

FEDERALISMO FISCAL

José GAMAS TORRUZO

SUMARIO: I. *Ubicación institucional.* II. *Condicionantes de descentralización.* III. *Facultades coincidentes.* IV. *Principios de fiscalidad federal.* V. *El sistema vigente.* VI. *Participaciones en impuestos federales.* VII. *Reflexiones.* VIII. *Sopores y resistencias.*

I. UBICACIÓN INSTITUCIONAL

Históricamente, el Estado federal mexicano encuentra su origen, a diferencia del norteamericano o del australiano, en la desagregación provincial a partir de una estructura unitaria fuertemente centralizada. Jurídicamente, según la cantidad y calidad de los elementos que constituyen la autonomía estatal, el modelo mexicano es particularmente limitativo de las Constituciones estatales; la Constitución mexicana contiene, más que ninguna otra federal, reglas obligatorias para la estructura de los órganos o poderes locales. En cuanto al ámbito de competencia de las entidades federativas, queda éste reducido por la extensión de las facultades federales.

Se ha hecho clásica la distinción que propuso Geoffrey Sawer del federalismo en tres modelos funcionales: el federalismo coordinado, donde hay un equilibrio de competencias, las funciones están bien definidas y no se producen interferencias entre los órdenes (las clásicas descripciones de Bryce y Tocqueville); el federalismo orgánico, donde predomina el gobierno nacional fuerte y los estados tienen una débil autonomía manifestada en competencias restringidas, y el federalismo cooperativo, como razonable regla de equilibrio mediante el acuerdo consensuado que, partiendo de las competencias originalmente establecidas, pacta un conjunto de acciones entre federación y estados para el logro de los propósitos comunes convenidos.

El federalismo mexicano es desagregado, limitativo y orgánico.

El predominio del “centro” sobre la periferia ha sido constante y se explica por razones históricas.

Logrado por la rebelión de las provincias contra el gobierno central, el federalismo se asoció en las primeras décadas del México independiente con el liberalismo, conformando la corriente política que planteaba un Estado moderno frente a la persistente prolongación de la sociedad colonial estamentaria, dogmática, intolerante, deformada por privilegios y reacia a cualquier cambio. La pugna entre las dos corrientes fue permanente y se resolvió, bien entrada ya la segunda parte del siglo XIX, después de una sangrienta guerra civil y de superar la intervención extranjera y un efímero imperio.

Se logró, con la Constitución de 1857, la creación del Estado laico.

El presidente Juárez y su sucesor, Lerdo de Tejada, enfrentaron continuas rebeliones locales y gobernaron en uso de facultades extraordinarias a fin de mantener el orden constitucional. La última de tales revueltas armadas se prolongó en una dictadura de treinta años que sometió los desafíos regionales e impuso la centralización, y con ello logró la consolidación del Estado mexicano.

Esa es la realidad.

La revolución de 1910 y la constitucionalista de 1913 desembocaron en la Constitución vigente de 1917 y siete décadas de gobiernos que se consideraron sus ejecutores. Los primeros tuvieron que afrontar de nuevo las rebeldías locales, la última de las cuales se presentó en una fecha muy reciente, 1938. La pacificación del país, primero, y las necesidades del desarrollo económico, después, condujeron a un proceso centralizador que fue indiscutiblemente funcional. El país creció, se modernizó, entró al ámbito internacional y la sociedad consolidó su nacionalidad. El sistema presidente-partido-gobierno se formó y afirmó como una respuesta práctica a las necesidades de mantener el orden, lograr el arraigo de las instituciones, cumplir un programa social, crear la infraestructura necesaria, acelerar el desarrollo económico y llenar las necesidades de una sociedad endémicamente desigual y en crecimiento acelerado.

Sin embargo, la centralización se convirtió, con el paso del tiempo, en un serio impedimento para pasar a nuevas etapas, tanto en lo económico como en lo político y social.

México ha tenido, durante la vigencia de la Constitución de 1917, cambios cuantitativos y cualitativos importantes: crecimiento acelerado

de la población; superación de la economía fundamentalmente rural y generación de una sociedad urbana, resultado de las primeras etapas de la industrialización; aumento espectacular de los niveles educativos y de salud; mayor demanda de satisfactores; surgimiento de una conciencia crítica y de una actitud participativa, e inserción en el proceso mundial de globalización.

