

EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Gestación y crecimiento de la tendencia general hacia la integración del poder de crear recursos.* 1. *Patrones de distribución de ingresos y de atribuciones.* A. *Separación del poder de crear recursos.* B. *Integración del poder de crear recursos.* 2. *Federalismo cooperativo; Integración en materia de ingresos.* 3. *Federalismo y solidaridad nacional.* II. *Desarrollo del patrón de integración de recursos en México.* 1. *Convenios únicos de coordinación* 2. *Convenios únicos de desarrollo.* 3. *Comités promotores del desarrollo económico de los estados y comités estatales de planeación para el desarrollo.* 4. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982.* 5. *Ley de Planeación.* A. *Sistema Nacional de Planeación* B. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.* III. *Gestación y evolución de la coordinación fiscal hasta 1987; Integración en materia de ingresos.* A. *Afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federadas.* B. *Régimen de participación de impuestos.* IV. *Conclusión.* V. *Bibliografía.*

I. GESTACIÓN Y CRECIMIENTO DE LA TENDENCIA GENERAL HACIA LA INTEGRACIÓN DEL PODER DE CREAR RECURSOS

1. *Patrones de distribución de ingresos y de atribuciones*

En el campo de las finanzas el problema crucial es repartir ingresos limitados para satisfacer necesidades inagotables, por lo que deben vincularse las exigencias de gastos, la facultad de crear recursos hacendarios, y la posibilidad de disponer de arbitrios idóneos para cumplir las atribuciones de cada nivel de gobierno, ya que para garantizar el ejercicio de éstas, la asignación de medios debe coincidir con la distribución de competencias. El patrón de repartición del poder financiero entre los distintos niveles de gobierno depende de las circunstancias históricas del génesis y desarrollo de cada sistema político, y además, los esquemas de distribución de entradas y responsabilidades entre las entidades constitutivas de la federación y ésta, están sujetas a modificaciones que las reajustan de acuerdo con las necesidades mutables y los objetivos financieros, económicos y sociales que reclaman las circunstancias.

A. *Separación del poder de crear recursos*

El reconocimiento constitucional de autonomía fiscal que garantiza a ambos niveles de gobierno la facultad de crear ingresos en forma autárquica es inherente al ejercicio de la independencia de una y otra administración, por lo que la separación del poder de crear ingresos corresponde a la organización del federalismo clásico. Los modelos de separación de poderes fiscales, sea por concurrencia o delimitación de fuentes de ingresos, se caracterizan por el reconocimiento de la autonomía de la federación y de sus partes integrantes y por la complejidad del sistema fiscal que crean.

a. *Delimitación de fuentes de ingreso*

Conforme a este sistema la Constitución organizaba la descentralización del poder financiero demarcando de manera estricta la competencia fiscal de cada nivel de administración al señalarle en exclusiva sus propias fuentes de ingresos —fijando taxativamente¹ las competencias de cada uno de ellos, o señalando límites para uno de los niveles de gobierno, generalmente el federal, dejando al otro aplicar todos los impuestos no reservados expresamente a aquél—² dando tanto a los poderes federados como al poder federal el dominio absoluto de sus finanzas, sin que las entidades federativas quedaran bajo el control o la autoridad del gobierno federal y sin que tuvieran más limitaciones que las que establecía la propia Constitución.

Si era difícil determinar normativamente qué actividades públicas correspondían a cada uno de los niveles de gobierno de modo que pudieran ser ejercidas independientemente por uno y otro, más arduo era preservar en la práctica esa dicotomía. Cuando el crecimiento de las comunidades y de sus relaciones comerciales abatieron las barreras que aislaban a las demarcaciones políticas, y sobre todo cuando las crisis económicas y la eclosión de las reivindicaciones sociales hicieron impres-

¹ La Constitución de la India —1950— reparte rigurosamente las fuentes de recaudación entre el Estado federal y los estados federados; pero al mismo tiempo faculta a aquél a aplicar tributos sobre materias no enumeradas como exclusivas de sus partes constitutivas, y a determinar la base gravable, las tasas y a veces la forma de recaudación de los gravámenes que deben retornar a las entidades federadas.

² Conforme al texto constitucional de 1874 los cantones suizos en su calidad de estados soberanos pueden aplicar todos los impuestos, menos los escasos gravámenes atribuidos expresamente a la federación; pero a través de múltiples revisiones ésta ha sido autorizada a percibir muchos impuestos más.

cindible la existencia de un poder rector fuerte y general, se hizo patente lo irrealizable tanto de la aspiración de determinar inmutablemente las relaciones entre la federación y sus miembros, como de la pretensión de restringir las facultades fiscales de la federación al ejercicio de algunas materias limitativamente definidas, y por lo mismo lo quimérico de la división tajante y perentoria de las funciones públicas que establecían las estrictas normas originales de las constituciones decimonónicas y anteriores. Aun en las federaciones sobrevivientes del siglo XIX: Estados Unidos, Suiza, Canadá y Australia, las atribuciones federales han experimentado una expansión desmesurada y el gobierno federal ha obtenido facultades concurrentes que en principio ejerce en forma complementaria al poder de las jurisdicciones federadas.

b. Concurrencia fiscal

La imposición coincidente de ambos niveles de gobierno sobre las mismas fuentes de ingresos —excepto algunos gravámenes, especialmente al comercio exterior, que se reservan a la federación— entraña en todo caso una doble tributación e implica también falta de homogeneidad, lo que significa irregularidades administrativas, financieras, políticas y económicas —agravadas si las entidades entran en competencia de ventajas fiscales para atraer a su territorio materia gravable creando paraísos fiscales—, que encierran una discriminación entre los contribuyentes e impiden la marcha normal del comercio y de la industria al poner obstáculos a la libre circulación de individuos, mercancías y capitales dentro del territorio nacional. Este procedimiento crea un sistema fiscal muy complejo, fragmentado y hasta irracional, y suponiendo que no obstaculice el desarrollo del sistema impositivo de la federación, sí impide una política coyuntural global.³

B. Integración del poder de crear recursos

Si alguna vez las federaciones estuvieron formadas por economías diferentes, hoy ya no pueden considerarse de ese modo, sino como un agregado económico compuesto de regiones disímiles que integran una unidad. Esto ha hecho necesaria la integración fiscal, que implica la crea-

³ Fue el sistema originalmente establecido en las constituciones de Estados Unidos —1788— y Australia —1901—. Actualmente, en Estados Unidos existe de hecho un deslinde del ámbito de imposición de cada nivel de gobierno, y en Australia la federación tiene el control fiscal.

ción uniforme de ingresos controlada por la federación, y la distribución entre ambos niveles de gobierno de los ingresos comunes. Conforme ha avanzado la evolución del federalismo fiscal,⁴ tanto en los gobiernos originalmente basados en la delimitación de funciones, que han adoptado elementos del sistema de concurrencia fiscal, como en los fundados en éste que han recogido principios de aquél —sin que ni uno ni otro procedimientos se hayan anulado entre sí, y sin que ninguno de ellos haya impedido la supremacía del poder federal—, se han infiltrado normas del método de integración hacendaria, y conforme han ido aceptándose medidas de agregación de los ingresos públicos, el régimen de bifurcación de poderes fiscales ha ido debilitándose.

La integración de la facultad de crear ingresos está contenida en algún grado en la constitución de todos los regímenes federales modernos, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, a partir de la cual las políticas fiscal y monetaria han venido siendo utilizadas como reguladoras de la economía. Sea por revisión constitucional o interpretación judicial —en Suiza, Alemania Federal, Australia, Estados Unidos y Canadá— o recurriendo a soluciones de origen contractual —en Canadá—, han ido ampliándose los poderes federales, alterando las disposiciones constitucionales en materia de competencias, dando a la federación fuentes más productivas de imposición o delegándole facultades exclusivas de las entidades federativas. En algún grado “en la hora actual la totalidad de las federaciones practican sistemas de comunidad de ingresos cuyo desarrollo ilustra la interdependencia de las colectividades y de sus recursos en el Estado intervencionista moderno”.⁵

La tendencia vigente es a ejercer un procedimiento combinado de asignación de recursos, conforme al cual las jurisdicciones regionales tienen, por una parte, potestad limitada para crear entradas y, por la otra, facultades para utilizar libremente ingresos producidos por un sistema financiero común⁶ de cuyos rendimientos tienen derecho a participar.

