

## LOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE UNA POSIBLE REFORMA DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

José Ma. SERNA DE LA GARZA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Es necesaria una reforma constitucional?* III. *¿Qué nivel de detalle sería deseable dar a una posible reforma constitucional en materia fiscal?* IV. *¿Qué artículos de la Constitución tendrían que ser reformados?* V. *Comentarios finales.*

### I. 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. 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, sino un aumento de lo que les participa la federación, situación que llevaría a un incremento neto de la dependencia de los recursos federales.<sup>1</sup>

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Velazco Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora, 1999, p. 50.

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, a efecto de fortalecer su independencia financiera. Bajo este esquema, la idea sería entonces complementar el sistema actual de coordinación fiscal y no sustituirlo.<sup>2</sup>

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 (ISR) e impuesto al valor agregado (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 general relativas a los impuestos sobre los cuales los estados y municipios tendrían un derecho del 50%, así como de administrar y distribuir los recursos del Fondo General de Participaciones.<sup>3</sup>

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 corresponda, 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.<sup>4</sup>

Asumiendo que tales opciones de reforma existen, y aún, compiten, y que algunas otras no conocidas por el público probablemente existan también, en el presente trabajo nos proponemos hacer referencia a algunos aspectos de carácter constitucional que podrían ser tomados en cuenta por quienes hayan de tomar las decisiones políticas que den un nuevo perfil al federalismo fiscal mexicano. Cabe aclarar que en nuestro análisis, habremos de enfocarnos principalmente en el aspecto relativo a la distribución de competencias en la materia tributaria.

2 *Ibidem*, p. 51.

3 *Idem*.

4 *Idem*.

## II. ¿ES NECESARIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?

Creemos que una cuestión relevante que debe ser discutida es la relativa a la necesidad de una reforma constitucional. ¿Se requeriría necesariamente de una reforma constitucional? ¿No bastaría una reforma legal para modificar el federalismo fiscal mexicano? En nuestra opinión, la respuesta depende del tipo y la profundidad de la modificación que se vaya a dar al sistema existente.

Desde mi punto de vista, las propuestas que buscan complementar el sistema actual no necesariamente requerirían de una reforma constitucional. Es decir, para incrementar el fondo de participaciones no se necesita una reforma a nuestra norma fundamental, a menos que se quiera dar rango constitucional a un porcentaje específico que deba corresponder a las entidades federativas como participación.

Cabe mencionar que hay ejemplos en el derecho constitucional comparado en relación con el establecimiento de porcentajes de ingresos fiscales que corresponden a los estados, y que el gobierno federal debe hacerles llegar. Podemos mencionar el caso de Venezuela, por ejemplo, cuya Constitución establece en su artículo 167, parágrafo 4, el llamado “situado constitucional”. Según dicha disposición, son ingresos de los Estados:

Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento en proporción a la población de cada una de dichas entidades.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La disposición continúa de la siguiente manera: “En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso concreto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo”.

Una ventaja es dar seguridad de que la distribución del pastel fiscal no habrá de ser alterada por la federación, pero, por otro lado, pienso que las propuestas que implican un cambio de fondo del Sistema de Coordinación Fiscal vigente sí requerirían forzosamente de una reforma constitucional. Para explicar esto, es necesario recordar que el sistema actual proviene de la manera en que el sistema de distribución de competencias en materia tributaria se ha entendido en México, lo cual nos remite directamente a una cuestión constitucional, a saber.

Para definir la distribución de competencias tributarias en el sistema federal mexicano, en principio tendríamos que recurrir a la cláusula de competencias residuales en favor de las entidades federativas, establecida en el artículo 124 constitucional. Si así procediéramos, tendríamos que entender que todos aquellos impuestos no expresamente asignados a la federación (ni prohibidos a los estados, habría que agregar), quedan reservados para las entidades federativas.

Ahora bien, para saber cuáles impuestos están expresamente asignados a la federación debemos revisar el artículo 73 constitucional, fracciones VII y XXIX. Dichas fracciones definen las bases sobre las cuales el Congreso general puede establecer impuestos. Por otro lado, los artículos 117, 118 y 131 definen ciertos impuestos que no pueden ser creados por los estados. Asimismo, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, fracción IV, corresponde percibir a los municipios las contribuciones que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Así, con estas cinco disposiciones de nuestra Constitución general, tendríamos un cuadro aparentemente sencillo de entender en relación con la distribución de facultades tributarias en el federalismo mexicano.

