos Federales, de un sistema de compensación de fondos entre la Federación y los estados acreedores de ésta, por lo que en mayores porcentajes por adeudos de participación los retienen las entidades. La Tesorería de la Federación, con la información rendida por el estado de la recaudación ingresada, opera la constancia de participaciones correspondiente, entregando al estado sólo la diferencia por concepto de participaciones que quede a su favor mensualmente.

Las entidades —las menos de ellas— en las que los niveles de concentración de recaudación son muy elevados y, por tanto, son deudores de la Federación, con base en la constancia que al respecto se les entrega y que opera cada mes, deducen de la recaudación obtenida del total de los impuestos coordinados dados en administración, el monto de sus participaciones, debiendo la entidad enterar a la Federación el saldo a su cargo en forma oportuna, pues de otra manera se incurre en causación de intereses.

Seguridad en cuanto a los procedimientos para integrar y distribuir los fondos en las participaciones que funcionan conforme a las bases y fórmulas de la ley y no en criterios subjetivos

La entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal determinó que las entidades que se adhieren en forma integral a todo el Sistema mediante la suscripción de convenios de adhesión, participen en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se mencionan en la ley, mediante la distribución de los fondos General de Participaciones, Financiero Complementario —vigente hasta 1989—, y de Fomento Municipal.

La existencia de fórmulas dentro de la misma ley, tanto respecto a la integración como a la distribución de los fondos, ha evitado la aplicación de criterios subjetivos en cuanto a la definición de cuantías y a las participaciones que deben entregarse a cada estado. Ésta es una disposición importante que da seguridad a las entidades federativas en la liquidación y entrega de sus participaciones. Los

⁶ *Ibidem*, artículo 6°.

municipios, de acuerdo con la ley, perciben un mínimo de 20% del total del Fondo General, incluyendo sus incrementos, y el 100% del Fondo de Fomento Municipal.⁷ Cabe hacer notar que hasta 1989 los municipios, de acuerdo con la ley,⁸ también participaron del 20% del Fondo Financiero Complementario, como mínimo.

Cualquier cambio, tanto en la integración de los fondos como en el procedimiento para su distribución, antes de ser llevado a iniciativa de ley, es motivo de un proceso de consulta y aprobación por parte de las entidades federativas dentro de los órganos de coordinación, las reuniones de la Comisión Permanente, los grupos específicos y el Pleno de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Delegación de facultades

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece principios básicos para un sistema de delegación de funciones de administración en ingresos federales a los estados y municipios. Con base en la ley,⁹ las entidades han celebrado con la Federación convenios de colaboración entre los tres niveles de gobierno.

Certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios de adhesión

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece las bases jurídicas para el debido cumplimiento tanto del Convenio de Adhesión y sus anexos, como del Convenio de Colaboración por parte de las entidades federativas, así como para la reparación patrimonial de los contribuyentes afectados por las violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.¹⁰

PARTICIPACIONES

Son parte de los ingresos fiscales de la Federación o de los estados, que un nivel de gobierno transfiere a otro por diversas razones. De esa manera la Federación, los estados y los municipios comparten los ingresos fiscales de algunos de ellos en vez de establecer en cada nivel impuestos que recaerían sobre las mismas fuentes y duplicarían las cargas fiscales de los contribuyentes, además de multiplicar las obligaciones administrativas de los particulares y los costos de control de las autoridades. Éste es el problema conocido en México y en otros países como doble o múltiple tributación o concurrencia impositiva, que en el pasado fue la causa principal de anarquía del sistema fiscal de nuestro país.

⁷ *Ibid.*, artículos 2º-A y 6º.

⁸ *Ibid.*, artículo 6º.

⁹ *Ibid.*, artículo 13.

¹⁰ *Ibid.*, artículos 11 y 11-A.

El origen del sistema de participaciones se encuentra en la misma Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que ha reservado a la Federación ciertos impuestos a los que denomina “contribuciones especiales” y sobre las cuales impuso a la propia Federación la obligación de otorgar a las entidades federativas participaciones en esas materias.