⁴ En Austria, donde la integración del poder de crear ingresos es desde 1948 muy completo, las leyes sobre relaciones financieras y perecuación se aprueban periódicamente después de consultas entre la federación, los *länder* y sus comunas.

⁵ Anastopoulos, Jean, *Les aspects Financiers du Fédéralisme*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Bibliothèque de Science Financiere, 1979, p. 170.

⁶ De acuerdo con las reformas constitucionales de 1969, en Alemania Federal los rendimientos derivados de los gravámenes más importantes —impuesto sobre la renta, sobre sociedades e ingresos mercantiles— son comunes a ambos niveles de gobierno. La Constitución suiza fija el porcentaje de repartición de algunos de los ingresos atribuidos a la confederación.

Con este procedimiento que ha reconocido la interacción de las influencias mutuas entre ambos niveles de gobierno, y que a través de un sistema de negociaciones y consultas asocia de manera formal o informal a las colectividades interesadas en la elaboración del plan financiero nacional, se ha desembocado en la cooperación financiera, fundamento del federalismo fiscal moderno, que evita la existencia de una multitud de núcleos independientes de decisión respecto a la creación de ingresos; pero el que todas las fuentes de recaudación o una parte considerable de ellas sean monopolizadas por la federación es contrario al principio federal clásico de autonomía en la interdependencia que preconiza la libertad de acción y la autonomía interna de las entidades entre sí y con respecto a la federación, porque priva a las jurisdicciones federadas de la facultad de hacerse de recursos propios —aunque se les asegure con un sistema permanente de realización de convenios la disposición con independencia de la federación de ingresos suficientes que les corresponden como privativos y les garantizan el cumplimiento de sus atribuciones— con la consiguiente declinación de su poder, base del federalismo clásico.

La tendencia actual realza más la complementariedad y la colaboración, generando un orden en el que el ejercicio coordinado de los poderes entraña la transferencia de atribuciones de las jurisdicciones federativas a la federación. Para preservar el patrón poliárquico federal, la integración financiera se funda en la coordinación de los estatutos hacendarios de los distintos niveles de gobierno. Este régimen de cooperación —que abarca tanto a los preceptos legales como a los organismos administrativos— se cumple por la gestión concertada de los servicios públicos, la homogeneidad o coordinación de las prácticas administrativas, la concordancia de las reglas y decisiones presupuestarias, y la uniformidad o coordinación de los sistemas fiscales, lo que permite dar cohesión a las facultades atribuidas a los gobiernos federal y federados.

La amplitud de la integración depende de las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas de la evolución de cada gobierno. Los sistemas más extensos y completos en materia de coordinación de disposiciones e instituciones financieras entre los distintos niveles de administración, surgen y evolucionan más espontáneamente en las federaciones integradas —en las que se admite la existencia de una autoridad federal poderosa— que en las federaciones disgregadas o descentralizadas, en las que la aceptación de la facultad de concertación ejercida por la federación es incipiente y los instrumentos de armonización financiera em-

brionarios; pero aun en ellas crece paulatinamente la tendencia a reconocer que las prerrogativas financieras de las entidades federativas deben insertarse en la política presupuestaria y en las instituciones hacendarias del poder federal.

2. *Federalismo cooperativo*

El enfrentamiento con la realidad obligó a que el concepto de federalismo clásico —tradicional, liberal, pretendidamente inmutable y legalista— diera paso a una noción evolutiva que ha llegado a la coordinación de las medidas hacendarias y de las instituciones financieras que afectan a la nación como un todo, a través del enlazamiento del total de los medios disponibles y del conjunto de las acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

Lo que hace posible conciliar la noción tradicional de federalismo con sus manifestaciones actuales es considerar su doble calidad: como estructura estática está dada con pretensión de permanencia por el orden constitucional; pero con el objeto de corregir la falta de adecuación entre esa organización invariable y las circunstancias mutables, como proceso es una progresión ilimitada de acuerdos concluidos entre la federación y sus entidades constitutivas en paridad de condiciones, en el que la posibilidad de que las comunidades participantes subsistan depende de su capacidad de transacción en los campos estratégicos del poder.⁷

Entre los principios del federalismo como proceso está el concepto de cooperación que se manifiesta en pactos de colaboración y coordinación, de manera que las decisiones —se trate de procurar metas nacionales o de impulsar acciones regionales— se tomen mediante acuerdos que permitan a las partes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía primordial de todas ellas. Es el proceso federal el que hace posible cumplir la máxima capital del federalismo: “tanta descentralización como es posible, y tanta centralización como es necesaria”.⁸ Desde esta perspectiva, la fórmula federal no es nunca concluyente, sino un modelo perpetuamente regenerado.

⁷ May, R. J., *Federalism and Fiscal Adjustment*, Oxford University Press, 1969, cit. por Anastopoulos, *op. cit.*, nota 5, p. 413.

⁸ Lamontagne, “Le Federalism Candien. Evolution et Problemes”, Quebec, 1954, cit. por Anastopoulos, *op. cit.*, nota 5, p. 414.

El sistema fundado en establecer nexos entre las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno y entre ellas y el gobierno federal sobre la base de la complementariedad de sus facultades y de sus obligaciones, partiendo de la búsqueda de soluciones coordinadas para los problemas comunes, se conoce como federalismo cooperativo. Este procedimiento permite que autoridades independientes ejerzan asociadas sus atribuciones para dejar que cada nivel de administración se sirva recíprocamente de las aptitudes del otro, entendiéndose que “las unidades gubernamentales son partes mutuamente complementarias del mismo mecanismo de gobierno del que todos los poderes tienden a realizar los fines corrientes de gobierno, conforme a su capacidad de hacer frente a problemas concretos”.⁹

De esta manera, en el ámbito de las finanzas, la cooperación es empleada para flexibilizar los dispositivos financieros del federalismo clásico, facilitar la implantación de políticas económicas generales y conferir homogeneidad al desempeño de las atribuciones y obligaciones de las jurisdicciones federativas. Al intervenir el gobierno federal en las materias proverbiales de las entidades federadas asociado a ellas, coadyuvándolas, su colaboración implica la previa aceptación de la autonomía de las colectividades adherentes al plan de colaboración, que pueden defender sus intereses y negociar ajustes de la política común a sus condiciones particulares.

Así entendida, la cooperación entraña la acción coordinada en tareas determinadas y aprobadas de mutuo acuerdo por las autoridades respectivas, por lo que no significa el abandono del régimen federal ni su sustitución por una modalidad de la organización unitaria descentralizada, sino un estadio en la evolución del sistema federal acorde con las necesidades y atribuciones del Estado moderno, en el que los vínculos que —respetando la autonomía de cada jurisdicción— asocian a la colectividad nacional con las comunidades regionales se basan en compromisos entre ambos niveles de gobierno que unen sus esfuerzos y recursos para organizar en común sus políticas y acciones.

La cooperación financiera intergubernamental que es factor fundamental del federalismo moderno, se manifiesta en un proceso continuo de celebración de pactos, actual aún en los sistemas federales en los que se da un alto grado de integración.

⁹ Corwin, E. S., cit. por Anastopoulos, *op. cit.*, nota 5, p. 413.

