

## Situación actual y tendencia de la colaboración administrativa en materia fiscal federal en México (Status and tendency of administrative collaboration in federal taxation in Mexico)

Hinojosa, V.

UANL, San Nicolás, N. L., México, [veronica.hinojosa@nl.gob.mx](mailto:veronica.hinojosa@nl.gob.mx)

**Palabras claves:** Colaboración administrativa, coordinación fiscal, incentivos económicos, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

**Resumen.** El documento pretende, presentar a la colaboración administrativa en materia fiscal federal como una posibilidad hacia mayor autonomía administrativa en las entidades federativas que promueve el desempeño de las haciendas locales para que, próximamente, cumplir con el principio federal de entidades autónomas en el área hacendaria, específicamente, en lo que respecta a la obtención de mayores facultades impositivas.

**Key words:** Administrative collaboration, economic incentives, fiscal coordination, Fiscal Coordination National System

**Abstract.** This paper intends to present the federal fiscal administrative collaboration as a possibility of more administrative autonomy in the States, increasing the local efficiency in order to, in a medium term, comply with the federal principle of autonomous States in the fiscal area through more impositives faculties.

### Introducción

La relación intergubernamental en materia hacendaria en México y sobre todo, el sistema que regula esta relación, es discusión permanente entre los diversos ordenes de gobierno. Es así, que en los últimos años se han creado foros en los que los gobiernos de las entidades federativas exponen su situación hacendaria, sus propuestas y expectativas de cambio, tales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y, recientemente, la Convención Nacional Hacendaria (CNH).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha tenido, desde sus inicios, problemas estructurales, los cuales, a través de modificaciones y adiciones ha resuelto, de manera parcial, la problemática de equidad, desigualdad y compensación en la redistribución de los ingresos federales hacia las entidades. Una de estas formas, ha sido a través de lo que se conoce como colaboración administrativa en materia fiscal federal, que aunque así lo expresa su nombre, no solo aplica a la fiscalización de las obligaciones contributivas, sino, y de manera más eficiente, a la administración integral de algunos impuestos como el Impuesto Sobre Tenencia y uso de Vehículos y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

El presente documento, pretende explicar el funcionamiento la colaboración administrativa, los resultados económicos que se obtienen a través de ella, así como, la promoción de su aprovechamiento en la parte de administración integral de otros impuestos.

En la primera parte se presenta el origen y la configuración del sistema fiscal, así como, el de la colaboración administrativa. En un segundo apartado, se expone el análisis de los resultados económicos por colaboración administrativa de las entidades en el primer semestre de 2004, para después, concluir con las expectativas y oportunidades de este mecanismo de administración conjunta.

### **Origen y configuración**

En México, como solución a la problemática de la relación intergubernamental en materia hacendaria, es decir, la doble tributación y la ineficiencia de la administración tributaria estatal y local, surge la coordinación fiscal que, en palabras de David Colmenares (1999) "...toma como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicios públicos y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno."

Esos fueron los objetivos de la coordinación fiscal y que dan inicio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal regulado a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) iniciando su vigencia en 1980. Previo a este periodo, existía la coordinación entre órdenes de gobierno, como lo muestra el convenio de coordinación firmado por el Estado de Chihuahua y el Gobierno Federal en 1972. Pero, es hasta 1980, que se sientan las bases legales y que las 32 entidades deciden firmar el convenio de adhesión al sistema.

Una definición clara de coordinación fiscal, es la que propone Arrijo Vizcaíno (1999) al señalar que “la coordinación fiscal se define como la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. El mismo autor, Arrijo (1999), jurista que defiende el principio federal, expresa su desacuerdo con la coordinación fiscal de la siguiente manera “La coordinación, en la práctica, nos está llevando a un régimen tributario en el que solamente subsistan contribuciones federales y una serie de participaciones que, a manera de donaciones gratuitas alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas y de los municipios. Semejante contexto.....significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades y de los municipios en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de autonomía, soberanía en lo concerniente a su régimen interior, municipio libre, ni nada que se le asemeje”.

