

# Hacia un nuevo Federalismo fiscal

8

El sistema federal está consagrado en el Artículo 40 de la Constitución General vigente, que recoge el anhelo del pueblo de México de conformarse en una república democrática, representativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida de acuerdo a los principios marcados por la propia Constitución.

## Raíz del federalismo mexicano

La Historia Patria enseña que las tres grandes constituciones que se ha dotado el pueblo de México -1824, 1857 y 1917- han tenido un carácter eminentemente federalista. Transitorias y poco relevantes excepciones fueron Las Siete Leyes de 1836 y Las Bases Orgánicas de 1843. Las raíces del federalismo mexicano no son producto de una imitación extrínseca, como los enemigos del progreso lo quisieron representar en su época, sino de la profunda convicción surgida de nuestro arraigado regionalismo, sus tradiciones, cultura, costumbres y hábitos, así como del paisanaje, que representan una enorme riqueza política y social de la nación que debemos preservar y fortalecer.

Ha quedado plenamente establecido por la doctrina y la teoría constitucionales que el concepto de soberanía utilizado por el constituyente en el artículo 40, al referirse a los estados que integran la Federación, alude a la plena autonomía interna de la que disfrutan aquellos a virtud de lo establecido por la Carta Magna. No puede ni debe confundirse con la noción de soberanía única que solo al pueblo pertenece, el cual la ha ejercido al dotarse de una Constitución. Sólo la Constitución es soberana.

Sin embargo, la expresión política común y cotidiana del ciudadano usa la terminología del artículo mencionado, hablando de “estados libres y soberanos”, con ánimo de subrayar la deseada autonomía interna, política y económica de las entidades que componen el Pacto de la Unión.

La plena autoridad interna de las entidades federativas se debería manifestar por la triple vía de la libertad de acción administrativa, política y económica, incluida la financiera. Al faltar alguna no podría hablarse de verdadera autonomía.

## **Avances del federalismo administrativo y financiero**

Durante los últimos cuatro sexenios presidenciales del siglo XX, la fórmula de la descentralización de la vida nacional constituyó una de las ideas centrales de los gobiernos federales. Se entendió a la descentralización como la transferencia de competencias y funciones del orden federal a los estados y municipios, con recursos centralmente asignados para desahogarlas. Dos ejemplos representativos que no únicos, fueron la descentralización de los servicios educativos y la de los servicios de salud.

La descentralización contribuyó, sin duda, a fortalecer el Pacto de la Unión por la vía administrativa y en menor grado, por las consecuencias políticas derivadas del ejercicio de competencias, atribuciones y recursos adicionales.

Otros acontecimientos permitieron avanzar hacia un federalismo cada vez más fortalecido, tal como fue concebido por el Constituyente de 1917. Los de mayor relevancia, ni duda cabe, han sido las sucesivas reformas político-electorales que facilitaron la alternancia, en los ejecutivos locales, de partidos políticos distintos del PRI.

Por otra parte, el progreso hacia el objetivo que la Constitución llama “del municipio libre” ha sido acelerado. Dos importantes reformas al artículo 115 constitucional que rige y organiza la vida del municipio -las de 1983 y de 1998- dotaron a esa institución de nuevas y amplias atribuciones para atender los servicios que las comunidades exigen y sobre todo de fuentes impositivas propias y exclusivas, que lo han fortalecido financieramente.

Hay que agregar a la positiva situación anterior, la transformación del llamado Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que aumentó considerablemente la corriente de recursos líquidos para los ayuntamientos de los municipios.

Admitiendo que falta camino por recorrer, no puede negarse que la situación de libertad económica y financiera, por tanto política, de los municipios mexicanos ha cambiado positivamente, durante los últimos lustros.

## **Problemas fiscales de las entidades federativas**

Diferente, por contraste, es el panorama financiero de los gobiernos estatales. Ciertamente la transición y la apertura democráticas del país han permitido a los gobiernos locales, de diverso signo político, ejercer un mayor grado de autonomía formal en todos los órdenes. Sin embargo, experimentan una creciente restricción financiera y mayor dependencia de las participaciones en impuestos federales y transferencias federales. En estados en los que las participaciones tienen menor peso en el presupuesto, representan más del 66% del ingreso ordinario estatal. En el otro extremo, hay entidades en las que aquellas equivalen al 89% y hasta al 92% del mismo. El promedio general es de 80%.

