

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: LA NECESIDAD DE REDEFINIR EL RÉGIMEN DE FACULTADES CONSTITUCIONALES EN MATERIA FISCAL

Que sin verdadera autonomía financiera toda pretensión de construir un Estado políticamente descentralizado deviene de todo punto irrealizable es una aseveración que, de reiterada en los últimos años, ha terminado por adquirir firmeza y el rigor de un axioma¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco constitucional de las facultades en materia fiscal.* III. *Coordinación fiscal.* IV. *Sistemas de financiación.* V. *Situación actual. Propuestas de solución.* VI. *Propuesta personal a manera de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La distribución de las facultades financieras y consiguientemente de los recursos ha sido siempre un tema delicado, pero en la actualidad resulta aún más trascendente si tomamos en cuenta que las entidades federativas y los municipios requieren de una plena autonomía financiera para llevar a cabo todas las atribuciones que originalmente tenían y las que han adquirido como consecuencia de las políticas asistenciales que se aplicaron en nuestro país propias del Estado de bienestar y de la explosión demográfica.

El análisis de la historia del México colonial, la del siglo pasado y hasta la de nuestros días, nos permite afirmar que la materia fiscal es uno de los aspectos en donde resulta más evidente la tensión entre centralismo-federalismo.

La preocupación por el régimen de facultades fiscales surge con anterioridad a la Constitución de 1824 en donde se adoptó la es-

¹ Medina Guerrero, Manuel, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 27.

estructura federal como forma de organización política. En efecto, un mes antes de la promulgación de la Constitución, se había expedido la Ley de Clasificación de Rentas, en la cual se reservaba a los estados las fuentes no atribuidas a la Federación y se establecía la obligación de que dichas entidades aportaran una cantidad al gobierno federal. Hubiese sido muy conveniente conservar este sistema.

La Constitución de 1824, como en tantas otras materias traspoló lo contenido en la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo, contrario a lo que pudiera esperarse, después de que las trece colonias reaccionaran en contra de la concentración del poder financiero en la metrópolis la Constitución Federal de los Estados Unidos dotó a la Federación, desde sus orígenes, de una gran autonomía impositiva. Esa fue la respuesta a las deficiencias financieras de los artículos de la Confederación que casi producen la quiebra de la Unión. En la Convención de Filadelfia hubo dos planes: el de Virginia y el de Nueva Jersey, se optó por este último.² El Comité de Detalle estableció en el primer lugar de las materias competencia de la Federación que el legislativo de los Estados Unidos estaría facultado para establecer y recaudar tributos, impuestos y derechos especiales, reconociéndole de esta forma un poder tributario genérico.³ Abundando, Laboulaye afirma

Los impuestos que puede establecer el Congreso, comprenden, como lo sabeis, cuanto la imaginación humana ha ideado en la materia... Pero si el Congreso goza de libertad en la elección no puede sin embargo establecer impuestos sino para proveer a un gasto federal; el derecho es limitado.⁴

En materia fiscal, la Constitución de 1824 no delimitó los ámbitos de competencia entre la Federación y los estados para establecer

² Para un estudio de las facultades financieras en la Constitución de los Estados Unidos ver Fergusson, E. J., *The Power of the purse: a History of American Public Finance, 1776-1790*, The University of North Carolina Press, 1961. También puede consultarse Medina Guerrero, Manuel, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 37-136.

³ Eduardo Laboulaye señala que en la sección VIII de la Constitución se establece que "El Congreso tendrá la atribución de establecer y de recaudar los impuestos y derechos o sisas, a efecto de pagar las dedudas y proveerá a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos...". Laboulaye, Eduardo, *Historia de los Estados Unidos*, trad. y aum. por Manuel Dublán, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, t. II, p. 275.

⁴ Laboulaye, Eduardo, *Historia de los Estados Unidos*, p.277.

contribuciones, excepto la prohibición de que éstos pudieran gravar el comercio exterior. Se estableció así implícitamente un régimen de facultades concurrentes, con limitaciones exclusivamente para los estados. Sin ahondar más en ella⁵ podemos afirmar que así fue la historia fiscal de casi todo el siglo XIX en México.

