

III. DERECHO FISCAL

LA COORDINACION FISCAL Y LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA EN MEXICO

Comentarios a las reformas de 1982 a la Ley de Coordinación Fiscal

Uno de los aspectos más relevantes de la actual circunstancia política es el de lograr una efectiva descentralización de la vida nacional tanto por motivos de justicia, como de eficacia y eficiencia de la acción del Estado. Es importante señalar la necesidad de coordinar la descentralización en el esquema jurídico-político del federalismo con la planeación del desarrollo, que es el medio indispensable para que el país pueda alcanzar estadios superiores de desenvolvimiento y atender a la consecución de una mayor equidad distributiva en el ingreso. Este proceso de descentralización debe efectuarse en el marco del Estado de Derecho, en el más estricto apego a la legalidad, dejando de lado los esquemas tecnocráticos simplistas, que provocan la ineficacia jurídica y la ineficiencia de la gestión administrativa. Esto es importante aclararlo en virtud de que aunado a la tradicional centralización financiera que ha padecido el país, desde el centro se han implementado en los últimos años varios programas de desarrollo regional que hacen caso omiso de la división jurídico-política del territorio del Estado mexicano. Así se pretende impulsar un desarrollo regional que ignora a los estados y a los municipios. Es por esto que resulta fundamental estimular los mecanismos de fortalecimiento del federalismo, para que éste sirva de base a un desarrollo regional más equilibrado.

Desde un punto de vista esquemático, el sistema federal es una forma de organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico-política, intermedio entre el Estado central y la Confederación de Estados. Este esquema de organización territorial es combinable con diversas formas de gobierno, sin embargo en México ha estado vinculado a las corrientes más democráticas a lo largo de su historia política. El país ha estado estructurado la ma-

yor parte de su vida independiente como Estado federal, sin que en la realidad haya existido el grado de descentralización necesario que caracteriza a una federación, lo cual es parcialmente explicable en función de la intervención estatal en la economía realizada a través de los órganos federales.

Un aspecto fundamental de la centralización nacional ha sido la distribución de los recursos financieros, particularmente de los fiscales, entre los diversos niveles de gobierno en el Estado federal. De esta distribución depende, en buena medida, la suficiencia financiera necesaria para la consolidación, así como la base material para la consecución de la autonomía política de las entidades federativas.

En México la estructura tributaria ha sido insuficiente para cubrir las enormes necesidades de financiamiento a nivel nacional, dadas las magnitudes que se requieren en una nación con profundas desigualdades sociales. Además ha sido ineficaz como coadyuvante en la corrección de la inequidad distributiva. Asimismo se ha presentado un constante déficit presupuestal de la federación y en muchos casos ha sido ancestral el deterioro de las haciendas públicas estatales y municipales. En forma paralela se han acentuado los fenómenos de concentración regional por lo que se debe realizar una profunda reforma fiscal desde la perspectiva del federalismo y simultáneamente una enérgica política de descentralización de la vida nacional.

Pero estas acciones no son suficientes, y sólo son parte integrante de un proceso más general que es la planeación del desarrollo. El reto es articular un Sistema Nacional de Planeación eficaz, flexible y democrático en el marco del Estado de Derecho, y en ese contexto fortalecer a los estados y a los municipios.

El fortalecimiento de los niveles inferiores del gobierno en el contexto de la planeación del desarrollo implica precisar las diversas funciones de gobierno de la federación, los estados y los municipios y con base en esa determinación distribuir los recursos financieros. Este es el medio, y uno de los objetivos prioritarios es lograr un desarrollo regional más equilibrado en el marco del federalismo. No se trata, como se aseveró al principio, de estimular el desarrollo regional a través de mecanismos que hagan caso omiso de la división territorial que prescribe el sistema jurídico, tomando como base solamente la conformación económica regional, ya que eso es transgredir el orden jurídico y omitir a los órganos constituidos con la representación regional.

El desarrollo regional es la condición y base del desarrollo global. En-

tendemos el proceso de desarrollo como el crecimiento substancial y sostenido del producto con una distribución equilibrada de sus beneficios. La política del desarrollo va de lo general a lo particular, de lo nacional a lo regional, de lo total a lo sectorial y son estos ámbitos específicos la base de la pirámide del desarrollo integral. Son las partes las que nutren la noción de la globalidad en una relación recíproca en ambos sentidos, del centro a la periferia y de la periferia al centro.