A medida que las sociedades crecen, se pluralizan y aumentan sus demandas, el Estado, para usar una expresión ya difundida, “se vuelve demasiado pequeño para resolver los grandes problemas y demasiado grande para resolver los problemas cotidianos”. El conocimiento y la sensibilidad para definir y proponer soluciones a los problemas locales se dan deficientemente en la administración central. La jerarquía y la atención de las necesidades locales no pueden ser ya decididas con criterios de uniformidad ni por autoridades ajenas, máxime en un país como México, donde las diferencias regionales son considerables. La resolución de los problemas se hace más efectiva a nivel local.

Se revive así el principio de la subsidiariedad. Lo que puede hacer la sociedad corresponde con exclusividad a ésta; si tiene dificultades en su realización debe ésta delegarse a la autoridad local, y sólo en el caso de imposibilidad de lograrla la solución se elevaría a autoridades de mayor nivel.

La centralización inhibe la iniciativa y la energía que se dan a nivel local, perdiendo el conjunto una aportación valiosísima, sobre todo cuando la sociedad en su conjunto reclama mayores espacios de expresión y acción.

Un esquema centralizador como el que hemos vivido tiene necesariamente que reestructurarse, fortaleciendo sus unidades constitutivas a fin de cumplir sus propósitos y objetivos, utilizando óptimamente sus más valiosos recursos.

II. CONDICIONANTES DE DESCENTRALIZACIÓN

Dada su estructura jurídica peculiar, hay tres condiciones operativas necesarias al Estado federal para que pueda merecer tal calificativo: el que las entidades federativas, en primer término, tengan una zona significativa de competencia, es decir, que sus facultades sean suficientes

para establecer un equilibrio real con el centro nacional siempre dotado de facultades que revisten mayor fuerza real.

En segundo término, que los gobiernos de las entidades federativas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con las responsabilidades que tienen asignadas.

Por último, que las circunstancias políticas y sociales reales favorezcan el cumplimiento efectivo de la autonomía estatal, de manera que los gobiernos de las entidades federativas efectivamente ejerzan el poder local.

Ninguna de las tres condiciones se ha dado en México en forma cabal. El federalismo mexicano requiere, pues, una descentralización verdadera.

La teoría contemporánea de la administración pública señala que para que exista descentralización deben darse los siguientes elementos:

- a) Existencia de determinadas atribuciones y facultades que se prevé deban descentralizarse; esto responde al reconocimiento de que hay intereses autónomos en el plano regional que merecen atención.
- b) Gestión de los intereses autónomos por órganos que tengan y mantengan independencia del poder central; que no esté vigente relación de jerarquía alguna; estos órganos deben ser preferentemente de elección popular, con lo que la descentralización adquiere sentido democrático.
- c) Atribución de los recursos necesarios para ejercer los “intereses autónomos”.
- d) Autonomía de gestión y financiera, que deriva, necesariamente, del ejercicio de una función delegada. Planeación, ejecución y supervisión deben ser facultades del órgano que recibe la facultad.

Se distingue la descentralización de la desconcentración, que es la simple delegación vertical de funciones a los agentes de la autoridad central colocados a la cabeza de determinadas circunscripciones territoriales y administrativas.

La competencia de una autoridad deriva de la facultad específica que se le asigna, y definida ésta, debe ejercerla bajo su autonomía, riesgo y responsabilidad.

La descentralización efectiva en México exige una mayor asignación de competencias federales que paulatinamente absorban los estados, y por supuesto, la dotación de los recursos respectivos: materiales, humanos y financieros.

A partir de 1976 se han venido haciendo esfuerzos programados por el gobierno federal a fin de descentralizar funciones y responsabilidades a los gobiernos estatales. El cumplimiento de los cuatro condicionantes que anteriormente hemos enunciado ha sido sólo parcial, y los resultados generales obtenidos muy pobres. Es preciso subrayar que el proceso de descentralización que nos ocupa exige la reasignación de recursos. En particular, los fiscales son indispensables para habilitar a los niveles de gobierno que reciban funciones transferidas.

Nos referimos, naturalmente, a estados y municipios.

Esto implica una reconsideración y reorientación del sistema fiscal vigente, cuyo análisis y posible reestructuración se han cubierto bajo la designación ya bien difundida de “federalismo fiscal”.

III. FACULTADES COINCIDENTES

En la base del sistema fiscal vigente hay un problema que deriva de la naturaleza que le quiso dar la Constitución: coincidencia de facultades fiscales entre la federación y los estados miembros.