Sin embargo, este esquema aparentemente sencillo no corresponde con la manera real en que se han distribuido las competencias tributarias en nuestro sistema federal. El sistema se ha hecho más complejo, en función de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado de la fracción VII del artículo 73 constitucional, misma que establece que el Congreso general tiene el poder de “crear los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto”. La Suprema Corte ha interpretado esta disposición en el sentido de que el Congreso tiene el poder para crear *todos* los impuestos que sean necesarios para financiar el presupuesto federal, incluso aquellos que bajo la regla del

artículo 124 podrían entenderse como reservados a las entidades federativas.<sup>6</sup> Puede verse la relevancia de esta interpretación, si se aprecia que el artículo 73 constitucional no menciona ni el ISR ni el IVA como expresamente asignados a la federación, a pesar de lo cual, la federación es la que grava la renta de los individuos y de las empresas, así como el valor agregado a los servicios y a los productos. Para ponerlo de manera simple, esta manera de entender la fracción VII del artículo 73 ha significado que la federación tiene poderes tributarios ilimitados.

Como una consecuencia de dicha interpretación, tanto la Suprema Corte como algunos comentaristas han afirmado que en México existen “facultades concurrentes” en el área tributaria. Al decir esto, quieren significar que algunas (no todas) de las bases tributarias posibles pueden ser gravadas al mismo tiempo por el Congreso general y por las legislaturas de los estados.<sup>7</sup> Esto es posible debido a que, según la interpretación de la fracción VII del artículo 73 constitucional arriba mencionada, la federación puede gravar toda base imaginable, aun aquellas que los estados pueden gravar en razón de que no están expresamente atribuidas a la federación y en virtud de que no están prohibidas a los propios estados. Por esta razón, es que Sergio de la Garza ha afirmado que en el área tributaria, la federación tiene “facultades concurrentes ilimitadas” mientras que los estados tienen “facultades concurrentes limitadas”.<sup>8</sup>

Como todos sabemos, en tiempos pasados el resultado práctico de la aplicación del criterio antedicho consistió en la creación de una situación en la cual la federación tenía poderes amplísimos para gravar cualquier base, generando con ello conflictos entre la federación y los estados en esta materia. Sin embargo, después de muchos años de “anarquía fiscal”, se creó el Sistema de Coordinación Fiscal con objeto de delimitar las bases gravables que correspondían a cada nivel de gobierno, y lograr cierta uniformidad.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, LGEM-UNAM, 1983, p. 110.

<sup>7</sup> Véase la decisión de la Suprema Corte sobre la constitucionalidad de la ley federal que creó el impuesto sobre la tenencia y uso de automóviles, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 44, p. 14, amparo en revisión 7056/63, Trinidad Díaz González, 1 de agosto de 1972, unanimidad de 16 votos.

<sup>8</sup> Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1990, pp. 220-230.

La primera Ley de Coordinación Fiscal data de 1953, pero el sistema fue reforzado entre 1979 y 1980, como parte de la miscelánea fiscal que también introdujo el IVA en México. Vale la pena recordar aquí que la lógica básica del actual sistema de coordinación fiscal es la siguiente: la federación y los estados entran en acuerdos de coordinación, por los cuales los estados ceden parte de su poder tributario a cambio de una participación en un fondo federal compuesto por el 20% de los ingresos tributarios federales.<sup>9</sup>

Como todos sabemos, el resultado de este esquema ha sido la concentración de recursos fiscales en manos del gobierno federal, que para mediados de los noventa centralizaba alrededor del 81% de los ingresos fiscales, dejando para los estados 16% y para los municipios 3%.<sup>10</sup>

Ahora bien, si, como hemos visto, el actual sistema de coordinación fiscal tiene su origen en una cuestión constitucional, creo que resulta evidente pensar que un cambio de fondo en dicho sistema requeriría una reforma constitucional que redefina el esquema de concurrencia de facultades en materia tributaria, según se le ha entendido por la interpretación judicial y doctrinal.

### III. ¿QUÉ NIVEL DE DETALLE SERÍA DESEABLE DAR A UNA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA FISCAL?

Si se opta por la alternativa de una reforma constitucional, los reformadores habrán de enfrentar un dilema: ¿qué tan generales o tan específicas deben ser las cláusulas introducidas con la reforma?