Efectivamente, la coordinación fiscal resuelve la doble tributación creando solo contribuciones de carácter federal, aumenta el monto de la recaudación al ser, en teoría, más eficiente que la mayoría de las entidades, pero al mismo tiempo no cumple con el principio federal de autonomía de sus integrantes al privar a las entidades y a los municipios de ingresos propios y convertirlos en dependientes económicos del Gobierno Federal promoviendo la centralización.

Por otro lado, y tratando de justificar lo anterior, durante los últimos veinticuatro años, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha tenido grandes avances respecto a las bases de redistribución de los ingresos entre las entidades federativas y los municipios, ya que de acuerdo al Informe de las participaciones en ingresos federales y aportaciones pagadas a las entidades federativas y municipios de enero a junio de 2004 que fue presentado en la CXCVI Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en la ciudad de Tijuana, B. C. Los días 22 y 23 de julio de 2004, el Gobierno Federal transfirió recursos por la cantidad de 300 mil 949 millones de pesos, cifra que representa el 69.4% de la Recaudación Federal Participable (RFP). La RFP es el monto total de la recaudación federal que es sujeta de participar a las entidades federativas y municipios.

El monto que se menciona, podría considerarse, en proporción, suficiente respecto al total de la recaudación, aunque en realidad, la discusión gira en torno a la forma en que se distribuyen estos recursos y al sistema que

compensa a algunas entidades que no son eficientes en su función recaudatoria, más que al monto total que se transfiere.

Lo anterior se ha logrado a través de la modificación de la fórmula de distribución de participaciones, integración de fondos compensatorios como las aportaciones federales del ramo 33 a partir de 1998, la creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en el 2000 y algunos convenios de descentralización dirigidos principalmente a educación y salud.

Asimismo, tratando de disminuir esta situación de centralismo hacendario, motivar la recaudación en las entidades federativas y municipios y promover la eficiencia local en la administración de contribuciones, se crea la figura de la colaboración administrativa entre el Gobierno Federal y las entidades federativas a través de la suscripción de un convenio mediante el cual los gobiernos de los estados, opcionalmente, asumen la responsabilidad de algunas actividades de fiscalización y administración de contribuciones federales a cambio de incentivos económicos. Al igual que el convenio de adhesión al sistema, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) es suscrito por las 32 entidades en 1980.

Se puede definir a la colaboración administrativa en materia fiscal federal como un mecanismo que promueve la participación directa de las entidades federativas en la función administrativa en el área recaudatoria de facultades federales, con el beneficio, de que en función de su desempeño, reciban recursos que pueden llegar a ser hasta del 100% de lo realizado.

La normatividad que regula la colaboración administrativa se deriva de los siguientes ordenamientos:

- ❑ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- ❑ Ley de Coordinación Fiscal (LCF)
- ❑ Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- ❑ Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF)
- ❑ Ley de Ingresos de la Federación y Estatal (LIF)
- ❑ Presupuesto de Egresos Federal y Estatal (PEF)

Brevemente, se explica la relación y aplicación de los distintos ordenamientos jurídicos precisamente porque las actividades en relación a la recaudación y fiscalización de las contribuciones emanan de un marco jurídico que, en la práctica, es tema de discusión permanente buscando que sus

lineamientos se adapten cada vez más a las necesidades de los distintos ámbitos de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el ordenamiento de mayor jerarquía en nuestro país, por lo que ningún otro puede contravenir lo que aquí se establece. Regula dos aspectos: Los derechos del hombre y la organización del Estado. Es en la organización del Estado en donde se encuentra reguladas las competencias fiscales en los distintos órdenes de gobierno, específicamente en los artículos 124, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I. De estos artículos se deriva la necesidad de regular las relaciones intergubernamentales en el área hacendaria.

En 1980, entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que tiene como objeto, de acuerdo a su artículo 1, coordinar el sistema fiscal, establecer y distribuir la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, así como otorgarles las bases de su organización y funcionamiento.