Por facultades coincidentes deben entenderse aquéllas que sobre una misma materia pueden ejercitarse tanto la federación como los estados. Proponemos, en definitiva, la adopción del concepto “coincidencia” para definirlas y reservar el uso del concepto “concurrencia” con el que se le sigue calificando a aquello que la Constitución, sin duda alguna, califica como tal, o sea, aquellas competencias que pueden ser repartidas por el Congreso de la Unión entre federación, estados y, en algunas ocasiones, municipios (asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, educación, salud, vías generales de comunicación, planeación, coordinación en materia de seguridad pública, en materia de protección civil y en materia de deporte).

En la facultad coincidente, los dos órdenes, federal y local, tienen la misma competencia reconocida por la propia ley suprema.

En México se presentan tres casos de facultades coincidentes: en *materia jurisdiccional*, tanto tratándose de jurisdicción ordinaria federal

(artículo 104, fracción I) como de la de amparo (artículo 107, fracción XII); en *materia legislativa*, para expedir leyes con el fin de combatir el alcoholismo (artículo 117), y en *materia fiscal*.

El régimen impositivo que la Constitución establece es el siguiente:

A) Reserva expresamente determinados impuestos a la federación (artículo 73, fracción XXIX):

El Congreso tiene facultad para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.
2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafo 4o. y 5o. del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

B) Impone restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones III-VII, y 118).

La Constitución establece prohibiciones a los estados para gravar el tránsito de personas o cosas que atravesen su territorio; la entrada o salida de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferen-

cia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras (artículo 117, fracciones IV-VII). Tampoco pueden, sin autorización del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni de puertos (artículo 118, fracción I).

C) Señala contribuciones e ingresos específicamente municipales, de manera que las Constituciones y leyes de los estados están limitadas en estas materias a proveer que dichos fondos sean del exclusivo goce municipal (artículo 115, fracción IV).

Las entidades federativas, a través de sus leyes, deben:

- a) Establecer las contribuciones que percibirán los municipios sobre propiedad inmobiliaria incluyendo el cambio de valor de los inmuebles (artículo 115, fracción IV, inciso *a*).
- b) Establecer bases, montos y refuerzos de las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios (artículo 115, fracción IV, inciso *b*).
- c) Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos correspondientes a industria eléctrica (artículo 73, fracción XXIX-A).
- d) Pueden las legislaturas estatales fijar a favor de los municipios cualquier otra contribución. Corresponden también a las haciendas municipales, en forma obligatoria, los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo (artículo 115, fracción IV).

Según la lógica del sistema federal, en particular del mexicano, quedarían así definidos los impuestos que son específicamente federales, los que quedan prohibidos a los estados y la reserva constitucional respecto a determinados impuestos que serían en todo caso municipales.

El resto de la materia impositiva, si se aplica el principio del artículo 124, quedaría reservado a los estados.

Sin embargo, el artículo 73 fracción VII faculta al Congreso en forma amplísima: “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.

Por tanto, en esta zona, no expresamente federal ni expresamente prohibida a los estados, ambos pueden legislar libremente.

Debe designarse esa zona como de “coincidencia competencial”. Abunda en la doctrina y en la jurisprudencia anterior a 1976, e incluso posterior, el término “conurrencia” para calificarla. Si bien el calificativo pudo utilizarse antes, ahora ya designa otro tipo de hipótesis, según quedó antes especificado.

El término “coincidencia” es el correcto.

“Cocidir”, según el *Diccionario* de la Real Academia Española, significa “ocurrir dos o más cosas a un mismo tiempo; convenir en el modo, ocasión u otras circunstancias”. Es exactamente la situación constitucional que aquí se contempla, distinta de la concurrencia, que significa “contribuir dos o más a un fin determinado”, como en los casos antes relatados, que en forma conceptualmente impecable califica así nuestra Constitución.

La Suprema Corte de Justicia ha determinado con claridad la existencia constitucional de una zona fiscal que puede ser gravada tanto por la federación como por los estados, originada en los amplios términos de la fracción VII del artículo 73 de la Constitución federal (tesis jurisprudencial núm. II, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1965, Parte 1, Pleno, p. 42; Informes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1969; parte 1a., AR 3368/65: Salvador Dámaso Zamudio, Salas, VII-26, 69, 1965, p. 119, AR 5384/56: Inmobiliaria Geme S. A.: 1969, parte 1a., p. 184; AR 4371/64: Compañía Mexicana de Aviación S. A., VII-15-69; Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1968, p. 174; AR 9521: Guillermo Paredes Garza, 1969, vol. II, p. 178; AR 1528/62: José Cardona Saldaña [se citan otras cinco tesis]; Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [1969, Parte 1, pp. 173-175, en que se citan cuatro ejecutorias]).