Integración en materia de ingresos

En la organización federal vigente se conserva un orden estatal soberano, conforme al cual las autoridades federales recaudan de sus contribuyentes ingresos para el erario federal, al mismo tiempo que existen jurisdicciones federadas facultadas para servirse de arbitrios propios, o al menos bastantes para cubrir sus necesidades, sin que exista potestad de la federación que le permita corregir las leyes o reglamentos emitidos por las entidades federativas ni su aplicación.

La integración del poder financiero en materia de impuestos puede alcanzarse a través de la armonización vertical y horizontal de gravámenes, o de la participación regional en los impuestos nacionales.

a. Armonización tributaria

La armonización vertical de impuestos consiste en concatenar o fusionar los gravámenes nacionales y regionales, y la armonización horizontal en uniformar los regímenes fiscales de las entidades subnacionales. La forma más efectiva de armonización tributaria es la que implica ambas manifestaciones.

1) *Armonización vertical.* La armonización vertical se realiza por la concatenación de tributos y por la fusión de impuestos.

a) *Concatenación de tributos.* La concatenación de tributos consiste en vincular o enlazar las contribuciones de ambos niveles de gobierno recurriendo al crédito¹⁰ contra el impuesto nacional de los gravámenes cubiertos en el nivel regional; o en convenir ambos niveles de administración en aplicar los mismos tributos, respecto a los cuales en el nivel subnacional se respetan las reglas establecidas en el nivel nacional tocante a la estructuración de los tributos y a la determinación de la base gravable, correspondiendo a las diferentes jurisdicciones que lo forman fijar los casos de exención, la composición de las tarifas y el monto de las tasas.¹¹

b) *Fusión de gravámenes.* Existe fusión de gravámenes cuando respecto a contribuciones del mismo tipo, se amalgaman las disposiciones de ambos niveles de gobierno y la imposición regional se lleva a cabo

¹⁰ En Estados Unidos desde los años treinta, y en Canadá desde 1962, se ha permitido el crédito del total o parte de los tributos regionales contra el impuesto nacional.

¹¹ En Suiza existen programas de armonización fiscal por lo que respecta a la imposición al ingreso y a la riqueza.

aplicando sobre la misma base gravable, tasas adicionales a los impuestos federales.

2) *Armonización horizontal*. Existe armonización horizontal¹² cuando en todos los gobiernos del nivel subnacional se aplican regímenes fiscales fundamentalmente similares, con lo que se obtiene una afinidad impositiva.

b. Participación de impuestos

La participación regional en los ingresos obtenidos por el gobierno nacional entraña el compromiso de éste de repartir a los gobiernos subnacionales una porción de los rendimientos de los tributos señalados por la constitución o la práctica como gravámenes comunes.¹³ Conforme al sistema de participación, lo que se divide entre el gobierno nacional y los subnacionales no es la potestad de crear ingresos, sino los recursos indispensables para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones. Este método —que implica una subordinación de las entidades regionales al gobierno nacional— permite alcanzar la homogeneidad fiscal y evitar la múltiple imposición, así como obtener un financiamiento similar de los servicios públicos y una nivelación de recursos entre jurisdicciones prósperas y atrasadas a través de medidas de perecuación vertical y horizontal establecidas con base en la capacidad fiscal y en las necesidades financieras de las diferentes comarcas.

En las federaciones nacidas de la desmembración de Estados originalmente unitarios —Alemania Federal, Austria, y los países formados por la desintegración de las colonias europeas en América, Asia, África y Oceanía, incluidas Australia y Canadá aunque se crearon por anexión de comarcas— los gobiernos subnacionales dependen más de la participación en ingresos comunes; en las federaciones clásicas, formadas por agregación de territorios —Suiza y Estados Unidos— el poder regional de crear recursos es más extenso.

Perecuación.¹⁴ La sobrevivencia de la comunidad nacional exige aliviar las disparidades regionales de recursos o las diferencias en el ren-

¹² En Canadá las provincias han acordado con el gobierno nacional uniformar la base gravable del impuesto sobre la renta; sobre este mismo impuesto, en Estados Unidos los estados han adoptado la base federal.

¹³ En Alemania Federal la participación en el impuesto sobre la renta y en el impuesto sobre sociedades está fijada por la Constitución; pero respecto al impuesto sobre ingresos mercantiles la fijan las leyes presupuestales federales.

¹⁴ Sustantivo derivado del latín *per aequare*, igualar en grado extremo.

dimiento de los impuestos —o ambas— que experimentan las jurisdicciones que a causa de su menor desarrollo económico adolecen de una aptitud restringida para obtener ingresos que les permitan autofinanciar los servicios que deben prestar. Independientemente de proceder a corregir las causas de la desigualdad económica entre las distintas circunscripciones aplicando una política de desarrollo regional a largo plazo, para atenuar esas diferencias es indispensable derramar ayuda financiera en beneficio de los distritos menos favorecidos.

Lo anterior hace necesario crear un instrumento para reparar la heterogeneidad en la capacidad financiera de las distintas zonas, tratando de que todas ellas estén en condiciones de prestar un nivel de servicios aceptable —dado el estándar nacional— sin que sus contribuyentes se vean obligados a soportar un grado de presión fiscal excesivo en relación con el existente en otras comarcas, de modo que el esfuerzo fiscal sea equivalente en todas las partes constitutivas del país, para lo que deben establecerse —como medida a corto plazo— transferencias intergubernamentales de fondos efectuadas de unas entidades a otras, o del gobierno nacional a las distintas jurisdicciones.

a) *Perecuación horizontal y vertical.* Atendiendo al gobierno que efectúa las transmisiones de numerario —que en cada caso tienden a distintos objetivos—, se denomina perecuación horizontal¹⁵ la que se realiza de unos gobiernos regionales a otros, de aquellos que por su situación financiera tienen mayor capacidad para obtener ingresos que aquellos que por su escasas fuentes de actividad económica están menos desarrollados. Y si con el fin de compensar el desequilibrio provocado entre la administración nacional y las distintas circunscripciones del nivel regional como consecuencia de que los impuestos aplicados por aquél producen más rendimientos, el que efectúa la entrega de fondos es el nivel nacional a las distintas jurisdicciones que integran el país, se trata de perecuación vertical.¹⁶ Haciendo por medio de ésta partícipes de recursos más elásticos al crecimiento económico a los gobiernos regionales, se trata no tan sólo de lograr una redistribución más justa de ingresos entre las distintas áreas geográficas y económicas —proporcionando ayuda financiera a las comarcas más necesitadas, o más fiscalmente presionadas— sino de reconocerles en principio su autonomía al ampliar su base financiera. El otorgamiento de fondos del gobierno na-

¹⁵ Instaurado desde 1949, el sistema más perfecto de perecuación horizontal es el de Alemania Federal.

¹⁶ Dado el alto grado de integración del poder fiscal en la federación, Australia es el país que ha ido más lejos en la perecuación vertical.

cional a las administraciones subnacionales conlleva la redistribución de responsabilidades, trasladando parte de ellas a éstas, dándole así más independencia y disminuyendo la tendencia a concentrar el poder en el gobierno nacional.

Las transmisiones mencionadas son necesarias tanto para subsanar el desequilibrio económico derivado de las diferencias en la capacidad fiscal de cada una de las distintas circunscripciones, como para corregir los desajustes entre las funciones que cada nivel de gobierno debe desempeñar y los ingresos con los que para el efecto cuenta cada uno de ellos. En tanto permite al gobierno nacional intervenir a fin de obtener la igualdad relativa de recursos entre las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, constituye una manifestación de la integración de las finanzas públicas.

b) *Normas para la distribución de las transferencias.* La búsqueda de igualdad de recursos financieros entre jurisdicciones económicamente fuertes y débiles, implica un conocimiento previo de la situación hacendaria de cada una de ellas respecto a las normas aceptadas para evaluar sus condiciones, atendiendo sea a las diferencias de recursos financieros conforme a un índice de la capacidad financiera —de la aptitud para producir los ingresos necesarios para cumplir sus atribuciones—;¹⁷ sea a las necesidades financieras,¹⁸ considerando el índice de costo relativo de los programas de servicios públicos que ejecuta; sea a la conjugación de ambos principios.

