

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL EN EL DERECHO COMPARADO

GABRIEL ALEJANDRO IBARRA TORRES*

RESUMEN

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue la solución que implementó México para solucionar un problema de federalismo que originó el texto de la Constitución de 1917. Este problema consiste en la forma en que los distintos órdenes de gobierno en los Estados federales se distribuyen los tributos. México optó por una solución que pone énfasis político en el gobierno central, con sus respectivas ventajas y desventajas, por lo cual es conveniente analizar las soluciones implementadas por otros Estados federales: en este caso, Estados Unidos y Canadá, con tal de identificar si algunos elementos de sus sistemas podrían orientar el mejoramiento del sistema mexicano.

PALABRAS CLAVE: México, Estados Unidos, Canadá, federalismo fiscal, coordinación fiscal.

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho Mexicali UABC, con Especialidad en Derecho, con Énfasis en Derecho Fiscal y Administrativo por la Facultad de Derecho Mexicali UABC, México, egresado de Maestría en Ciencias Jurídicas por la misma institución educativa.



ABSTRACT

The National System of Fiscal Coordination was the solution Mexico implemented to solve a problem of federalism which originated in the 1917 Constitution. This problem consists in the way the different orders of government would distribute taxes amongst each other. Mexico opted for a solution which gives political emphasis on the central government, with the advantages and disadvantages it pertains, which is why it's convenient to analyze the solutions implemented by other federal States: in this case, the United States and Canada, in order to identify if any elements from their systems could guide the betterment of the Mexican system.

KEYWORDS: Mexico, United States, Canada, fiscal federalism, fiscal coordination.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es uno de los productos de una investigación que se llevó a cabo como parte del programa de Maestría en Ciencias Jurídicas en la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, en la línea de derecho constitucional y fiscal-administrativo. El objetivo de la investigación fue exponer las bases doctrinales de la teoría del federalismo que se ha implementado en el derecho constitucional mexicano, particularmente en lo que respecta las relaciones hacendarias entre los órdenes de gobierno, así como el régimen jurídico mediante el cual se ejecutan estas relaciones, cuyas condiciones fundamentales se encuentran en el derecho constitucional positivo. El pre-

sente ensayo extrae del trabajo principal la porción relativa al derecho comparado, en la que se estudió la manera en que se lleva a cabo la coordinación fiscal en Estados federales con sistemas hacendarios reconocidamente eficientes, al menos en comparación con otros sistemas federales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) fue la solución que México dio a una crisis de federalismo hacendario que afrontó de manera particular con la implementación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En lo relativo al “reparto de competencias entre los órganos de la federación y los locales”,¹ la Constitución de 1917 no delimitó de manera exhaustiva las competencias que tendría la Federación y las entidades federativas en cuanto al establecimiento y cobro de contribuciones, ni se estableció qué porcentaje de la carga impositiva sobre los mexicanos debe ser captada por el gobierno nacional y cuánto por los estados.² Como consecuencia, en los años posteriores a la estabilización del país después de la Revolución, surgieron conflictos de competencia sobre la imposición de distintos impuestos, los cuales preponderantemente fueron resueltos en favor de la Federación, como parte de una tendencia general centralizadora del sistema jurídico-político en México.³

Naturalmente, la situación de incertidumbre y superposición de gravámenes federales, estatales y municipales⁴ cau-

¹ Serrano Migallón, Fernando y Brito Melgarejo, Rodrigo, *Teoría de la constitución*. México, Editorial Porrúa, 2015, p. 187.

² Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, pp. 67-68, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf>, consultado el 02/08/2021.

³ Valadés, Diego, *La constitución y la realidad*, México. Editorial Porrúa, 2016, p. 29.

⁴ Arechederra Mustre, Fernando K., “Errores estadísticos en la Ley de

só descontento en las entidades federativas, por lo cual, se convocaron una serie de Convenciones Nacionales Fiscales “que trataron de concertar entre los gobiernos estatales, municipales y federal los problemas de concurrencia fiscal, así como los apoyos a las entidades más necesitadas de recursos públicos”.⁵ Sin embargo, contrario a lo deseado, de acuerdo con el mismo Moreno Ayala, posterior a las convenciones se generó “una centralización de los recursos públicos en las arcas del Gobierno federal, mientras que los gobiernos locales vieron disminuidas sus atribuciones soberanas en materia de recaudación de ingresos”, mediante la implementación del SNCF, mediante el cual la Federación absorbería la recaudación de ciertas contribuciones a fin de que las entidades participaran en una porción de estas.

II. SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL MEXICANO

En el Estado mexicano, la distribución de facultades entre los órdenes de gobierno se ha llevado a cabo mediante un sistema de competencias residuales en favor de los estados federados, en el que se parte del supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes.⁶ De este modo, la constitución

coordinación fiscal de México: una nota”, *Estudios Económicos (México, D.F.)*, México, vol. 32, núm. 2, jul./dic. 2017, <http://bit.ly/33gHQPY>, consultado el 02/08/2021.

⁵ Moreno Ayala, José Gerardo, “Los orígenes contemporáneos del centralismo fiscal en las relaciones intergubernamentales en México (1970-1990)”, *Revista Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, Bogotá, vol. 23, núm. 2, jul./dic. 2015, <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/1615>, consultado el 20/05/2021.

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Mé-

mexicana enuncia expresamente los poderes que componen la esfera de competencia de la federación, principalmente en su artículo 73, bajo el entendido de que los poderes “residuales”, es decir, el resto, pertenecen a los estados federados, según el artículo 124.

En materia hacendaria, si bien el criterio residual para la distribución de facultades constitucionales pudiera indicar que los estados deben tener una amplia serie de facultades dentro de su competencia, la realidad es que existe una tendencia centralizadora en México, de la que no se escapa la materia tributaria, como es común a todos los federalismos del mundo, pretendidamente para el sostenimiento tanto del gobierno nacional como los locales.⁷ Esto se debe en gran parte a una deficiencia técnica en la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno federal y estatal. Narra Moreno Ayala que:

México se caracteriza constitucionalmente como un país federal. Sin embargo, desde la Constitución de 1857 la delimitación de las bases fiscales de esa forma de gobierno fue débil. Con la Constitución de 1917 tampoco se resolvió cabalmente el problema, pues si bien se definieron algunos rubros impositivos como propios del Gobierno federal, muchos otros no fueron asignados en exclusividad a algún ámbito de gobierno, por lo que se generó el problema de la múltiple tributación.⁸

Entonces, al no señalarse el porcentaje de la carga impositiva sobre los mexicanos que debe ser captada por el gobierno federal y por las entidades federativas u otorgar las bases

xico, Editorial Porrúa, 2011, p. 113.

