

COMENTARIO A LA PONENCIA EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO*

En el curso del siglo pasado y aun en el presente, se ha afirmado que el federalismo en México es un producto de imitación extralógica y que tan solo lograría “desunir lo unido”, de acuerdo con la célebre frase atribuida al no menos célebre fray Servando Teresa de Mier. Si bien el federalismo mexicano tiene como inspiración inmediata el de Estados Unidos de Norteamérica, debido por una parte a los atractivos resultados que se advertían en ese país, y, por otra parte, por identificarlo con la democracia en aquel momento, así como por otras varias razones, el federalismo en México tiene características propias y logra la consolidación de la unidad nacional, si bien la expansión de funciones de los poderes federales se ha acentuado en forma gradual con objeto de regular y promover el desenvolvimiento uniforme del país, lo que le ha dado a nuestro sistema algunas características de Estado centralista. Un problema, tradicionalmente de particular importancia en México, ha sido la falta de autonomía financiera de los estados, lo cual los ha hecho dependientes de la federación.

No es sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857 en que se instaaura definitivamente el sistema federal en el país y en la misma, así como en nuestra Constitución vigente, se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución, entre los que destaca que todas las facultades que no están expresamente concedidas a la federación quedan reservadas a los estados.

De acuerdo con el principio federal dentro de nuestra carta magna se define la distribución de competencias entre la federación y los estados, y en el campo impositivo se establece que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la federación el estado y el municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y se otorgan al congreso facultades para imponer las contribuciones necesarias a efecto de cubrir el presupuesto. Existen dentro del marco constitucional disposiciones conforme a las cuales es competencia exclusiva de la federación establecer determinadas contribuciones y sobre las que, en los términos del precepto, las entidades federativas participarán de su rendimiento, en la proporción que la ley correspondiente determine, sin que se requiera su acuerdo para la celebración de convenio alguno. Por otra parte existen materias en las que, permitido por la Constitución, tanto la fede-

* Del licenciado Gil Valdivia, hecho por Alejandro Sepúlveda.

ración como los estados pueden concurrir o coincidir en el establecimiento de gravámenes.

Esta concurrencia para establecer gravámenes da lugar a la doble tributación entre la federación y los estados sobre una misma base, lo que origina no solamente que los causantes se encuentren ante la obligación de pagar el impuesto generado por la misma causa a diferentes niveles de gobierno, sino además a una falta de equidad en la distribución de los recursos, lo que provoca fuertes desequilibrios entre la federación y los estados y entre los estados mismos. Además, por regla general, los estados no han ejercido sus facultades constitucionales para establecer impuestos, o no lo han hecho en forma eficiente, por lo cual su situación financiera es insuficiente para atender sus necesidades, en algunos casos crítica. Para el correcto funcionamiento del pacto federal es de singular importancia la autonomía hacendaria de las entidades federativas, de tal forma que puedan hacer frente a sus requerimientos y compromisos propios de estado independiente. Sin embargo, debido a la falta de recursos en los estados de la república, que obedece en buena parte a la preponderancia de la federación en el establecimiento y recaudación de impuestos, se ha visto seriamente comprometido el pacto federal, lo que ha propiciado, si no de derecho, sí de hecho, una marcada concentración en el gobierno federal, quien obtiene sus recursos, de acuerdo con la Ley de ingresos de la federación, de los siguientes gravámenes: impuesto sobre la renta; impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales; impuestos a la industria y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes o servicios industriales; impuestos sobre ingresos mercantiles; impuesto del timbre; impuesto sobre migración; impuesto sobre primas pagadas a instituciones de seguros; impuestos para campañas sanitarias: prevención y erradicación de plagas; impuestos sobre la importación y la exportación; impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos; impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago, así como derechos por la prestación de servicios públicos, productos y aprovechamientos, ingresos derivados de ventas de bienes y valores, recuperaciones de capital, ingresos derivados de financiamientos, e ingresos de organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal. El presupuesto de ingresos y egresos de la federación es elaborado por el Poder Ejecutivo Federal y aprobado por la Cámara de Diputados, y la repartición que se hace del presupuesto es de acuerdo con las necesidades del país, por región y por materia, por conducto de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados, subsidios que otorga el gobierno federal y otros gastos que realiza directamente la federación. Los ingresos que por la vía tributaria perciben las entidades federativas en la realidad es ciertamente limitado, lo cual les impide llevar a cabo las funciones que le son propias; éstas son realizadas por el sector federal por conducto de sus diversas dependencias, las cuales por los servicios que prestan, que son de carácter nacional, intervienen activa-

mente dentro de la vida de las entidades federativas, que en esta forma se ven intervenidos por el poder central y afectados en su autonomía.

