

EL FEDERALISMO FISCAL

Alfredo IBÁÑEZ SEGOVIA

El tema del federalismo se vincula estrechamente con la teoría del Estado, conforme a la cual, una Federación nace de la asociación voluntaria de los estados, que ceden una parte de su autonomía a un gobierno federal, pero que conservan para sí numerosas atribuciones y competencias.

El federalismo, desde el punto de vista político y científico, implica, pues, un sistema político caracterizado por la independencia institucional y las facultades autónomas de las entidades territoriales que al aportar parte de sus facultades dan nacimiento a la Federación, en el entendido de que las facultades y competencias que se reservan dichos subsistemas territoriales, dentro de los que quedan comprendidos los municipios, están plenamente garantizados por la Constitución.

Entendido así el federalismo, de acuerdo al principio que se contiene en el artículo 124 constitucional, deberíamos concluir que la reserva de facultades a favor de las entidades federativas en todo lo que no quede expresamente señalado como facultad de la Federación, ha de referirse a todas las cuestiones inherentes a los entes políticos que dan origen a ésta, partiendo del supuesto cuestionado de que tales entidades tuvieron vida autónoma antes de la firma del pacto federal, como aconteció en el sistema norteamericano.

Sin embargo, este principio no se aplica plenamente en nuestro régimen constitucional, especialmente en lo que se refiere al poder tributario, entendido éste como la facultad de decretar las contribuciones en los términos de la fracción IV del artículo 31

constitucional, que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación como de los estados y municipios.

En efecto, si bien las facultades tributarias del Congreso de la Unión se establecen en las fracciones VII y XIX del artículo 73, la Constitución es omisa en cuanto a las que corresponden a los estados, los que en su momento pretendieron se aplicara el principio del artículo 124 citado, el que de las reiteradas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha considerado inaplicable a la materia tributaria.

Conforme a las citadas fracciones del artículo 73, 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.

Conviene recordar que en la redacción original del artículo 73, la materia fiscal sólo comprendía la fracción VII, ya que la fracción XXIX se fue adicionando con motivo de la interpretación que hizo la Suprema Corte, en el sentido de que la facultad legislativa general que tenía la Federación en ciertas materias, incluía la facultad especial de gravar con tributos tales materias reservadas como de la facultad exclusiva de la Federación.

Esta idea de nuestro máximo tribunal, de desdoblarse las facultades conferidas al Congreso en generales y derivadas o especiales contraviene, en opinión de numerosos tratadistas, el principio del artículo 124, en el que descansa el sistema federal y conforme al cual las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados.

Resulta interesante el análisis de las tesis que desde 1932 sustentó la Suprema Corte, pues ello nos permite concluir que no existe disposición constitucional que de manera clara resuelva el problema de la distribución de facultades en materia tributaria entre la Federación y los estados.

Al respecto, en la resolución de la Controversia 2/32, la Corte sentó la tesis del 15 de octubre de 1932, publicada en la página 1067 del t. XXXVI de la 5a. época del *Semanario Judicial de la Federación*, en los siguientes términos:

...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 las 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 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 imbríbitas 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.

Llama la atención que desde los albores de la Constitución de 1917, imperaba entre los juristas de la época la convicción de que lo más recomendable, en materia de facultades tributarias, debía ser el centralismo fiscal, y proponían como ideal el principio de que todo lo que no esté expresamente conferido a los estados se entienda reservado a la Federación, es decir, que la presunción exista a beneficio del poder central, atendiendo a que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades locales, en intereses de orden general, los que deben ser administrados por el gobierno central como representante del interés general.

Más tarde, en materia tributaria, el Pleno de la Suprema Corte rompió en definitiva con el principio consagrado en el artículo 124, pues al resolver el amparo en revisión 6805/56, sostuvo lo siguiente:

...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 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.*

En la actualidad, como consecuencia 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, ya por quedar comprendidas dentro de la fracción XXIX del artículo 73, o bien, por existir prohibición a los estados, en los términos de los artículos 117 y 118, para imponer contribuciones sobre determinadas materias (comercio exterior y los llamados impuestos alcabalatorios).

b) No existen impuestos reservados en forma exclusiva a los estados, salvo los que el 115 reserva a favor de los municipios.

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

* *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, t. XXXVI, noviembre de 1959, p. 1070.

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, y corresponde a aquéllos 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. Actualmente sólo existen participaciones de Federación a estados y municipios, y transferencias de aquéllos a éstos, aunque técnicamente podrían haberlas en sentido contrario.

De lo anterior se concluye la procedencia, desde el punto de vista constitucional, y con base en el criterio de la Corte, de la superposición de gravámenes, pero dados los impactos negativos en la economía, siempre se ha procurado llegar a un consenso acerca de la existencia de un impuesto único.

