

CAPÍTULO CUARTO

LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Desde el punto de vista constitucional, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal enfrenta una serie de dilemas que conviene discutir a fondo. El primero de ellos es el relativo a las bases constitucionales mismas del mencionado sistema, pues resulta que si por un lado la Constitución ha establecido un régimen de “conurrencia”, por otro lado leyes y convenios aprobadas y signados en distintas épocas han ido transfiriendo el grueso de las facultades tributarias a la Federación.

Uno de los principales arquitectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el profesor y licenciado Roberto Hoyo D’Addona, ha dejado testimonio de cómo es que se llegó a la mencionada situación. Según este autor, la Constitución establece un régimen de concurrencia de facultades impositivas de Federación y estados; y solamente en un número limitado de materias establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional establecidas a partir de la reforma de 1942, se otorgó al Congreso de la Unión facultades exclusivas para crear ciertas contribuciones, con lo que se negó la misma posibilidad a las legislaturas de los estados. Además, con dicha reforma se ordenó la “participación” de los estados en los impuestos federales que se establecieran sobre las bases señaladas como exclusivas del Poder Legislativo federal. Sin embargo, en una evolución que jamás previó el poder revisor de la Constitución, el esquema de la fracción XXIX del artículo 73 comenzó a generalizarse, no ya por

mandato constitucional, sino por decisión de la Federación, que en sus leyes sobre impuestos especiales ofrecía participaciones a los estados, si éstos libremente decidían no gravar las mismas bases, “y los estados fueron aceptando estas invitaciones, hasta llegar al gravamen general al comercio y a la industria: el impuesto sobre ingresos mercantiles, y de ahí, a la recaudación federal total”.²⁴

En opinión del mismo autor, el sistema de coordinación fiscal que a la postre fue creado, deriva de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, establecidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional. Sin embargo, apunta que ya que el resultado de la coordinación fiscal discrepa del sistema original de concurrencia impositiva, sería oportuno acoger expresamente dicho resultado en el texto constitucional.²⁵

En efecto, del estudio que hemos realizado en esta sección sobre el régimen constitucional y el legal en materia tributaria, se desprende que hay un desfase en cuanto a la lógica de cada uno de estos dos niveles normativos. Por ello, un camino de reforma constitucional en la materia consistiría, como sugiere Hoyo D’Addona, en no dejar a las facultades implícitas la organización del sistema, sino establecer de manera expresa las reglas y principios constitucionales de la coordinación fiscal, bajo la lógica que se ha seguido hasta ahora, es decir, definiendo como impuestos federales los que bajo el sistema actual ya establece el Congreso de la Unión, y dando a los estados la facultad de participar en el rendimiento de dichos impuestos.²⁶ Además,

²⁴ Hoyo D’Addona, Roberto, “Evaluación de la Coordinación Fiscal en 1986”, *Federalismo hacendario*, op. cit., nota 17, p. 13.

²⁵ *Ibidem*, p. 14.

²⁶ A esta opción correspondería la idea de Roberto Hoyo, en el sentido de que “El criterio que se sigue en materia de coordinación es que la solución al problema de concurrencia impositiva no es cualitativo, de determinar qué impuestos, por sus características, deban ser federales, estatales o municipales; sino que la solución es puramente cuantitativa: qué parte de los recursos fiscales de la nación debe corresponder a cada nivel de gobierno”. En donde los “recursos fiscales de la nación” son regulados por la Federación, a través de leyes

sin salirse del esquema vigente en la actualidad, y en la lógica de fortalecer fiscalmente a estados y municipios, podría proponerse un aumento en el porcentaje correspondiente a las participaciones.

Por otro lado, podría también pensarse en una segunda opción de reforma, consistente en conferir a cada nivel de gobierno la facultad para crear y administrar de manera exclusiva determinados impuestos, pero al mismo tiempo establecer la obligación de que cada nivel comparta con los otros alguna porción de los rendimientos de aquéllos, de acuerdo a fórmulas que podrían establecerse en la propia Constitución.²⁷

Por último, una tercera opción de reforma consistiría en regresar al sentido de las propuestas de las primeras dos convenciones nacionales fiscales celebradas en nuestro país en el siglo XX, retomadas por la iniciativa de reforma constitucional que en la materia propuso el presidente Cárdenas en 1936: establecer en nuestra norma fundamental una clasificación de contribuciones, determinando con precisión cuáles han de ser exclusivas de la Federación y cuáles de los estados. Dentro de este esquema, se trataría no solamente de recibir más dinero producto de participaciones mayores provenientes de los recursos federales, sino de compartir facultades de decisión y responsabilidades en la determinación y administración de los impuestos.

