

INDICE

PRESENTACIÓN

INTRODUCCION

I. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE INGRESOS

- a) Participaciones Federales
- b) La Recaudación Federal Participable
- c) El Fondo General de Participaciones
- d) El Fondo de Fomento Municipal
- e) La Reserva de Contingencia
- f) Otras Participaciones a Estados y Municipios
- g) Las Participaciones Federales a Municipios por Parte de las Entidades Federativas para 2003 y sus Criterios de Distribución
- h) Avances, Retrocesos y Pendientes en Materia del Sistema de Participaciones

II. LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL

- a) Introducción
- b) Origen y Naturaleza de la Colaboración Administrativa
- c) La Importancia Funcional y Recaudatoria de la Colaboración Administrativa y su relación con las Participaciones Federales
- d) Evolución de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos
 - a. Materias y Funciones Dadas en Administración
- e) Indicadores de Eficiencia y Eficacia Derivados de la Función de Fiscalización Concurrente y Otras Funciones de Recaudación y Cobranza en la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal
- f) Incentivos Económicos por las Actividades de Administración Fiscal Derivadas del CCAMFF
- g) Los Anexos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF). Su Evolución
- h) Las Actividades de Capacitación en el Ámbito de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.
- i) Avances, Retrocesos y Pendientes en Materia de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

III. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO

- a) Introducción
- b) Antecedentes de la Coordinación en Gasto
- c) Los Fondos de Aportaciones Federales: Origen y Estructura
- d) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- e) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- f) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

- g) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- h) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- i) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- j) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
- k) Otros Recursos Federales Transferidos a los Estados y Municipios
- l) Evolución de la Coordinación en Gasto Público Federalizado en Cifras
- m) Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
- n) Gasto Federal Reasignado
- o) Avances, Retrocesos y Pendientes en Materia de Coordinación en Gasto

IV. La Coordinación Intergubernamental en Materia de Deuda Pública

- a) Antecedentes
- b) Acciones para Impulsar y Reformar el Federalismo Fiscal en Materia de la Deuda Pública en México
- c) Reformas al Marco Normativo
- d) Evaluación de las Constituciones y de las Leyes Estatales de Deuda Pública
- e) Revisión de las Constituciones Estatales
- f) Normas Preventivas Incluidas en las Leyes Estatales de Deuda Pública
- g) Nuevos Mecanismos de Financiamiento y Condiciones Crediticias
- h) Esquema de Calificación de la Deuda Pública
- i) Otras Alternativas de Financiamiento
- j) Evolución de la Deuda Pública
- k) Estructura de la Deuda Pública
- l) Perspectivas en materia de garantías en la contratación de empréstitos
- m) Avances, Retrocesos y Pendientes en Materia de Deuda Pública

V. LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

- a) Antecedentes
- b) Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- c) Composición y Funcionamiento de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- d) Composición y Funcionamiento de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- e) Composición y Funcionamiento del Indetec
- f) Composición y Funcionamiento de la Junta de Coordinación Fiscal
- g) Los Grupos de Trabajo y Técnicos como Instrumentos de Apoyo en Operación de los Organismos del Sistema
- h) Composición y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo
- i) Composición y Funcionamiento de los Grupos de Técnicos
- j) Avances, Retrocesos y Pendientes en Materia de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

ANEXOS

INTRODUCCION.

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. Sobre el concepto de federalismo, se pacta entre las entidades la constitución de un orden superior de gobierno con el objetivo principal de formar una nación única y gestionar el desarrollo de cada una de ellas, fines que se han venido cumpliendo.

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. Recursos que habrían de sustraerse de las fuentes impositivas existentes y controladas por la provincia, que como un recurso importante tenía la confiscación y el crédito público, puesto que las prevenciones acordadas en la Constitución de 1824, fueron en su mayoría perentorias y sujetas a luchas intestinas del país.

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 1824¹, 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. En decreto complementario a la Ley de Rentas, publicado en septiembre del mismo año, se preveía la intervención por la federación de las oficinas de renta de aquellos estados que incumplieran con el pago del contingente. Esta ley fue abrogada constitucionalmente, conservándose el contingente.