La utilización de los criterios de capacidad financiera y de necesidad financiera, o aún mejor, la relación de los dos preceptos —el de igualación de recursos financieros y el de nivelación en cuanto a exigencias financieras en servicios públicos— permite diseñar fórmulas de perecuación adecuadas a las circunstancias de cada país, combinando elementos de ambos en un enfoque global que encara tanto el ángulo de las demandas pecuniarias originadas por la exigencia de prestar un grado determinado de servicios públicos, como el del apremio de nivelar los recursos financieros, considerando a la vez tanto las presiones fiscales netas —las cargas fiscales regionales y los beneficios de los servicios pú-

¹⁷ En Suiza se distingue entre cantones con capacidad financiera fuerte, promedio y débil, y según el grupo al que pertenecen reciben subvenciones escasas, promedio o elevadas.

¹⁸ En Australia, la Comisión de Subvenciones de la mancomunidad ha recurrido a la noción de necesidad financiera para justificar la fórmula de perecuación vigente desde 1973.

blicos de ellas derivados— como la aptitud de cada jurisdicción para financiarlas.

3. *Federalismo y solidaridad nacional*

Instaurar nuevas relaciones intergubernamentales horizontales y verticales para corregir los efectos de la estructura del poder financiero y económico del conjunto de unidades políticas integrantes del país y de la del gobierno federal, es una característica importante del federalismo moderno, porque la existencia de medidas que compensen efectivamente la tendencia del capital a concentrarse en las zonas más competitivas y que permitan aliviar la presión fiscal y liberar recursos para inyectar en la economía regional, es un requisito para el desarrollo concorde de cualquier conjunto de regiones integrado política y económicamente; ya que privadas de aplicar políticas económicas y fiscales adecuadas para atraer empresas que realicen actividades productivas que den base a una mayor recaudación, las comunidades con menor potencia económica soportan más duramente los efectos de la integración económica y monetaria al mercado común nacional.

El surgimiento y desarrollo de la idea de solidaridad nacional —del concepto de que es un derecho de las colectividades económicamente más débiles el que mediante un esfuerzo complementario de compensación de las desigualdades financieras interregionales la carga hacendaria total sea soportada en común— implica reconocer la doble connotación del requisito de proporcionalidad y equidad en los gravámenes requeridos para satisfacer los gastos públicos, que se relaciona no sólo con la habilidad tributaria individual de los contribuyentes de cada jurisdicción, sino también con la capacidad económica de las comunidades de las que forman parte, que deben proporcionar en un nivel comparable los mismos servicios cubriéndolos con un esfuerzo fiscal equiparable al de las restantes circunscripciones; por lo que entraña procurar la igualdad de todos los habitantes del país respecto al suministro de los servicios públicos, independientemente de su residencia y de su contribución al financiamiento de las cargas públicas.

II. DESARROLLO DEL PATRÓN DE INTEGRACIÓN DE RECURSOS EN MÉXICO

Partiendo de preceptos constitucionales¹⁹ que establecen la concurrencia fiscal entre la federación y los estados si se acepta la interpretación de la Suprema Corte —y si no se admite su razonamiento, arrancando de normas que prescriben la delimitación de funciones, convertida en concurrencia por dicho tribunal—²⁰ el federalismo fiscal mexicano, encuadrado en el marco de la colaboración intergubernamental que ha venido perfeccionándose hasta llegar al Sistema Nacional de Planeación Democrática, ha seguido un proceso evolutivo que ha desembocado en la integración hacendaria.

1. *Convenios únicos de coordinación*²¹

Partiendo de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 y de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1947, se inició la celebración de convenios de coordinación fiscal y de colaboración administrativa en materia fiscal entre las entidades federativas y la federación. Las modalidades que se encontraban establecidas en estos últimos acuerdos diferían y no fueron igualadas hasta 1974. En 1978 —dentro del marco de los convenios únicos de coordinación— se celebraron los convenios uniformes de coordinación fiscal para asegurar la homogeneidad de los sistemas de administración de los impuestos federales objeto de los mismos y para establecer un trato igual para los contribuyentes por parte de las diversas autoridades.

Los mencionados convenios únicos de coordinación que se realizaron en 1977 se referían no sólo a la materia fiscal, sino que tenían por objetivo básico fortalecer la modernización del sistema federal e impulsar la planeación para la evolución armónica de las diversas regiones del país, conjuntando y articulando los esfuerzos hasta entonces dispersos

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXIX.

²⁰ Resolución al amparo administrativo en revisión 294/54, citado en la página 1313 del tomo II de la compilación *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, hecha por Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, México, UNAM, 1984.

²¹ Acuerdo por el que el Ejecutivo federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo federal y a los Ejecutivos estatales de manera concurrente, así como aquellos de interés común. *D.O.* de 6 de diciembre de 1976.

en un gran número de acuerdos celebrados respecto a diversas materias por las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal con las distintas autoridades estatales. Al dar las bases para la coparticipación de los tres niveles de gobierno en la planeación y establecer además los principios para la coordinación intergubernamental y para la conformación de un sistema nacional de planeación, fueron la raíz de éste.

2. *Convenios únicos de desarrollo*²²

A partir de 1981 el marco normativo para la operación del modelo de desarrollo compartido, lo proporcionó el Convenio Único de Desarrollo, que contenía las características y compromisos del proceso de integración nacional, y que abarcó, como su antecesor, tanto la armonización de acciones en materias concurrentes entre el gobierno federal y los estados, como la de aquellas de interés común. La mencionada integración requiere de la coparticipación y de la corresponsabilidad en las tareas de desarrollo, y para que cada una de las partes implicadas —federación y estados— contara con la capacidad para cumplir su cometido, era necesario previamente vigorizar a cada una de las entidades que forman la unidad nacional. Por eso el citado convenio estableció la descentralización de la administración tributaria y la coordinación fiscal, e incluyó medidas para el robustecimiento de las haciendas estatales y municipales.

En dicho documento se establecieron programas de inversión descentralizada para la transferencia de fondos a los gobiernos locales —bien fuera por transmisión de numerario que el Ejecutivo federal hiciera a los gobiernos de los estados, por aplicación directa de capital que realizara aquél con cargo a los recursos previstos en sus programas, o por encargo a los gobiernos estatales y municipales de la administración pública federal— así como esquemas, mecanismos y procedimientos para la acción coordinada de las dependencias federales y de las autoridades locales para la realización de proyectos para el desarrollo de regiones, sectores o productos que los estados consideraran medulares, haciendo que, a la vez que impulsaban el desarrollo local, las entidades participaran en la ejecución directa de los programas de gobierno federales para el logro de los propósitos nacionales.

²² Convenio Único de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado de Veracruz, D.O. de 21 de noviembre de 1984.

3. *Comités promotores del desarrollo económico de los estados y comités estatales de planeación para el desarrollo*²³

Para realizar el proceso de programación y presupuesto tanto de los planes y acciones comprendidos en los convenios únicos de desarrollo, como en los proyectos estatales y en los esquemas de acción federal, se contaba ya con los comités estatales de planeación para el desarrollo, que bajo responsabilidad jurídica y política estatal eran los responsables de proponer a los Ejecutivos de ambos niveles de gobierno los sistemas de inversión, gasto y financiamiento. Estos comités habían sustituido en 1981 a los comités promotores del desarrollo económico de los estados, creados entre 1971 y 1975 por la federación como un instrumento de planeación regional para coordinar a las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel local, y que desde 1977 servían también como órganos de consulta a los gobiernos locales para asesorarlos en la planeación y programación estatal.

4. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*²⁴

Con el fin de definir la estrategia global del desarrollo económico y social, y partiendo del análisis del marco macroeconómico a través de la determinación de políticas regionales y urbanas alcanzar los objetivos planteados y precisar el impacto de las acciones en la distribución del ingreso mediante el señalamiento entre otras acciones de la política fiscal, se preparó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que en forma sistemática definió los objetivos, los instrumentos, los recursos y las acciones gubernamentales, iniciando así la planeación integral.

5. *Ley de Planeación*²⁵

Con base en toda esa experiencia previa gradualmente adquirida durante decenios, se promulgó en 1983 la Ley de Planeación para coordinar las actividades de planeación del Ejecutivo federal con las de las

²³ Decreto por el que se crea el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Querétaro, *D.O.* de 30 de abril de 1974. Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, *D.O.* del Gobierno del estado de Yucatán, de 12 de febrero de 1981.

²⁴ Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, *D.O.* de 17 de abril de 1980; versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, *D.O.* de 17 de abril de 1980.

²⁵ *D.O.* de 5 de enero de 1983.

entidades federativas; para fijar los objetivos, las estrategias y la antelación con que las distintas necesidades serán atendidas para su resolución; para establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales en el futuro se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo; y para asignar responsabilidades y recursos.

Esta Ley faculta al Ejecutivo federal a convenir la coordinación con los estados y municipios a efecto de que coadyuven en la planeación nacional, a definir los procedimientos de dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno, a dar los lineamientos metodológicos para realizar las actividades de planeación y para la elaboración de los programas regionales, y a fijar la participación de las dependencias del gobierno federal que actúan en las entidades federativas. Asimismo, sienta las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

A. *Sistema Nacional de Planeación*

El Sistema Nacional de Planeación es el conjunto de principios que relaciona a las dependencias y entidades de la administración pública entre sí, las enlaza con las autoridades locales, y asocia a ambas jurisdicciones con los sectores social y privado para llevar a cabo la planeación nacional, abarcando todos los aspectos de la actividad del país: económicos, administrativos, sociales, culturales y políticos.

B. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*

De acuerdo con la citada Ley, el Plan de Desarrollo 1983-1988²⁶ contiene el marco general de los objetivos nacionales, y en su elaboración cada dependencia de la administración pública federal intervino respecto de las materias que le competen —la Secretaría de Hacienda respecto a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia— y coordinó el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondió a las entidades paraestatales que se agrupan en su sector; asimismo, elaboró los programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que prestaron las entidades del sector y los gobiernos

²⁶ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, D.O. de 31 de mayo de 1983. Madrid, Miguel de la, "Mandato popular y mi compromiso constitucional, 1983-1988", *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados, asegurando la congruencia de los programas sectoriales con el Plan de Desarrollo y los programas regionales y especiales. En lo que se relaciona con la materia objeto de este trabajo, dicho Plan describe las perspectivas macroeconómicas posibles y el uso de los instrumentos globales de gasto público; y en atención a las necesidades de financiamiento define los lineamientos de las políticas de ingresos públicos, de subsidios, de deuda pública, crediticia y monetaria.

La integración es, pues, no una medida arbitraria, sino resultado del desarrollo de un largo y paulatino proceso evolutivo de la serie de soluciones dadas a los problemas originados por la densa imbricación de las actividades de los tres niveles de gobierno, y que en el desenvolvimiento propio de las funciones de las autoridades federales, estatales y municipales iban siendo tomadas según las circunstancias lo exigían y permitían, hasta que se hizo ineludible la organización de esta interpolación horizontal y vertical de las distintas jurisdicciones a través de la integración de funciones, manifestada en la coordinación de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo propuesta a los gobiernos de los estados en los convenios únicos de desarrollo, enmarcados por la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación.

III. GESTACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL HASTA 1987

Integración en materia de ingresos

Salvo que el nivel de prestación de los servicios públicos difiera como consecuencia de la autonomía estatal, un alto grado de uniformidad en su suministro es esencial para prevenir desajustes sociales y políticos. Si se considera que todas las entidades han de proporcionar el mismo tipo de servicios y cuando menos un nivel satisfactorio de abastecimiento, y que han de financiarlos con las recaudaciones fiscales originadas en sus respectivos territorios, dadas las diferencias en la extensión de las bases tributarias que pueden gravar, con un mismo nivel de carga fiscal los residentes de algunos estados disfrutarán de un mejor nivel de servicios u obtendrán ese grado de prestación con un esfuerzo fiscal menor.

En cumplimiento del principio de solidaridad nacional, la obligación de coadyuvar de manera proporcional y equitativa al ejercicio del gasto público de los tres niveles de gobierno,²⁷ no se circunscribe a los contri-

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31, fracción IV.

buyentes individualmente considerados, sino a éstos como integrantes de las comunidades políticas que constituyen el país. Por esto es objetivo prioritario de la actividad gubernamental el equilibrio de la presión fiscal a cargo de la población de la nación como un todo, para que el conjunto de los residentes del territorio nacional disfrute de un nivel de servicios cuando menos aceptable, financiado con un esfuerzo fiscal equiparable al que existe en otros estados.

La coordinación fiscal —mediante la cual se integran los sistemas fiscales de la federación, estados y municipios, se fija la distribución de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno, y se establecen las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales— se funda en la colaboración de los tres niveles de administración. Como el ingreso tributario es el más importante de los recursos que permiten una sana economía presupuestal, para dotar a las diferentes jurisdicciones de autonomía suficiente para responder a las necesidades de su población se requiere de un sistema fiscal que dé orden y congruencia al conjunto de impuestos, permita que el nivel de gobierno que pueda administrarlos con mayor eficacia sea el que lo haga, y que distribuya racionalmente, de acuerdo con los programas presupuestados, los recursos captados en común por todos los niveles de gobierno.

La integración hacendaria se efectúa en México mediante la armonización horizontal encausada por la afinidad impositiva entre las jurisdicciones federadas, y principalmente por la participación estatal en los impuestos federales. De acuerdo con la primera, se adoptan en las leyes fiscales locales los principios de la legislación federal. Conforme a la segunda, los estados suspenden o derogan sus tributos a cambio de recibir una participación en los ingresos producidos por la aplicación en su territorio de los impuestos federales.

A. Afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federadas

Para estimular a los estados a uniformar sus tributos sobre adquisición de inmuebles y lograr así una armonización horizontal respecto a este gravamen, la federación deja en suspenso su impuesto sobre la materia en aquellas entidades que adopten los lineamientos básicos de la legislación federal en cuanto a base, desgravamiento y tasa. Como incentivo adicional, se concede a las entidades coordinadas respecto a este tributo, el 80% del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos —excepto aviones— que es administrado por los estados.²⁸

²⁸ Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles.

B. Régimen de participación de impuestos

La integración hacendaria adopta un procedimiento de distribución del ingreso federal en el que conforme al régimen establecido por la Ley de Coordinación Fiscal vigente desde el 1o. de enero de 1980, las entidades y municipios participan en los ingresos totales anuales de la federación por concepto de impuestos. Salvo la obligación de suspender o derogar los gravámenes locales contrarios al sistema de coordinación, aceptada por los estados al adherirse a dicho Plan, la participación —que constituye entre el 70% y el 95%²⁹ de los ingresos locales— está libre de condiciones.

La partición de los recursos se hace a través de tres instrumentos: el fondo general de participaciones, el fondo financiero complementario y el fondo de fomento municipal. Cabe aclarar que el término *fondo* no implica una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, sino que se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder de inmediato al pago de las cuotas correspondientes.