El artículo 120 del proyecto de Constitución del año 1856 contenía una división de facultades muy interesante, establecía: "Los estados para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas; la Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos". Esto obedecía, por supuesto, a que los impuestos directos, concretamente el impuesto sobre la renta, no tenía el desarrollo y la importancia económica que tiene actualmente, a la dependencia del comercio exterior y a la facilidad del cobro de impuestos en aduanas. Este proyecto desafortunadamente fue rechazado. La Constitución de 1857 planteó de forma expresa el problema de las facultades concurrentes porque no especificó, de forma limitativa, cuáles serían los impuestos que podría establecer la Federación, sino que sólo reservó a ésta los relativos al comercio exterior y a la emisión de estampillas interpretando a *contrario sensu* la prohibición para los estados de imponer contribuciones en esta materia. Al no ser esta enunciación limitativa quedaban fuentes de riqueza que tanto la Federación como los estados podían gravar de forma concurrente.

En 1879 se interpuso un amparo en contra de una contribución impuesta en la Ley de Ingresos de la Federación a la industria textil en el cual los quejosos manifestaban que dicho impuesto invadía el régimen interior de los estados. A este respecto el Ministro de la Suprema Corte Ignacio Vallarta sostuvo que la Federación podía establecer contribuciones directas e indirectas sobre cualquier tema ya que la Constitución no se lo prohibía y si lo facultaba para imponer las contribuciones "necesarias" para cubrir su presupuesto de gastos. Por su parte los estados podían imponer también cualquier tipo de gravámen, excepto los reservados para la Federación, sostuvo:

Las facultades del Congreso Federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas; es decir,

5 Una síntesis de la historia fiscal de México en el siglo pasado puede verse en Gil Valdivia, Gerardo, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, México, Porrúa, 1989, pp. 121-138. José Ángel Nuño Sepúlveda en su artículo "Reflexiones sobre el artículo 124 constitucional y su repercusión en el sistema impositivo mexicano", *Revista Indetec*, núm. 87, marzo-abril de 1994, pp. 42-52, también efectúa una retrospectiva constitucional de la potestad tributaria en México.

aquel puede decretar una contribución que recaiga aún sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado.⁶ Con esta afirmación queda de manifiesto, además, el problema de la doble o múltiple imposición.

Resulta evidente la participación que tuvo el Poder Judicial Federal en el proceso de federalización formal de la potestad fiscal y centralización real de la misma que se inicia con la tesis de Vallarta a la que hice referencia y que se consolida con las interpretaciones que hasta nuestros días sostiene este poder.

II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES EN MATERIA FISCAL

Las facultades tributarias del Congreso de la Unión se establecen en las fracciones VII y XIX del artículo 73 que expresamente señalan:

El Congreso tiene facultad:

VII Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX Para imponer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior.

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro.

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º Especiales sobre:

a) energía eléctrica

b) producción y consumo de tabaco labrados

c) gasolina y otros productos derivados del petróleo

d) cerillos y fósforos

e) aguamiel y productos de su fermentación

f) explotación forestal, y

g) producción y consumo de cerveza

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

Cabe destacar que en la redacción original de este artículo la materia fiscal sólo comprendía la fracción VII y que la fracción XXIX se fue adicionando por la interpretación que hizo la Suprema Corte

⁶ Vallarta, Ignacio L., *Votos*, 1894, t. II, p. 27.

en el sentido de que la facultad legislativa general que tenía la Federación en ciertas áreas, incluía la especial de gravar con tributos la materia de la facultad.⁷ La idea de desenvolver las facultades conferidas al Congreso en generales y derivadas o especiales contraviene, en mi opinión, el principio en que se sustenta el sistema federal que sostiene que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados.

