

EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA

Federico QUINTANA ACEVES

A casi setenta años de vigencia de la Constitución de 1917, el sistema tributario mexicano sigue siendo inequitativo.

Aunque una visión retrospectiva revela una constante en materia de captación de ingresos vía contribuciones, ello no significa que éstas se hayan establecido armónicamente ni sobre criterios de equidad; con todo y la proscripción de las alcabalas que, sin duda, constituyó un paso importante en su momento histórico.

Sin desconocer lo positivo de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1932 y de 1947, que sin duda sirvieron de foro para tratar de delimitar y armonizar el ejercicio del poder tributario de la Federación y de los estados; y por otro lado influyeron en la adición de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional que facultó al Congreso General para establecer contribuciones en las materias indicadas en esa fracción; lo cierto es que el resultado de un balance objetivo dista mucho de ser halagador y satisfactorio, tanto para el poder público como para quienes deben pagar impuestos a la Federación, a los estados y a los municipios.

Esta afirmación no es gratuita. A ella contribuye la existencia de gravámenes sobre una misma fuente y del mismo objeto por parte de la Federación y de los estados, respecto de los cuales el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que esa situación no es inconstitucional, tanto más cuanto porque la Constitución federal “no prohíbe la doble o múltiple imposición”.

Semejante criterio constituye una “válvula abierta” al abuso o exceso en el ejercicio del poder tributario federal y local, situación que se agrava con la existencia del otro criterio de la Corte que dice que “es ilimitada la potestad soberana del legislador para establecer contribuciones”, por así disponerlo la fracción VII del artículo 73 constitucional, cuando alude a “las necesarias a cubrir el presupuesto”.

Otro criterio del Poder Judicial Federal que ha contribuido a la no consolidación de un sistema tributario equitativo es el relativo a la interpretación de las palabras “gasto público” utilizada en la frac-

ción IV del artículo 31 constitucional, a propósito de las cuales ha dicho, en esencia, que no sólo comprende el llamado gasto corriente, sino también el de inversión; tal como lo recogió la vigente Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

A propósito del criterio acerca del "gasto público", es célebre e ilustrativo el memorándum del entonces ministro Manuel Yáñez Ruiz, quien con argumentos metajurídicos logró influir en el ánimo de quienes posteriormente apoyaron ese criterio; lamentablemente vigente aún hoy día y reiterado por otro que dice que en la interpretación de las leyes fiscales debe atenderse a la naturaleza económica del fenómeno de que se trate.

La vigencia de esos criterios es nociva e impide la existencia de un sistema tributario *auténticamente* equitativo, porque por un lado "anima" al legislador (sea federal o local) a crear cuantas contribuciones juzgue "necesarias a cubrir el presupuesto", sin atender para nada a la *carga real* que en conjunto incide en el contribuyente, quien debe soportarla aun a riesgo de tener que asumir pasivos cuando no obtiene los ingresos (casos del ISR e IVA) antes de las fechas en que debe efectuar los pagos provisionales, cuya tendencia es, como sabemos, que se realicen en periodos mucho más cortos y asfixiantes.

No es aventurado decir que entre otras posibles causas de evasión fiscal, la falta de ese sistema tributario equitativo ha constituido cuando menos el "pretexto", sin dejar de considerar, por otro lado, la imagen negativa que adquieren las autoridades fiscales cuando realizan actos contrarios a los principios de legalidad que debieran regir sus funciones.

Cierto que el país ha avanzado y algunos de sus problemas son ahora diferentes que los existentes después de 1917, en que lo crucial y trascendente era crear condiciones que debilitaran las rivalidades políticas posrevolucionarias, para ir sentando las bases que permitieran un desarrollo económico y el desenvolvimiento integral del país, tal como se dijo en las convenciones nacionales fiscales de 1925 y de 1932.

Con ser incontrovertible todo esfuerzo tendente al desarrollo económico, cultural, político y social del país, ello no significa que los medios que se utilicen para lograrlo deban crear, paralelamente, situaciones de presión o de "asfixia" ni para el poder público (sea federal o local) ni para los habitantes del país, quienes al fin y al cabo son los beneficiarios y pivote motor de ese desarrollo.