Este sistema dio, en sus inicios, origen a un desorden general, muchos abusos por parte de los fiscos estatales y los inconvenientes de la “doble tributación” en la economía nacional. ¡Federación y estados en competencia para “exprimir” al causante!

Se resolvió, pragmáticamente, a través de convenciones nacionales fiscales que resultaron en convenios. Después, como continuación de los acuerdos y experiencias se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal regido por la Ley de Coordinación Fiscal.

IV. PRINCIPIOS DE FISCALIDAD FEDERAL

En un Estado federal, la fiscalidad presenta problemas especiales, máxime cuando parte de un sistema de coincidencia de facultades como el nuestro. Dado el esquema constitucional descrito, la problemática se presenta en los siguientes términos:

- a) Determinar qué impuestos son los que se atribuyen a la federación. Se admite, por lo general, que sean federales los que graven los factores móviles de la producción (capital y trabajo) y permanezcan a nivel local los que graven factores fijos (principalmente los inmobiliarios y los activos fijos).
- b) Transferir en forma equitativa el dinero que proviene de impuestos basados en facultades coincidentes a la federación, o sea que la parte que corresponda a las tareas federales sea la necesaria sin lastimar a los fiscos locales.
- c) El dinero que corresponda a cada estado debe ser equivalente, en alguna forma, a la riqueza que aporta y al esfuerzo que realiza.
- d) Pero dada la diferencia entre los niveles de desarrollo de los estados y que todos son parte de un conjunto nacional, el dinero que se reciba debe ser en alguna forma proporcional a las necesidades que exige el desarrollo de cada uno.
- e) Los programas nacionales deben compaginarse con los estatales, de manera que las necesidades del todo no sacrifiquen las elementales de las partes.
- f) La misma problemática que se plantea entre federación y estados se presenta entre cada uno de éstos últimos y sus propios municipios.
- g) Si bien es cierto que la autonomía estatal exige que sean respetadas las particularidades en la definición de las cargas, también lo es que una federación requiere un grado avanzado de uniformidad fiscal.

Como puede comprenderse, estos principios son de difícil conciliación pero su satisfacción es necesaria no sólo en función de una justa y eficiente fiscalidad que se traduzca en un desarrollo económico efectivo y regionalmente balanceado, sino para el mantenimiento de la cohesión federal misma, del equilibrio político y de la estabilidad general.

Si se analizan los principios y consideraciones anteriores se desprenderá indudablemente la conclusión de que estamos frente a un problema sumamente complejo y que no es fácil de resolver, yo diría, ni siquiera de plantear serena e imparcialmente.

Pero además de éstos planteamientos hay otros que se aplican al Estado federal y que derivan de experiencias fiscales universales:

- Si hay varios niveles de gobierno, la recaudación debe realizarla precisamente aquel que tenga mayor capacidad técnica. Dicha capacidad puede desglosarse en el conocimiento y manejo de la materia fiscal tanto en lo económico, en lo administrativo y en lo jurídico, conocimiento a fondo de la base tributaria y calidad profesional del elemento humano.
- Debe haber una relación conocida y medida entre la recaudación y la prestación del servicio público respectivo. Aun cuando jurídicamente no se afecten los impuestos a fines específicos, cada vez es más necesaria la transparencia en el costo-beneficio de una carga tributaria, para evitar los absurdos ya ocurridos, pero siempre latentes de que no se cubra el servicio, que cobrar el impuesto genere gastos equivalentes a los de su producto real o gravar excesivamente a la base tributaria agotando la fuente patrimonial.

Hasta ahora, la aplicación de todos los criterios enunciados la ha hecho la federación a su favor, y los que implican tratamiento diferencial entre los estados encuentran, entre éstos, permanente inconformidad.

V. EL SISTEMA VIGENTE

Las bases del actual sistema fiscal fueron establecidas desde 1980 con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, que ha tenido importantes reformas en 1996 y 1998. Aun cuando estas reformas han aumentado el monto de las transferencias a estados y municipios y han dado a los estados funciones de recaudación, ha habido, por una parte, importantes inequidades distributivas y, por la otra, una concentración en la federación de la toma de decisiones tanto en las de recaudación de ingresos como en las del ejercicio del gasto.