El derecho comparado nos muestra, al menos, dos modelos: el de Estados Unidos y el de Alemania.

El modelo de Estados Unidos nos presenta un ejemplo de cláusulas generales y abiertas, que dejan un espacio muy amplio para la interpretación de la Suprema Corte.

El primer párrafo de la sección 8 del artículo I de la Constitución de Estados Unidos señala que el Congreso tendrá facultad para establecer y recaudar contribuciones [*taxes*], derechos [*duties*], impuestos [*imposts*] y tarifas [*excises*], para pagar las deudas y proveer a la defensa común y

<sup>9</sup> Sempere, Jaime, “Las finanzas públicas en México”, *Contribuciones*, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, 1995, núm. 2, p. 95.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 97.

bienestar general de los Estados Unidos, y aclara que todos los derechos, impuestos y tarifas serán uniformes en todo el país.

Por su parte, la sección 9 del mismo artículo I indica, en su párrafo cuarto, que no se establecerá ningún impuesto directo ni de captación, como no sea proporcionalmente al censo o recuento que antes se haya ordenado practicar. Sin embargo, el sentido de esta provisión fue anulado por la enmienda número XVI del 3 de febrero de 1913, según la cual el Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de la que provengan, sin pro-rratearlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento.

Esas son todas las disposiciones constitucionales de nuestro vecino del norte referidas a las facultades del Congreso general para establecer ciertos impuestos. Por supuesto, hay que leer estas disposiciones en el contexto de la enmienda número X (según la cual los poderes no atribuidos a la federación quedan reservados a los estados) y de la cláusula de los poderes implícitos (misma que dispone que el Congreso tiene todas aquellas facultades que sean necesarias y convenientes para ejercer las facultades que la Constitución asigna a la federación).

Como es de suponerse, al observar este sistema basado en unas cuantas cláusulas, que además son bastante escuetas, en Estados Unidos la interpretación de la Suprema Corte ha sido determinante en la definición del ámbito de competencias en materia tributaria que corresponde a la federación y a los estados.

Por su parte, Alemania nos muestra el ejemplo contrario, en el sentido de que la Ley Fundamental de Bonn dedica 13 extensos artículos para regular el régimen fiscal de la federación alemana. Los que se refieren a la distribución de competencias en materia tributaria, sin embargo, son los artículos 104a, 105, 106, 106a, 107 y 108.

Para ilustrar el nivel de detalle, mencionaremos algunos aspectos del artículo 106, mismo que establece las reglas de la distribución de los ingresos tributarios.

Según dicho artículo, ciertas contribuciones se atribuyen a la federación (derechos aduaneros, impuestos sobre el transporte de mercancías por carretera, impuesto sobre las transacciones de capital, impuesto sobre seguros, entre otros), mientras que otras se atribuyen a los estados o *Länder* (impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones, impuesto sobre automotores, impuesto sobre la cerveza, entre otros).

Además, se establecen ciertos “impuestos comunes”. Por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 106 señala que los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta, de sociedades y sobre las ventas corresponden conjuntamente a la federación y a los *Länder*, siempre que los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta no estén atribuidos a los municipios de acuerdo con el párrafo 5 del propio artículo 106.<sup>11</sup> Asimismo, se señala en este párrafo que en los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta y de sociedades participan la federación y los *Länder* a partes iguales, y que la participación de federación y *Länder* en el impuesto sobre las ventas será fijada por una ley federal que requerirá de la aprobación de la cámara federal, conocida como *Bundesrat*. En este mismo párrafo, la Ley Fundamental de Bonn va más allá al determinar los principios para la fijación de los porcentajes que sobre lo recaudado por el impuesto sobre las ventas, habrá de corresponder a la federación y a los *Länder*.

Otro ejemplo de regulación constitucional *in extenso*, más cercano a nosotros, es el caso de Brasil. La Constitución brasileña de 1988 adoptó un método exhaustivo, integral y completo de distribución de competencias en materia tributaria.<sup>12</sup> Se trata de un sistema en el cual cada elemento de la estructura federal del Estado brasileño (unión, estados, Distrito Federal y municipios), tiene asignado de manera expresa el poder para establecer ciertos impuestos.