En el capítulo III, de la LCF se establece la figura de colaboración administrativa entre las entidades federativas y el Gobierno Federal. Respecto a esto, se señala que en materia de administración de ingresos federales las funciones que se incluyen son las de el registro de contribuyentes, la recaudación, la fiscalización y, en general, la administración de las contribuciones que se especifiquen en el convenio, además del alcance de las facultades para cada tipo de actividad, así como, las limitaciones y los ingresos que percibirán las entidades por la realización de estas funciones.

Los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, han sufrido varias modificaciones desde su inicio en 1980. El convenio vigente es el que se suscribió en 1997 para todas las entidades, excepto para el Distrito Federal y Jalisco que lo modificaron en 2003. Las materias en colaboración incluyen la fiscalización de ISR, IVA, IA, IEPS, algunos derechos y actividades de comercio exterior.

El documento principal se complementa con anexos, los cuales se van adaptando con modificaciones y adiciones en función de las necesidades de aumentar los incentivos o cambiar los lineamientos. Los anexos regulan las facultades administrativas por contribución, tales como el Anexo 2 que regula la colaboración administrativa del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el Anexo 3 lo referente al régimen de Pequeños Contribuyentes y el anexo 7, el régimen intermedio del Impuesto Sobre la Renta ISR. Solo en el caso de la colaboración administrativa en el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV) los

lineamientos se establecen en el convenio y no tiene anexo. En el cuadro 1 se aprecia la estructura de los anexos vigentes, las facultades y los incentivos.

**Cuadro 1**  
**Integración de los Anexos del CCAMFF de 1997, facultades administrativas e incentivos**

Anexo	Facultades administrativas	Incentivos
1	Administración de Derechos de Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).	10% el Estado, 80% el municipio, 10% el Gobierno Federal 100% multas municipio, 80% gastos de ejecución municipio y 20% gastos de ejecución Gobierno Federal.
2	Administración del Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos.	100% para el Estado de la recaudación y sus accesorios.
3	Funciones operativas de administración de los ingresos (recaudación) derivada del ISR de los "Pequeños Contribuyentes)	100% de la recaudación correspondiente al ISR, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y e indemnización
4	Administración de Riveras y Zonas Federales	El 90% de los derechos correspondientes para el Municipio, 10% el Gobierno Federal, el 100% de gastos de ejecución, multas e indemnización
5	Administración del Derecho Federal que pagan los contratistas de obra pública federal.	100% del derecho y sus recargos al Estado
6	Facultades de comprobación en materia de ISCAS e IVBSS	100% del monto del crédito pagado, multas, dictamen, actos de vigilancia, 50% Gobierno Federal. 100% multas, honorarios y gastos de ejecución.
7	Funciones operativas de administración del ISR del régimen intermedio de las personas físicas.	El 100% de los pagos del impuesto, su actualización, recargos, multas, honorarios, gastos de ejecución e indemnización
8	Vigilancia de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos.	Mercancías: 100% créditos fiscales realizados, accesorios, embargos precautorios. Vehículos: 100% créditos fiscales realizados, accesorios, embargos precautorios. Los municipios participaran del 20% de los incentivos.
11	Vigilancia y Control de la Tenencia o Estancia legal en el País de Mercancía de Procedencia Extranjera (Federación, Estado, Municipio).	El Municipio percibirá una participación de la RFP, en los términos de la disposición de vigencia anual de la LCF.
12	Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera	El 100% de las multas efectivamente pagadas a la entidad
13	Administración y Cobro del Derecho por Servicios Turísticos.	El 100% de los derechos.
14	Verificación de la Legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera.	El 100% de las multas efectivamente pagadas. Los municipios recibirán el 20% de los incentivos.