El proceso de desarrollo se integra por un conjunto de comportamientos que se componen desde un punto de vista vertical por la serie de actividades económicas que conforman el proceso productivo del país y analizados horizontalmente por las regiones económicas que integran el conjunto territorial. En la medida en la que el crecimiento logre tanto vertical como horizontalmente ser equilibrado, uniforme y continuo, gran parte de las premisas primordiales del proceso de desarrollo estarán siendo cumplidas, su definición última se logrará y el mecanismo distributivo, asentado sobre la base de una actividad y un producto repartido sectorial, personal y regionalmente.

En la perspectiva regional es fundamental combatir la concentración, ya que es absurdo que en un país de casi dos millones de kilómetros cuadrados y con una población de 67 500 000 habitantes aproximadamente se concentren en el 0.07 por ciento del territorio nacional que es el área metropolitana de la Ciudad de México, el 25 por ciento de la población total; el 45 por ciento de los habitantes ocupados; el 50 por ciento del potencial manufacturero; el 55 por ciento de la inversión pública federal en bienestar social y el 75 por ciento de las escuelas profesionales. Además problemas de concentración similares se presentan en Guadalajara y Monterrey.

En síntesis, el desarrollo regional debe basarse en la estructura federal, estar enmarcado en el contexto de la planeación del desarrollo y subordinado al principio de legalidad característico del Estado de Derecho. Esto implica el incremento de la descentralización a través del fortalecimiento de los estados y municipios. El proceso enunciado conlleva que la distribución de los recursos financieros entre federación, estados y municipios debe ser realizado en función de las responsabilidades de cada uno de esos niveles de gobierno.

En el proceso de descentralización financiera ocupa un lugar particularmente relevante la ley de Coordinación Fiscal que para 1982 contiene algunas reformas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Algunos antecedentes de esa norma son las Convenciones Nacionales Fis-

cales de 1925, 1933 y 1947, así como la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, y varias reformas a la norma suprema de 1934 y en 1942.

Las reformas de 1982 a la citada Ley de Coordinación Fiscal tienen, según la exposición de motivos, el objeto de perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Entre estas reformas destacan: El establecimiento de nuevas formas de armonización en materia de derechos, en lo relativo al impuesto federal sobre adquisición de inmuebles y los impuestos locales sobre traslación de dominio. Además se incrementa en un 0.5 por ciento el Fondo General de Participaciones y se triplica el Fondo de Fomento Municipal para los municipios de aquellas entidades que decidan coordinarse en materia de derechos.

Por otra parte, en atención a las reformas a la fracción VII del artículo 117 constitucional se amplía a los estados y a los municipios la posibilidad de afectar sus participaciones no solo por obligaciones contraídas con instituciones de crédito mexicanas, ahora se tratará de instituciones nacionales de crédito, sino también a favor de personas morales de nacionalidad mexicana, como son contratistas y proveedores de los estados y de los municipios, señalándose que las mismas se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con lo anterior se abroga el "Registro de los compromisos que adquieran las Entidades Federativas con garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales" de 20 de junio de 1935.

Si efectuamos una breve descripción de la Ley, encontramos los siguientes aspectos relevantes: El capítulo I que trata de las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, señala en el artículo 1o. que esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El artículo 2o. autoriza a la SHCP para celebrar convenios con estados para integrar así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Así, los Estados y el Distrito Federal podrán participar en la distribución proveniente de los siguientes fondos:

1o.) El Fondo General de Participaciones que se integra con el 13.0 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por

concepto de impuestos. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades federativas convengan en derogar al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Además el Fondo General de Participaciones se adicionará con el 0.5 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos, del cual participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquéllos se coordinen en materia de derechos. El artículo 3o. establece el criterio para distribuir los recursos que correspondan a cada entidad.

2o.) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se integra con el 0.5 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos. El artículo 4o. de la Ley señala que el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuirá entre las entidades para favorecer a las más depauperizadas, a través de la fórmula de que aquellas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio respectivo.

Además las entidades federativas participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca. Asimismo en los productos de la federación relacionados con bienes o bosques nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50 por ciento de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de su explotación así como de bosques nacionales.