⁷ Barceló Rojas, Daniel A., op. cit.

⁸ Moreno Ayala, José Gerardo, op. cit.

para fijarlo, la Constitución asumió que esa distribución será racionalmente considerada por los legisladores federales que –supuestamente por efecto del sistema electoral, el federalismo, anclado en los estados como circunscripción territorial electoral– serán igualmente sensibles a la distribución territorial del presupuesto, lo cual vale decir que la Constitución asume que el incentivo de los legisladores que mana del sistema electoral hará que éstos y el Presidente de la República sean simultáneamente leales a los intereses de los estados y de la Federación,⁹ lo cual no ha sido el caso en la práctica, sino que se ha concentrado los poderes fiscales cada vez más en la federación, mediante el establecimiento de un sistema de coordinación que tuvo como finalidad resolver los problemas resultantes de las facultades concurrentes en materia fiscal.

Este sistema de coordinación fiscal, que entró formalmente en vigor con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980, consistió y consiste básicamente en que la Federación y los estados pudiesen firmar convenios, por medio de los cuales las entidades federativas se comprometían a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, de modo que esta absorbería la recaudación de ciertas contribuciones acordadas, y que así las entidades participaran en una porción de estas.¹⁰ Así, las entidades federativas una por una cedieron sus principales fuentes de ingresos tributarios en favor del gobierno federal, creándose en el proceso la Ley de Coordinación Fiscal que tuvo como objeto compensar esa cesión a través del envío de recursos a las entidades federativas que se han denominado Participaciones Federales o Ramo 28, cuyos recursos se obtienen principalmente de lo que se re-

⁹ Barceló Rojas, Daniel A., op. cit.

¹⁰ Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 23.

cauda por los impuestos de base amplia (ISR, IVA, etc.) y por los tributos del petróleo.¹¹ Con este desarrollo, se dio una centralización de los recursos públicos en la hacienda del gobierno federal, y los gobiernos locales vieron gravemente disminuidas sus atribuciones en materia de recaudación de ingresos.¹² Hoy en día, todos los estados han firmado un convenio de coordinación fiscal con la Federación, teniendo como objeto principal el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), los cuales habían pasado al poder de fijación y administración por parte de la Federación, a pesar de que el artículo 73 constitucional no le asigna estos impuestos expresamente.

La esencia del SNCF se encuentra en el artículo 10 de la LCF, que contempla la coordinación fiscal a través de los Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas:

Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La participación en este sistema se rige por la conformación de diversos fondos participables, que Serna de la Garza

¹¹ López Arévalo, Jorge y Mayo Mendoza, Baltazar, “Federalismo Fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo”, *Economía UNAM*, México, vol. 12, núm. 34, ene./abr. 2015, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2015000100007&lang=en, consultado el 02/08/2021.

¹² Moreno Ayala, José Gerardo, op. cit.

explica de la siguiente manera:

Fondo General de Participaciones: compuesto por el 20% de la recaudación federal participable [RFP]. Esta última está definida como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.¹³

A este Fondo General de Participaciones (FGP) se le añade un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, y se distribuye conforme al propio artículo 2 de la LCF, que incluya una cierta fórmula que determina los montos correspondientes a cada entidad federativa.

Adicionalmente, existe el Fondo de Fomento Municipal (FFM), que se integra con 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y es distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la LCF. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son estos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.¹⁴ Junto con este fondo y el anterior, se encuentran también diversos fondos y bolsas de participaciones establecidas de manera específica en la misma LCF, que son los siguientes: Fondo de Fiscalización y Recaudación; Fondo de Compensación; Fondo de Extracción de Hidrocarburos; Participaciones específicas en el Impuesto Especial sobre

¹³ Serna de la Garza, José María, op. cit., p. 24.

¹⁴ Serna de la Garza, José María, idem.

Producción y Servicios; Participaciones en el 0.136% de la Recaudación Federal Participable; Participaciones a Municipios por los que se exportan hidrocarburos; Participaciones a la Venta Final de Gasolinas; Participaciones por el 100% de la Recaudación del ISR que se entere a la Federación, por el Salario del Personal de las Entidades Federativas; Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (e incentivos); Fondo de Compensación de REPECOS e intermedios; y Otros Incentivos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Por otro lado, la LCF prevé distintas transferencias de recursos federales a las entidades federativas llamadas “aportaciones”, que son definidas en el artículo 25 de la misma Ley como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley”. Los fondos a que se refiere la Ley se encuentran en el mismo artículo, que se encuentran en el Ramo 33 del Presupuesto Federal se trata de: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México); Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Automáticamente, observamos aquí una distinción elemental entre ambos tipos de recursos, es decir, entre aquellos provenientes de la RFP y los que provienen de estos fondos

de aportaciones: de acuerdo con el artículo 9 de la LCF, se entiende que las participaciones que correspondan a las entidades federativas y a los municipios son para la libre administración y gasto de los órdenes de gobierno beneficiarios, mientras que los recursos provenientes de los fondos referidos se encuentran condicionados en su gasto, de acuerdo con el artículo 26 y subsiguientes, así como el artículo 48 que establece la obligación de las entidades federativas de informar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos señalados.

También, aunque no es muy conocido, existe otro sistema de transferencias entre la Federación y los estados a través de otro Ramo del Presupuesto Federal, que es el 23, a través del cual se hacen transferencias a los estados, pero con características diferentes a los recursos provenientes de los Ramos 28 y 33. En el caso de estos, las transferencias siguen una cierta lógica equitativa plasmada en una norma jurídica, mientras que las transferencias del Ramo 23 están destinadas a proyectos especiales de infraestructura social y obras públicas, por lo que su entrega en principio no tiene por qué ser equitativa en algún sentido, sino que basta cumplir con los requisitos fijados por el plan de desarrollo nacional para obtenerlo, todo lo cual, junto con detalles particulares no está todo fijado en alguna norma legal, sino en disposiciones reglamentarias.

Y así, a grandes rasgos, esta es la manera en que opera el SNCF –la coordinación fiscal mexicana–, por lo que ahora corresponde exponer el funcionamiento general de la coordinación fiscal en los países vecinos al norte, que también tiene un sistema federal.

III. SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL ESTADOUNIDENSE

México y Estados Unidos son países de tradiciones jurídicas distintas: el primero de la tradición romana-germánica-canónica y el segundo de la tradición anglo-sajona de *common law*. A pesar de esta importantísima diferencia que penetra hasta la forma en que las instituciones mismas son formadas, ambos Estados se encuentran unidos por distintas circunstancias históricas no siempre fáciles, así como en otros ámbitos, sin embargo, en lo que compete a esta obra, se puede encontrar un punto de contacto en cuanto que ambos optaron por la adopción del sistema federal como forma de estructurar fundamentalmente la república que gobierna el país.