El complejo esquema de distribución de competencias en materia tributaria de Brasil puede entenderse más fácilmente si se le mira como un sistema que articula dos principios distintos. Por un lado, el poder para gravar bases o fuentes específicas es atribuido a diferentes componentes de la estructura federal (*discriminação pela fonte*), pero por otro lado, cada uno de dichos componentes tiene que compartir con los otros parte del ingreso producido por los impuestos que les corresponden (*discriminação pelo produto*), con base en fórmulas definidas por la propia Constitución.

<sup>11</sup> Según el párrafo 5 del artículo 106, los municipios reciben una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, que los *Länder* deberán hacer llegar a sus municipios sobre la base de los pagos efectuados por sus habitantes por concepto de impuesto sobre la renta. Asimismo, se determina que la regulación se hará por una ley federal que requerirá la aprobación del *Bundesrat*.

<sup>12</sup> Silva, Jose Afonso da, *Curso de Dereito Constitucional Positivo*, 9a. ed., Brasil, Malheiros Editores, 1994.

De esta manera, algunos impuestos se encuentran atribuidos exclusivamente a la federación. Por ejemplo, la Unión tiene el poder de crear impuestos sobre importación y exportación, sobre la renta, sobre productos industrializados, sobre propiedad rural y sobre grandes fortunas (artículo 154); mientras que los estados y el Distrito Federal tienen facultades para gravar las sucesiones, las donaciones, transacciones comerciales relativas a bienes y la propiedad de vehículos automotores (artículo 155), y los municipios pueden crear impuestos sobre la propiedad raíz urbana (artículo 156).

Esto significa, entonces, que la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen un ámbito fijo y definido de poderes constitucionales en materia de creación de impuestos. Sin embargo, esto no significa que los ingresos generados por cada impuesto quedan en manos de la autoridad que los creó y recaudó. Siguiendo una tradición que viene desde los treinta, los distintos niveles de gobierno tienen que compartir sus recursos entre sí.

En algunos casos, el gobierno federal es el que crea y recauda un impuesto, pero los recursos generados tienen que ser compartidos con los estados, el Distrito Federal y los municipios. Por ejemplo, la fracción I del artículo 157 de la Constitución de Brasil señala que pertenecen a los estados y al Distrito Federal “el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen”.

En otros casos, la Constitución de Brasil distribuye porcentajes fijos de lo recaudado a los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, los estados tienen derecho al 20% de los recursos obtenidos de los impuestos no establecidos expresamente en favor de la federación, pero recaudados por ésta en los términos del párrafo primero del artículo 154 constitucional.<sup>13</sup> Por su parte, los municipios tienen derecho al 50% de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto federal sobre

<sup>13</sup> Artículo 154 de la Constitución brasileña: “La Unión podrá establecer: I. Mediante ley complementaria, los impuestos no previstos en el artículo anterior, siempre que no sean acumulativos ni tengan hechos imponibles semejantes a los señalados en esta Constitución; II. Impuestos extraordinarios, comprendidos o no en su competencia tributaria, ante la inminencia o en el caso de guerra externa, los cuales se suprimirán gradualmente, una vez cesadas las causas de su creación”.

la propiedad rural, proveniente de propiedades ubicadas dentro de los municipios.<sup>14</sup>

Tenemos a la vista, entonces, dos modelos en cuanto al nivel de detalle y extensión que podrían tener las normas constitucionales relativas al federalismo fiscal mexicano, en caso de optarse por una reforma profunda del sistema vigente. ¿Qué tan detalladas y extensas debieran ser esas normas en el caso mexicano?

Resulta importante señalar que este tipo de dilemas y discusiones ya se han presentado en nuestro constitucionalismo. Baste recordar las discusiones en torno a los artículos 27 y 123 en el seno del constituyente de Querétaro. En aquella ocasión, el Constituyente decidió extenderse; prefirió especificar con gran nivel de detalle. Las razones las conocemos todos: la desconfianza de que gobiernos posteriores pudieran cancelar las reformas sociales a través de una reforma legal. Se trataba de proteger las reformas sociales, dándoles rango constitucional (haciéndolas participar de la supremacía de la Constitución en un sentido sustancial o material) y, a la vez, de protegerlas formalmente a través del procedimiento dificultado para la reforma constitucional que establece el artículo 135.