Al efecto, 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 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.

La actual Ley de Coordinación Fiscal, en vigor desde el 1o. de enero de 1980, determinó por primera vez el monto de las participaciones con base en la casi totalidad de los ingresos tri-

butarios de la Federación y no como ocurría anteriormente que sólo se consideraban los llamados impuestos especiales.

Las reformas a las leyes fiscales han incluido reformas al sistema de coordinación fiscal. Así, con motivo de las reformas de 1988 a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró nuevos convenios de colaboración administrativa en materia fiscal vigentes actualmente.

De acuerdo con este sistema, los ingresos estatales quedan reducidos a ciertos impuestos, en vista de que los estados renuncian a establecer algunos de ellos cuando ingresan al sistema de coordinación fiscal.

Las acciones que desde la Primera Convención Fiscal se han intentado para establecer un auténtico sistema fiscal basado en principios federales, han resultado estériles. La verdad es que la potestad tributaria se enmarca en un proceso de federalización y centralización real, y a ello ha contribuido el Poder Judicial Federal.

El sistema de coordinación fiscal vigente desde 1980, no fue cuestionado, pues no existían en la época entidades federativas con gobiernos de partidos de la oposición, y como premio al servilismo de los gobiernos locales, el gobierno central otorgaba recursos para inversiones fuera del sistema de coordinación.

Luego, al aparecer en escena gobiernos locales de oposición, el sistema de coordinación se prestó para el manejo electoral previo y para sofocar económicamente a los estados de la oposición posteriormente.

El panorama cambia radicalmente a partir del 1o. de diciembre de 2000. Los que antes aplaudieron callada y servilmente las bondades del sistema de coordinación fiscal, son ahora sus destructores, por constituir ahora la mayoría opositora al sistema político de la alternancia, respaldados por una mayoría en el Congreso, opositora también, cuyos integrantes, sin embargo, no han sido capaces de afrontar su responsabilidad para discutir una urgente reforma hacendaria que ponga fin a la tensión que se ori-

gina en la inoportuna canalización de recursos a los Estados y municipios.

Desde finales de la década de los años setenta, mucho se ha hablado de la necesidad de una reforma fiscal, por el desgaste que ya presentaba el sistema tributario nacional, por lo que en 1980 se emprendió la llamada reforma fiscal integral que, entre otras, incluyó tres medidas fundamentales: la citada ley de coordinación fiscal, reformas al impuesto sobre la renta, y la creación del impuesto al valor agregado, en sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que había perdurado desde 1947.

Pero el nuevo sistema no tardó en evidenciar sus fallas estructurales, fundamentalmente debido a la crisis petrolera por la que atravesó el país, aunado a una mala planeación económica, al quebranto bancario, al rescate carretero y al déficit actuarial de los sistemas de seguridad social.

Esto ha dado lugar a que en la actualidad las finanzas públicas enfrenten serios problemas que ponen en riesgo la capacidad del Estado para cumplir con obligaciones que le marca la Constitución.

Tales problemas se traducen en:

- a) Insuficiencia de ingresos.
- b) Presiones de deuda sobre el déficit.
- c) Rezagos en inversión pública social.
- d) Coordinación fiscal con los estados.

La insuficiencia de ingresos públicos se hace patente en la elevada dependencia de los ingresos petroleros, la baja recaudación tributaria, el rezago en precios, las tarifas del sector público y las ineficiencias del sistema recaudatorio.

Los ingresos tributarios en México representan apenas el 11% del PIB, contra el 26.3% que representa el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el 13.2% que en promedio corresponde a los países de Sudamérica, pese que la carga fiscal es similar, lo que impone la ne-

cesidad de revisar la eficiencia del sistema de fiscalización y la base gravable en la economía.

La insuficiencia de ingresos públicos ha provocado una importante reducción del gasto público durante la última década, aun sobre programas de inversión en infraestructura básica.

A estos recortes se agregan las presiones sobre la deuda pública que ha generado el rescate bancario y los pasivos generados por los proyectos de impacto diferido en el gasto público (*Pidiregas*), concebidos inicialmente para que el gobierno construyera infraestructura sin la necesidad de destinar recursos fiscales, sino que el desarrollo de los proyectos se llevaría a cabo con recursos privados, de manera que resultarían autofinanciables, pero que debido a diversos factores ha generado un cuantioso pasivo que rebasa el 50% de la inversión total del sector público.

Luego, la absoluta falta de planeación económica trajo como consecuencia la quiebra de los sistemas de seguridad social y, con ello, la necesidad de implementar un nuevo sistema de pensiones, que a la fecha le cuesta al gobierno casi 200,000 millones de pesos, cifra que rebasa en un 25% al gasto conforme al esquema anterior.