El esquema vigente se funda en la “Ley de Coordinación Fiscal” y en los convenios que celebra la federación con cada uno de los estados.

Los convenios, llamados “de coordinación”, comprometen a los estados a derogar o suspender la vigencia de determinadas cargas tributarias a cambio de la participación en los ingresos que recauda el gobierno federal por concepto de los impuestos que deja de cobrar el estado, incluyendo aquellos que son similares a impuestos federales. Han quedado como impuestos que se reserva la federación, los que reportan mayor complejidad y monto elevado de recaudación. Destacan el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y, en general, los impuestos especiales a la producción y a los servicios. Han quedado como impuestos estatales los derechos a la tenencia o uso de automóviles, transmisiones patrimoniales, negocios jurídicos e instrumentos notariales, compraventas no sujetas al impuesto al valor agregado, espectáculos públicos, remuneraciones al trabajo personal no subordinado y sobre nóminas.

De acuerdo con la vigente Ley de Coordinación Fiscal y los convenios que se celebran fundados en ella entre el gobierno federal y cada uno de los estados:

- La Federación asigna a los estados y a sus respectivos municipios el 20% de la recaudación federal participable, o sea de la que obtenga por el cobro de todos sus impuestos. Se integra así el Fondo General de Participaciones.
- Se establecen, además, aportaciones especiales en los Fondos del Ramo 33 del Presupuesto Federal a través de siete fondos, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación. Se establecen, por ley, coeficientes de distribución.

El sistema presenta claroscuros.

Hay que reconocer que el problema no es sencillo, porque son enormes las necesidades y reducidos los recursos para satisfacerlas.

El porcentaje que reciben los estados en la recaudación federal participable se ha incrementado hasta el 20%.

Por otra parte, se incluyen además en un nuevo ramo, el 33, nuevos fondos municipales y más recursos. Se consideran éstos como “aportaciones” por la Ley de Coordinación Fiscal y ahora por tesis de la Suprema Corte de Justicia.

El porcentaje total del gasto estatal y municipal en el total del gasto público es mayor. En el informe, rendido el 1 de septiembre de 1998, el presidente de la república anunció que por primera vez los gobiernos estatales y municipales ejercieron más recursos que el gobierno federal.

Pero es el gobierno federal el que continúa, hasta el día de hoy, decidendo gran parte del destino del gasto: las partidas vienen etiquetadas y condicionadas. La mayor parte del incremento señalado por el Ejecutivo proviene del programa de federación educativa que apenas cubre los salarios de los trabajadores de la educación sindicalizados a nivel nacional y en cuyas negociaciones laborales colectivas no participan los estados.

Lo que es más grave: se asignan, como aportaciones, fondos a los municipios y dentro de éstos los mayores porcentajes se los llevan los municipios urbanos, favorecidos por los coeficientes de población, en perjuicio de los más pobres del país. Esta situación proviene de una negociación política entre el gobierno federal y el Partido Acción Nacional, que se benefició con recursos en las ciudades donde dicho partido tiene su clientela electoral.

Sólo un estado, Puebla, a iniciativa del gobernador, ha expedido hasta ahora su propia fórmula en 1998 (la llamada Ley Bartlett) considerando que toda decisión sobre asignación de fondos corresponde a las legislaturas locales dado que los recursos provienen de la masa fiscal obtenida por la coincidencia de facultades tributarias y que no hay razón para distinguir “participaciones” de “aportaciones”.

VI. PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES

Es especialmente importante la consideración de la parte legal de las participaciones federales. El artículo 73 fracción XIX de la Constitución fija los impuestos específicamente federales, según quedó ya asentado.

Respecto de ellos establece: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine”.

Según ya expresamos, el sistema fiscal mexicano se caracteriza por una coincidencia de facultades entre federación y estados, en la mayor parte de las fuentes tributarias, problema que se ha resuelto mediante la celebración de convenios en que el estado acepta que la federación los cobre y redistribuya, dándoles una participación.

De tal situación deriva que el concepto de “participación” se haya ampliado. La Ley de Coordinación Fiscal (federal) prevé que “el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio”. Aclara: “La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.

Quedan dentro de la recaudación federal participable el ISR y el IVA, que son los que proporcionan mayores recursos.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido el mismo criterio:

La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación: los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes [las hemos denominado en este trabajo “coincidentes”], el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las legislaturas locales corresponde establecer su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general [controversia constitucional 6/98].