Aun y así, debe notarse que no solamente porque dos Estados tengan un mismo sistema político estructural fundamental, ello significa que ambos demostrarán patrones similares en ámbitos extrajurídicos tales como el económico, social y cultural. Y, en efecto, la experiencia histórica nos demuestra que México y Estados Unidos tienen resultados importantemente distintos en estos ámbitos. Estas diferencias se deben a múltiples factores que no compete a este trabajo estudiar ni tampoco las pretende explicar. Lo que sí le compete, es analizar es una de las clases de actividades gubernamentales a través de las cuales se trastoca el manejo de recursos públicos que se pueda comparar con México, que es la coordinación fiscal entre los órdenes de gobierno.

Respecto a la distribución de competencias generales a nivel constitucional, en la Constitución estadounidense de 1787, no se previó expresamente demasiado en la materia fiscal, a diferencia de la Constitución mexicana de 1917, que cuenta con algunos principios generales y derechos en la materia. En lo relativo a la distribución de competencias en esta materia entre el gobierno federal y el de los esta-

dos, Estados Unidos parte de la cláusula residual que se encuentra no en su texto original, sino como la décima de las 10 enmiendas adicionadas a la Constitución general: “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.¹⁵

Aunque esta porción del texto constitucional americano no se refiere expresamente a la materia fiscal, sin lugar a dudas representa el punto cardenal de distribución de competencias fiscales entre los órdenes de gobierno federal y estatal en ese país. Entonces, debemos entender a partir de la décima enmienda que todos los poderes tributarios que no han sido reservados para la Federación y que no les han sido prohibidos a los estados, les pertenecen a estos últimos, lo cual sugiere la pregunta: ¿cuáles son los poderes delegados a la Federación por la Constitución en materia fiscal? El Artículo I, Sección 8 de la Constitución de Filadelfia lo establece de manera general de conformidad con lo siguiente:

The Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States.¹⁶

¹⁵ Los poderes que no han sido delegados a los Estados Unidos por parte de la Constitución y que tampoco han sido prohibidos a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo (Traducción propia), Constitution of the United States, 1787, Philadelphia.

¹⁶ El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos (Traducción propia), idem.

En el caso mexicano, hay una ligera variación textual en el artículo 73 constitucional, que le otorga al Congreso (a la Federación) la potestad de imponer y cobrar contribuciones “para cubrir el Presupuesto”. En el caso estadounidense, el texto no parece expresar límite alguno para la potestad tributaria del Congreso, sin embargo, en el mexicano sí existió controversia sobre si la frase “para cubrir el Presupuesto” limitaba la potestad tributaria del Congreso mexicano únicamente para imponer las contribuciones que la Constitución delegaba al propio Congreso, texto que fue interpretado por la Suprema Corte aludiendo al modelo que adoptó Estados Unidos al redactarse esta facultad del Congreso, y razonando que así también hay que asumir que los Constituyentes mexicanos se motivaron de las mismas razones que aquel país para redactar de esta manera. De esta manera, los que optan por esta interpretación refieren al periódico *The Federalist* (El Federalista), en el que expresamente se narra que en la Convención de Filadelfia, que se reunió para redactar la Constitución estadounidense, se optó por un sistema tributario de “conurrencia”, es decir, uno en el que deliberadamente no se precisan los límites impositivos de los órdenes de gobierno, debido a las necesidades que de antemano deben considerarse ilimitadas y por ello, también las facultades para obtener los medios (tributarios) para satisfacerlas.¹⁷

De manera similar al sistema mexicano, la concurrencia fiscal prevista originariamente en la Constitución de Estados Unidos, produce una situación constitucional en la que dos órdenes de gobierno cuentan con facultades para regular una misma materia, sin que, en principio, ninguna de las dos

¹⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El federalismo fiscal en México*, 2001, pp. 21-22, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado el 02/08/2021.

se imponga sobre la otra. En la práctica, esto representa para los gobernados la amenaza de la doble tributación por parte de diferentes órdenes de gobierno. A pesar de esta situación, los estadounidenses resolvieron el problema de facultades concurrentes con la practicidad que les caracteriza.

En un inicio, la doble tributación no fue demasiado problema en Estados Unidos debido a las restricciones que la Constitución exigía al gobierno federal para la imposición de impuestos sobre los ingresos de las personas, según las cláusulas de impuestos directos en el Artículo I, Secciones 2 y 9 de la Constitución americana:

Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons.¹⁸

No Capitation, or other direct, tax shall be laid, unless in Proportion to the Census or enumeration herein before directed to be taken.¹⁹

Estas cláusulas exigían que las cargas de los impuestos directos, tal y como la Suprema Corte de Estados Unidos

¹⁸ Los representantes y los impuestos directos se prorratarán entre los distintos Estados que formen parte de esta Unión, de acuerdo con su población respectiva, la cual se determinará sumando al número total de personas libres, inclusive las obligadas a prestar servicios durante cierto término de años y excluyendo a los indios no sujetos al pago de contribuciones, las tres quintas partes de todas las personas restantes (Traducción propia), Constitution of the United States, ibidem.

¹⁹ No se establecerá ningún impuesto directo ni de capitación, a menos que sea proporcional al censo o recuento que antes se ordenó practicar (Traducción propia), idem.

consideró a los impuestos sobre el ingreso en el caso *Pollock vs. Farmers Loan Trust Co.* (1895), fuesen distribuidas a través de los estados federados de una manera proporcional al censo, de modo que cada estado como estado debiese contribuir a la financiación de lo que el Congreso pretende solventar con el impuesto de acuerdo a la proporción que su población representa en el censo. Así, en el caso referido, Suprema Corte estadounidense declaró inconstitucional un impuesto sobre el ingreso que el Congreso había creado el año anterior en 1894. Este caso fue controversial en Estados Unidos, ya que la Suprema Corte había sentado un precedente para que el gobierno federal prácticamente no pudiese imponer tributos sobre los ingresos de las personas y las corporaciones, que siempre son fuentes importantes de recaudación.

A pesar de ello, lo que se puede llamar el Poder constituyente permanente de Estados Unidos anuló efectivamente la decisión de la Suprema Corte en *Pollock vs. Farmers Loan Trust Co.* a través de la décima sexta enmienda constitucional, aprobada por el Congreso en 1909 y ratificada finalmente por las 3/4 partes de los estados en 1913, que suprimió la exigencia de proporcionalidad al censo entre los estados para los impuestos sobre los ingresos, que previamente había exigido:

The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration.²⁰

²⁰ El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin necesidad de prorratarlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento (Traducción propia), *idem*.