Las participaciones a los estados y municipios se pagan a través de los fondos de Participaciones y de Fomento Municipal. La expresión “fondo” no denota en la Ley de Coordinación Fiscal la afectación de recursos a ciertos fines, sino que son simples etapas de cálculo en las participaciones de los estados.

Evolución de los fondos General y Financiero Complementario de Participaciones

La integración de los fondos y la distribución de las participaciones durante los 16 años de aplicación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han sido objeto de modificaciones para perfeccionarlo.

Fondo General de Participaciones

Integrado primeramente con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenía la Federación por el total de los impuestos federales y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo y gas natural y los de minería. Dicha cantidad fue incrementándose con los porcentos que representaban en la recaudación federal el monto de los impuestos estatales y municipales que tuvieron que ser suspendidos o derogados al suscribirse los convenios, así como por los montos de otros conceptos que como resultado de la política fiscal fueron suspendidos, asimismo hubo resarcimiento, llegando el Fondo a ser el 17.48% del ingreso federal para los estados coordinados en derechos, y el 16.98% para aquellos que no se habían acogido a dicha coordinación.¹¹

A partir de enero de 1988 y hasta diciembre de 1989, el Fondo General se integró con el 30% del impuesto al valor agregado que recaudaban las entidades en uso de sus facultades delegadas en dicho impuesto, más un Fondo Ajustado formado por el total de los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y minería, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuida a dichas entidades en cada ejercicio fiscal de la Federación. El Fondo Ajustado se determinó aplicando el factor de distribución al monto que resultara de restar de la recaudación federal participable de cada año el 30% del impuesto al valor agregado que cobrarán las entidades federativas en ese mismo periodo.¹²

El factor de distribución a que se refiere el párrafo anterior fue el que correspondió para el Fondo Ajustado de 1988, el cual era constante para los

¹¹ Artículo 2º, vigente hasta el 31 de diciembre de 1988 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹² Artículo 2º, vigente hasta el 31 de diciembre de 1989 de la Ley de Coordinación Fiscal.

ejercicios siguientes y únicamente se modificaba cuando la Federación y las entidades convinieran en derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes locales o municipales o bien cuando las entidades se coordinasen o dejaran de estar coordinadas con la Federación en materia de derechos. La propia ley señaló que el Fondo General de Participaciones no sería inferior en su totalidad al resultado de aplicar el 17.351061 a los ingresos totales anuales participables.

En 1990 el sistema de distribución de las participaciones cambió, el Fondo General estaba constituido con el 18.1% de la recaudación federal participable.¹³ Las entidades ya no se quedaban con el 30% del impuesto al valor agregado. No estaban incluidos en la recaudación federal participable los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.

Este fondo era distribuido en un 50% del mismo en proporción directa al número de habitantes que tuviera cada entidad en el ejercicio de que se tratara, y el otro 50% mediante la aplicación del coeficiente que se determinó conforme a los incrementos en recaudación de los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, automóviles nuevos, y el especial sobre producción y servicios.

Dentro de este esquema de distribución de participaciones del Fondo General se estableció un mecanismo de asignación, que además de considerar los citados impuestos asignables, incluyó el predial y los derechos de agua, con el firme propósito de fortalecer la administración y recaudación de esos rubros.

El monto del Fondo General de Participaciones en 1991 ascendió a 18.51% y a partir de 1996 se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos y los incentivos que como resultado de la colaboración administrativa perciben las entidades federativas.

No están incluidos en la recaudación federal participable los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Tampoco está incluida la recaudación correspondiente al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en esa materia, así como la parte de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las propias entidades.¹⁴

El Fondo General es el más importante, y se adiciona con el porcentaje que representen en la recaudación federal participable los ingresos de un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en derogar o dejar en suspenso.

El Fondo General se incrementa con el 1% de la recaudación federal participable que sólo corresponde a las entidades federativas coordinadas en derechos,

¹³ Artículo 2º, vigente hasta el 31 de diciembre de 1990 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁴ Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.

previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en la ley.

Asimismo, se adiciona el fondo con un monto equivalente del 80% del impuesto obtenido por las entidades durante 1989 por la recaudación de impuestos provenientes del régimen de bases especiales de tributación.