Los avances, en este sentido, son respecto al Anexo 3, el 8 y el 9, que amplían las posibilidades de administrar mayores funciones tales como el IVA de REPECOS y realizar funciones de fiscalización aduanera en el Anexo 8, el cual,

al 30 de septiembre de 2004, han firmado solo 11 entidades. En el caso del Anexo 3, lo que detiene a las entidades es que los recursos que se obtengan por la administración del IVA están etiquetados, por lo que no resulta atractivo y está sujeto a discusión. Solo el estado de Sonora lo ha firmado. (17 de septiembre de 2004)

Otro aspecto a considerar, es que en el caso de las actividades de fiscalización, aún cuando los anexos estén suscritos por las entidades, las actividades no se realizan, perdiendo la posibilidad de obtener los incentivos.

### **Análisis de los ingresos por incentivos económicos**

El objetivo del siguiente análisis, es presentar la situación de los recursos por incentivos económicos que generan y son transferidos a las entidades federativas derivados de la colaboración administrativa realizada y su comparación con el total de ingresos federales que distribuye el Gobierno Federal, así como, la situación de cada entidad en el contexto nacional.

Para el ejercicio, las cifras se tomaron del Informe de las participaciones en ingresos federales pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal de enero a junio de 2004 presentado por la SHCP.

Retomando la cifra antes mencionada, el Gobierno Federal transfirió a las entidades federativas, recursos por concepto de participaciones y gasto federalizado, la cantidad de 300 mil 949 mdp que representa el 69.4% de la Recaudación Federal Participable (RFP). De estos 300 mil 949 mdp, 15 mil 696 mdp corresponden al rubro de incentivos económicos, es decir el 5.22%. Este porcentaje luce bajo respecto al total, lo que se explica por varias razones: Los ingresos por fiscalización son bajos en función del poco interés e ineficiencia de las entidades federativas ya que los ingresos que lograrían no serían representativos además del costo administrativo que representa la fiscalización. El 90% del total de incentivos, se origina por la administración integral del ISTUV u el ISAN, no por actividades de fiscalización. La integración del total de transferencias se presenta en el cuadro 2. El ISTUV y el ISAN, por su objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, no son impuestos que generen montos importantes de ingresos como el ISR o el IVA, pero mantienen dos características que promueven su recaudación en las entidades: 1. El marco jurídico que los regula es federal, por lo que debe aplicarse las mismas reglas en todas las entidades y, 2. Son impuestos considerados como contribuciones asignables, ya que sus resultados en recaudación se utilizan para medir la eficiencia recaudatoria y así, distribuir entre las entidades las participaciones federales. De acuerdo a la

clasificación del Informe de la SHCP, los incentivos económicos se integran con el ISTUV, el ISAN y otros incentivos. En el periodo enero-junio de 2004, el ISTUV (11 mil 219 mdp), representa el 71.48% del total de incentivos pagados (15 mil 696 mdp), el ISAN, 2 mil 539 mdp, el 16.18% y otros incentivos (REPECOS, intermedios y fiscalización conjunta, 1,937 mdp), el 12.34% restante.

**CUADRO 2**  
**INTEGRACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS**  
**A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**  
Enero-junio 2004  
(millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	ESTRUCTURA
Participaciones	121,778	40.46%
Incentivos económicos	15,696	5.22%
Aportaciones del Ramo 33	142,735	47.43%
Ramo 39. PAFEF	9,109	3.03%
Convenios de descentralización	11,631	3.86%
<b>TOTAL</b>	<b>300,949</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

**CUADRO 3**  
**ESTRUCTURA DE LOS INCENTIVOS**  
**ECONÓMICOS**  
enero a junio de 2004  
(millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	ESTRUCTURA
Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos	11,219	71.48%
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	2,539	16.18%
Otros Incentivos	1,938	12.35%
<b>Total</b>	<b>15,696</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SHCP.  
V. Hinojosa



Por otro lado, se comparó el ingreso que recibieron las entidades de incentivos económicos totales de enero a junio de 2004 contra el total de participaciones recibidas en el mismo periodo, obteniendo que para cuatro entidades, Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo y Jalisco los incentivos representan más del 20% de lo que reciben del Fondo General de Participaciones (FGP), para 17 entidades representan entre el 10% y el 19% y para 11 menos del 10%. La importancia de la eficiencia en la recaudación en el ISTUV y el ISAN, no solo se ve reflejada en los incentivos, sino que existe una relación directa con los ingresos por participaciones ya que el 45.17% del FGP se distribuye en función de los resultados en la recaudación del ISTUV, del ISAN y de algunos Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS).