No obstante, el análisis de las tesis de la Suprema Corte desde el año de 1932 nos hacen pensar que el problema es que la Constitución no deja claro cómo es la división de facultades. A este respecto transcribo:

...La República mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del poder central y las de los estados; el segundo, en enumerar la atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer, (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad

7 A este respecto ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 325 y ss. Aunque éste es el criterio que prevaleció y que citaremos posteriormente cabe destacar que también hubo una tesis que consideró que las facultades indicadas en la fracción XXIX del artículo 73 son las únicas en las que el Congreso General puede determinar contribuciones para cubrir su presupuesto. Ver resolución de amparo 4856/55, *Informe de la Suprema Corte*, Segunda Sala, 1956, p. 48.

atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la Nación, en diversos artículos de la propia Constitución.⁸

Es interesante destacar cómo desde los primeros años de vigencia de la Constitución existía entre los juristas más destacados de nuestro país la convicción de que la vía por la que se debería de transitar era la del centralismo fiscal, puesto que ellos mismos señalan que lo mejor en materia de facultades fiscales lo ideal sería que todo lo que no esté expresamente conferido a los estados se entienda reservado a la Federación, esto es, que la presunción exista a beneficio del poder central, en virtud de que como ellos señalan:

una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central que es el representante del interés general.

Posteriormente, en otras tesis, la Suprema Corte fue más lejos y rompió, en materia fiscal, definitivamente con el principio señalado en el artículo 124⁹ al afirmar:

...de donde se ve que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en ese artículo, sino que pueden hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal. Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada; pues puede hacerlo sobre

⁸ Instancia: pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; época: 5a; t. XXXVI; p. 1069; precedentes: t. XXXVI, p. 1067. Controversia: 2/32; Federación y Estado de Oaxaca, 15 de octubre de 1932; mayoría de 14 votos. Ver también la tesis jurisprudencial número 11 publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1a. parte, Pleno, 1965, p. 42.

⁹ Un estudio sobre este aspecto se encuentra en: Nuño Sepúlveda, José Ángel, "Reflexiones sobre el artículo 124 constitucional y su repercusión en el sistema impositivo mexicano", art. cit.

todas aquellas materias que le están sujetas por razón de dominio o jurisdicción, como Poder Soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad.¹⁰

Estas son sólo algunas de las primeras tesis de la Suprema Corte, pero hasta la fecha se siguen presentando casos de invasión de facultades, lo que será más grave, cuando existan más estados gobernados por partidos de la oposición, porque uno de los aspectos que provocan más tensión con la Federación es el de los recursos financieros, ya que si éstos no fluyen normalmente las entidades federativas se ven obligadas a buscar formas alternativas de imposición.

En virtud de las múltiples reformas constitucionales, incluyendo las que se hicieron con objeto de fortalecer al municipio, el régimen fiscal se puede concretar en los siguientes puntos:

a) Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la Federación.

b) No existen impuestos reservados en forma exclusiva a los estados.

c) La Federación tiene un poder tributario genérico, basado en la fracción VII del artículo 73. Con apoyo en esta norma puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.

d) Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias con el fin de cubrir el presupuesto de egresos local, tal como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con la limitación de no poder gravar las materias reservadas a la Federación.

e) El Poder Fiscal de los estados, por lo tanto, es concurrente con el de la Federación. La concurrencia que da lugar a doble o múltiple tributación no es anticonstitucional porque el artículo 31 fracción IV establece que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados y los municipios.

f) Las contribuciones de los municipios las establecen las legislaturas de los estados. Corresponde a los municipios tanto la administración como el producto de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria que establezcan los estados.

g) Federación, estados y municipios pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones.

¹⁰ Instancia: pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; época: 5a; t. XXXVI; p.: 1070; precedentes: Amparo de revisión 6805/56. "Inmobiliaria Cervantes Saavedra", 18 de noviembre de 1959, unanimidad de 16 votos.

Actualmente sólo existen participaciones de Federación a estados y municipios, y transferencias de aquellos a éstos, aunque técnicamente podrían haberlas en sentido contrario. En el caso de los impuestos especiales la Federación está obligada a otorgar participaciones a los estados y en el caso de la energía eléctrica al municipio. El monto de la participación lo fija una Ley federal.

