

Antecedentes de la Coordinación Fiscal

Martha Josefina Gómez Gutiérrez

En México se ha tenido el problema de forma permanente, desde que se constituyó como independiente en una Federación, de que no ha habido una descentralización financiera adecuada.

Desde el punto de vista tributario, se han tenido dobles y múltiples imposiciones, hasta llegar a nuestros días en que se ha buscado que las entidades federativas establezcan sus tributos, a la vez que la federación les entregue participaciones de las contribuciones que recauda y que corresponden a contribuyentes ubicados en el territorio de esas entidades federativas.

Aún cuando se ha establecido la forma en que se les asignan las participaciones a las entidades federativas, no se han logrado satisfacer las necesidades de las mismas y año con año vemos que incluso se comprometen pagos de deuda, mediante estas participaciones, en gran parte de los estados.

A continuación analizamos los antecedentes que se tuvieron para llegar a la coordinación fiscal, que de alguna forma ha servido de base para la participación en la recaudación de las entidades federativas y de la propia federación.

Forma en que se dividió México para lograr estos fines

Al imponerse la Constitución de Cádiz se convino en el establecimiento de diputaciones provinciales.

En mayo de 1821 se dividió México en 14 provincias independientes.

En 1823 existían jurídicamente o *de facto* 23 provincias con sus respectivas diputaciones.

Tanto el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 como los Tratados de Córdoba del 27 de septiembre de 1821, que consumaron la independencia, fueron centralistas y proscibieron las diputaciones provinciales; ya que el objetivo era evitar se efectuaran las reformas liberales de la Constitución de 1812.

El antecedente formal del federalismo mexicano fue la Constitución norteamericana de 1787 que ofreció soluciones concretas para establecer la estructura del poder con instituciones democráticas y republicanas y la organización del territorio del Estado, bajo el principio de descentralización.

El sistema federal en México, fue instituido jurídicamente por el Acta Constitutiva de enero de 1824, en la que, en los artículos 5, 6 y 7, se consideraba lo siguiente:

Artículo 5. Régimen republicano, representativo, popular y federal.

Artículo 6. La República se integraba por Estados independientes.

Artículo 7. Enunció las partes integrantes de la Federación.

Sin embargo, no se delimitaron los ámbitos de competencia fiscal entre los niveles de gobierno federal y los estados miembros, excepto por la prohibición a los últimos de establecer:

a) Derechos de tonelaje.

- b) Gravar las importaciones y las exportaciones sin consentimiento del Congreso General.

También encontramos en diferentes momentos de la vida de México la emisión de leyes llamadas de Clasificación de Rentas, que de alguna forma pretendían establecer competencias fiscales.

Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824

El Congreso constituyente se apartó del anterior criterio, cuando emitió la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824 en donde distribuyó las competencias fiscales.

Este problema fue debatido en el Congreso en 1823-1824. Algunas de las opiniones y considerandos al respecto son los que indican:

- Miguel Ramos Arizpe: que consideraba que no se debe gravar a unos estados más que a otros.
- Carlos María de Bustamante: indicaba que los estados deben contribuir proporcionalmente.
- Manuel Crescencio Rejón: a cada estado le correspondía establecer las contribuciones para cubrir la parte de los gastos.

La Ley de Clasificación de Rentas de agosto de 1824, tenía las siguientes características y consideraciones:

- Reservó a los estados las fuentes no atribuidas a la federación.
- Fijó una cantidad que debían cubrir a la federación las 16 entidades federativas existentes.
- Determinó como ingresos exclusivos de la federación:

- a) Los derechos de importación y exportación.
- b) El derecho de internación del 15% en puertos y fronteras.
- c) Los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora.
- d) La alcabala que pagaba el tabaco en los estados que se cosecha.
- e) La renta de correos.
- f) La renta de la lotería.
- g) La renta de las salinas.
- h) Las rentas de los territorios de la federación.
- i) Los bienes nacionales.
- j) Los edificios y oficinas de la hacienda pública.