Entonces, con la entrada en vigor de la 16ª enmienda constitucional en Estados Unidos en el año 1913, la situación de doble tributación se volvió una realidad permanente, aunque, como referimos anteriormente, a diferencia del caso mexicano, ellos lo resolvieron con pronta practicidad, simplemente permitiendo a los contribuyentes que del impuesto federal a los ingresos (el *income tax*) deduzcan el pago de contribuciones estatales, con los debidos términos y condiciones, que se verán en un apartado subsecuente.

Otra cláusula constitucional estadounidense relativa a la distribución de competencias en materia fiscal se ubica en el propio Artículo I, Sección 9, que prohíbe el gravamen de mercancías o artículos exportados de los estados, así como el tránsito de naves entre los estados y cualquier otro que dé preferencias a puertos específicos:

No Tax or Duty shall be laid on Articles exported from any State. No Preference shall be given by any Regulation of Commerce or Revenue to the Ports of one State over those of another: nor shall Vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear, or pay Duties in another.²¹

Con esto, se limitan las facultades de los estados para que no puedan gravar el tránsito de naves entre los estados, ni establecer contribuciones en materia de comercio exterior nacional, pero tampoco local, esto es, entre las mismas entidades federativas, salvo que lo hagan con el consentimiento

²¹ Ningún impuesto o derecho se establecerá sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado. No se dará preferencia alguna mediante regulaciones mercantiles o fiscales a los puertos de un Estado sobre los de ningún otro; tampoco las embarcaciones vinculadas a un Estado o que procedan de él estarán obligadas a ingresar por algún otro, despachar en él sus documentos o cubrirle derechos (Traducción propia), *idem*.

del Congreso federal, en lo que sea absolutamente necesario para ejecutar sus leyes locales de inspección de mercancías, como lo dispone la Sección 10, del Artículo I, de la Constitución: “No State shall, without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing it’s inspection Laws.”²²

Como se puede apreciar, el Estado mexicano básicamente adoptó las mismas regulaciones constitucionales en lo relativo a la distribución de competencias, con diversas excepciones en cada sistema, como la asignación de competencias a los municipios en México, así como las restricciones a los impuestos sobre ingresos vigente en un tiempo en Estados Unidos que, como hemos insistido, cuya concurrencia fiscal colocó a ambos países en situaciones que permitían, en principio, la doble tributación.

A partir de que la doble tributación resultó ser una posibilidad permitida en principio por la Constitución estadounidense, la solución dada fue sencilla: si los contribuyentes ya están pagando impuestos locales, incluso sobre los ingresos, y ahora el gobierno federal desea gravar también esos ingresos, lo podrá hacer, por supuesto, excluyendo aquellas contribuciones pagadas obligatoriamente de los ingresos que desea gravar, es decir, mediante un sistema de deducción. El caso mexicano fue dramáticamente diverso: con el ejercicio de más de 30 a 40 años de estires y aflojes entre las potestades tributarias de la Federación y los estados, debido a que ninguno deseaba renunciar al gravamen de importantes recursos, se optó por el establecimiento de convenios de coordinación fiscal y, finalmente, todo un sistema basado en la coordinación fiscal propuesta por los convenios, en los

²² Sin el consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá establecer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, salvo lo que sea absolutamente necesario para ejecutar sus leyes de inspección (Traducción propia), idem.

que los estados voluntariamente renuncian establecer contribuciones en favor de la Federación, a cambio de participaciones o transferencias hechas a favor de los estados de la totalidad de lo recaudado.

Esta diferencia se explica por la solidez del federalismo que se experimenta en cada país: mientras que para los estados federados en Estados Unidos de América sería impensable renunciar a sus potestades tributarias en favor de la Federación, por representar para ellos pérdida de autonomía o libertad (categoría fuertemente arraigada en el espíritu estadounidense), en México, por tener una Federación producto de una decisión central y no de una realidad cultural, ese mismo centralismo parece ser la decisión más natural en la resolución de controversias en el ámbito constitucional, no obstante la inevitable dependencia financiera que resulta de la pérdida de autonomía.

Con el sistema de deducciones, se sentaron las bases fundamentales para la ejecución de las relaciones entre los estados y la Federación estadounidense en materia fiscal, que realmente solo tendrían contacto a través del contribuyente que deduce particularmente los impuestos locales de los federales; no obstante, en Estados Unidos se erigió también un sistema de aportaciones federales similar a los Fondos de aportaciones en el sistema mexicano de coordinación fiscal.

Curiosamente, este sistema escasamente se puede llamar “sistema” por su precariedad en cuanto a la garantía de que se lleve a cabo. En México, se tiene la noción de que las erogaciones al presupuesto en términos generales son erogaciones que se hacen en cumplimiento de los derechos de los gobernados y, en ese sentido, hay una especie de sentido de permanencia de los programas gubernamentales, en la acepción más amplia de la palabra, y esto aplica tanto a los programas estrictamente federales, pero, por supuesto,

también a las erogaciones que se hacen en ejecución de los convenios de coordinación fiscal, que incluyen las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios. En contraste, en Estados Unidos, los programas gubernamentales (al menos los que implican gasto en materia de subvenciones o alguna especie de asistencia social, que en México se considerarían generalmente como derechos sociales) tienden a orientarse más hacia periodos determinados de tiempo, después de los cuales deberán ser aprobados nuevamente para su permanencia y así sucesivamente.

Esta misma noción no escapa las relaciones de coordinación fiscal estadounidenses, que adquieren su forma mediante los llamados *grants*. Si bien la traducción sustantiva de la palabra *grants* resulta ser “subsidios” o “subvenciones”, conviene traducir el verbo del cual procede ese sustantivo. *Grant*, cuando se utiliza como verbo, se traduce al español más precisamente como “conceder”, que nos comunica la noción de unilateralidad de la acción. Así, los *grants* (subsidijs/subvenciones), que en México su equivalente serían las aportaciones federales que se transfieren a los Estados o más aún las transferencias del Ramo 23, llevan consigo la idea de inestabilidad en cuanto a la titularidad de beneficiario de los mismos y, en efecto, se trata de transferencias que deben ser aprobadas por el Congreso federal cada cierto tiempo para su permanencia y, según la discrecionalidad del mismo Congreso, podrían modificarse o desaparecer totalmente.

En contraste, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano opera bajo un acuerdo bilateral entre la Federación y los estados, llamado convenio de coordinación fiscal, en el que mientras los estados se abstengan de hacer uso de su potestad tributaria de origen constitucional, podrán gozar no solamente de una participación en la recaudación fede-

ral, sino en la transferencia de aportaciones para una multiplicidad de sectores económicos, sociales y culturales, a la cual tienen las entidades federativas un derecho de adquirir propiamente dicho, a diferencia de los *grants* en la coordinación fiscal estadounidense, que no son sino concesiones jurídicamente gratuitas (obligatorias mientras se encuentre en vigencia la legislación temporal que le dio origen) por parte del gobierno federal, según las negociaciones políticas previamente realizadas en y ante el Congreso federal.