La precariedad de los recursos propios explica, en buena medida, el creciente endeudamiento público en el que han incurrido algunos gobiernos estatales. Según las estimaciones disponibles, en cuatro estados con el mayor endeudamiento, la deuda representó, en los últimos años, el 174%, 153%, 127% y 122% de su ingreso ordinario anual, incluyendo participaciones. En otras entidades esta cifra no es significativa. El promedio se sitúa alrededor de 54%.

Al de por sí complejo panorama de las finanzas estatales se agrega ahora la circunstancia -muy relevante para la vida democrática del país- de la nueva autonomía política, administrativa y financiera del Distrito Federal. Las adiciones y reformas recientes (2002) a diversos artículos de la Constitución, entre ellos al artículo 122, equiparan la organización jurídico-política de la entidad denominada Distrito Federal, con la que es propia de las restantes entidades integrantes del Pacto Federal. Hasta la aprobación de las reformas y adiciones al artículo mencionado, la responsabilidad última de las finanzas del antiguo Departamento del Distrito Federal, que gobernaba por mandamiento delegado a la capital de la República, correspondía al propio gobierno federal. No era infrecuente que este último absorbiera elevados adeudos en los que incurría el gobierno de la Ciudad de México, para equilibrar sus presupuestos de gasto. Por razones obvias no será nada fácil acudir a ese mismo expediente en lo futuro.

No obstante las bondades iniciales que trajo consigo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal –no para todos pero sí para la mayoría de los estados- se encuentra ahora en etapa de rendimientos decrecientes. La difícil situación financiera en la que han caído la mayoría de las entidades de la Unión, sobre todo las de mayor tamaño económico y de población, incluyendo el propio Distrito Federal, impone una solución radical y de largo plazo. El camino indicado es, además de continuar con el perfeccionamiento de la Coordinación Fiscal, la modificación a las competencias tributarias consagradas en la Constitución para la Federación y para los estados integrantes del Pacto de la Unión.

### **Necesidad de modificar las competencias tributarias**

#### **A. Consideraciones jurídicas**

El régimen constitucional mexicano en materia de distribución de competencias entre la Federación y los estados es mixto. Ello significa que la Constitución establece una distribución específica, aunque incompleta, de las facultades y atribuciones que corresponden a los poderes de la Federación y de los estados, pero al mismo tiempo, a tenor de su artículo 124, reserva las facultades residuales para el ámbito estatal.

La doctrina constitucional mexicana reconoce que no obstante la claridad de la regla establecida en ese artículo, la Constitución señala una serie de principios o categorías de la competencia en el estado federal. Son los siguientes:

- Facultades atribuidas a la Federación;
- Facultades atribuidas a las entidades federativas;
- Facultades prohibidas a la Federación;
- Facultades prohibidas a las entidades federativas;
- Facultades concurrentes o coincidentes;
- Facultades de auxilio;
- Facultades que emanan de la jurisprudencia ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación (Carpizo, 1999).

En el ámbito tributario existen facultades atribuidas a la Federación, tales las que se establecen en la Fracción XXIX-A del Artículo 73; facultades prohibidas a las entidades federativas, como las que se señalan en las fracciones IV, V, VI y IX del artículo 117 y en el artículo 118, Fracción I; facultades prohibidas a la Federación y a las entidades federativas,

tales como las que se establecen en la Fracción IV del Artículo 115. Por otra parte, a virtud de lo ordenado por los artículos 31, Fracción IV y 73 Fracción, VII, así como al principio general establecido por el artículo 124, existen facultades concurrentes (o coincidentes) entre la Federación, los estados y actualmente el Distrito Federal, para gravar cualesquier otro acto, actividad u objeto imponible.

Tal es el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigente hasta la fecha.

### B. Razones de la reducción del ámbito de competencia tributaria.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1953, se interpretaba que las fuentes impositivas del ámbito estatal podrían ser todas aquellas contribuciones no conferidas expresamente a la Federación, así como todas aquellas en que no existiera una limitación directa. Los estados podrían establecer gravámenes de manera concurrente con la Federación sobre el ingreso de las personas físicas y morales y sobre el consumo, por ejemplo, con riesgo de incurrir, naturalmente, en doble tributación.

Para conseguir el desarrollo financiero autónomo de las entidades federativas y el Distrito Federal, no es suficiente el ejercicio de las competencias fiscales residuales que emanan de la aplicación del artículo 124, que da origen a las concurrentes, a virtud de otros ordenamientos constitucionales ya mencionados.