Este fondo se distribuye en tres partes:

- Un 45.17, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- Un 45.17, mediante la aplicación del coeficiente que se determine conforme a la siguiente fórmula:
Las participaciones en el 45.17, de la segunda parte del Fondo que correspondieron a la entidad en el año anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la entidad en el mismo año, y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior.
Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción anterior calculados por todas las entidades, y se determinará el por ciento que del resultado corresponda a cada una de ellas de acuerdo con lo que represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.
- El 9.66, restante del Fondo General se calcula en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en la suma de las participaciones antes mencionadas.

Para calcular los factores de distribución se atiende al monto de los impuestos asignables, que son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios, automóviles nuevos hasta diciembre de 1996, y a partir de 1997 también será asignable el local sobre automóviles nuevos.

Asimismo, las entidades reciben participaciones en materia de cerveza, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas y tabacos labrados a partir de 1996.

Se incorpora en la ley una asignación directa a las entidades federativas de la recaudación que obtiene la Federación por el impuesto especial sobre producción y servicios en la proporción que la propia ley establece sobre cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.¹⁵

La participación tratándose de la cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., alcohol y bebidas alcohólicas, es de 20% sobre la recaudación de esos bienes.

Asimismo la Federación entregará el 8% de la recaudación de tabacos labrados.

La ley establece la distribución de esta participación en función del por ciento que represente la enajenación de cada uno de los bienes citados en cada entidad federativa, de la enajenación nacional.

¹⁵ *Ibid.*, artículo 3°-A.

Fondo Financiero Complementario de Participaciones

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones,¹⁶ cuyo propósito esencial fue el de favorecer en mayor medida a las entidades que obtenían menos participaciones en el Fondo General, estaba compuesto con 0.50% de los mismos conceptos de ingresos federales participables que integraban el Fondo General más un 3% de los correspondientes al Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a ésta, con cargo a la Federación.

En la ley fue creada una reserva de contingencia,¹⁷ integrada con el 0.50% de los ingresos totales anuales participables, para el caso de que alguna entidad obtuviera con la aplicación del nuevo sistema, una cantidad menor a la que le hubiera correspondido conforme al sistema anterior a esta fecha. Los remanentes de la reserva pasaron al Fondo Financiero Complementario y a partir de 1991 formarían parte integrante del mismo.

En noviembre de 1989 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a la cual la distribución del ingreso federal a las entidades se realizaría a través de un solo Fondo General de Participaciones, simplificando la fórmula anterior.

Los recursos del Fondo Financiero Complementario de Participaciones eliminado como resultado de las reformas aprobadas a la Ley de Coordinación Fiscal por el Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1989, pasaron a formar parte integrante del Fondo General.

En la propia Ley de Coordinación Fiscal se estableció un régimen de transición para ser aplicada la fórmula en su totalidad a partir de 1994.¹⁸

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996 establece que las participaciones de las entidades federativas y los municipios ascenderán en este año a 73 mil 41 millones 301 mil pesos, repartidos a través de los fondos y de las participaciones específicas en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y los correspondientes a los municipios, las cuales serán distribuidas conforme a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal está constituido con el 1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre extracción de petróleo con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos.

¹⁶ Artículo 4º, vigente hasta el 31 de diciembre de 1989 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁷ Artículo 7º de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales vigente a partir del 1 de enero de 1988, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1987.

¹⁸ Artículo Quinto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales vigente a partir del 1 de enero de 1990, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1989.

Este Fondo está destinado en su totalidad a los municipios, en la siguiente forma: el 16.8% del 1% de la recaudación federal se destina a formar un Fondo de Fomento Municipal y el 83.2% restante incrementa dicho fondo y sólo corresponde a los estados que se coordinen en materia de derechos.¹⁹

Las entidades participan de acuerdo con un coeficiente, en el que a partir de 1991, se incorpora como factor para dicho cálculo el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y de los derechos sobre el agua, lo cual ha significado un mayor interés en la recaudación de dichos conceptos y el consecuente fortalecimiento de la hacienda municipal.