A pesar de esto, debe notarse que, aunque en el sistema americano no constituye un cuerpo de normas e instituciones que otorgan derechos propiamente dichos en favor de los involucrados, por otro lado, las entidades federativas comparativamente no sufren de la misma dependencia al gobierno federal como en México, pues los *grants* han llegado a representar tan solo el 25% de su gasto, mientras que en México, las participaciones y aportaciones federales representan más del 90% de los ingresos de los estados.

En cuanto a las normas relevantes del sistema de coordinación fiscal, sin duda debe comenzarse con (1) la referida 16ª enmienda con vigencia a partir de 1913, que otorgaría al Congreso federal la facultad de imponer contribuciones sobre el ingreso sin sujetarse a restricciones de prorrateo, y (2) la creación legislativa del impuesto federal sobre los ingresos con el *Revenue Act* de 1913,²³ que para evitar la situación de doble tributación en la práctica, introdujo la posibilidad de deducir²⁴ los impuestos pagados en los órdenes

²³ Thorndike, Joseph J., “Tax history: Original intent and the Revenue Act of 1913”, *Taxanalysts*, 26 de septiembre de 2013, <http://www.tax-history.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/C82515A4B6B7A24C85257D1B-0041C86E?OpenDocument>, consultado el 02/08/2021.

²⁴ Congreso de los Estados Unidos de América, *The statutes at large of the United States of America from March 1913 to march 1915: Concurrent resolutions of the two Houses of Congress and recent treaties, con-*

de gobierno distintos del federal:

That in computing net income for the purpose of the normal tax there shall be allowed as deductions: (...) third, all national, State, county, school, and municipal taxes paid within the year, not including those assessed against local benefits...²⁵

El problema de doble tributación que desató eventualmente la creación de todo un sistema de coordinación fiscal en México fue entonces resuelto en Estados Unidos mediante un sistema de deducciones previsto en el Internal Revenue Code (Título 26 del Código de los Estados Unidos), que ha sufrido distintos cambios desde su primera instauración en 1913, pero que, en esencia, ha cumplido con el mismo propósito. Por estos motivos, la coordinación fiscal estadounidense se desarrolló en un sentido diverso a la mexicana, aunque para efectos similares con la instauración del sistema de *grants*.

Los *grants* tuvieron su origen²⁶ en legislaciones como el *Morrill Act* de 1862, que concedió a los estados federados

ventions and executive proclamations, 1915, Washington Government Printing Office, p. 167, <http://www.tax-freedom.com/originaltariff.pdf>, consultado el 02/08/2021.

²⁵ Que en el cómputo de del ingreso neto para efectos del impuesto normal (sobre ingresos) se permitirán las siguientes deducciones: [...] tercero, todas las contribuciones nacionales, estatales y municipales pagadas durante el año, sin incluir aquellas en las que proporcionan beneficios locales...(Traducción propia), Revenue Act of 1913, 1913, Washington D.C.

²⁶ Rich, Michael J., "Categorical grants", *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, https://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Categorical_Grants, consultado el 02/08/2021.

la titularidad sobre determinadas tierras federales, con el fin especial de que los estados las vendieran y que, con el dinero obtenido, crearan, apoyaran y mantuvieran instituciones de educación superior, a cambio de que los estudiantes recibieran instrucción militar.²⁷ Posteriormente, se llevaron a cabo distintos programas con efectos similares: conceder a los gobiernos estatales (y municipales, que consideramos parte de los estados para efectos de este estudio) una aportación en los ingresos y otros elementos de riqueza, aunque siempre para determinadas actividades y fines o para utilizarse en determinados sectores.

Las aportaciones para uso discrecional aparecerían posteriormente con el llamado *general revenue sharing* (reparto general de recaudación), creada en 1972, con el fin de auxiliar a los estados en la consecución de sus fines interiormente propuestos y fortalecer el federalismo —el “federalismo nuevo”, según el presidente Richard Nixon²⁸— sin tener que dedicarlo particularmente a alguna actividad o sector, como en el caso de los otros tipos de *grants-in-aid* (subsidios).²⁹ Grandes cantidades de dinero fueron transferidas a los estados con estos programas,³⁰ sin embargo, lo que debe notarse

²⁷ Masson-Pickel, Judi, “Morrill Act of 1862”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, https://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Morrill_Act_of_1862, consultado el 02/08/2021.

²⁸ Bamberger, Ruth, “Revenue Sharing”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, https://encyclopedia.federalism.org/index.php/Revenue_Sharing, consultado el 02/08/2021.

²⁹ Rich, Michael J., “Grants-in-aid”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, <https://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Grants-in-Aid>, consultado el 02/08/2021.

³⁰ Maguire, Steven, *General Revenue Sharing*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2003, <https://www.everycrsreport.com/reports/RL31936.html#:~:text=General%20revenue%20sha->

es que esta coordinación fiscal, terminada en 1986, aunque jamás constituyó derechos definitivos de los estados, jamás se construyó sobre premisas que implicaran la renuncia de autonomía fiscal de las entidades federativas, sino para auxiliarlas subsidiariamente.

En cuanto a instituciones, el caso mexicano cuenta con una compleja maquinaria de instituciones y organismos que componen su Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que, con las facultades de cada uno, determinan las cantidades que deben entregarse a cada entidad federativa, los tiempos y otras circunstancias. El caso estadounidense, por su lado, únicamente cuenta con órganos hacia el interior del Congreso nacional y la administración central para la determinación de las cantidades a entregarse mediante las fórmulas respectivas, los tiempos y demás circunstancias.³¹

IV. SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL CANADIENSE

Al igual que la comparación efectuada en la sección anterior, México y Canadá son países de tradiciones jurídicas distintas, siendo el segundo de la tradición anglo-sajona de *common law*, como su vecino sureño, Estados Unidos, considerando la herencia británica de ambos países. En el caso de Canadá y México, debe notarse que existe una diferencia aún mayor en sus federalismos en comparación con Estados Unidos, que ha hecho a Canadá un Estado federal más descentralizado entre los Estados federales del mundo.³²

ring%20(GRS)%20is,local%20governments%20with%20spending%20flexibility, consultado el 02/08/2021.

³¹ Congressional Research Service, “Federal grants to State and local governments: a historical perspective on contemporary issues”, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40638.pdf>, consultado el 02/08/2021.