Se emitieron también Decretos complementarios a la Ley de Clasificación de Rentas de 1824, que fueron publicados el 21 de septiembre de 1824 y fueron los denominados:

1. Reglas para la administración de la Hacienda Pública de la federación en los estados.- a través de las cuales se organizaron las oficinas de la hacienda federal a cargo de comisarios generales.
2. Medidas relativas a la clasificación de rentas.- que preveía que el gobierno federal pudiera intervenir la oficina de rentas, en caso de que un estado no pagara.

Constitución del 4 de octubre de 1824

Por otro lado, se emitió la Constitución del 4 de octubre de 1824, con las siguientes características y consideraciones:

- Ratificó el sistema federal.
- En materia fiscal no estableció ningún principio de distribución de ingresos.
- Abrogó la Ley de Clasificación de Rentas.
- Instauró el sistema de la coincidencia en materia fiscal, conservando el contingente que debían aportar las entidades federativas a la unión.
- Las únicas limitaciones al poder tributario de las entidades federativas, estaba en el artículo 132 constitucional, el cual prohibió establecer sin el consentimiento del Congreso federal, derechos de tonelaje o de puertos en general y gravámenes al comercio exterior (éstos hasta la expedición de la ley correspondiente).

La fracción VIII del artículo 161 ordenó que los estados enviaran ingresos y egresos de todas las tesorerías, con un informe de la situación económica y las recomendaciones correspondientes para incrementarlas.

En los años de 1835 y 1836

- Se revocó la estructura federal del Estado, sustituyéndola por el régimen central.
- El 23 de octubre de 1835, el Congreso emitió las Bases constitucionales que establecieran la República Unitaria Central.
- En diciembre de 1836 se emitieron las Siete Leyes Constitucionales (hasta 1941) que ratificaran el centralismo. Se abrogó la estructura federal, convirtiéndose los estados en departamentos.

Decreto de abril de 1837

- Se dispuso que el gobierno central siguiera percibiendo los ingresos que hasta entonces percibía.
- Facultó al Congreso para que determinara las rentas del gobierno.
- Persistieron los problemas financieros, recurriendo a contribuciones extraordinarias y a endeudamiento interno y externo.

En el año de 1843, se cambió al Congreso constituyente por Junta de Notables, quienes realizaron las siguientes acciones:

- Expidieron las bases de organización política de la República Mexicana, que ratificaron la estructura centralista y preservaron la organización departamental.
- En materia fiscal, se dividieron las rentas en generales y departamentales.
- La Ley reglamentaria se emitió el 6 de agosto de 1845, asignando las contribuciones directas a los departamentos y un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno federal.

Dentro de las facultades impositivas de los departamentos, se tenía que:

- Podían establecer gravámenes sujetos a la aprobación del Congreso nacional.
- Pero el Presidente podía suspender la recaudación de estos arbitrios informando al Congreso.

- Las asambleas departamentales debían aprobar los ingresos y los gastos municipales.

Sistema Federal

- En 1846 se vuelve al sistema federal, convocándose a una Asamblea Constituyente que expidió el Acta de Reformas de 1847, la cual confirmó el federalismo.
- En materia fiscal, se volvió a adoptar por la asignación de determinados ingresos para la federación y por otorgar a los estados todas las fuentes fiscales no reservadas a ella, como lo dispuso la Ley de clasificación de rentas de 1846.

Los gravámenes destinados al financiamiento de la federación eran los siguientes:

- Sobre el comercio exterior.
- El impuesto de 4% sobre moneda.
- Los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado e,
- Ingresos que se percibían en el Distrito Federal y en los territorios.

Se volvió a imponer un contingente a cargo de los estados para compensar por su amplio poder adquisitivo; en caso de incumplimiento se intervendrán las rentas respectivas.

Por ineficacia para cubrir déficit federal, se tomaron las siguientes medidas:

- En 1846 se privó a las entidades federativas de las contribuciones sobre fincas rústicas.
- En 1847 los impuestos directos pasaron a la federación (sobre la riqueza, casi siempre sobre inmuebles rurales y urbanos).