Los municipios perciben las siguientes participaciones o incentivos además de las correspondientes al Fondo de Fomento Municipal:

- a) Veinte por ciento como mínimo de las participaciones que perciben los estados a través del Fondo General.²⁰
- b) Participaciones específicas —hasta diciembre de 1993— a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realizaba materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importaban o exportaban. A partir de 1994 el gobierno federal consideró necesario desligar dichas participaciones de los impuestos al comercio exterior en virtud de que podrían resultar afectadas por el Tratado de Libre Comercio celebrado por México con Estados Unidos de América y Canadá, así como por los acuerdos específicos que con otras naciones han sido celebrados en esta materia, por lo que se decidió tomar como base la recaudación federal participable por todos los conceptos que establece la propia ley. El porcentaje de participación por este concepto a los municipios es de 0.136% de dicha recaudación.²¹

Por otro lado, con objeto de continuar incentivando la eficiencia en la fiscalización del impuesto predial y los derechos de agua a nivel municipal y aumentar la recaudación de dichas contribuciones, la ley establece también una fórmula de distribución en la que se toman en cuenta los incrementos en la recaudación de estos conceptos.²²

- c) Participación del 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dicho producto.²³
- d) Veinte por ciento sobre el total de la participación en el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos (automóviles, motocicletas, embarcaciones, excepto aeronaves).²⁴

¹⁹ Artículo 2º-A, frac. III de la Ley de Coordinación Fiscal.

²⁰ *Ibid.*, artículo 6º.

²¹ *Ibid.*, artículo 2º-A frac. I.

²² *Ibid.*, artículo 2º-A frac. I.

²³ *Ibid.*, artículo 2º-A frac. II.

²⁴ *Ibid.*, artículo 2º.

- e) Veinte por ciento —a partir de 1996— sobre la asignación específica en el impuesto especial sobre producción y servicios que perciben los estados.²⁵

Contraprestaciones por la colaboración administrativa

El proceso de coordinación también ha buscado la colaboración administrativa de las autoridades municipales en dos materias federales que son la recaudación de derechos por la concesión y uso de la zona federal marítimo-terrestre y el cobro de créditos de la Federación por la imposición de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.

En el primer caso, los municipios perciben como contraprestación por las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro, el 80% de lo recaudado por los derechos y sus correspondientes recargos. Además del 100% de los gastos de ejecución y de las multas impuestas por ellos en los términos del Código Fiscal Federal.

Al estado le corresponde el 10%. Es importante destacar que el 80% del municipio lo debe percibir aun en el caso de que el estado sea el que administre directamente los ingresos de referencia. El 10% restante es para la Federación.

En el segundo caso, es decir, por la administración de las multas federales impuestas por autoridades no fiscales, los municipios reciben el 90% del importe de lo efectivamente pagado, los estados 8% y la Federación 2%.

Determinación del monto de los fondos

El Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, así como las asignaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios²⁶ que perciben las entidades federativas y los municipios, se determinan por cada ejercicio fiscal de la Federación, la que en forma provisional hace un cálculo mensual de la recaudación federal participable en el mes inmediato anterior. Cuatrimestralmente se realizan ajustes efectuados sobre la recaudación obtenida en ese periodo, y se liquidan dentro de los dos meses siguientes las diferencias, y a más tardar dentro de los cinco meses siguientes de cada ejercicio fiscal, la propia Federación formula la liquidación anual que proceda.

Durante los primeros meses de cada ejercicio las participaciones en los fondos y las asignaciones específicas se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para el cálculo de los nuevos.

²⁵ *Ibid.*, artículo 3º-A.

²⁶ *Ibid.*, artículo 7º.

Reserva de contingencia

A partir de 1991 la reserva de contingencia forma parte integrante del texto de la ley. Dicha reserva consiste en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de la reserva se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre de cada ejercicio fiscal de que se trate, y se utiliza para apoyar aquellas entidades cuya participación total en los fondos General y de Fomento Municipal a que se refiere la ley no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.²⁷

Adicionalmente, en ley se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se integra con los recursos de las entidades federativas que no estén coordinadas en materia de derechos.²⁸

INTEGRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se efectúa integralmente, y no sólo en relación con algunos ingresos de la Federación, por medio de los convenios de adhesión. Las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los citados convenios a través de sus correspondientes anexos. Dicho sistema funciona con los 31 estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal es la voluntad del legislador la que lo incorpora.