Con el propósito de solucionar el problema de la distribución de competencias y la falta de autonomía hacendaria de las entidades federativas (debido a la ausencia de una disposición constitucional que delimite claramente los campos de tributación de la federación y de los Estados), se realizaron en 1925 y 1932 las primeras convenciones fiscales nacionales, que se proponían delimitar dentro del marco constitucional las funciones impositivas correspondientes a cada uno de esos niveles de gobierno. Estas convenciones enunciaron problemas y posibles soluciones al conflicto entre el poder federal y los poderes locales en la implantación de tributos y gravámenes, pero las conclusiones de las mismas quedaron tan solo a nivel de recomendación, sin que llegasen a adoptarse medidas prácticas. No fue sino hasta la Tercera Convención Nacional Fiscal, de 1947, en que se presentó una solución en la que tanto la federación como los Estados pudieran coincidir para aprovechar y repartir una misma fuente de recursos impositivos, mediante la celebración de convenios de coordinación, y de esta forma lograr la uniformidad de los sistemas tributarios del país. El primer paso fue por la vía de la imposición indirecta, mediante la expedición de la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles, de carácter federal, con la cual los estados que se coordinaran con la federación podrían establecer una tasa adicional para el financiamiento de sus programas, siempre y cuando hubiesen eliminado los impuestos locales correspondientes al comercio y a la industria.

En un principio, al celebrarse los primeros convenios de participación y coordinación entre la federación y los estados, la federación se reservó en forma absoluta las atribuciones de recaudación, administración y distribución del impuesto y posteriormente, en forma gradual, ha delegado en los estados participantes o coordinados algunas facultades, entre ellas la de recaudación de los impuestos, así como la del registro de contribuyentes y, en forma coincidente, las funciones de revisión, fiscalización y liquidación de créditos fiscales, y la federación se reserva en forma exclusiva competencias de criterio y de política en beneficio de la uniformidad del sistema fiscal nacional.

La coordinación fiscal entre la federación y los estados ha evolucionado en forma progresiva, con miras a una mayor equidad en la distribución de la carga fiscal y en la asignación de los recursos económicos entre estos niveles de gobierno, así como para evitar la distorsión que a nivel nacional provocan las diferentes tasas impositivas de los estados.

Los convenios de coordinación entre la federación y las entidades federativas no se han limitado a la imposición indirecta y ya se ha ampliado el campo de la coordinación, para lo cual se han firmado nuevos acuerdos: en envasamiento de bebidas alcohólicas, en el impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de los causantes menores, así como sobre el uso y tenencia de automóviles, la recaudación del impuesto sobre productos del trabajo, en donde son retenedores los causantes menores, e inclu-

sive para la recaudación de cuotas de organismos descentralizados de carácter federal, tales como el INFONAVIT.

Entre los objetivos que se persiguen, además de los mencionados anteriormente, de fortalecimiento del federalismo mediante la autonomía hacendaria, se encuentra el incremento de la recaudación, debido a la más eficiente distribución de funciones, y el de simplicidad administrativa, debido a la descentralización y desconcentración de atribuciones para facilitar el cumplimiento para los causantes.

Como consecuencia de la celebración de convenios de coordinación entre la federación y buena parte de los estados de la república, aquellos que por este hecho habían eliminado sus impuestos locales sobre la materia recibirían una participación del 40% en la recaudación del impuesto federal, de la cual correspondía 25% a la entidad y 15% al municipio en donde se generó el impuesto. Para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles se estableció una tasa federal del 1.8% y una tasa del 1.2% para aquellos estados que hubiesen firmado el convenio de coordinación fiscal.

No obstante los beneficios de la coordinación fiscal, algunos de ellos evidentes, varias entidades federativas —entre ellas las de mayores recursos económicos— se abstuvieron de celebrar tales acuerdos por considerar que el hecho de continuar con los gravámenes locales les reportaba mayores beneficios económicos.

A partir de 1972 se aumentó la tasa única general aplicable en toda la república en el impuesto sobre ingresos mercantiles, del 3 al 4%, de lo cual correspondía a las entidades federativas coordinadas una participación de 45%, y de ésta un 20% al municipio.

Para ilustrar sobre la importancia que reviste la coordinación en una mayor recaudación y mejor administración del impuesto sobre ingresos mercantiles, cabe mencionar que en 1973 la cantidad que se obtuvo por este concepto fue de aproximadamente 7 500 millones y en 1976 ascendió a 28 667 millones de pesos.

No es sino hasta 1977 en que se celebran convenios de coordinación y participación entre la federación y todas las entidades federativas, logrando así la unidad de tributación de impuestos indirectos en todo el país, con las siguientes características: en primer término la coherencia fiscal entre los estados y la federación, en segundo término el fortalecimiento de la hacienda pública de las entidades federativas y, consecuentemente, del principio federal y, finalmente, la obtención de mayores recursos para satisfacer las necesidades de cada uno de los niveles de gobierno.