Con la Ley de Clasificación de Rentas de septiembre de 1857, en la que los ingresos se definieron como generales y estatales, correspondiendo las generales a la federación (que incluían los derechos de importación, exportación, tonelaje, mejoras materiales, internación y amortización, derechos de circulación de monedas, entre

¹ Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil, El Federalismo y la coordinación fiscal, UNAM, México, 1981, pp 62-63.

otras), las que correspondía a los estados comprendían, la mitad de los derechos de traslación de dominio y los derechos de contrarregistro, contribuciones a la propiedad raíz, alcabalas, patentes sobre giros mercantiles, contribuciones sobre artículos de lujo, etc. Es decir, a través de ella se concedieron a la federación competencia fiscal ilimitada, en tanto que los estados podían fijar todo tipo de gravamen, con la limitante de que no se opusieran a la Constitución y a las leyes fiscales federales; además de establecerse un Contingente del 20% de las rentas de los estados para completar el gasto público federal. En un intento de delimitar estas fuentes, bajo el régimen centralista Santa Ana, se expidió en 1853 un decreto de gobierno sobre la Centralización de las Rentas Públicas y otros que declaró los ramos que formarían el presupuesto y en el que se indicaban las rentas del erario delimitando las nacionales de las municipales. Con el objeto de limitar de manera precisa los campos sobre lo que la naciente Federación y los gobiernos de la provincia deberían de actuar, 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 1917² 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

² Principales características de la hacienda pública: el gobierno federal crea gran cantidad de impuestos, entre ellos el impuesto federal del timbre que gravaba más de cien materias diferentes, los gobiernos estatales tenían muchos impuestos (en algunos casos más de 57) impuestos, además de los impuestos municipales.

reservados en todas aquellas facultades que no se encuentren expresamente reservadas a los funcionarios federales en la constitución³. El marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los ordenes de gobierno, lo que ha traído consigo la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país. Antes de hacer referencia a lo que serían los primeros intentos de coordinación fiscal en México, es importante recordar que el sistema tributario operante se distinguía por la multiplicidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, dando lugar a un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, por la existencia de demasiadas leyes fiscales, frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria en ámbitos distintos. Un ejemplo típico de esto fueron las famosas alcabalas, que afectaban el comercio entre estados, prohibidas constitucionalmente, pero existentes de hecho hasta 1980, ya que en la cláusula tercera del Anexo 3 (Apoyo al Sistema Alimentario Mexicano), se señala que “El estado se obliga a retirar, a más tardar, al 31 de diciembre de 1980, las denominadas casetas fiscales establecidas en sus caminos, vías generales de comunicación o en cualquier otra ubicación”.

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 Fiscales⁴, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios. Las reformas constitucionales de 1942 establecieron lo que sería el germen de un sistema que en la actualidad tiende a generalizarse como es el sistema de participaciones a los Estados y Municipios en el rendimiento de algunos impuestos federales. Resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal fue la adopción de la idea de establecer un sistema en el que la federación y los Estados aprovecharan las fuentes tributarias en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar la concurrencia impositiva (la que constitucionalmente está permitida), sino el de controlarla y orientarla unificadamente entre ambos ordenes de gobierno. Resultado de estos esfuerzos fue el nacimiento y establecimiento de un esquema de

³ La falta de delimitación constitucional de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los distintos ámbitos de gobierno con potestad tributaria, obedece al deseo del constituyente de que prevaleciera el principio de que cada nivel de gobierno estuviera en condiciones de cubrir por sí mismo, sus necesidades financieras, a la vez que se buscaba que prevaleciera la soberanía y autonomía de los Estados en lo concerniente a su régimen interior, y con ello que no se sometiera la potestad tributaria de un ámbito de gobierno a la de otro.

⁴ En esa época se realizaron tres Convenciones Nacionales Fiscales: 1925, 1933 y 1947. Asimismo se realizaron tres Convenciones Nacionales de Causantes: 1947, 1948 y 1950.

coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles⁵ 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 impositiva⁶), aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal más sólidos y efectivos.