III. COORDINACIÓN FISCAL

Desde el año de 1925 en el que se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal se han realizado esfuerzos conjuntos entre la Federación y los estados por delimitar los campos impositivos que, posteriormente, se han traducido en ordenamientos jurídicos. La tendencia a lo largo de poco más de cinco décadas ha sido que los gobiernos estatales han renunciado paulatinamente a exigir impuestos que alguna vez fueron locales, a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtengan.¹¹

La actual ley de Coordinación Fiscal¹² determinó por primera vez el monto de las participaciones con base en la casi totalidad de los ingresos tributarios de la Federación y no como ocurría anteriormente que sólo se consideran algunos impuestos. La ley establece dos fondos: El Fondo General de Participaciones que se constituía originalmente con el 13 por ciento y actualmente con el 18.51 de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio y el Fondo de Fomento municipal. Las reformas a las leyes fiscales han inducido lógicamente reformas al sistema de coordinación fiscal. Es por ello que con las reformas al IVA en 1988 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró nuevos convenios de colaboración administrativa en materia fiscal vigentes actualmente.¹³

De acuerdo con este sistema los ingresos estatales quedan reducidos a ciertos impuestos, aclarando que renuncian a establecer algu-

11 Un magnífico estudio sobre el federalismo fiscal en México, su origen, evolución y el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal vigente en nuestros días, puede verse en: Chapoy Bonifaz, Dolores, *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

12 Esta ley fue publicada el 27 de diciembre de 1978 y entró en vigor a partir del 1 de enero de 1980, excepto el capítulo IV que se refiere a los organismos en materia de coordinación cuya vigencia fue a partir del 1 de enero de 1979. Esta norma ha sido reformado en varias ocasiones.

13 Para una explicación detallada de la Coordinación Fiscal ver INDETEC, *Finanzas públicas locales*, México, 1990.

nos de ellos cuando ingresan al sistema coordinación fiscal, derechos, endeudamiento, tarifas sobre servicios públicos y las transferencias federales, en este último caso hay que destacar que además de que muchas veces duplican esfuerzos no hay criterios de racionalidad global con las participaciones por impuestos.

IV. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

Siguiendo a Mathews¹⁴ podemos destacar dos sistemas impositivos y cinco mecanismos de armonización:

a) Sistemas impositivos separados. Esta fórmula implica que cada nivel gravará hechos imponibles diferentes, no pudiendo interferirse mutuamente y siguiendo ciertas reglas para el caso de reparto de impuestos. Aunque la autonomía financiera es plena se pueden producir desequilibrios por la dificultad que supone hacer coincidir el nivel de competencia de cada gobierno con la capacidad impositiva. Otra característica de este sistema es que la competencia se da de forma horizontal, esto es, entre entidades similares, por ejemplo, entre municipios o estados.

b) Sistemas impositivos superpuestos. Cada nivel de gobierno puede establecer impuestos que recaigan sobre algún hecho imponible que tenga establecido otro nivel. En este caso la competencia se da de forma vertical entre los diferentes estamentos gubernamentales.

Los mecanismos de armonización son:

1. Recaudación centralizada. Existen gravámenes diferenciados para cada nivel de gobierno, pero cuentan también con un convenio de recaudación de tal manera que el nivel superior de gobierno recolecta todos los impuestos y posteriormente remite la parte correspondiente a las diferentes entidades.

2. Deducción. Existen impuestos separados aplicados sobre bases similares, pero se permite la deducción del impuesto pagado en el nivel inferior en la base imponible al del nivel superior. El equilibrio en la recaudación dependerá del monto de los impuestos a deducir porque cuanto mayor sea el gravamen establecido en los estamentos bajos menores serán los ingresos para la entidad superior.

¹⁴ Mathews, Russell L., "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en Ruiz Huerta, Jesús y Muñoz del Bustillo, Rafael (eds.), *Estado federal-estado regional: La financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca, 1986.

3. Crédito fiscal. Existen impuestos separados aplicados sobre bases similares, pero posteriormente se utiliza el sistema de crédito fiscal que implica que en la cuota del impuesto del nivel superior se deduce lo pagado con anterioridad en el nivel inferior.

4. Recargos. Existe un sólo sistema impositivo en el nivel superior de gobierno pero se autoriza a los demás niveles a establecer recargos sobre los impuestos.