<b>CUADRO 4</b> <b>PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN LOS</b> <b>INGRESOS POR INCENTIVOS RESPECTO AL</b> <b>FGP EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</b> <b>ENERO-JUNIO 2004</b>	
ENTIDAD	% DEL FGP
DISTRITO FEDERAL	28.69%
NUEVO LEÓN	26.17%
QUINTANA ROO	21.88%
JALISCO	21.44%
COAHUILA	19.92%
BAJA CALIFORNIA	16.13%
TAMAULIPAS	15.46%
AGUASCALIENTES	15.34%
SAN LUIS POTOSI	15.06%
GUANAJUATO	14.95%
CHIHUAHUA	14.77%
QUERÉTARO	14.53%
SONORA	14.38%
SINALOA	13.76%
MICHOACÁN	13.57%
YUCATÁN	13.44%
PUEBLA	12.81%
COLIMA	12.33%
DURANGO	10.46%
MORELOS	10.21%
BAJA CALIFORNIA SUR	10.11%
ZACATECAS	9.98%
NAYARIT	9.36%
VERACRUZ	9.26%
MÉXICO	8.74%
HIDALGO	8.55%
CAMPECHE	7.80%
GUERRERO	6.27%
TLAXCALA	6.08%
OAXACA	5.64%
CHIAPAS Administración fiscal	4.68%
TABASCO	3.57%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

En el contexto nacional, se puede apreciar, en el siguiente cuadro, la ubicación de cada entidad respecto a los incentivos económicos que genera y recibe cada una de ellas. El sesgo en este caso, se refiere, a que las entidades más grandes o con mayor número de vehículos y consumo de vehículos nuevos, son los más beneficiados, adicionando, la eficiencia que tienen en su función recaudatoria.

<b>CUADRO 5</b>			
<b>TOTAL INCENTIVOS ENERO-JUNIO 2004</b>			
<b>LUGAR</b>	<b>ENTIDADES</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
1	DISTRITO FEDERAL	3,366,572,943	21.45
2	JALISCO	1,441,398,475	9.18
3	NUEVO LEÓN	1,308,511,905	8.34
4	MEXICO	1,275,641,843	8.13
5	VERACRUZ	648,072,755	4.13
6	GUANAJUATO	636,712,249	4.06
7	PUEBLA	588,334,745	3.75
8	BAJA CALIFORNIA	527,276,555	3.36
9	COAHUILA	514,112,089	3.28
10	TAMAULIPAS	491,042,581	3.13
11	CHIHUAHUA	490,288,606	3.12
12	MICHOACAN	431,591,100	2.75
13	SONORA	409,639,722	2.61
14	SINALOA	379,894,859	2.42
15	SAN LUIS POTOSI	316,144,138	2.01
16	QUERETARO	284,627,533	1.81
17	QUINTANA ROO	268,708,701	1.71
18	YUCATAN	233,773,622	1.49
19	CHIAPAS	233,757,484	1.49
20	TABASCO	224,357,800	1.43
21	AGUASCALIENTES	190,561,427	1.21
22	HIDALGO	174,979,667	1.11
23	MORELOS	173,294,565	1.10
24	GUERRERO	166,223,747	1.06
25	OAXACA	158,886,458	1.01
26	DURANGO	153,323,839	0.98
27	ZACATECAS	134,458,023	0.86
28	CAMPECHE	109,835,410	0.70
29	COLIMA	108,810,825	0.69
30	NAYARIT	103,135,084	0.66
31	BAJA CALIFORNIA SUR	80,603,510	0.51
32	TLAXCALA	71,875,014	0.46
<b>TOTAL</b>		<b>15,696,447,274</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

### Colaboración administrativa o autonomía hacendaria

Se debe reconocer que la autonomía de los integrantes de una federación, incluyendo la hacienda, es una de las características del sistema federal como forma de organización del gobierno. Sin embargo, los sistemas federales, como lo muestra la historia, fueron adoptados por países de gran

territorio y muy diversos en geografía, etnia y desarrollo económico, lo que resulta decisivo para la posibilidad de generar suficientes recursos tributarios para el funcionamiento del Estado.