El catálogo de los impuestos de competencia estatal exclusiva se ha reducido *de jure o de facto* a muy pocos gravámenes de escaso rendimiento (impuesto sobre las nóminas, algunos impuestos a servicios). Como resultado de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y de los Convenios de Coordinación que en ella encuentran fundamento, la base impositiva genérica de la que disponen los gobiernos estatales es sumamente reducida.

Si se aspira a la construcción de un sistema federal fortalecido, la potestad tributaria de los estados y del Distrito Federal deberá ser ampliada y definida en la propia Constitución.

Para restablecer el equilibrio en las finanzas estatales, ha resultado insuficiente la decisión del legislador federal de otorgar el 100% del rendimiento en algunos impuestos federales participables, siempre que las entidades cumplan ciertas condiciones; tal es el caso del impuesto a la tenencia y uso de vehículos automotores.

### Necesidad de recuperar la potestad tributaria

Las circunstancias señaladas han hecho prevalecer la idea de que la Constitución no define en términos precisos la competencia fiscal de los estados y el Distrito Federal; que ha llegado el momento de proponer reformas a la Carta Magna para establecer el campo propio de su tributación.

Surge la tarea de definir cuáles áreas de imposición deberían corresponder a los estados y al Distrito Federal de manera exclusiva, dentro del marco del sistema fiscal mexicano. Igualmente, es aconsejable analizar y, en su caso, establecer aquellos ámbitos de tributación respecto de los cuales debe mantenerse obligatoriamente la competencia concurrente de la Federación y de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal.

Estudios económicos recientes para el caso de México\* coinciden en señalar que para dilucidar la cuestión anterior es necesario la aplicación de diversos principios económicos y fiscales. La asignación óptima de las potestades tributarias obedece a criterios de equidad y eficiencia. En razón de estos últimos se afirma que los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno federal para efectos de la administración de ciertos gravámenes, por su mayor cercanía con los ciudadanos; “que el bienestar social puede incrementarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y las economías de escala en la producción”.

La lógica fiscal aconseja que un primer grupo de tributos que deben caer dentro de la competencia exclusiva de los estados y del Distrito Federal, son aquellos administrados integralmente por las entidades cuyo rendimiento se les otorga al 100% como participación. Tal es el caso del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, cuando se estipula la obligación de llevar un registro vehicular estatal. Ciertamente no todos los estados de la Federación se encuentran actualmente en estas circunstancias, pero es muy aconsejable generalizar a las restantes entidades las mismas condiciones. El rendimiento de este tributo para el 2001 se estima en 9,082 millones de pesos.

Existe coincidencia entre los fiscalistas, tanto los académicos como quienes en la práctica establecen y administran los ingresos tributarios, que los impuestos al consumo cuya estructura se presenta en etapas múltiples, cada una de las cuales puede ocurrir en una o varias entidades federativas como es el caso del Impuesto al Valor Agregado, IVA, requiere que su aplicación eficiente se lleva a cabo centralmente por el gobierno federal.

Por el contrario, los impuestos a la producción, al servicio y al consumo en una sola etapa, resultan apropiados para ser establecidos y administrados en el orden local. Tal es el caso de los llamados en el derecho fiscal mexicano Impuestos Especiales a la Producción y Servicios, IEPS. La Constitución otorga actualmente facultades exclusivas a la Federación sobre estos gravámenes en la Fracción XXIX-A del artículo 73. La ley federal reglamentaria del dispositivo constitucional señala que serán objeto del gravamen, tanto la enajenación en el territorio nacional como, en su caso, la importación de los bienes de que se trata. Siendo facultad exclusiva de la Federación los impuestos al comercio exterior. Se propone que la enajenación de esos bienes en territorio nacional constituya parte de las nuevas potestades tributarias de los estados y el Distrito Federal.

El rendimiento previsto por la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2001, en el conjunto de impuestos especiales, se integra de la manera siguiente:

	%
a) Gasolina y diesel	78.0
b) Bebidas alcohólicas	6.0
c) Cervezas y bebidas refrescantes	9.0
d) Tabacos labrados	7.0
e) Total	100.0

## Necesidad de modificar las competencia tributarias

## ¿Cuáles impuestos para los estados?

\* “Una agenda para las Finanzas Públicas de México” Arturo M. Fernández, Coordinador. ITAM, 2000.

“Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico”, Giugale & Webb, Editors, The World Bank, 2000; “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas” Merino, Gustavo, en Arturo M. Fernández, op. Cit.