5. Transferencias (subvenciones). Existe una recaudación conjunta y posteriormente se reparten conforme a diferentes criterios. En algunos casos, las transferencias se realizan de acuerdo con un criterio de territorialidad, esto es, cada jurisdicción recibe la parte de impuestos que se hayan recaudado en ella. Este sistema se conoce como *tax sharing*. En otros casos, son la población, el esfuerzo fiscal, el promedio en el ingreso *per capita* etcétera. A esta fórmula se le denomina *revenue sharing*.

En el momento de diseñar su esquema de financiación cada país escoge un sistema de forma preponderante y uno o más mecanismos. Esto quiere decir que no existen sistemas "puros" sino que para corregir las deficiencias que cada uno presenta se trata de realizar la combinación más eficiente y más justa. En la opinión de Natividad Fernández Gómez¹⁵ Francia, Italia y España son representantes del sistema de subvenciones; Suiza y la República Federal de Alemania se pueden incluir dentro del sistema de reparto en función del territorio o *tax sharing*, aunque en ambos coexisten también otros modelos; Canadá y Estados Unidos pertenecen al sistema de impuestos superpuestos que utilizan para armonizar, el primero, el mecanismo de recargos y, el segundo, el de deducciones; finalmente, Australia se incluye en el sistema de imposición separada, en el que cada nivel de gobierno establece impuestos tomando en cuenta hechos impositivos diferentes, aunque como contrapeso posee un sistema de subvenciones.

V. SITUACIÓN ACTUAL. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.

A pesar de que existen múltiples razones de orden teórico —como la racionalidad técnica administrativa y la unidad nacional— y de or-

¹⁵ Fernández Gómez, Natividad, *La financiación de las comunidades autónomas: Una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993, pp. 42 y 43.

den práctico —como la eficiencia en la recaudación— que nos llevan a la centralización fiscal, considero que es importante retomar los principios federales y para evitar los posibles inconvenientes de un complejo y diverso sistema estatal de impuestos basarnos en la armonización legal en la cual cada estado tendría un alto porcentaje de lo que recaudara.

Según los datos contenidos en la iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales que regulan la materia, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 17 de diciembre de 1992 la situación es la siguiente:

Las participaciones federales a estados y municipios llegaron a un máximo en 1984, de 14.4 por ciento, en relación con los ingresos tributarios totales, para después decrecer anualmente, hasta llegar a su nivel más bajo de 12.7 por ciento en 1987, por el deterioro de los ingresos participables como consecuencia de la caída de los precios del petróleo.

Las participaciones casi volvieron a alcanzar el nivel máximo de 1984 al ascender en 1988 a 14.3 por ciento sobre los ingresos tributarios totales para de nuevo decrecer en 1991, año en que sólo representaron el 11.2 por ciento. Si comparamos el monto de las participaciones estatales y municipales con el Producto Interno Bruto, éstas en 1984 representaban el 1.51 por ciento y en 1991 sólo significaron el 1.30 por ciento. Como se ve las participaciones no han llevado la misma tendencia de los ingresos tributarios totales del gobierno federal ni del PIB, con lo cual queda demostrado que el actual sistema de coordinación no guarda un paralelismo con dichas variables económicas haciendo más injusta e inequitativa la aplicación del sacrificio fiscal de los mexicanos.

En la misma iniciativa se señalan con toda claridad las deficiencias del actual sistema de participaciones, estas son:

a) No favorece al desarrollo regional, porque las haciendas locales presentan un crónico y creciente déficit, en tanto las finanzas federales tenía superávit.

b) En forma unilateral el gobierno central impone el monto y la forma de las participaciones y de igual manera los modifica.

c) Las soluciones propuestas favorecen a unas entidades, pero siempre perjudican a otras, sin que en el sacrificio sea solidario el gobierno central.

d) Los criterios de asignación de las participaciones son injustos e inequitativos pues no reflejan la actividad económica de las entidades y, por lo tanto, la capacidad contributiva de las mismas.

e) El sistema no es transparente porque las entidades federativas no pueden obtener y validar la información referente a los impuestos federales asignables que fueron recaudados en su territorio.