Bases para la administración de la república

Las bases para la administración en la república, se expidieron en 1853, con las que se instituye el gobierno central.

Centralización a favor del “supremo gobierno” de todas las contribuciones y rentas de los estados y territorios, pero los municipios siguieron percibiendo sus ingresos con base en las disposiciones establecidas con anterioridad

Establecimiento de contribuciones extravagantes

Derivado de los déficits desorbitantes se expide:

- En 1856 el Estatuto orgánico provisional de carácter federalista, estableciéndose como gravámenes exclusivos de la federación:
 - a) Los aplicables al comercio exterior
 - b) A la propiedad raíz
 - c) A la industria fabril

Constitución de 1857

Por lo que respecta a la Constitución de 1857, se tenía que:

- No distribuyó los ingresos entre la federación y los estados.
- Estableció los siguientes principios:
 - a) El Congreso federal podía establecer aranceles (según lo establecía el artículo 72 fracción IX).
 - b) Tenía facultades para impedir restricciones al comercio interestatal.
 - c) El poder tributario de la federación estuvo consignado en la fracción VII del artículo 72 (aprobar el presupuesto de la federación e imponer contribuciones para cubrirlo).

Ley de Clasificación de Rentas del 12 de septiembre de 1857

Se tiene una segunda Ley de Clasificación de Rentas en 1857 que consideraba:

- Subordinando el poder tributario de las entidades federativas a la federación.
- Consagró 2 clases de ingresos, los federales y los estatales.
- La competencia fiscal de la federación fue ilimitada.
- Se fijó un contingente del 20% de las rentas de los estados para completar el gasto público federal.
- El 17 de diciembre de 1957, se desconoció la Constitución a raíz del Plan de Tacubaya.

1958, 1959 y 1961

- En 1958 el grupo conservador nuevamente centralizó todas las rentas.
- En el aspecto fiscal, Juárez expidió en Veracruz en 1959, una circular en la que prescribía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro o industria y las profesiones se destinaran al financiamiento de los estados, en tanto que las contribuciones indirectas a la federación.
- Al triunfo de los liberales, en 1861 se instituyó la contribución federal

Imperio de Maximiliano

El Estatuto provisional del imperio de Maximiliano, centralizó todos los ingresos excepto los municipales, pero éstos serían decretados por el emperador con base en los proyectos establecidos por los ayuntamientos respectivos.

Ley de Clasificación de Rentas del 30 de mayo de 1868

En 1868, se emite una tercera Ley de Clasificación de Rentas:

- Abroga la de 1857
- Ratificó la contribución federal del 25%
- Señaló como ingresos federales:
 - a) Los provenientes del comercio exterior
 - b) Los derechos de amonedación, fundición y ensaye.
 - c) El papel sellado común
 - d) Los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos análogos.
 - e) Los impuestos establecidos en el distrito y territorios federales.
 - f) Los productos de todos los impuestos que estableciera el Congreso (Artículo 71 fracción VII).

Recursos extraordinarios

También derivado de los déficits que se tenían por los cuales llegaron a recurrir a la deuda tanto interna como externa, se establecían ingresos extraordinarios derivados del establecimiento de impuestos ocasionales.

- Impuestos Ocasionales, Ley del 12 de octubre de 1868, Contribución Personal de \$1.- a \$10.- a pagarse una sola vez por trimestre.
- Exceptuados quienes tuvieran capital menor a \$200.-

Se contaba con diferentes propuestas, las que, sin embargo, no todas prosperaban así, tenemos:

Propuesta de Matías Romero, Secretario de Hacienda 1867:

- Libre exportación de oro y plata en pasta.
- 5% sobre utilidades líquidas de todas las minas.
- Creación del impuesto del timbre.
- Supresión de alcabalas como de la contribución federal.
- Creación de gravámenes sobre herencias.
- Libertad de exportación de todos los productos nacionales.
- Contribuciones a la propiedad raíz.
- Otras propuestas de política monetaria y crediticia.