³² Sharma, Chanchal Kumar y Valdesalici, Alice, “Fiscal federalism”,

A pesar de esta diferencia, es verdad que ambos sistemas mantienen la idea fundamental de federalismo en su estructura. El sistema jurídico canadiense, como México, parte de un sistema de gobierno republicano a cargo de oficiales electos popularmente o designados institucionalmente para la pública administración de los negocios gubernamentales, con la excepción de que Canadá en realidad es una monarquía federal constitucional. Esto implica que formalmente, el monarca, no propiamente de Canadá, sino del Reino Unido, es el titular del poder ejecutivo de la nación canadiense, bajo el entendido de que voluntariamente cede todo derecho a ejercer su poder para investirlo en oficiales de tinte republicano, como sería el Primer Ministro. Canadá tiene una Constitución escrita presente en dos documentos (la *Constitution Act* de 1867, también llamada *British North America Act* y la *Constitution Act* de 1982), sin embargo, promulga leyes bajo un sistema parlamentario en un Parlamento que cuenta con dos cámaras: el Senado y la Cámara de los Comunes.

En la Constitución canadiense de 1867, se prevé un federalismo distinto al de México en lo relativo a la distribución de competencias. En México, el artículo 124 constitucional prevé la cláusula residual en favor de los estados, mediante la cual se establece el principio de que todo aquello que no está reservado a los poderes federales por parte de la Constitución, se debe entender que está reservado a las mismas, salvo que lo tengan prohibido por disposición constitucional. En cambio, el federalismo canadiense establece en su sección 91, en el Capítulo V, de la distribución de poderes legislativos:

Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Oxford Constitutional Law, abril 2020, p. 6, https://www.researchgate.net/publication/344161550_Fiscal_Federalism_MPECCoL_287, consultado el 02/08/2021.

It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say...³³

Es decir, en Canadá, las entidades federativas, llamadas provincias, reciben sus poderes expresos en la Constitución canadiense, mientras que el resto de los poderes quedan reservados a la Federación. Ahora bien, esto no fue óbice para que la Constitución canadiense asignara facultades a la Federación, al igual que enunciar los poderes reservados a las provincias. Como resultado de lo anterior, se entiende que la Federación tiene facultades materialmente ilimitadas para imponer contribuciones, mientras que las provincias quedaron restringidas a imponer contribuciones directas dentro de su Provincia, según la sección 92:

³³ Será conforme a la Ley que la Reina, por y con el consejo y consentimiento del Senado y la Cámara de los Comunes, haga leyes para la paz, orden y el buen gobierno de Canadá, en relación con todas las materias que no se incluyan en las clases de asuntos por esta Constitución asignadas exclusivamente a las legislaturas de las provincias; y para mayor certeza, aunque no para restringir la generalidad de los términos subsiguientes de esta sección, se declara aquí que (sin perjuicio de esta Acta) la autoridad legislativa del Parlamento de Canadá se extiende a todas las materias dentro de las clases de asuntos enumerados en lo subsiguiente, es decir... (Traducción propia), British North America Act (Constitution Act of 1867), 1867, Londres.

In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say, 1. (...) 2. Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes...³⁴

Este texto por sí solo pudiera hacer suponer que la potestad tributaria de las legislaturas provinciales en Canadá no puede extenderse más allá de los impuestos directos dentro de su propia provincia, sin embargo, posteriormente fue adicionada la Constitución canadiense a petición de las provincias para expandir su poder recaudatorio, según expresa la sección 92A, numeral 4 de la propia Constitución:

In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of (a) non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the primary production therefrom, and (b) sites and facilities in the province for the generation of electrical energy and the production therefrom...³⁵

Con lo anterior, se puede concluir que, en Canadá, las competencias fiscales de las provincias se limitan a la im-

³⁴ En cada provincia, la legislatura exclusivamente podrá hacer leyes en relación con las materias provenientes de las clases de asuntos enumerados en lo subsiguiente, es decir, 1. (...) 2. La imposición de impuestos directos dentro de su Provincia a fin de recaudar ingresos para los propósitos provinciales... (Traducción propia), idem.

³⁵ En cada provincial, la legislatura podrá crear leyes en relación con la recaudación de dinero mediante cualquier modo o sistema tributario, respecto de: (a) recursos naturales no-renovables y forestales en la provincia y su primaria producción y (b) sitios e instalaciones en la provincia para la generación de energía eléctrica y su producción ulterior... (Traducción propia), idem.

posición de impuestos directos en su provincia y en la imposición de contribuciones varias en las materias especiales de recursos naturales, forestales y generación de energía eléctrica, mientras que la Federación cuenta –materialmente hablando– con competencias fiscales ilimitadas, lo cual no resuelve el problema que se ve presente en México e incluso Estados Unidos, en relación con una situación constitucional que permite, en principio, la doble tributación.

En efecto, el impuesto más importante en todas las naciones es un impuesto que recae sobre las fuentes de ingreso de las personas y corporaciones y este resulta ser un impuesto directo. Por ello, las provincias canadienses tienen derecho a imponer este tipo de impuesto, sin embargo, también la potestad tributaria de la Federación canadiense se extiende hacia ese tipo de tributación, lo cual generó lo que se puede llamar la concurrencia fiscal canadiense.

Ante esta problemática, la solución dada por Canadá fue en alguna medida similar a la que fue implementada en México. En un inicio, los órdenes de gobierno federal y provincial se coordinaron para efecto de que la Federación se financiaría a través de impuestos indirectos y las provincias mediante los directos, complementados con subsidios y subvenciones (*grants*) federales. Esto cambió en 1917,³⁶ explica el autor Harold F. Herbert, cuando el gobierno federal se aventuró hacia la imposición de impuestos directos, como el impuesto sobre ingresos personales e ingresos de las corporaciones.

Con tasas moderadas, no existió demasiada disputa y resistencia por parte de la población, por lo que se pudo

³⁶ Herbert, Harold F., “Revenue sharing arrangements in the Canadian federal system”, en *Proceedings of the annual conference on taxation under the auspices of the National Tax Association*, National Tax Association, vol. 60, 1967, p. 428, https://www.jstor.org/stable/23406414?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents, consultado el 02/08/2021.

realizar el siguiente desarrollo en materia de coordinación fiscal con cierta naturalidad. Este desarrollo consistió en el establecimiento de programas de *grants*, similar al que fue implementado en los Estados Unidos, aunque en todo momento se trató de *grants* condicionales, para determinadas actividades y bajo las condiciones y estándares federales. Siguiendo la Gran Depresión en los 1930s, las provincias se vieron forzadas a imponer altos impuestos sobre ingresos corporativos y personales a fin de mitigar los efectos de la depresión mediante el gasto público, adicionalmente a los *grants* que ya recibían y que incrementaron por parte del gobierno federal por los mismos propósitos. Herbert narra que dicho sistema se volvió un caos por varios motivos y ello fue causa de que se llevara a cabo el siguiente desarrollo general en la fiscalidad federal canadiense.³⁷