Cualquiera que sea la opción que se escoja, ha de tomarse en cuenta que la transferencia de poderes tributarios de la Federación a los estados y municipios, debe ir acompañada de un programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión admi-

del Congreso de la Unión. Véase Hoyo D'Addona, Roberto, "La coordinación fiscal en México", documento presentado en el Seminario con la Fundación Alemana, diciembre de 1984, citado por Gutiérrez González, Juan Marcos, "Descentralización fiscal y desarrollo regional: avances y retos futuros", *Federalismo hacendario*, op. cit., nota 17, p. 57.

²⁷ Este es el sistema adoptado por la Constitución de Brasil. Véase Serna de la Garza, José Ma., "Constitutional Federalism in Latin America", *California Western International Law Journal*, vol. 30, no. 2, Spring 2000, p. 294.

nistrativa de estos últimos. Solamente así podrán tener posibilidades reales de hacerse cargo de la administración de los impuestos transferidos. No hacerlo así, podría provocar un desplome en los niveles generales de recaudación, que de por sí ya son de los más bajos del mundo, en comparación con otros países con un nivel de desarrollo económico similar al de México. Además, pensamos que una redistribución de poderes tributarios debe llevar aparejado un fortalecimiento de los mecanismos de control, de rendición de cuentas y de la transparencia en materia tributaria y de ejercicio del gasto público tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal. Por último, debe cuidarse que exista una proporción entre los recursos financieros que a cada nivel de gobierno corresponda, y las funciones y servicios que a cada uno de ellos toque desempeñar y realizar.

Por otro lado, y como comentario adicional a las cuestiones de carácter constitucional, resulta pertinente recordar que existe en la actualidad descontento en las entidades federativas en relación con el sistema de relaciones financieras imperante. En la prensa diaria se puede percibir cómo los gobernadores de las entidades federativas, se manifiestan a favor de una reforma del sistema de coordinación fiscal del federalismo mexicano.

En general, se acepta que el sistema imperante no ha dejado de tener sus méritos en su evolución reciente. Por ejemplo, se ve como un punto positivo el hecho de que se hayan incrementado las transferencias federales a los estados, a través de los fondos de aportaciones integrados en el llamado “Ramo 33” del Presupuesto de Egresos de la Federación; igualmente, se ve con beneplácito el incremento que se dio en el porcentaje del Fondo General de Participaciones (que ahora equivale al 20% de los recursos federales participables). Asimismo, se sigue reconociendo como un mérito del sistema imperante, haber terminado con la “anarquía fiscal” que existía con anterioridad, si bien se observa de manera evidente que el costo consistió en aceptar a cambio una creciente centralización.

Sin embargo, hay malestar en cuanto al diseño general del sistema, que ha llevado a una gran centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, generándose con ello la consiguiente dependencia financiera de las entidades federativas. Se alega, por ejemplo, que los estados tienen una potestad legal muy limitada para establecer ingresos propios. Se considera, por tanto, necesario contar en los estados con potestades tributarias de impacto recaudatorio significativo (y que tales potestades estén previstas por la Constitución General, para contar con mayor certidumbre).

Asimismo se ha considerado que es necesario entregar mayores responsabilidades y atribuciones a las entidades federativas no sólo en cuanto a los ingresos, sino también en cuanto al ejercicio del gasto, disminuyendo el condicionamiento en el manejo de una porción importante de las transferencias federales (los llamados fondos de aportaciones federales).

Por otro lado, la discusión pública y las propuestas generadas en esta materia tanto a nivel federal como a nivel local, parecen apuntar a una reforma constitucional y legal que sustituya la Ley de Coordinación Fiscal por una ley de coordinación hacendaria. Con esta reforma, se trataría de organizar las finanzas públicas de México desde una perspectiva más integral, que incluya la coordinación a nivel del crédito y de la deuda pública. Se buscaría con ello que el gobierno federal intervenga para facilitar el acceso de estados al crédito; que las entidades federativas puedan obtener tasas de interés más bajas; que se les reconozcan más opciones para garantizar sus créditos, y que se encuentren modalidades para que las entidades y los municipios participen de los beneficios de los créditos adquiridos por el gobierno federal.

Por último, un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria buscaría diseñar herramientas para asegurar el equilibrio entre las partes; así como fijar bases para que en el sistema se mantuviera una comunicación institucional constante con el Congreso federal, de manera que cuando se tuviera que legislar sobre al-

guna de las materias coordinadas, el Congreso de la Unión lo hiciera tomando en cuenta la coordinación intergubernamental, sus antecedentes, los programas y convenios de colaboración existentes, así como las consecuencias favorables o desfavorables que afectaría a las haciendas locales.