Así, con todo y la reforma constitucional a los artículos 25 y 28; la Ley de Planeación y la Ley de Coordinación Fiscal, es necesario orientar los esfuerzos hacia ese añorado sistema tributario equitativo, en el cual se evite la descapitalización; se auspicie la confianza para efectuar

inversiones que fortalezcan el capital de trabajo; se fomente la creación de fuentes *duraderas* de empleo; se racionalice la elaboración del presupuesto de egresos y el ejercicio del gasto público; se impulse el servicio civil de carrera entre los servidores públicos a través de selección, capacitación y actualización permanente que generen una auténtica mística de servicio y conciencia de la trascendente responsabilidad histórica que significa ser realmente un servidor público; se proscriba la improvisación en la captación de recursos humanos en el seno de la administración pública, que sólo contribuye al empirismo que pone en riesgo el respeto a los principios de legalidad; y, ante todo, ese sistema tributario equitativo, para serlo realmente, deberá tratar benévolutamente al contribuyente cumplido y enérgica y severamente al que sistemáticamente actúa al margen del derecho.

Fórmulas para lograr ese sistema tributario equitativo pueden sobrar; sin embargo, en cualquiera que se adopte debiera considerarse, cuando menos, lo siguiente:

1. Que el poder tributario de la Federación se limite a materias expresamente señaladas en la Constitución federal.

2. Que los estados auxilien al poder federal en la administración de los impuestos y derechos que en dichas materias se establezcan; a cambio de lo cual participen en el rendimiento de dichas contribuciones.

3. Que se restrinja el alcance de la palabra "necesarias" que utiliza la fracción VII del artículo 73 constitucional, de manera tal que no se use en el sentido de "ilimitadas", sino antes bien, que si el Constituyente la utilizó para fomentar el desarrollo del país, su interpretación debe ser *más bien limitativa* para evitar la doble imposición doméstica, y así, que *no existan* facultades concurrentes en esta materia.

4. Que los estados y municipios establezcan sus contribuciones en fuentes propias e ilimitadas (salvo en las materias reservadas a la Federación), para así sentar bases sólidas de captación de ingresos fiscales que les permitan incorporarse al desarrollo nacional y, lo más importante, contar con infraestructura que le permita captar y utilizar mano de obra local, con lo cual, amén de arraigar a sus habitantes, coadyuva al desarrollo regional en la medida en que evita la emigración al centro del país.

5. Que se establezcan controles eficaces en el manejo del gasto público y se finquen responsabilidades no sólo administrativas sino penales a los que actúen ilegalmente, aplicando en sus términos el título IV de la Constitución federal y su correlativo de las constitu-

ciones locales; en especial, impedir que ese tipo de personas reingresen a la administración pública.

6. Que en la creación de las leyes fiscales (sean federales o locales), quien formule la iniciativa y las comisiones de diputados exijan el asesoramiento oportuno de peritos en derecho, para evitar el abuso de la teoría de la ficción y del lenguaje criptográfico, que sólo propician inequidades, incertidumbre y evasión.

7. Que la llamada simplificación administrativa no sea pretexto para ir contra el texto legal y confundir, en vez de auxiliar, al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

8. Que la tasa máxima de recargos para el contribuyente cumplido que incurre eventualmente en alguna omisión, no exceda el 100% del crédito fiscal de que se trate; y diferente (más alta) para los que evaden fríamente al fisco.

9. Que las multas al contribuyente cumplido, que ocasionalmente incurre en infracción, sean del monto mínimo que señale la Ley, y más rigurosas para el evasor cotidiano.

10. Que se prevean legalmente órganos competentes que conozcan de actos contrarios al derecho que afecten a los contribuyentes, para gestionar soluciones rápidas, sin perjuicio del derecho que tienen de acudir a los tribunales competentes.

En síntesis, vano esfuerzo será pugnar por un desarrollo nacional, por una economía mixta, por un Estado de derecho, mientras se carezca de un sistema tributario equitativo que fortalezca el federalismo; con las características apuntadas y las demás que exijan un recto criterio y el buen juicio.