Similar a los convenios de coordinación fiscal en México, los canadienses implementaron *tax rental agreements* o convenios de renta tributaria, mediante los cuales las provincias o la Federación (un orden de gobierno) acuerda no imponer contribuciones en una determinada materia por determinado tiempo, a cambio de recibir una participación en los ingresos tributarios recaudados por la otra autoridad tributaria, de acuerdo con las fórmulas acordadas. Este sistema estuvo vigente de 1941 a 1962 en Canadá. Los beneficios relativos de este sistema (que son similares al caso mexicano) son: solamente existe una autoridad recaudatoria, los contribuyentes únicamente tratan con una sola autoridad ordinariamente y, adicionalmente, las complejas fórmulas aplicadas con múltiples provincias actuando con convenios de renta tributaria, se prestaron para otorgar *equalization payments* (subsidios o pagos de “igualización”) a las provincias más desfavorecidas, aunque no sin desventajas.³⁸

³⁷ Herbert, Harold F., *idem*.

³⁸ Herbert, Harold F., *Idem*.

Por motivo de las desventajas que se estimaron para el sistema de *tax rental arrangements*, el sistema de coordinación fiscal canadiense optó por lo que llaman *co-ordinated tax sharing* (repartición coordinada de recaudación), que se lleva a cabo mediante un *tax collection agreement*³⁹ (acuerdo para la recolección de impuestos), en el que la Federación canadiense se ofrece a administrar la legislación provincial tributaria de impuestos sobre ingresos, siempre y cuando la provincia homologa los elementos de los tributos y formas de cobrar al modelo federal. Así, las provincias no podrían cambiar ciertos elementos de los impuestos, salvo por las tasas de los impuestos, que podrían mantenerse en control de las provincias, bajo el entendido que deberían informar al gobierno federal de la decisión, en los términos y condiciones de los acuerdos efectuados.

Este sistema de coordinación fiscal mediante *tax collection agreements* es el que se encuentra vigente hoy en día con sus matices, y resulta interesante la similitud que encuentra con el sistema mexicano en lo relativo al fondo de participaciones federales, sin embargo, en lo que en el sistema mexicano se entienden como fondos de aportaciones diversos, en Canadá se siguen reputando como *grants*, que no constituyen propiamente un fondo permanente que otorga derechos en favor de las provincias, sino que son subsidios en toda la extensión de la palabra, de modo que pueden dejar de otorgarse u otorgarse en condiciones completamente diferentes, tanto para actividades y fines específicos⁴⁰ o me-

³⁹ Valdesalici, Alice, *Fiscal federalism compared*, Eurac Research, 2018, p. 6, https://www.researchgate.net/publication/324780808_Defining_Fiscal_Federalism, consultado el 02/08/2021.

⁴⁰ Lecours, André, Béland, Daniel y Marchildon, Gregory, “Fiscal federalism: Pierre Trudeau as an agent of decentralization”, en Marchildon, Gregory, *Federalism and health care*, Ottawa, 2020, p. 7, https://www.researchgate.net/publication/342364967_Fiscal_Federalism_Pierre_Trudeau_as_an_Agent_of_Decentralization, consultado el 02/08/2021.

dianter transferencias no condicionadas.⁴¹

Actualmente, la coordinación fiscal canadiense opera con fundamento en el *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act* de 1985, el cual, similarmente a la mexicana Ley de Coordinación Fiscal, sientan las bases fundamentales que regirán los convenios o arreglos entre los órdenes de gobierno nacional y subnacional, incluyendo las fórmulas aritméticas de repartición de los fondos recabados por la Federación, junto con los pagos subsidiarios.

Lo que más resulta relevante para efectos de este ejercicio de comparación sin duda alguna se trata de una institución en materia de coordinación fiscal en Canadá y un mecanismo particular de resolución de disputas. En cada *tax collection agreement* celebrado por la Federación, se erige un *Tax Harmonization Committee* (Comité de Armonización Tributaria), tomando como ejemplo, el celebrado por el gobierno federal canadiense y el de la provincia de Quebec,⁴² un organismo en materia de coordinación fiscal que, a diferencia del sistema mexicano, no se erige de manera central en una ley federal para intervenir en todas las relaciones de la Federación con todas las provincias, sino que se trata de un Comité que se instaura mediante cada convenio particular de cada provincia con la Federación, exclusivamente para tocar temas relacionados entre las partes del convenio.

Otro elemento relevante que no se encuentra previsto en el caso mexicano es un mecanismo ágil para la resolución

⁴¹ Merino, Gustavo, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, en Fernández, Arturo M., Trigueros, Ignacio y Hernández Delgado, Alejandro, *Una agenda para las finanzas públicas: consideraciones generales*, México, 2000, p. 164.

⁴² Government of Canada, Comprehensive integrated tax coordination agreement between the government of Canada and the government of Quebec, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/en/AUTEN_Tax-agreement.pdf, consultado el 02/08/2021.

de disputas con base en los convenios de coordinación fiscal. En el caso mexicano, se debe interponer un complejo juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, por la inmensa carga de trabajo del más alto tribunal mexicano, inevitablemente se extienden los plazos de resolución. En cambio, en el caso canadiense, el mecanismo se establece en el propio acuerdo intergubernamental, a fin de que sea lo menos gravoso y sencillo posible. En el *Comprehensive integrated tax coordination agreement between the government of Canada and the government of Quebec*, que no es sino el equivalente de un convenio de coordinación fiscal entre el gobierno federal mexicano y el de una entidad federativa, se estipula que si existe una disputa acerca del cumplimiento de alguna de las cláusulas del *tax collection agreement*, el problema primero será referido a los ministros de finanzas de cada orden de gobierno para su resolución por esta vía “diplomática” que, si no es resuelta en un acuerdo de los ministros, podrá ser referida a un tercero para su consideración y consejo.

V. CONCLUSIONES

Lo más destacable de este ejercicio comparativo es el amplio margen que existe para que la dinámica política se imponga en las relaciones jurídicas de coordinación fiscal bajo el cual opera México en comparación con Estados Unidos y Canadá, pues el aparato institucional intergubernamental bajo el cual funciona el mexicano SNCF es eminentemente centralizado. Es decir, a pesar de que diversos organismos del SNCF están integrados por representantes y funcionarios de las entidades federativas, la labor de recaudación, concentración y administración de los recursos coordinados, es preponderantemente desarrollada por la Federación, por

ejemplo, a diferencia de Canadá, cuyo cuerpo institucional de coordinación fiscal encuentra un balance político que favorece la descentralización de recursos y manejo de los recursos públicos, para evitar la concentración de influencia y poder sobre un orden de gobierno solamente. Estados Unidos también cierra en gran medida el margen de la arbitrariedad central, en principio, al desarrollar su coordinación fiscal sin siquiera tener un sistema propiamente dicho, en el que las facultades políticas se concentran en alguna medida en el gobierno central. Más bien, los órdenes de gobierno operan de una manera alejada en cierto sentido, lo cual beneficia a los estados con mayores fuentes económicas y no beneficia demasiado a los que tienen menores fuentes económicas, sino únicamente cuando se establecen con eventualidad los programas de *grants in aid*.