Cabe aclarar que las legislaturas locales pueden establecer algunos impuestos locales cuyos conceptos ya están gravados por impuestos federales, como en el caso de loterías, rifas y sorteos, diversiones y espectáculos públicos (este último con las limitaciones que señala expresamente la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

La suspensión de impuestos locales ha tenido como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a estados y municipios a través de los convenios de colaboración.

Lo anterior ha sido concertado con la negociación y firma de los convenios de colaboración con las entidades federativas en materia de colaboración administrativa, los que han sido formulados y actualizados con base en las políticas tributarias. A partir del 1 de enero de 1990 entraron en vigor los nuevos convenios de colaboración administrativa con los 31 estados, y el Acuerdo de Delegación de Facultades al Distrito Federal; todo ello enmarcado dentro del objeto de mejorar la administración de los impuestos federales coordinados, aumentar su recaudación y consecuentemente el incremento considerable en las participaciones a percibir por

²⁷ *Ibid.*, artículo 4º.

²⁸ *Idem.*

los estados y municipios. Se hacen cambios en la administración del ingreso federal compartido en materia del impuesto al valor agregado.

Dentro de esta estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades de las entidades federativas y del gobierno federal, en materia del impuesto al valor agregado, las entidades realizan labores específicas de fiscalización en forma conjunta y programada.

El objetivo de dicho cambio fue superar algunas deficiencias ocasionadas por defectos de origen, derivadas de la administración de un gravamen federal de alcance nacional con múltiples interrelaciones y con una estructura compleja que se manejó en forma independiente aun cuando coordinada, pero cuya recaudación, ante la problemática indicada, no era la esperada, por lo que se hizo necesario que el gobierno federal tomara a su cargo la administración del gravamen de referencia, y se reorientara y fortaleciera el esfuerzo desarrollado por las entidades federativas en materia de colaboración administrativa fiscal, enfocadas a las funciones de fiscalización dentro de un esquema de concertación con la Federación.

El convenio referido, además de las labores específicas antes señaladas, establece la delegación de facultades de administración en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves; así como en materia de multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial de la entidad de que se trate, respecto del cobro de las mismas, excepto las impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos descentralizados y las multas destinadas a un fin específico, así como las participables a terceros. En esta materia hay delegación específica para los municipios en el cobro de las citadas multas administrativas.

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ha sido objeto de modificaciones y adiciones a través de anexos en los que se incluyen nuevas facultades en materia de verificación de la estancia legal de vehículos extranjeros así como de mercancías. Asimismo se han delegado, entre otras, facultades de administración en materia de cobro del derecho federal que pagan los contratistas de obra pública y servicios relacionados con las mismas, financiados parcial o totalmente con recursos federales en los términos de desarrollo social. Igualmente se ha delegado el cobro de los derechos federales en materia de turismo. Por las acciones delegadas las entidades federativas perciben incentivos y contra-prestaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las deudas del estado derivadas de ajustes en participaciones o de descuentos originados en el incumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos federales coordinados, serán objeto de compensación, y no estarán sujetas a lo dispuesto en la propia ley, en cuanto a la prohibición terminante de no afectar participaciones a fines específicos, retención o inembargabilidad de las mismas.

Los incentivos para la realización de las tareas de fiscalización del impuesto al valor agregado, y los descuentos específicos por no alcanzar las metas señaladas por el gobierno federal se aplican conforme al anexo dos al Convenio de Colaboración Administrativa vigente desde enero de 1990. Por lo que se refiere a las facultades delegadas a los municipios para la administración de los derechos por el

otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles, de la zona federal marítimo terrestre, los incentivos económicos correspondientes están consignados en el anexo uno a dicho convenio.