El mismo razonamiento es aplicable al impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN. Es un impuesto al consumo, en una sola etapa, relativamente fácil de administrar y territorialmente localizado. Por otro lado, una parte importante de la recaudación federal por ese concepto se integra actualmente al fondo general de participaciones.

Siguiendo los mismos principios de ocurrencia en el territorio de una sola entidad, unicidad en la etapa de aplicación y cercanía con los ciudadanos que realizan los actos o las actividades base del impuesto, se sugiere que los juegos, rifas y sorteos que tengan lugar exclusivamente en el territorio de un estado o del Distrito Federal, sean de su exclusiva competencia tributaria.

Habrá de corresponder a la legislación secundaria, la Ley de Coordinación Fiscal y/o las leyes que emitan las legislaturas locales, determinar si el rendimiento total anual de estos impuestos permanece íntegramente a favor de las entidades en la proporción que se recaude en cada una; si la Federación participa, en un sistema inverso al actual, de una parte de tales rendimientos; o si la Federación se compensa de la disminución de sus ingresos ordinarios mediante la reducción de las participaciones en otros gravámenes participables.

Igualmente, corresponderá a la ley federal secundaria perfeccionar los mecanismos financieros compensatorios existentes, para lograr objetivos adicionales a la recaudación que también debe conseguir el sistema fiscal nacional y que se desprenden de diversos ordenamientos constitucionales que tocan la materia tributaria; ellos son:

- Evitar que la aplicación de las reformas constitucionales propuestas resulten en una pérdida fiscal neta para alguna entidad, incluyendo el Distrito Federal;
- Compensar al erario de la Federación por la disminución en sus ingresos ordinarios como resultado de la reforma constitucional;
- Establecer mecanismos financieros redistributivos para los estados de menor desarrollo económico relativo.

La Federación ha suprimido de su Ley anual de Ingresos los impuestos especiales a la energía eléctrica, al aguamiel y productos de su fermentación, a los cerillos y fósforos y a la explotación forestal. La supresión obedece tanto a razones sociales como al muy escaso rendimiento de esas contribuciones. A partir de la entrada en vigor de la presente Iniciativa de Decreto, serán las legislaturas locales las que decidirán la conveniencia de su reintroducción.

## **Una propuesta radical**

Resultará conveniente proponer que la Ley de Coordinación Fiscal consigne la facultad de la Federación para que, previa consulta con los gobiernos de las entidades federativas, anualmente se sugiera al H. Congreso de la Unión las tasas máximas aplicables a cada uno de los impuestos especiales que en adelante caerán en la esfera de las potestades tributarias de las entidades, a las que actualmente se refiere la fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución. Lo anterior para evitar la multiplicidad de tasas en el país y la consecuente competencia desleal entre diversas entidades.

A la luz de los anteriores razonamientos se propone modificaciones a diversos artículos de la Constitución como a continuación se indica:

1. Adicionar la fracción IV del artículo 31, para señalar que la obligación tributaria existirá en los términos que lo establezca la propia Constitución;
2. Adicionar la fracción VII del artículo 73, para señalar que las contribuciones deben ajustarse a lo prevenido en el propio texto constitucional;
3. Suprimir la fracción XXIX-A del artículo 73, para eliminar la competencia exclusiva de la federación para establecer impuestos especiales a la producción, el servicio y el consumo;
4. Suprimir la fracción IX del artículo 117 por ser obsoleta e innecesaria;
5. Adicionar un párrafo al artículo 117, para fundamentar los convenios de coordinación fiscal;
6. Adicionar un párrafo al artículo 117, para señalar la competencia concurrente obligatoria en materia de impuestos al ingreso de las personas físicas, gasolina y otros productos derivados del petróleo y energía eléctrica. Señalar facultades exclusivas de los estados y del DF, para establecer gravámenes sobre las bases imponibles que se mencionan:

a) Facultades concurrentes obligatorias:

- Impuesto sobre la renta de las personas físicas
- Gasolinas y otros productos derivados del petróleo
- Energía eléctrica

b) Facultades exclusivas para los estados y el DF.

i. Producción, consumo y servicios de:

- Bebidas alcohólicas;
- Cerveza y bebidas refrescantes;
- Tabacos labrados;

ii. Tenencia o uso de vehículos

iii. Adquisición de automóviles nuevos

iv. Juegos, rifas y sorteos que se lleven a cabo en el territorio de cada estado.

Adicionar el artículo 124, para señalar que las facultades de la federación y de los estados estarán sujetas en materia fiscal a lo que la propia Constitución señala.

**Necesidad de modificar las competencia tributarias**