Estos ingresos son estatales por provenir de la obligación constitucional de la federación de dar participación a las entidades en los impuestos que le son propios o dictados por la misma, con el acuerdo de los estados, en la zona de coincidencia fiscal, que por disposiciones de la propia Constitución se genera.

Pero aquí viene el problema:

La Ley de Coordinación Fiscal prevé (capítulo V), independientemente de las participaciones anteriormente explicadas, “aportaciones federales”. Se consideran éstas como recursos federales que se asignan

a los estados, se determina su destino por parte de la federación con exclusión de las autoridades locales y municipales y se sujeta su administración a la supervisión federal.

Se hace esta distinción pese a que el origen de los fondos es el mismo que las “participaciones”, o sea la recaudación fiscal de los impuestos derivados de las facultades coincidentes. Lo que ocurre es que en un caso los estados aceptaron previamente y en el otro se encontraron con una disposición legal federal que si bien les da mayores recursos los priva de la decisión de su destino.

En estricto rigor, si se aplica el criterio del origen de los fondos, la diferencia no tiene razón de existir. Pero esta vez, la Suprema Corte de Justicia que acepta el criterio del origen de los recursos en un caso para defender la autonomía estatal y la libertad del municipio, niega su aplicación en otro exactamente igual, simplemente porque así lo estatuye el legislador federal. Dice la Suprema Corte: “Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios” (controversias constitucionales 6/98 y 8/2000).

Con estos recursos se forman fondos especiales cuyo destino y manejo determina la federación: No intervienen las legislaturas de los estados, según expresa la Corte, tampoco “quedan comprendidas dentro de administración hacendaria de los municipios” y por tanto respecto de ellos no se aplica el principio de la libre administración de ésta (controversias constitucionales 6/98 y 9/2000).

En el caso de las llamadas aportaciones, pues, una disposición de una ley federal determina el destino de los fondos provenientes de facultades coincidentes constitucionalmente establecidas y que en todo caso debería ser decidido por acuerdo entre sus titulares constitucionales y no por la decisión unilateral de uno de ellos.

VII. REFLEXIONES

Todo lo anterior nos lleva a concluir que las bases para reorganizar la fiscalidad en México en el aspecto de las relaciones federación-estado, deben partir de presupuestos difíciles de conciliar pero cuya valorización requiere dar a los dos órdenes una importancia equivalente y con-

siderar que la autonomía estatal no es un elemento que pueda entenderse como dado, sino que es preciso dinamizarlo reforzando la capacidad de cada una de las entidades federativas y teniendo presente la enorme desigualdad que entre ellas existe.

De igual manera, las relaciones estado-municipio deben guardar un lugar fundamental en el esquema. Pero aquí hay que considerar la enorme diferencia entre los municipios y la necesidad, que pasa desapercibida, de tomarla en cuenta y no incurrir en peligrosas generalizaciones.

1) El verdadero federalismo fiscal no es sólo mayor asignación de recursos sino facultad de decisión de gastos. Lo que preocupa es que ahora las decisiones se han centralizado en el Congreso de la Unión, de donde difícilmente los partidos políticos las devuelven por la simple razón que significan votos.

¿Y la autonomía estatal? Está en la agenda de todos los partidos políticos.

¿Habrá el interés nacional y la madurez, como guía, para dejar tales decisiones a los estados, que es donde deben estar? ¿Seremos capaces de constituir el federalismo que propagamos?

La única solución congruente si se quiere mantener un federalismo verdadero es la concertación entre ambos órdenes de gobierno mediante un dialogo real que no esconda la imposición aceptada por necesidad. En este contexto, debe respetarse la decisión respecto al destino del gasto que propongan la entidades federativas.

2) Los gastos son insuficientes para cubrir las necesidades estatales. Las participaciones y los subsidios federales representen el 83.6% del total de los ingresos estatales, lo que revela la altísima dependencia. Pero tales recursos financian tan sólo el 60% del gasto público estatal. El resto se cubre con endeudamiento cuya magnitud es desconocida. El problema tiende a agravarse dado que la Secretaría de Hacienda ha manifestado que no hay ya posibilidad de aumentar los recursos a estados y municipios por las muy razonadas limitaciones del presupuesto general. Esta situación no puede ser cambiada de la noche a la mañana.