Las fórmulas originales de integración y distribución de los fondos se fijaron a través de un proceso de negociaciones entre la federación y todas y cada una de sus partes constitutivas. Las alteraciones efectuadas en ellas con posterioridad, han sido resultado de un procedimiento en el que las propuestas de modificaciones se han discutido en los órganos de coordinación —la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas— y autorizado por el pleno de las Asambleas Nacionales de Funcionarios Fiscales, en donde se encuentran representadas todas las entidades federativas y el Distrito Federal.

a. Fondo general de participaciones

Las percepciones participables son los ingresos totales anuales obtenidos por la federación, originalmente sólo por concepto de impuestos y a partir de enero de 1982 por los derechos —catalogados como impuestos al iniciarse el sistema de coordinación— sobre minería y sobre hidrocarburos, y por la extracción de petróleo y gas natural. El mismo

²⁹ Miguel Calzado, María Jesús de, *Las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980-1987)*, documento interno de la Secretaría de Hacienda, p. 6.

tratamiento convenido respecto a estos ingresos se aplica a los recargos fijados por el retraso en su pago.³⁰

1) *Antecedentes.* La Constitución reserva un limitado número de impuestos al gobierno federal; sobre éstos, por disposición constitucional,³¹ la federación debe dar participación a los estados. Las restantes fuentes de ingresos pueden ser gravadas por ambos niveles de administración, con la consiguiente múltiple imposición. Para atenuar los efectos de ésta fue desarrollándose paulatinamente un sistema de participaciones opcionales.

El derecho de los estados a compartir la recaudación federal a condición de abstenerse de gravar la misma materia, fue gradualmente consignado en numerosas leyes federales. Una vez comprobado que el impuesto local había sido suspendido o derogado, la Secretaría de Hacienda expedía una declaratoria reconociendo el derecho del estado a percibir una participación que de ordenamiento a ordenamiento variaba entre 1% y 30%. Los sistemas para otorgarla diferían también, en unos casos se entregaba a las entidades productoras, en otros a las consumidoras y/o se dividía entre ambas con distintos porcentajes. En ocasiones la ley federal establecía la porción mínima que de la participación estatal correspondía a los municipios, en otros casos se dejaba a las legislaturas locales su determinación.

Por lo que toca al impuesto general sobre las ventas y prestación de servicios, el procedimiento difería, pues se celebraron convenios entre la federación y los estados para fusionar los gravámenes federal y estatales y lograr así la armonización vertical de este tributo. La imposición estatal se llevó a cabo aplicando sobre la misma base gravable una tasa adicional a la del impuesto federal sobre ingresos mercantiles —derogado en 1980 por la Ley del Impuesto al Valor Agregado—.

En 1954 entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo principal no fue establecer normas para la distribución de participaciones —señalada en cada ley— sino determinar un régimen de control respecto al cumplimiento por parte de los estados de los compromisos asumidos al aceptar la coordinación. La función principal de la Comisión Nacional de Arbitrios —encargada de proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales— fue analizar sistemáticamente los ordenamientos fiscales estatales

³⁰ Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cláusula 2ª.

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73.

y municipales y proponer programas para hacer las modificaciones pertinentes si aquéllas incluían restricciones indebidas al comercio de estado a estado —prohibidas por la Constitución federal—³² o normas que implicaran cualquier forma de imposición a las fuentes de ingresos que los estados se habían comprometido a no gravar. Este fue el régimen que se aplicó hasta diciembre de 1979.

2) *Ingresos exceptuados de componer el fondo*. El fondo no incluye³³ la recaudación de 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 el derecho adicional del 5% sobre el impuesto a los hidrocarburos que se exporten; tampoco abarca el impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general de importación, ni el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación.

3) *Ingresos participables e ingresos asignables*. Para efectos del cómputo del porcentaje de recaudación federal que constituye el núcleo del fondo, se toma en cuenta —salvo las excepciones señaladas— la recaudación de todos los impuestos federales, realizada tanto por las oficinas federales de hacienda como por las tesorerías estatales; pero para efectos de la distribución del fondo se entiende por recaudación federal sólo la que es plenamente identificable³⁴ en cuanto a su origen, pues con el fin de determinar la fórmula individual de cada entidad para encontrar su coeficiente de participación, se le asigna la recaudación obtenida respecto a los impuestos cuya fuente puede identificarse con certeza en su territorio; pero si bien la distribución se hace atendiendo al monto de los impuestos asignables, el fondo se integra con un porcentaje de los impuestos participables, que son todos los gravámenes federales, sean o no asignables.

Convencionalmente se acordó considerar como asignables por ser su origen plenamente identificable, a una selección de impuestos especiales —los de mayor recaudación— respecto a los cuales se contaba con fórmulas probadas para averiguar su fuente por haber sido objeto de participación conforme al anterior régimen de coordinación, y a aquellos tributos que de acuerdo con los convenios de colaboración administrativa fueran administrados y recaudados por los estados. Constituyen el primer grupo los impuestos sobre producción y consumo de cerveza,

³² Fracciones IV a VII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2-A.

³⁴ *Idem*, artículo 3, fracción IV.

envasamiento de bebidas alcohólicas, compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, tabacos labrados, venta de gasolina y enajenación de vehículos nuevos. Integran la segunda categoría los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos —excepto aviones—, erogaciones por remuneración al trabajo personal, renta —en sus modalidades del entonces en vigor impuesto al ingreso global de las empresas causantes menores, prestación de servicios personales subordinados y causantes sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y conexas—, y al valor agregado.

4) *Composición del fondo general de participaciones.* Este fondo —que a partir de 1984 se ve disminuido en el 3% de su monto destinado a incrementar el fondo financiero complementario de participaciones— se integró originalmente con el 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación por concepto de impuestos —porcentaje ligeramente superior al 12% que conforme al antiguo régimen de coordinación representaron las participaciones de 1977 respecto a la recaudación federal— y ha experimentado varios aumentos hasta llegar a constituir el 17.43% ³⁵ de ellos.

Las adiciones, previstas unas en el texto original de la ley o en los convenios de adhesión, derivadas otras de modificaciones posteriores, tienen por objeto —excepto un caso, en que el incremento se ofrece también como estímulo— resarcir a las entidades por las pérdidas de ingresos propios al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación o al apoyar medidas federales adoptadas con posterioridad al establecimiento de éste. En casi todas las circunstancias se trata de medidas generales y obligatorias —si bien adoptadas previo consenso de los estados— y por excepción de medidas aplicables sólo a algunas entidades, y en una situación de manera potestativa.

Derivan de preceptos obligatorios aplicables a la totalidad de las entidades, los incrementos al fondo originados por la necesidad de compensar el decremento de ingresos ocasionado a los estados por el abandono de sus impuestos municipales y locales contrarios al Sistema de Coordinación Fiscal (1.58%); de indemnizarlos por la cesación del reembolso de los gastos de administración causados por la administración del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, derogado por la Ley del Impuesto al Valor Agregado (0.35%); y de reparar la merma de entradas por la derogación de impuestos locales y municipales en apoyo al Sis-

³⁵ Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 29, p. 27.

tema Alimentario Mexicano (1.27%). Todos estos incrementos fueron aplicables desde el inicio del sistema de coordinación.

Desde la distribución de participaciones de 1981 operaron también en forma general una indemnización por la supresión de la facultad de expedir pasaportes provisionales (0.2%), y otra por la limitación de las facultades de las legislaturas locales para gravar algunos rendimientos de capital (0.2%).

Derivan de preceptos aplicables sólo a algunas entidades la compensación especial (0.69%) convenida con los estados productores de petróleo por la modificación de las reglas para establecer conforme al régimen de coordinación anterior, su participación en el impuesto sobre el petróleo en el año que habría de servir de base para el cálculo de sus participaciones de acuerdo con el sistema que entraba en operación; y la restitución (0.50%) desde 1982 de la pérdida de recaudación por el cobro de derechos para incitar a los estados a coordinarse en esta materia y a abstenerse de mantener en vigor y de cobrar este tipo de contribuciones. Coordinarse en esta materia es potestativo para los estados.

El monto de las indemnizaciones se determina no como una cifra, sino como el porcentaje que esa suma representa en la recaudación federal —sólo en la percibida por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y sobre minería, en el caso del incremento distribuible entre los estados coordinados en materia de derechos—, para que no quede congelado en un guarismo sino que se incremente conforme lo hagan los ingresos federales.