Las entidades federativas, o al menos algunas de ellas, reclaman su autonomía hacendaria al solicitar mayor descentralización de facultades impositivas, por otro lado, otras, la mayoría, solicitan mayores recursos federales a través de transferencias, sin la intención de asumir mayores responsabilidades fiscales.

La descentralización de facultades impositivas, resuelve el problema de la autonomía hacendaria, pero no asegura mayores recursos, ya que la mayor o menor recaudación de contribuciones, depende, además de contar con la facultad impositiva, de otros factores como: 1. El desarrollo económico. 2. La capacidad recaudatoria y 3. La conveniencia política.

1. Desarrollo económico. En este sentido, la generación de recursos tributarios esta sujeta al desarrollo económico de la entidad, en función de su producto interno bruto (PIB) como sucede con los dos impuestos federales más importantes; el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que sumados, representan el 52% del total de ingresos tributarios del Gobierno Federal de acuerdo al presupuesto que presenta la Ley de Ingresos de la Federación para 2004. El ISR grava el rendimiento de las actividades productivas, y el IVA grava el consumo, el cual, varía dependiendo de la generación de ingresos de las familias, que al mismo tiempo dependen de la productividad. Por lo que las entidades con menor capacidad productiva (PIB) no podrán generar suficientes ingresos tributarios.
2. Capacidad recaudatoria. Se refiere a la capacidad instalada, infraestructura de la administración recaudatoria, recursos humanos y tecnología con la que cuenta cada entidad. El resultado de no contar con capacidad y/o ser ineficiente en la recaudación de contribuciones en la entidad se traduce en pérdida en ingresos tributarios por evasión fiscal, omisión o simplemente por baja recaudación.
3. Conveniencia política. El contar con plenas facultades impositivas significa tener la capacidad decisoria sobre mantener vigente o no un impuesto. Tal es el caso del Impuesto Sobre Nóminas (impuesto estatal), que cada entidad, al tener la facultad, decide si lo mantiene vigente, su tasa, los sujetos, la base gravable, exentos, entre otros, creando externalidades y competencia fiscal en la región.

La colaboración administrativa presenta más ventajas y desventajas. Una de las ventajas, es que resuelve, de manera optativa y parcial el problema de dependencia económica del Gobierno Federal. Actualmente, la colaboración administrativa, no es aprovechada completamente, ya que los impuestos y actividades que se incluyen, no son los más productivos, pero, ampliando las facultades hacia contribuciones que generen mayores recursos, las entidades federativas, que así lo decidan, podrían:

1. Aumentar sus ingresos a través de recaudar localmente ingresos federales que podrían ser aprovechados hasta el 100% en la entidad.
2. Promover la eficiencia recaudatoria
3. Proteger a las entidades poco desarrolladas o con poca capacidad recaudatoria, ya que la colaboración administrativa es opcional.
4. Eliminar la conveniencia política, ya que una de las características de la colaboración administrativa, es que las leyes que regulan las contribuciones coordinadas son federales y establece obligatoriedad para las entidades.

Como desventaja, se encuentra la jurídica, ya que, aunque resuelve parcialmente el problema de la función gubernamental de ser el responsable de la provisión y asignación de recursos localmente, no cumple con el principio federal de autonomía, ya que las facultades que se delegan son administrativas y no impositivas. Aún así, son más las ventajas que las desventajas, su flexibilidad permite adecuarse a la diversidad que presentan las entidades federativas. Debe considerarse, a la colaboración como un camino gradual hacia la descentralización.