En el período preconstitucional, se tuvo lo siguiente:

- 1 de junio de 1914, se estableció un impuesto predial federal sobre toda la finca rústica particular
- 1 de enero de 1915, el Ejecutivo emitió un acuerdo prohibiendo el otorgamiento de concesiones con privilegios o exenciones de impuestos aun a título de protección a industria nueva, así como gravámenes alcabalatorios.
- 3 de mayo de 1916, se prohibió a los estados establecer más contribuciones a las expresamente señaladas en sus normas constitucionales.

Años veinte

- Sustitución de los gravámenes indirectos
- 1921, Impuesto del Centenario, antecedente de ISR

- Impuestos directos 1924 y 1925 Impuesto sobre la Renta. Sistema cedular.

Primera Convención Nacional Fiscal

- En 1925 se tiene la Primera Convención Nacional Fiscal, que estableció las siguientes recomendaciones:
 - a) Adicionar el 131 constitucional (cada 4 años Convención Nacional Fiscal).
 - b) Adición sistema de participaciones en impuestos nacionales para estados y municipios (Artículo 117 F.III).
 - c) Organización de cuerpo consultivo fiscal
 - d) Delimitación de competencias tributarias.

Segunda Convención Nacional Fiscal en 1933

En la segunda Convención Nacional Fiscal celebrada en 1933 se llega a las siguientes conclusiones:

- a) Evitar la múltiple imposición y la recaudación por una sola autoridad.
- b) Competencia impositiva local, establecer gravámenes sobre la propiedad raíz y sobre actos jurídicos no comerciales realizados en su territorio, así como sobre servicios públicos y concesiones locales.
- c) Exclusivo de la federación, mas no limitativo: gravar el comercio exterior, el ingreso, la producción y explotación de determinados recursos naturales, la industria en algunos casos, así como servicios públicos o concesiones federales, participando a los estados y municipios los beneficios de estos gravámenes.

Otras disposiciones

- A finales de 1938 fue promulgado el Código Fiscal de la Federación.
- En 1939, la Ley del Impuesto sobre la Renta del Superprovecho.
- En 1941, nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, ratificó la base cédular y no pudo incluir progresividad.
- Adición de la fracción XXIX al artículo 73 constitucional, para indicar competencia de la federación para establecer contribuciones.
- En 1947 Tercera Convención Nacional Fiscal.

Tercera Convención Nacional Fiscal 1947


En la Tercera Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1947, se tuvieron las siguientes conclusiones

- a) Ingresos exclusivos de la federación (comercio exterior, sobre la renta, derechos por servicios públicos federales; se sugirió estudio sobre participaciones.
- b) Establecer ingresos privativos a los estados y municipios (propiedad raíz rústica y urbana, ganadería, productos agrícolas, traslación de dominio de inmuebles, comercio al menudeo y expendio bebidas alcohólicas, por servicios públicos y aprovechamientos propios.
- c) Recomendó atribuir a municipios contribuciones sobre diversiones y

espectáculos públicos, mercados, degüello, servicios municipales.

- d) Para la federación Impuesto sobre ingresos mercantiles.
- e) Determinó que para la realización de sus recomendaciones se creara la Comisión Ejecutiva del Plan del Plan Nacional de Arbitrios para estudiar el ingreso nacional y hacer una distribución equitativa.
- f) En 1953, se emitió la Ley de Coordinación Fiscal que instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios
- g) Objetivo: coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presenta el régimen federal.
- h) Integración: la Comisión Nacional de Arbitrios, estaba integrada por:

- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Un representante de la anteriormente llamada Secretaría de Industria y Comercio.
- Un representante de la Secretaría de Gobernación.
- Un representante por cada una de las 5 zonas fiscales del país.
- Tres de los anteriormente llamados causantes (solo con voz).

La Ley de Coordinación Fiscal de 1953 fue abrogada por la emitida en 1978, en vigor a partir de 1980. 

C.P.C., L.A. y M.I. Martha Josefina Gómez Gutiérrez
División de Investigación
de la Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
mgomez@fca.unam.mx