3) Los estados, con el sistema vigente, han perdido importantes fuentes tributarias (como el ISR e IVA). El convenio fue dejárselas a la federación a cambio de participaciones. Las consecuencias negativas han sido la pérdida del vínculo entre ingreso y gasto y de la capacidad de medir la eficiencia fiscal; el abandono de posibilidades de desarrollo locales a base de estímulos o exenciones regionales; el mínimo desarrollo

de la capacidad fiscal estatal a falta de presión para desarrollar sus propias administraciones, lo cual a la vez inhibe y sirve de pretexto para adjudicar nuevas responsabilidades.

Pocos gobernadores han enfrentado al sistema. Hay que tener presente que la fiscalidad tiene un costo político (dictar impuestos y cobrarlos no hace a un gobierno popular) y que resulta cómodo dejar el desgaste a la Secretaría de Hacienda.

4) Es necesaria una reforma fiscal a nivel nacional particularmente en lo que se refiere al ISR y al IVA.

No se puede pensar, por el momento, que éstos impuestos pierdan su carácter federal, aunque sí podría haber una disagregación parcial que ya se ha propuesto respecto al IVA (una tasa federal y otra estatal). Lo que es de igual manera urgente es reconsiderar la distribución que se haga a los estados.

El sistema vigente resulta inequitativo para los estados “grandes” que reclaman mayores recursos en relación a lo que aportan y para los “pequeños” que no consideran recibir lo que sus necesidades elementales requieren.

Hay que reconocer que el establecimiento de fórmulas, como se ha hecho, hace al sistema más transparente. Sin embargo, los estados reclaman la revisión de las fórmulas.

El sistema exige una revisión en un gran foro nacional abierto con miras a fortalecer la fiscalidad estatal y municipal.

5) Parte fundamental del apoyo elemental que debe la federación a los estados es la colaboración técnica y en preparación de personal, proceso en el que se han dado pasos importantes, incluyendo la fundación de instituciones especializadas. Es preciso continuar con estos esfuerzos.

6) Los Ingresos municipales han venido aumentando. La situación de las haciendas municipales mejoró sensiblemente a partir de las reformas constitucionales de 1983 que establecieron renglones obligatorios de hacienda municipal. Las estimaciones son en el sentido de que en los últimos años las finanzas municipales cuentan con un aumento anual del 10% en sus recursos. Pero ¡atención!, hay 2412 municipios en todo el país y las diferencias son enormes. Algunos municipios alcanzan o superan los niveles de sus equivalentes en Norteamérica, Japón y Europa, pero el 40%, aproximadamente, están en o debajo de la línea de la pobreza y algunos de ellos, notablemente los de población indígena, pueden caracterizarse entre los más pobres del planeta. Por ello debemos de evi-

tar generalizaciones respecto al municipio mexicano y ser muy cautos en nuestros juicios y propuestas sobre sus finanzas .

En la mayor parte de los municipios mexicanos, diversos de las grandes y medianas ciudades, hay una deficiente administración y poco interés en recaudar porque a nivel comunitario el costo político de cobrar impuestos es enorme y los ingresos no alcanzan a satisfacer las necesidades elementales.

En general, hay una insuficiencia en recursos propios y una dependencia excesiva de las participaciones federales o estatales. Muchos criterios distributivos locales son ambiguos y los federales, como ya se señaló, favorecen hoy por hoy a las zonas urbanas sobre las rurales.

VIII. SOPORTES Y RESISTENCIAS

Están operando diversas inercias negativas que inhiben el fortalecimiento de la autonomía estatal.

1) La burocracia federal, que controla las decisiones políticas, es la principal beneficiaria del poder y, hasta ahora, ha estado ligada íntimamente a los beneficios de la sucesión presidencial. La delegación de facultades que ordenan los presidentes se hace a cuentagotas y se enreda en una maraña de cláusulas, reservas y condiciones en los convenios respectivos.

Las secretarías de despacho federales cuentan con delegaciones a lo largo y ancho de la república, que trabajan sobre la base de los sistemas centralizados actuales y constituyen ya una burocracia formidable, técnicamente preparada y salarialmente bien retribuida. Es evidentemente un factor contrario a un abandono de funciones federales y se está convirtiendo en un obstáculo para la toma ágil de decisiones y para la aplicación sensible de las mismas.

En contraste, en muchos estados la oficinas gubernamentales carecen de elementos suficientes, como los materiales y humanos, para el desarrollo de sus tareas.

2) Los sindicatos nacionales que amedrentan al poder central con la posible formación de grupos regionales incontrolables.