### **Proyectos en relación a la colaboración**

Desde el mes de septiembre de 2004, en el Congreso de la Unión, se discute la creación de un impuesto al consumo que grava las ventas y los servicios finales. La iniciativa incluye distintas posibilidades para las entidades federativas respecto a la competencia administrativa e impositiva. En primer lugar, se trata de un impuesto federal, administrado por el Gobierno Federal, con una participación del 95% para las entidades y 5% para la Federación. La segunda posibilidad, es la administración estatal, a través de la colaboración administrativa, regulado por un marco jurídico federal con la ventaja de que en el convenio se establecerán el porcentaje de lo realizado que será para las entidades, con la posibilidad de que sea del 100%.

La tercera posibilidad, se trata de la facultad de las entidades para establecer un impuesto estatal sobre las ventas y servicios, que no contravenga las leyes federales, pero al mismo tiempo otorga la facultad de modificar la tasa del impuesto. (entre 2 y 5%). Esta última posibilidad, no representa facultades impositivas completas sobre este gravamen, pero, en cierto grado representa autonomía para aquellas entidades que así lo decidan.

Lo anterior, se interpreta como la intención de la SHCP, de ofrecer que, gradualmente, las entidades federativas asuman mayores responsabilidades fiscales, a través de ejercer las posibilidades que se ofrecen de acuerdo a su capacidad. Una vez más, la colaboración administrativa, se presenta como una opción para descentralizar, al menos, las funciones administrativas de las contribuciones.

### Conclusión

Nuestro país, presenta un mosaico tan diverso en geografía, población y desarrollo económico como en desempeño de los gobiernos estatales, que ha ocasionado que el Gobierno Federal, funcione como estabilizador al realizar las funciones de recaudación de las principales contribuciones del país, que al redistribuirlos y cumplir con su función de asignación de estos recursos, al mismo tiempo, desfavorezca a las entidades que mayor productividad presentan y compense a aquellas que, por su desarrollo económico y en algunos casos, ineficiencia, no sean productivas y por lo tanto, no generen los ingresos tributarios suficientes para distribuirlos equitativamente.

Sin embargo, la tendencia debe ser hacia la descentralización de facultades impositivas, al menos, de una manera gradual, con un sistema compensatorio que promueva la eficiencia y condicionado a su desempeño administrativo. Se debe establecer un mecanismo, que dé tiempo, con límite, a las entidades para prepararse y aceptar la responsabilidad próximamente, de una autonomía completa o al menos cada vez mayor.

Por otro lado, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), presenta una solución que motiva a la participación de las entidades y de los municipios. Así, de manera conjunta, podría establecerse un esquema en que si la entidad no tiene la capacidad fiscal o eficiencia suficiente, el Gobierno Federal, puede seguir recaudando el impuesto de que se trate sin perder los ingresos que se generen hasta que, gradualmente, cada entidad cumpla con la recaudación equivalente a lo que actualmente recauda la federación.

## Referencias

- Arrijo Vizcaino, A. 1999. El federalismo mexicano hacia el siglo XXI. México, Themis.
- Colmenares Páramo, D. (1999). Retos del federalismo fiscal mexicano. Revista Comercio Exterior. 49/5 México.
- Convención Nacional Hacendaria. (2004). Trabajos preparatorios. México, INDETEC.
- Hinojosa Cruz, A. V. (2000.) El federalismo fiscal y sus efectos en el estado de Nuevo León. Tesis inédita de maestría en Contaduría Pública (Impuestos), Universidad Autónoma de Nuevo León. México.
- Cxcvi Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. 2004. Informe de las participaciones en ingresos federales, aportaciones y ramo 39, pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal de enero a junio de 2004 y saldo de la deuda.
- Iniciativa de Ley. 2005. Decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales y que establece subsidios para el empleo y para la nivelación del ingreso. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Coordinación Fiscal.
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (Nuevo León) y sus anexos. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)