En el caso de los impuestos adicionales de 3 por ciento sobre el impuesto general de importación, el 3 por ciento sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados y el 2 por ciento en las demás exportaciones se participan a los municipios en la siguiente forma, según el artículo 2o. A:

1) El 95 por ciento de los impuestos adicionales del 3 por ciento sobre el impuesto general de importación y 2 por ciento sobre el impuesto general de exportación a aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la im-

portación o exportación que los causen.

II) El 95 por ciento del impuesto adicional de 3 por ciento sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados a todos los municipios del país en la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1o. El 10 por ciento a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que lo cauce;

2o. el 90 por ciento se destinará a integrar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá conforme al mismo criterio aplicable al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los estados que se coordinen en materia de derechos.

En cuanto a la recepción por parte de los municipios de las participaciones a que tengan derecho, los tres últimos párrafos señalan las siguientes reglas:

1o.) Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal según lo establecido por las legislaturas locales, pero garantizando que no sea menos a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir;

2o.) En el caso de que los gobiernos estatales retengan las cantidades a que tenga derecho el municipio, la federación las entregará directamente descontándolas del monto total que correspondan al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;

3o.) Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II inciso a, subinciso 1 se pagarán por la federación directamente a dichos municipios.

El artículo 6o. se refiere a las participaciones federales a los municipios y señala que las provenientes del Fondo General y del Financiero Complementario de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al Estado, el cuál habrá de cubrirselas. Asimismo señala que las legislaturas de los Estados establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general. Se añade que las entidades federativas informarán y pagarán a cada uno de sus municipios el monto de las participaciones que les correspondan, incluyendo las relativas al Fondo

de Fomento Municipal y cualquiera otra que se les otorgue, con la misma periodicidad con que la federación lo haga respecto de ellos.

En cuanto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal descrito en el capítulo II de la Ley, el artículo 10o. señala que la forma de adhesión de los Estados al Sistema es mediante convenio que celebran con la SHCP, el cual deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También se establece este requisito para dar por terminado el convenio. El mismo artículo aclara que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación con algunos ingresos de la federación. El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por otra parte el último párrafo del artículo 10o. de la Ley reconoce que los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

El artículo 10 A contiene los lineamientos para la Coordinación en materia de derechos, y enumera los conceptos por los que las legislaturas de los estados no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales. Aclara esta disposición que para los efectos de coordinación se consideran derechos, aún cuando tengan denominaciones distintas en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derechos conforme al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Ingresos de la federación. Pero en el caso de los Derechos, es factible no coordinarse sin perjuicio de seguir participando en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La propia Ley reproduce las consecuencias en caso de violación a la fracción XXIX del artículo 73 de las fracciones IV a VII y IX del 117, o de la fracción I del artículo 118, todos ellos de la norma suprema, o bien en caso de incumplimiento del o de los convenios celebrados con la SHCP. En estos casos, la Secretaría oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá disminuir las participaciones 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. También se establece que la entidad que no efectúe la corrección correspondiente en un plazo de tres meses dejará de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las cantidades que se reduzcan en una entidad en los términos del precepto comentado incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

El artículo 12o. establece el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento de alguna de las partes. El órgano competente para dirimir las controversias es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 Constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. El capítulo III se refiere a la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación. El capítulo IV y último de la Ley se refiere a los organismos en materia de Coordinación Fiscal:

- 1o.) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales,
 - 2o.) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y
 - 3o.) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Además se establecen varios artículos transitorios que desarrollan algunos aspectos contenidos en los artículos reformados.

En suma, algunas de las modificaciones recientes más relevantes a la Ley de Coordinación Fiscal son las siguientes:

1o.) Se abroga el Decreto relativo al Registro de los Compromisos que adquieran las entidades federativas con garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales de 20 de junio de 1935;

2o.) Se preve el Reglamento del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios;

3o.) Se efectúan reformas para el fortalecimiento del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

La reflexión final consiste en la necesidad de correlacionar la coordinación en los ingresos con los gastos públicos. Esto es, de distribuir los ingresos fiscales en función de las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, con pleno respeto de la estructura federal, en un plano de concertación de las potestades legislativas entre las entidades federativas y la federación, pero en el marco de la planeación del desarrollo. El reto es la planeación del desarrollo en el marco del Estado de Derecho, con pleno respeto de las instituciones jurídicas.