El sistema de coordinación fiscal ha descansado en el sistema de participaciones, al que se le ha considerado como el punto toral, ya que mediante él el gobierno federal ha compartido la recaudación de determinados ingresos federales entre las entidades y municipios, recursos denominados participaciones. En los años anteriores a 1979, las entidades Un aspecto que influyó en la necesidad de reformar el sistema de participaciones fue el hecho observado por las entidades de que el principal impuesto coordinado (ISIM), del que provenían el mayor monto de participaciones, perdía fuerza frente al dinamismo que otros impuestos federales, lo que se reflejaba en que no obstante que las participaciones aumentaban en su cuantía año con año, en términos relativos, las participaciones venían disminuyendo en proporción respecto a la recaudación federal, así durante el año de 1975 las entidades recibieron 16.3 millones de pesos que equivalían al 13.14% de la recaudación federal total; para el año de 1978, las participaciones ascendieron a 36.2 millones de pesos (un crecimiento del 122% en 3 años), que representaban el 12.5% de la recaudación federal total (disminución del 4.87%).

Es entonces cuando nace la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno. Al respecto, se puede señalar que en 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano que fortalecieron y propiciaron el nacimiento del SNCF y los elementos jurídicos que se surgen con él. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismo que establece sus lineamientos en una nueva “Ley de Coordinación Fiscal (LCF)⁷”, cuya vigencia se da a partir de 1980⁸ y en el “Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación

⁵ Es en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en el que se presenta el primer Convenio sobre rendimientos de la recaudación de un impuesto (sistema de participaciones 60% federal y 40% estatal) y la obligación de participar un porcentaje de la participación a los municipios del Estado.

⁶ Cabe aclarar que según el Informe de 1988, la Suprema Corte de Justicia, Primera Parte, Pleno 1989, páginas 802-7, la múltiple tributación no es anticonstitucional.

⁷ La primera Ley de Coordinación Fiscal fue la de 1953.

⁸ La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entra en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entra en vigencia a partir del primero de

Fiscal” creado para tal efecto, instrumento que establece las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas.

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

Cabe señalar que a lo largo de estos 24 años, la coordinación fiscal en México ha experimentado una evolución propia, misma que cubre diferentes etapas y hechos que bien vale la pena revisar a la luz del impacto y la influencia que éstos han tenido en el presente y que seguramente tendrán en lo futuro.

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)⁹ a cambio de recibir participaciones federales, reglas que fueron establecidas, tanto en el Convenio de Adhesión como en la Ley de Coordinación Fiscal¹⁰, 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

enero de 1980. El capítulo quinto “De los fondos de aportaciones federales” entró en vigencia el primero de enero de 1998.

⁹ En el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a estos impuestos se les señala como “diversas leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación”, ello porque la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios entró en vigor el primero de enero de 1991, con excepción de las disposiciones contenidas en los incisos A, B y C de la fracción I del artículo 2º de la misma, que entró en vigor el primero de enero de 1982.

¹⁰ El cuerpo del Convenio de Adhesión desde su firma en 1979, solo ha sufrido una modificación en 1981, con la entrada en vigor del Anexo 4, permaneciendo inamovible desde esa fecha.

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 de 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.

PRESENTACIÓN.

El pasado 20 de agosto del 2003 se celebró el encuentro entre el Presidente de la República y los Gobernadores o Representantes de los gobiernos de las 32 Entidades Federativas, en el cual surge la emisión de la Convocatoria para celebrar la Primera Convención Nacional Hacendaria.

En el citado documento se acordó su celebración con miras a orientar y conducir los trabajos de la misma, entre otros propósitos, hacia a una reforma fundamentada en criterios claros y precisos en la materia, que generen una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

Dicho proceso, en la primera de sus cuatro fases, contempla la formulación, por parte de la Coordinación Técnica de la Convención, de una serie de trabajos preparatorios que ofrezcan información en la que los participantes se apoyen para fundamentar y presentar sus propuestas.

Así, el presente trabajo sobre la Coordinación y Colaboración Intergubernamental, obedece al objetivo fijado de producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales, en esta materia.

De esta manera, el documento aprobado por el Consejo Directivo de Convención, pretende describir de manera concreta los aspectos más representativos de la Coordinación y Colaboración Intergubernamental que en materia hacendaria ha imperado en México, abordando desde los antecedentes más inmediatos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hasta la situación que actualmente guarda.

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

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

Cabe señalar que este trabajo fue elaborado por los miembros de la Coordinación Técnica, a cuyos autores se cita al final del documento.

CONSEJO DIRECTIVO

COORDINACIÓN TÉCNICA