1. *Primera propuesta del PAN*

El 17 de diciembre de 1992 el Partido Acción Nacional presentó en la Cámara de Diputados una propuesta de reforma constitucional, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

a) La creación de un Consejo Federal Tributario, el cual, mediante la adición de un fracción IV al artículo 71 Constitución, tendría el derecho de iniciar leyes, además de la administración y distribución del Fondo General de Participaciones. Este Consejo sería más democrático en su integración y en él tendrían más participación los estados y menos decisión la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) La distribución de los tributos de la siguiente forma: *a)* 50 por ciento para la Federación y el 50 por ciento para las entidades federativas y para los municipios de las contribuciones derivadas del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; *b)* 50 por ciento para la Federación y el 50 por ciento para las entidades federativas y para los municipios del total de producción de las contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza; *c)* 50 por ciento para la Federación y el 50 por ciento para las entidades federativas y para los municipios del total de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas y morales; *d)* el impuesto al valor agregado sería distribuido también en una proporción de 50 por ciento pero solamente entre la Federación y los estados.

c) La creación de un nuevo Fondo General de Participaciones que tendría como finalidad la solidaridad interregional y nacional, para neutralizar la desigual capacidad financiera de las diferentes entidades federativas y municipios y tomando en cuenta las necesidades de cada uno, lograr una mejor distribución de la riqueza. El Fondo se

nutriría de recursos con el 50 por ciento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y morales correspondiente a las entidades federativas y municipios.

d) El fortalecimiento de los municipios, otorgándoles la posibilidad de emitir reglamentos en los que puedan fijar las bases y tasas de las contribuciones que de acuerdo con el punto A, de la fracción IV del artículo 115 constitucional les corresponde.

Esta propuesta no prosperó, pero es una aspiración que quedó latente¹⁶ y que constituye un punto en la agenda de reformas legislativas, en el que todos los partidos de la oposición están de acuerdo, y en el cual los gobernadores del PRI reconocen la necesidad y la conveniencia de rediseñar un mejor sistema de coordinación fiscal.

2. Segunda propuesta del PAN

El 29 de noviembre de 1994 el Partido Acción Nacional presentó nuevamente una propuesta para modificar el sistema de participaciones fiscales. En esta ocasión la iniciativa era menos ambiciosa y tenía como objeto solamente reformar diversos preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal. Los principales aspectos de esta iniciativa son:

a) Incrementar de forma gradual el Fondo General de Participación del 18.51 por ciento que tiene actualmente, al 40 por ciento de la recaudación participable para estados y municipios.

b) Cambios en la fórmula de distribución de participaciones. En la actualidad el 54.83 por ciento de los recursos del Fondo se reparten con base en el criterio de población; se propone que este porcentaje disminuya gradualmente hasta llegar al 20 por ciento en 1998. Por otra parte debe premiarse el criterio de actividad económica por ser éste un mejor indicativo de la capacidad económica. Los recursos adicionales para las entidades con desequilibrios económicos deben provenir en su mayoría de la hacienda federal y no de otras entidades federativas.

16 En el documento denominado *Veinte compromisos por la democracia* que durante la pasada campaña electoral suscribieron la mayoría de los candidatos presidenciales plasmaba en sus compromisos 11, 12, y 13 la necesidad de elaborar una nueva legislación que duplicara los ingresos tributarios para las entidades federativas y los triplicara para los municipios, la reasignación del gasto social y su gestión directa por parte de los municipios y la descentralización de funciones administrativas y servicios públicos.

c) Aumento en la reserva de contingencia del 25 por ciento al uno por ciento de la recaudación federal participable, así como un procedimiento más expedito que logre que los recursos se entreguen con oportunidad.

d) Ampliación de las facultades para que los estados administren ciertos impuestos como el del valor agregado y el especial sobre producción y para que fiscalicen el impuesto sobre la renta, el impuesto al activo y el impuesto sobre automóviles nuevos.

VI. PROPUESTA PERSONAL A MANERA DE CONCLUSIÓN

Históricamente los intentos por establecer un auténtico sistema fiscal basado en principios federales han sido inútiles. El Poder Judicial Federal ha contribuido al proceso de federalización formal de la potestad fiscal y centralización real de la misma.