Por otro lado, un análisis del Sistema de Coordinación, en el cual los estados fueron cediendo potestades tributarias a cambio de mayores transferencias federales, permite observar que la integración de éstas se basa más en criterios redistributivos y arbitrarios que en criterios resarcitorios, fundamentalmente a partir de 1990 en que se replantea la fórmula para la determinación de las cantidades transferidas a los estados y municipios.

Es a partir de ese año que se le dio mayor importancia al factor población y se dejó de lado el estímulo al esfuerzo recaudatorio local, lo que alteró significativamente la distribución de costos y beneficios entre los Estados, prevaleciendo para las transferencias de recursos del gobierno federal un criterio de favoritismo e incluso político.

Estudios recientes revelan que del total de transferencias, un 85% es arbitrario o redistributivo, y sólo un 15% es resarcitorio,

por lo que no satisfacen los requerimientos que la experiencia y la doctrina internacional sobre federalismo recomiendan, ya que:

- a) No hay sujeción a fórmulas simples y predecibles.
- b) No hay objetivos claramente definidos.
- c) No hay una medición del desempeño.
- d) No hay incentivos congruentes.
- e) No hay equidad en sus efectos.

Así, el actual sistema de coordinación fiscal se traduce en un conjunto de transferencias asignadas sin coherencia, lo que genera distorsiones tales como falta de incentivos para la recaudación o la productividad y una dependencia casi total de las finanzas locales de la buena voluntad del gobierno central.

A últimas fechas vuelve a asumir actualidad el tema de la reforma fiscal, aunque entendida ésta únicamente en el aspecto recaudatorio, y centrándose casi exclusivamente en una revisión de las tarifas del impuesto al valor agregado, situación que dicho sea de paso, más ha servido para el chantaje político con fines electorales, que como una seria propuesta de llevar a cabo un cambio estructural en el sistema tributario nacional que debe abarcar además todos los aspectos inherentes a las finanzas públicas, no sólo al ingreso.

Es cierto que la recaudación es un aspecto importante dentro de la reforma fiscal, pero limitar a ésta como un asunto exclusivamente de ingresos ocasionaría mayores distorsiones difíciles de corregir.

Entonces, debe hablarse más que de reforma fiscal, de reforma hacendaria, uno de cuyos elementos esenciales lo constituye sin lugar a dudas el federalismo fiscal, entendido como la capacidad de los estados para poder recaudar y decidir el destino de esa recaudación. Es decir, la potestad tributaria de los estados debe ocupar un lugar prioritario como objeto de la reforma en propuesta, pues de ello depende el éxito o el fracaso del gobierno actual.

Los gobiernos anteriores diseñaron un esquema que ha sido totalmente rebasado: las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios representan el 94% de los ingresos locales, y en su mayoría son recursos que se encuentran etiquetados, lo que impide a las entidades federativas llevar a cabo una eficiente planeación financiera y una adecuada política de gasto, pero lo más grave, finalmente esa situación se traduce en invasión a la autonomía de las entidades federativas, por cuanto las limita en la toma de decisiones en otras áreas que les confiere el pacto federal.

Por tanto, a guisa de propuestas, se sugiere que la reforma fiscal integral que promueva el Ejecutivo, incluya el replanteamiento de las políticas de gastos y deuda, y de la relación fiscal con los Estados.

Es decir, se precisa más bien de una reforma hacendaria, entendida como una reforma tributaria, una reforma de la coordinación fiscal, una reforma de la política presupuestaria, una reforma al sector financiero y una reforma de la política de deuda.

En cada una de estas áreas deben imperar los principios fundamentales seguridad jurídica que conlleven a una eficiente asignación de recursos a los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia, simplificación y transparencia en la rendición de cuentas.

Respecto al federalismo, más que centrarse en un problema de ingresos y participaciones, es impostergable la necesidad de ir al fondo del asunto y definir con toda claridad en la Constitución, las competencias y potestades tributarias de la Federación, de los estados y de los municipios.

En aras de un verdadero federalismo, debe procurarse el marco jurídico que termine con la dependencia de los gobiernos estatales y municipales respecto de ingresos federales, y que establezca las bases de una distribución racional de dichas aportaciones, bajo un esquema de rendición de cuentas, en cuya información y evaluación participen los gobiernos estatales y municipales y

no sea exclusivamente, como ocurre en la actualidad, la buena fe la que determine la justeza de las participaciones referidas.

Esto podría lograrse estableciendo en la Constitución las bases para la creación de un organismo autónomo, en cuya integración se diera participación a los estados y municipios, encargado de la aplicación de las normas relativas a la coordinación fiscal en todos sus aspectos.