Esta situación fue característica durante los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional por la fuerte base sindical de dicha formación política. Sin embargo, no puede pensarse que la sola renova-

ción del mando presidencial hacia otra formación política signifique por sí misma el abandono del enorme poder de negociación de que disponen algunas organizaciones laborales.

3) En circunstancias de cambio no parece claro cuál es el papel de los partidos políticos.

Es evidente que se han formado “cuadros” estatales que rescatan el provincialismo electoral. El impacto de buenos candidatos auténticamente locales ha ganado terreno a la imposición central.

Pero preocupa el papel que están tomando a nivel nacional en la administración de los recursos y con negociaciones con miras electorales, a espaldas del electorado y en frontal oposición a la conveniencia de un auténtico Estado federal.

El contrapeso de las fuerzas centralizadoras son los gobiernos estatales, cuya acción muchas veces es conformista. Si hay buenos términos con la burocracia federal hay dinero, poco pero sin problemas, y el desgaste de cobrar impuestos lo asume la burocracia federal. Pocas son, como se ha señalado, las excepciones a tal actitud.

La fuerza mayor de apoyo se encuentran en la nueva sociedad civil.

El federalismo no puede desligarse de la realidad actual que incluye la búsqueda de nuevos espacios democráticos. Es indudable que individuo y grupos quieren desarrollar nuevos roles y adquirir nuevas posiciones dentro de la sociedad. Esto requiere mayores espacios de expresión y actividad. Se abre así la entidad local como primera opción, ya que las acciones quieren y tienden a darse en el “hábitat” natural, desde la participación en la solución de los requerimientos materiales elementales hasta las más elevadas expresiones del espíritu. Todas estas manifestaciones se refuerzan entre sí a través de la interacción cotidiana. El espíritu localista y regionalista adquiere así una amplísima dimensión cultural.

No es poco el avance que en los últimos años se ha logrado en materia política. El país ha reconocido la pluralidad creciente de la sociedad; dispone de un sistema electoral que ha dado un lugar destacado a la ciudadanía; ha reconocido espacios institucionales a la oposición política acrecentando su fuerza en los procesos legislativos —federales y locales— y en la reforma constitucional; se han establecido reglas más justas de competencia política, y los medios de comunicación social tienden a ser más abiertos.

Hemos sido capaces de establecer las bases para un sistema electoral confiable, por lo menos a nivel nacional, y de lograr el cambio mediante el voto de un sistema político definido y rechazado a otro que aunque aún no define sus contornos ha, sin duda, resultado de las expectativas nacionales de cambio.

Es de esperarse que sociedad civil y partidos políticos cobren conciencia de sus nuevas obligaciones correlativas de los derechos reclamados y recientemente adquiridos.

Este capital político, en las entidades federativas, es un nuevo elemento que puede significar el fortalecimiento de la descentralización como proceso si las demandas en función de los intereses legítimos de cada estado se anteponen a los intereses particulares de individuos y grupos a nivel nacional.

La coordinación fiscal debe operar como un elemento no de federalismo orgánico sino de federalismo cooperativo, partiendo de las bases constitucionalmente establecidas. Exige un estricto respeto a las autonomías estatales y al régimen de competencias. Proviene de la existencia de un ámbito en que la norma suprema dejó en igualdad a federación-estados para determinar su fuente de ingreso tributario. Lo que ha hecho esto posible es la actitud de las entidades federativas de inhibir el uso de sus facultades constitucionales y permitir a la federación el gravamen y cobro de renglones tan importantes como la renta y el valor agregado. Los estados no dictan, como les corresponde, leyes impositivas y confían los recursos que generan a la federación.

Pensamos que se deben continuar los esfuerzos para lograr la equidad y transparencia en el sistema de distribución actual, conscientes de la restricción de recursos que apuntan a una reforma fiscal de fondo. Pero pensamos también que deben eliminarse las excesivas restricciones para la definición y uso de los recursos por parte de los gobiernos estatales.

Nada puede operar sin una mejora en la calidad técnica, humana y administrativa de los fiscos locales. Su preparación es tarea indispensable de interés nacional, y la frecuente afirmación de que no tienen responsabilidades porque no están preparados es la sentencia para su permanente sometimiento.

Es la actitud consciente de los estados la que permite hacer operativo el cobro actual de los impuestos y la estructura fiscal vigente que sostiene a la República. En ello se funda la legítima reclamación de los estados de transparencia, equidad y sobretodo, su necesaria presencia en la toma de decisiones del sistema.