

INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma del federalismo fiscal mexicano ha sido objeto de importantes debates en nuestro país en los últimos años. Tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto, se ha criticado la excesiva centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, y la correlativa debilidad fiscal de las entidades federativas y de los municipios. A raíz de este debate, se ha ido creando en el ambiente nacional un consenso acerca de la necesidad de cambiar la situación que ha prevalecido durante tanto tiempo. El consenso termina, sin embargo, cuando se discute la manera específica de reformar el sistema imperante.

Existen ya algunas propuestas de reforma que han sido dadas a conocer al público. Una de ellas consiste en incrementar el fondo de participaciones previsto por el sistema de coordinación fiscal regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. Nótese que esta propuesta no prevé un aumento de los ingresos propios de las entidades federativas y de los municipios, sino un aumento de lo que les participa la Federación, situación que llevaría a un incremento neto de la dependencia de los recursos federales.¹

Otra propuesta consiste en transformar el actual sistema de coordinación fiscal por uno de *coordinación hacendaria*. Esto implicaría incrementar el fondo de participaciones, pero también transferir mayores responsabilidades recaudatorias a las entidades federativas y a los municipios, a efecto de fortalecer su independencia financiera. Bajo este esquema, la idea sería entonces

¹ Velasco Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora, 1999, p. 50.

complementar el sistema actual de coordinación fiscal y no necesariamente sustituirlo.²

Otra propuesta más, consiste en dar mayores recursos a estados y municipios, otorgándoles la mitad de los recursos fiscales provenientes de las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales, impuestos especiales, impuesto sobre la renta e IVA. Esta propuesta prevé también la creación de un “consejo federal tributario”, integrado por representantes de las entidades federativas y de los municipios, que estaría facultado para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, relativas a los impuestos sobre los cuales los estados y municipios tendrían un derecho del 50%, así como facultades para administrar y distribuir los recursos del fondo general de participaciones.³

Finalmente, una cuarta propuesta, la más radical, prevé la creación de una “caja recaudadora única” administrada por los estados, que estaría encargada de recaudar todos los impuestos existentes en el país. De acuerdo al sistema propuesto, cada estado retendría la cantidad que le correspondiera, y el resto sería entregado como participación al gobierno federal. Como puede apreciarse, la propuesta plantea invertir el sentido del sistema de participaciones existente en la actualidad.⁴

Asumiendo que tales opciones de reforma existen, y aun, compiten, y que algunas otras no conocidas por el público probablemente existan también, con el presente trabajo nos proponemos contribuir al debate actual sobre la reforma del federalismo fiscal mexicano, a través de un análisis histórico-constitucional de las tres convenciones nacionales fiscales que definieron el sistema fiscal mexicano durante el siglo XX. La organización de una Convención Nacional Hacendaria, anunciada para el 5 de febrero de 2004, hace necesaria una revisión cuidadosa del pro-

2 *Ibidem*, p. 51.

3 *Idem*.

4 *Idem*.

INTRODUCCIÓN

3

ceso a partir del cual surgió el sistema fiscal que ahora tenemos. Dicha revisión permite situar en un contexto histórico adecuado la discusión actual, amén de que aporta elementos de diverso género (consideraciones jurídicas y políticas, razones técnicas, argumentos económicos), que bien pueden auxiliar a quienes hoy toca la alta responsabilidad de dotar a México de un sistema fiscal que responda a las necesidades actuales de nuestro país.

El trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero, se hace referencia a los antecedentes constitucionales del régimen de concurrencia en materia tributaria; por su parte, en el capítulo segundo se incluye una reseña de las tres convenciones nacionales fiscales del siglo XX, organizadas en 1925, 1933 y 1947, respectivamente; luego, en el capítulo tercero se dibujan las líneas básicas del sistema nacional de coordinación fiscal vigente, construido con base en propuestas surgidas de las propias convenciones (en particular de la tercera). En el capítulo cuarto se estudian algunos de los problemas básicos del diseño constitucional en materia de distribución de los poderes tributarios que acusa el sistema vigente, y se hace una breve evaluación crítica del sistema de coordinación fiscal imperante. Por último, en el capítulo quinto se analizan una serie de consideraciones técnico-constitucionales que podrían servir para orientar la toma de decisiones en caso de arribar a una reforma constitucional en materia tributaria.

Al final del análisis se incluyen tres anexos, en los que se transcribe textos seleccionados provenientes de las memorias de las tres convenciones nacionales fiscales organizadas en México durante el siglo XX. Dichos textos tienen que ver fundamentalmente con las convocatorias a las convenciones, así como con los dictámenes y conclusiones relativas al régimen de concurrencia en materia tributaria.