El esfuerzo desarrollado por las entidades federativas y las enseñanzas y experiencias acumuladas en la operación de los convenios de colaboración administrativa y sus anexos han demostrado un desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios, lo cual hace necesario la concertación de un nuevo convenio de colaboración administrativa entre la Federación y las entidades en el que se incluyan nuevas facultades y responsabilidades como son las correspondientes a la realización de actos de comprobación en materia del impuesto al valor agregado sin la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo un programa coordinado por la propia secretaría dentro de un esquema de “fiscalización concurrente”.

Igualmente las entidades federativas podrán realizar actos de comprobación simultánea del impuesto sobre la renta, con las excepciones que en dicho convenio se expresan, al activo y especial sobre producción y servicios en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, una vez cumplidos los requisitos que el convenio establezca.

Como consecuencia de dicha delegación en materia de los impuestos al valor agregado, renta, activo y especial sobre producción y servicios, los estados deberán llevar a cabo todos los actos de determinación de los impuestos omitidos y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y, asimismo, resolverán sobre los recursos administrativos en los términos del Código Fiscal de la Federación, cuando éstos se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los propios estados y asumirán la defensa de las resoluciones que ellos mismos hayan emitido en el ejercicio de sus funciones, tratándose de la intervención en juicio.

Este nuevo convenio actualmente en concertación, se propone que estará vigente a partir de 1996.

CONVENIOS EN MATERIA DE PUENTES DE PEAJE

En junio de 1992 fue adicionada la Ley de Coordinación Fiscal²⁹ para permitir la agrupación de la Federación, los estados y los municipios a fin de que con aportaciones de cantidades iguales se formasen fondos destinados a la conservación, mantenimiento, reparación o ampliación de obras de vialidad en los municipios con puentes de peaje operados por la Federación. La aportación de esta última tenía como límite hasta 1996 el 10% de lo obtenido por la operación del puente.

²⁹ Artículo 9º-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Artículo adicionado mediante la Ley que Armoniza Diversas Disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para evitar la Doble Tributación y para Simplificación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación* de 20 de julio de 1992.

En términos de ley fueron celebrados los convenios correspondientes, es decir, uno por cada municipio, aun cuando en él hubiera más de un puente, y participaron en dicha concertación la Federación, el estado y el municipio correspondiente.

La operación de los convenios se realiza por medio de un comité técnico integrado por las partes del convenio y dicho comité tiene a su cargo el manejo de los fondos y la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos por parte de los municipios destinatarios de los mismos.

En diciembre de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la modificación del artículo 9º-A de la Ley de Coordinación Fiscal para establecer un incremento del porcentaje máximo de aportación de la Federación de 10 a 25% de los ingresos brutos generados en cada puente; una nueva regla de concurrencia de recursos, de tal manera que por cada peso que aporte la Federación, lo hagan con 20 centavos el estado, el municipio o ambos, cuando así lo acordaren; así como una distribución de la aportación de la Federación en partes iguales entre el estado y el municipio, y la ampliación del destino específico de los recursos a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión y la condición de que los recursos no sean destinados al gasto corriente. En los términos de la reforma hay la factibilidad de extender los beneficios de los recursos federales a otros municipios de la entidad, además de aquel en que se ubique el puente de peaje.

Este nuevo esquema ha requerido la celebración de nuevos convenios, con los lineamientos vigentes a partir de 1996.

VÍA OPCIONAL DE COORDINACIÓN

Para perfeccionar el Sistema de Coordinación Fiscal y evitar que se exijan cobros de verdaderos impuestos reclasificados como derechos, que al aplicarse sobre actividades afectas al impuesto al valor agregado y al impuesto especial sobre producción y servicios, desvirtúan dicho sistema, desde 1982 se establece la coordinación en derechos.

A través de la política de coordinación se logró que los estados derogaran o dejaran en suspenso los derechos estatales y municipales que se cobraban por otorgar o renovar licencias de funcionamiento a giros comerciales o industriales, por permitirles trabajar en horario extraordinario, y por actos de inspección y vigilancia, entre otros, con las excepciones que la propia ley establece. Los estados y municipios conservan las facultades de expedir licencias y permisos pero no pueden exigir cobro alguno por ello.