5) *Distribución del fondo general de participaciones.* La ley considera dos etapas de distribución, una sólo para 1980 —año en el que se inició el sistema— y otra definitiva a partir de 1981; pero el régimen provisional se extendió a 1981 por lo que el permanente no entró en vigor hasta 1982.

a) *Régimen transitorio.* Su finalidad era mantener la situación que existía con anterioridad al nuevo procedimiento, pues cualquier cambio hubiera favorecido a unos estados y perjudicado a otros, y los que estuvieran en este caso no habrían aceptado adherirse al sistema, por lo que hubo de garantizarles que, en relación con la recaudación federal, percibirían el mismo porcentaje respecto al año base del cálculo —1979— que representarían las participaciones en impuestos federales y sus impuestos propios que suspendieran o derogaran. Al sumar todos los impuestos estatales y convertirlos en un porcentaje adicional del fondo

por una parte, y por la otra al incorporar en la fórmula individual de cada estado el monto de los generados en éste, el resultado fue que se les restituían íntegramente las cantidades que sacrificaban.

b) *Régimen definitivo*. Con el objeto de fomentar la actividad estatal se hace que los factores de participación varíen de acuerdo con el desarrollo económico y con la capacidad de recaudación de las entidades respecto a los impuestos federales administrados por ellas, medidos ambos por el incremento de los impuestos federales recaudados en ellas en comparación con los del año anterior, por lo que el concepto de impuestos asignables se incluye dos veces: una como denominador y otra como numerador —referidos al año para el que se efectúa el cálculo y al anterior—, de modo que de ser idénticos se anularían, lo que no ocurre si en el año para el que se hace el cómputo los impuestos asignables son más elevados que en el año tomado como referencia.

Debido a las discrepancias en las fechas reales de terminación de los ejercicios fiscales —a pesar de que los contribuyentes proporcionan informes referidos a años calendáricos—, la información no es definitiva y puede desfasarse por varios años, lo que obligaría a hacer ajustes retroactivos en las participaciones y a la devolución concomitante. Para impedirlo, en el cálculo de los factores de participación de 1983 se convino en utilizar la información de los años antepenúltimo y penúltimo a aquel para el que se hizo el cómputo.

Para darle validez objetiva y consistencia técnica a la fórmula para el cálculo de las participaciones, es menester depurar la información obtenida de los contribuyentes para dilucidar el monto de los impuestos asignables a cada entidad, lo que hace necesario considerar el tiempo requerido por la Secretaría de Hacienda para ejecutar las labores de extracción, recopilación, captura, revisión, análisis y validación de los datos proporcionados en las declaraciones. Por esta razón se convino en que a partir de 1984, para determinar el factor de participación estatal se emplee el dato de las participaciones recibidas en cada estado y el dato de los impuestos federales cobrados en la entidad en el segundo y cuarto años anteriores al ejercicio para el que se hace el cálculo, respectivamente; y para determinar el factor de recaudación federal, la cobranza de impuestos federales efectuada en el estado y en la república en el tercer año anterior a aquel para el que se hace el cómputo.

b. Fondo financiero complementario de participaciones

La Ley de Coordinación Fiscal estableció ese fondo con el objeto de

redistribuir recursos a los estados de menor desarrollo, y para institucionalizar la perecuación vertical en el sistema fiscal.

1) *Antecedentes*. Atendiendo a que la participación en los impuestos federales acentuaba las desigualdades económicas a nivel regional porque beneficiaba a las entidades que habían alcanzado un grado superior de desarrollo —que eran las que al generar impuestos federales en mayor cantidad percibían participaciones más elevadas—, para introducir un elemento de perecuación vertical en el sistema fiscal y así coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados económicamente más débiles, en 1978 —todavía durante la vigencia del anterior régimen de coordinación— con cargo a su presupuesto de egresos, la federación creó el fondo financiero complementario de participaciones para canalizar mil millones de pesos a las entidades federativas, que es el antecedente del fondo actual.

2) *Composición del fondo financiero complementario de participaciones*. Originalmente, el fondo se constituyó³⁶ con el 0.37% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación por concepto de impuestos, porcentaje que se elevó en 1981 a 0.50%. En 1984 —deslizando un esbozo de perecuación horizontal— las partes federativas consintieron en reforzarlo con el 3% del fondo general de participaciones, cuyo monto —pendiente de distribución— les pertenece, cantidad que se descuenta antes de proceder a su reparto entre ellas; y asimismo la federación convino en hacer una aportación adicional igual a la suma entregada por el conjunto de las entidades, con lo que el fondo de perecuación ha llegado a representar el 1.5%³⁷ de la recaudación federal total.

3) *Distribución del fondo financiero complementario de participaciones*. La fórmula original³⁸ previó que la participación de cada entidad fuera igual a una parte alícuota del 50% del fondo, más la proporción que en el 50% restante representara su factor de participación. La primera cantidad implicaba ya un cierto grado de nivelación, pues si bien la suma entregada a cada estado era la misma, la mayor parte de los impuestos recaudados —base de los recursos distribuidos— provenía de las entidades más desarrolladas, y para éstas la importancia de esas entradas respecto a sus ingresos era menor que para las entidades menos desarrolladas, característica puesta de relieve por la segunda parte de la fórmula al proceder a la distribución a modo de favorecer a los estados

³⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2, fracción II y cláusula novena del convenio de adhesión.

³⁷ Miguel Calzado, María Jesús de, *op. cit.*, nota 29, p. 57.

³⁸ Ley de Coordinación, artículo 4.

en los que habiéndose realizado menos gasto directo federal tenían mayor necesidad por lo que respecta a la prestación de servicios.

Pero al empezar a conocerse en la práctica los resultados de esta fórmula, fue notorio que perjudicaba a los estados carentes de recursos que a una población reducida aunaban un desarrollo exiguo, por lo que era necesario corregirla. Para 1981 se acordó proceder a la participación del fondo complementario de acuerdo con una fórmula combinada en la que cambió el peso específico de los elementos utilizados para el cálculo de la participación.

Conforme a la nueva fórmula de distribución, se redujo la importancia del prorrateo por partes iguales, disminuyó el valor del número de habitantes y se acentuó en razón inversa el de las participaciones recibidas del fondo general, que se tomaron en cuenta respecto de la determinación de los dos índices de distribución —para el cálculo del factor de percepción estatal por lo que toca al índice de distribución que atiende a ésta; y para la determinación de la erogación por habitante, por lo que hace al índice de distribución por población—.

Pero las inconformidades que suscitó la fórmula original las provocó también la segunda, por lo que desde 1984, atendiendo al dato de población que al inicio de cada ejercicio haya dado a conocer el Consejo Nacional de Población, se distribuye el fondo complementario en forma inversamente proporcional a la participación por habitante que del fondo general haya recibido cada entidad en el ejercicio de que se trate.

c. Fondo de fomento municipal

Con la finalidad de mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y de los puertos a través de los cuales se realiza el comercio exterior, sobre las tarifas generales aplicables a éste se crearon impuestos adicionales que constituyeron el patrimonio de las juntas federales de mejoras materiales —creadas en 1934 y liquidadas en 1978—, que tuvieron a su cargo la realización de obras y la prestación de servicios para el mejoramiento de dichas poblaciones. Desde su liquidación, para que los municipios en los que se localizan las aduanas pudieran hacerse cargo de esas actividades, la federación les otorgó directamente una participación en los mencionados tributos, motivo por el cual estos ingresos no entraron a formar parte de los fondos general y complementario de participaciones. El impuesto adicional sobre la tarifa de exportación se subdividió en 1980, creándose la tasa adicional de 1% para las exportaciones de petróleo —convertida en derecho adicional

sobre la exportación de hidrocarburos en 1983— y dejando una tasa adicional de 2% para las demás exportaciones.