El sistema de coordinación fiscal no fue cuestionado, en tanto no existieron entidades federativas con gobiernos de partidos de la oposición, puesto que el gobierno central otorgaba recursos para inversiones fuera del sistema de coordinación como "premios" a distintas entidades de acuerdo con su comportamiento. En la actualidad tal como está diseñado se presta para el manejo electoral previo y para sofocar económicamente a los estados de la oposición posteriormente.

El caso de Baja California,¹⁷ el primer estado gobernado por un partido de la oposición, evidenció que no existe un adecuado sistema que dirima las controversias que pudieran suscitarse entre la Federación y los estados. Puso al descubierto, además, que el régimen de facultades en materia fiscal es inadecuado y el sistema de coordinación fiscal es más que una forma de participaciones, un medio de control político.

Para la consolidación de la democracia y del federalismo es muy importante el fortalecimiento económico de los estados, a través de

17 El estado de Baja California no estaba de acuerdo, respecto a un periodo de tiempo concreto, con los datos sobre recaudación que en su territorio manejaba la Federación, lo cual iba en detrimento de la cantidad que se le había otorgado como participación y por ende en sus finanzas. La controversia no pudo dirimirse de una forma en la cual quedaran satisfechas las partes porque al final se recurrió a un dictámen externo que no le fue favorable al Estado, pero en el cual se tomaron en cuenta primordialmente los datos que tenía la SHyCP.

mecanismos alternativos a los que existen actualmente en los que se podría:

a) En mi opinión se debe partir de una redefinición de las facultades constitucionales en materia fiscal. Esto es, se debe determinar expresamente en la Constitución las fuentes de riqueza que podrán gravar de forma exclusiva y concurrente cada uno de los tres niveles de gobierno. Para evitar, por ejemplo, que los estados más ricos se vean desincentivados se podría dejar como exclusivo de las entidades federativas el impuesto sobre el valor agregado que se recaudara en su territorio.

b) Establecer un sistema de armonización legal para los impuestos estatales y municipales, con el fin de evitar la competencia horizontal.

c) Conservar un sistema de participaciones que tuviera como finalidad la redistribución de la riqueza y la promoción de un verdadero desarrollo regional.

d) Revisar el sistema de transferencias fiscales e institucionalizar sobre bases jurídicas generales y con criterios de justicia programas como el Programa Nacional de Solidaridad y Procampo, que deben finalmente ser administrados por los municipios.

e) La creación de un organismo autónomo —como el Banco de México— e imparcial que tenga a su cargo la coordinación fiscal. Este organismo debe estar compuesto por miembros de todos los estados, sin que tenga voto de calidad, ni esté dirigido por la SHyCP sino por una dirección colegiada de tres personas, compuesta por miembros que representen a los estados, no en razón de su territorio o población sino tomando en cuenta su diferente grado de desarrollo socioeconómico. Este organismo, además de administrar el Fondo de Participaciones, manejar, conjuntamente con la SHyCP la información fiscal, debe elaborar las iniciativas de reformas en la materia y dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre los estados o entre éstos y la Federación.

f) La descentralización administrativa debe llevar siempre consigo la descentralización de los recursos que ha ella se refieren.

g) La propuesta del PAN de que los municipios puedan determinar las bases y tasas de los impuestos que a ellos les corresponden resulta muy interesante y debe buscarse la forma de implementarse sin que se alteren nuestras instituciones jurídicas. Una posible solución sería la necesaria ratificación por parte de los municipios de la leyes que emitieran los congresos estatales en materia de impuestos locales.

h) La información que posea el organismo autónomo debe estar a disposición no sólo de las entidades federativas y municipios, sino también de los ciudadanos que exigimos mayor transparencia y democracia en el manejo de los recursos públicos.¹⁸

María de la Luz MIJANGOS BORJA

¹⁸ Existe un recurso de inconformidad que se presenta ante la SHyCP cuando existan contribuyentes que se sientan afectados por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este recurso es resultado por la Junta de Coordinación Fiscal, que está formada por representantes de la SHyCP y con los titulares de las haciendas de ocho estados, uno por cada uno de los grupos de entidades en los que se dividió el territorio nacional y que a su vez forman parte de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Cabe aclarar que este recurso no es útil para obtener información sobre los ingresos y las administración de los mismos y presentar alguna reclamación sobre la misma.