Debe reconocerse que las soluciones que ha implementado cada país es en gran medida resultado de las circunstancias particulares que se presentaron en tales o cuales países, por lo que no cualquier mecanismo exitoso en un país puede replicarse exitosamente en otro, sin embargo, a nivel fundamental, algo que notablemente evitaron los países comparados es la pesada concentración de facultades hacendarias en el gobierno central y, sobre todo, que las cantidades de recursos públicos manejados en coordinación fiscal representen un porcentaje demasiado alto de los ingresos de uno u otro orden de gobierno, como es el caso mexicano, en que los ingresos coordinados representa aproximadamente el 90% de los ingresos de las entidades federativas y municipios. Por estos motivos, para evitar problemas de suficiencia en las finanzas públicas, deben continuarse los esfuerzos por disminuir la dependencia de las entidades federativas en los ingresos coordinados, por ejemplo, mediante la reducción de los ingresos públicos que se concentren en la administra-

ción de la Federación, así como incentivando a las entidades federativas para que sean más recaudadoras con sus propios ingresos disponibles, como con las reformas recientes en materia de coordinación fiscal.

FUENTES CONSULTADAS

Arechederra Mustre, Fernando K., “Errores estadísticos en la Ley de coordinación fiscal de México: una nota”, *Estudios Económicos*, México, vol. 32, núm. 2, jul./dic. 2017, <http://bit.ly/33gHQPY>.

Bamberger, Ruth, “Revenue Sharing”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, https://encyclopedia.federalism.org/index.php/Revenue_Sharing, consultado el 02/08/2021.

Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf>.

British North America Act (Constitution Act of 1867), 1867, Londres.

Congreso de los Estados Unidos de América, *The statutes at large of the United States of America from March 1913 to march 1915: Concurrent resolutions of the two Houses of Congress and recent treaties, conventions and executive proclamations*, 1915, Washington Government Printing Office, <http://www>.

tax-freedom.com/originaltariff.pdf, consultado el 02/08/2021.

Congressional Research Service, “Federal grants to State and local governments: a historical perspective on contemporary issues”, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40638.pdf>, consultado el 02/08/2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917.

Constitution of the United States, 1787, Philadelphia.

Government of Canada, Comprehensive integrated tax coordination agreement between the government of Canada and the government of Quebec, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/en/AUTEN_Tax-agreement.pdf, consultado el 02/08/2021.

Herbert, Harold F., “Revenue sharing arrangements in the Canadian federal system”, en *Proceedings of the annual conference on taxation under the auspices of the National Tax Association*, National Tax Association, vol. 60, 1967, https://www.jstor.org/stable/23406414?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents, consultado el 02/08/2021.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El federalismo fiscal en México*, 2001, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado el 02/08/2021.

Lecours, André, Béland, Daniel y Marchildon, Gregory, “Fiscal federalism: Pierre Trudeau as an agent of de-

centralization”, en Marchildon, Gregory, *Federalism and health care*, Ottawa, 2020, https://www.researchgate.net/publication/342364967_Fiscal_Federalism_Pierre_Trudeau_as_an_Agent_of_Decentralization, consultado el 02/08/2021.

Ley de Coordinación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 22 de diciembre de 1978.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 30 de marzo de 2006.

López Arévalo, Jorge y Mayo Mendoza, Baltazar, “Federalismo Fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo”, *Economía UNAM*, México, vol. 12, núm. 34, ene./abr. 2015, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2015000100007&lang=en, consultado el 02/08/2021.

Maguire, Steven, *General Revenue Sharing*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2003, [https://www.everycrsreport.com/reports/RL31936.html#:~:text=General%20revenue%20sharing%20\(GRS\)%20is,local%20governments%20with%20spending%20flexibility](https://www.everycrsreport.com/reports/RL31936.html#:~:text=General%20revenue%20sharing%20(GRS)%20is,local%20governments%20with%20spending%20flexibility), consultado el 02/08/2021.

Masson-Pickel, Judi, “Morrill Act of 1862”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, https://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Morrill_Act_of_1862, consultado el 02/08/2021.

Merino, Gustavo, “Federalismo fiscal: diagnóstico y pro-

puestas”, en Fernández, Arturo M., Trigueros, Ignacio y Hernández Delgado, Alejandro, *Una agenda para las finanzas públicas: consideraciones generales*. México, 2000.

Moreno Ayala, José Gerardo, “Los orígenes contemporáneos del centralismo fiscal en las relaciones intergubernamentales en México (1970-1990)”, *Revista Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, Bogotá, vol. 23, núm. 2, jul./dic. 2015, <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/1615>, consultado el 20/05/2021.

Revenue Act of 1913, 1913, Washington D.C.

Rich, Michael J., “Categorical grants”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, https://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Categorical_Grants, consultado el 02/08/2021.

_____, “Grants-in-aid”, *Federalism in America: an encyclopedia*, Center for the Study of Federalism, 2006, <https://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Grants-in-Aid>, consultado el 02/08/2021.

Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

Serrano Migallón, Fernando y Brito Melgarejo, Rodrigo, *Teoría de la constitución*. México, Editorial Porrúa, 2015, p. 187.

Sharma, Chanchal Kumar y Valdesalici, Alice, “Fiscal federalism”, *Max Planck Encyclopedia of Comparati-*

ve Constitutional Law, Oxford Constitutional Law, abril 2020, https://www.researchgate.net/publication/344161550_FISCAL_FEDERALISM_MPEC-CoL_287, consultado el 02/08/2021.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. 40ª ed., México, Editorial Porrúa, 2011.

Thorndike, Joseph J., “Tax history: Original intent and the Revenue Act of 1913”, *Taxanalysts*, 26 de septiembre de 2013, <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/C82515A4B6B7A24C-85257D1B0041C86E?OpenDocument>, consultado el 02/08/2021.

Valadés, Diego, *La constitución y la realidad*. México. Editorial Porrúa, 2016.

Valdesalici, Alice, *Fiscal federalism compared*, Eurac Research, 2018, https://www.researchgate.net/publication/324780808_Defining_Fiscal_Federalism, consultado el 02/08/2021.