1) *Composición del fondo de fomento municipal*. Como la exportación de petróleo se efectúa por un solo puerto, al municipio en el que éste está situado correspondió el total de la participación. Dado que no se justifica que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza del dominio público de la nación se concentrara en un solo municipio, se decidió que de la participación sobre el 95% del impuesto de que se trata correspondiera el 10% al municipio en cuestión y el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país, para lo que se creó el fondo de fomento municipal.³⁹

La aplicación de esos porcentajes se pospuso dos veces:⁴⁰ la primera hasta 1983 —destinando al fondo el 50% en 1981, y el 70% en 1982 y 1983—; luego hasta 1985 —constituyendo el fondo con el 50% en 1982 y con el 70% en 1983 y 1984—. En 1982, conforme a la Ley Aduanera, el impuesto se elevó a 3%, sujetándose el 1% original a esos porcentajes y canalizando el 2% restante íntegramente al fondo.

El desplome de los precios del petróleo en 1986 obligó a desvincular el fondo y la recaudación del citado gravamen, y a integrarlo desde 1987 con el 0.42% de los ingresos totales anuales obtenidos por la federación por concepto de impuestos así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos que se exporten —con exclusión del derecho extraordinario sobre éstos—. De este porcentaje el 30% constituye el fondo para ser distribuido entre todos los municipios del país, y el 70% se incrementa sólo para beneficio de los municipios que pertenecen a estados coordinados en materia de derechos.⁴¹

2) *Distribución del fondo de fomento municipal*. Siguiendo los lineamientos establecidos para el reparto del fondo financiero complementario de participaciones —el procedimiento constituye por tanto una medida de perecuación— la federación distribuye entre los estados el fondo de fomento municipal para que el monto total que las entidades perciban sea entregada a sus subdivisiones políticas de acuerdo con las normas determinadas por las legislaturas locales.⁴²

³⁹ *Idem*, artículo 2-A adicionado el 30 de diciembre de 1980, modificado en 1981, y reformas a los artículos 2 y 2-A en 1983, y al artículo 2-A en 1984 y 1986.

⁴⁰ Artículo décimo transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales para 1981; y artículo quinto transitorio de la misma ley para 1982.

⁴¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2-A.

⁴² *Ibidem*.

d. Régimen municipal de participaciones

Distribuidos según las normas que cada legislatura local determina, los municipios reciben, conforme a lo establecido en disposiciones federales, un porcentaje no inferior al 20% de las participaciones que al Estado del cual forman parte hayan correspondido en los fondos general y complementario de participaciones, y sobre el impuesto federal sobre uso y tenencia de vehículos recaudado en el estado en el caso de que esté coordinado respecto al impuesto sobre adquisición de inmuebles; así como el monto total de la suma que del fondo de fomento municipal haya percibido la entidad que integran.⁴³

Adicionalmente, los municipios reciben directamente de la federación participaciones sobre impuestos específicos al comercio exterior, sobre los derechos por el otorgamiento de concesiones en la zona federal marítimo-terrestre, y sobre las multas aplicadas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales.

1) *Participación en los impuestos sobre importación y exportación.* Al iniciarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se conservó del antiguo régimen de coordinación la práctica de que la federación diera a los municipios en los que están ubicadas las aduanas a través de las cuales se efectúan las operaciones de exportación e importación, participación directa sobre el 95% de los impuestos adicionales a las tarifas generales de exportación y de importación, motivo por el cual estos gravámenes tampoco se consideraron como parte de los ingresos federales por recaudación para efectos del cómputo de los fondos general y complementario de participaciones.

Al suprimirse el impuesto adicional sobre el impuesto general de importación en 1987, para efectos de la participación a los municipios fue sustituido por el 95% del 2.8% del impuesto general de importación y el 2% sobre el impuesto general de exportación; ese porcentaje, junto con el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten —excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos— y en su caso del impuesto adicional del 3% sobre la tarifa general sobre exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, están destinados a partir de ese mismo año a ser distribuidos entre todos los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que se rea-

⁴³ Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles; inciso b de la fracción IV del artículo 115 constitucional (reformado en 1982, con vigencia a partir de 1984); Ley de Coordinación Fiscal.

lice materialmente la entrada o salida de las mercaderías, y no sólo entre los que son sede de las aduanas.⁴⁴

2) *Participación en los derechos por el otorgamiento de concesiones en las zonas federales marítimo-terrestres.* De la suma por concepto de derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de las zonas federales marítimo-terrestres y de los inmuebles en ellas ubicados, el 80% corresponde a los municipios en cuyo territorio se localicen y que en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación, determinación y cobranza hayan efectuado la recaudación. Del remanente, 10% lo recibe el estado integrado por esos municipios.

3) *Participación en las multas aplicadas por autoridades administrativas federales distintas de las fiscales.* De las multas —sus recargos e indemnizaciones— aplicadas por autoridades administrativas federales que no sean de carácter fiscal, y que de acuerdo con las facultades delegadas en materia de administración tributaria sean cobradas por los municipios, la federación cede a éstos el 90%, y el 8% a los estados de los que forman parte.

IV. CONCLUSIÓN

Aunque la evolución del federalismo fiscal mexicano de alguna manera sigue la misma tendencia experimentada en el resto de las federaciones, las medidas en las que esa transformación se manifiesta no obedecen a un remedo lógico o extralógico de las adoptadas en otros países, porque la imitación resulta imposible. Aunque en todos los estados la evolución obedece a las mismas causas económicas, políticas y sociales, los efectos que éstas producen difieren en cada nación de acuerdo con el proceso histórico en el que han ido desarrollándose sus instituciones jurídicas y con la forma en que éstas han reflejado sus condiciones políticas y socioeconómicas. Aunque todos los países utilizan el mismo tipo de providencias, la organización y alcance de éstas difiere.

La permanencia del federalismo —como la de cualquier organización o institución gubernamental— depende de su capacidad de cambio y de su posibilidad de dar cabida a intereses disímiles y hasta contrarios. La evolución del federalismo fiscal en México es manifestación de esta

⁴⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2-A.

capacidad y del reconocimiento básico de la autonomía de las partes federadas, entendida ya no como ejercicio independiente de facultades, sino como desempeño coordinado de poderes siguiendo los principios de complementariedad y colaboración consignados en acuerdos concluidos entre la federación y sus partes constitutivas en paridad de condiciones, siguiendo un proceso de negociaciones que hacen de la fórmula federal un modelo perpetuamente renovado.

V. BIBLIOGRAFÍA

ANASTOPOULOS, Jean, *Les Aspects Financiers du Fédéralisme*, París, Librairie Général de Droit et Jurisprudence, Bibliothèque de Science Financiere, 1979.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, "Coordinación y colaboración intergubernamental en materia fiscal", *Anuario Jurídico VI*, México, UNAM, 1979.

———, "Modificaciones al régimen de distribución de los fondos de participación 1980-1981", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 48, septiembre-diciembre de 1983.

GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LÓPEZ, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984.

MADRID HURTADO, Miguel de la, "Mandato popular y mi compromiso constitucional, 1983-1988", *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

MIGUEL CALZADO, María Jesús de, *Las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación (1980-1987)*, documento interno de la Secretaría de Hacienda.

Leyes y decretos

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos estatales, de 6 de diciembre de 1976.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Convenio Único de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado de Veracruz, D.O. de 21 de noviembre de 1984.

Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, D.O. de 17 de abril de 1980.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *D.O.* de 31 de mayo de 1983.

Decreto por el que se crea el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Querétaro, *D.O.* de 30 de abril de 1974.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Planeación, *D.O.* de 5 de enero de 1983.

Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles.

Leyes que establecen, reforman y derogan diversas disposiciones fiscales para 1981 y 1982.

Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, *D.O.* de 17 de abril de 1980.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