A cambio de dicha abstención, la Federación no otorga participación en los derechos federales, no resarce los cobros suspendidos sino que al estado que se coordina se le incrementa el Fondo General con 0.1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, y a los municipios de dichas entidades se les hace partícipes de la triplicación del Fondo de Fomento Municipal como consecuencia de la coordinación en derechos. Actualmente todas las entidades federativas se han acogido a este sistema.

Esta forma de coordinación es opcional y requiere un cambio legislativo previo de las disposiciones locales, así como la publicación de dichas reformas en el órgano oficial de la entidad, con el fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita las declaratorias de coordinación correspondiente.³⁰

MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN

Defensa de la Federación contra el incumplimiento del convenio de adhesión

La falta de cumplimiento al convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por parte de alguna entidad federativa que establezca contribuciones exclusivas de la Federación o bien grave conceptos o actividades afectos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado o al impuesto especial sobre producción y servicios, tiene como consecuencia que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa audiencia de la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica esa resolución a la entidad de que se trate, indicando la violación que la motive, para que en un plazo mínimo de tres meses proceda a hacer las modificaciones pertinentes. Si la corrección no se efectúa, la Secretaría de Hacienda declarará que la entidad deja de estar adherida al sistema, y lo publicará en el *Diario Oficial de la Federación*. El estado inconforme con la declaratoria podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³¹

Si el incumplimiento es en materia de derechos, la consecuencia es que se suspende el régimen de coordinación y deja de efectuarse el incremento de 0.1% de la recaudación federal participable al Fondo General, y los municipios no se benefician con la triplicación del Fondo de Fomento Municipal.

Defensa de los contribuyentes contra el incumplimiento del convenio de adhesión y sus anexos

A partir de 1990 la Ley de Coordinación Fiscal establece un método adecuado para la reparación patrimonial efectiva de las personas que resulten afectadas por las violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las coordinaciones en

³⁰ Artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

³¹ *Ibid.*, artículos 11º y 12º.

materia de derechos, y hasta diciembre de 1995 en adquisición de inmuebles; es decir, se cuenta con una instancia administrativa para la defensa y debida aplicación de dicho sistema. Las personas afectadas podrán presentar en cualquier tiempo recursos de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se tramitará conforme a las disposiciones aplicables al recurso de revocación. Este recurso también podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.³²

La secretaría oír a la entidad de que se trate y solicitará un dictamen a la Junta de Coordinación Fiscal. La secretaría resolverá en un plazo de un mes a partir de la fecha en que reciba el dictamen, ordenándose en su caso a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente con cargo a las participaciones de la entidad. La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso, y las entidades federativas podrán acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN

La ley prevé que las autoridades federales y estatales tengan un foro permanente de diálogo de negociaciones a través de los cuatro órganos de la coordinación que son:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la cual se celebra anualmente, y en la misma culminan los estudios y trabajos realizados durante el año, y se toman las decisiones que definen los cambios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la marcha del mismo.
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por ocho tesoreros y el secretario de Hacienda y Crédito Público, al que sustituye el subsecretario de ingresos. Se reúnen bimestralmente o con más frecuencia de acuerdo con las necesidades y la urgencia de las tareas en materia de coordinación.
3. El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas que proporciona apoyo técnico y capacitación, así como información a las entidades federativas y municipios.
4. La Junta de Coordinación Fiscal, integrada por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos hacendarios de las ocho entidades federativas que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

³² *Ibid.*, artículo 11-A.

CONCLUSIÓN

La Ley de Coordinación Fiscal, al fijar las reglas de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecer las participaciones que corresponden a las entidades federativas y municipios en el ingreso federal, y dar las bases para la delegación de funciones de administración de ingresos federales a las autoridades fiscales locales, imprime congruencia a los ordenamientos hacendarios de los tres niveles de gobierno, evita la doble y triple imposición y fortalece a las haciendas locales y municipales para así permitir a todas las autoridades hacer frente a sus respectivas responsabilidades.