¿Son o no son aplicables estas razones ante el dilema que habría de enfrentar una reforma constitucional en materia de federalismo fiscal en el México de hoy? ¿Es justificable por éstas o por otras razones introducir en nuestra Constitución una regulación detallada relativa a la distribución de competencias entre federación, estados y municipios en materia tributaria?

Por nuestra parte, creemos que existe una ventaja en el detalle y la extensión de una posible normatividad constitucional relativa al federalismo fiscal; ventaja que deriva de lo siguiente: en un sistema federal el rango constitucional de las normas que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno implica que toda transgresión al esquema de distribución de competencias es, por definición, un problema o conflicto constitucional, que consecuentemente habrá de ser resuelto a través del sistema de justicia constitucional. En nuestro país, este tipo de

<sup>14</sup> La fracción II del artículo 158 de la Constitución brasileña señala lo siguiente: “Artículo 158. Pertenecen a los Municipios: ... II. Cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles ubicados en ellos...”.

conflictos va a dar directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, si se dejase en unas pocas cláusulas, generales y abiertas, la definición de la distribución de competencias entre los estados y la federación en materia tributaria, en caso de conflicto (que presumiblemente los habría, puesto que como en todo sistema federal, la cuestión fiscal es la más delicada y sensible de todas), la Suprema Corte tendría que completar los vacíos, tendría que dedicarse a llenar los huecos, a integrar mediante interpretación lo que el constituyente permanente no previo expresamente. Creemos que en un país como el nuestro, una labor así de la Corte la expondría a un constante desgaste político. Las partes vencidas en las controversias constitucionales que se plantearan ante la Corte, lanzarían contra ella ataques bajo el argumento de que los ministros no tienen legitimidad ni facultades para hablar donde la Constitución calla. Su interpretación se vería, por las partes vencidas, ya sea federación, estados o municipios, como invenciones sin sustento. En este tenor, pensamos que mientras mayor sea el grado de detalle y extensión de las normas constitucionales dedicadas a regular la distribución de competencias en materia tributaria, menor sería el margen que la Suprema Corte tendría para completar o llenar vacíos normativos con base en su interpretación, y que esto la protegería de ataques que pondrían en cuestionamiento su misma legitimidad como poder del Estado.

Por estas razones, nos inclinamos a pensar que sería conveniente que México siguiese el modelo alemán, no necesariamente en cuanto al contenido de sus normas constitucionales en materia de distribución de facultades impositivas, sino en cuanto a la forma, es decir, en relación con el nivel de detalle y extensión de las normas constitucionales relativas a la cuestión del federalismo fiscal. Sería positivo, entonces, que las reglas queden bien claras, y que expresamente asignaran facultades a los órganos de la federación y a los de las entidades federativas, para no dar lugar a demasiadas dudas y confusiones.

#### IV. ¿QUÉ ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN TENDRÍAN QUE SER REFORMADOS?

Para contestar esta pregunta, primero hay que identificar el eje del sistema actual. Como todos sabemos, este último se articula alrededor de los artículos 73, fracciones VII y XIX; 115; 117 y 118; 122; 124, y 131.

En efecto, la fracción VII del artículo 73 se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. La fracción XIX del mismo artículo señala, por un lado, cuáles contribuciones pueden ser establecidas por el Congreso de la Unión y establece la base constitucional del Sistema de Coordinación Fiscal basado en participaciones. Por su parte, el artículo 115 se refiere, en su fracción IV, a las contribuciones que corresponden a los municipios, mientras que en los artículos 117 y 118 se prohíbe a los estados la creación de ciertas contribuciones. Asimismo, la fracción V del artículo 122 da facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir su propia ley de ingresos, mientras que el artículo 124 establece la regla general de distribución de competencias en el federalismo mexicano. Por último, el artículo 131 establece como facultad privativa de la federación, la de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por el territorio nacional.

Como puede observarse, a partir de este breve repaso, el sistema constitucional de distribución de competencias en materia tributaria del federalismo mexicano está caracterizado por la dispersión de las disposiciones correspondientes. De esta manera, para saber qué impuestos corresponden a los estados hay que revisar por lo menos 7 disposiciones, que se encuentran en sitios distintos del texto constitucional.

Por otro lado, aparte de la dispersión, hay que mencionar también el carácter incompleto de la normatividad. Evidencia de ello es la ya antes mencionada circunstancia de que dos impuestos por excelencia, que la práctica mexicana ha hecho federales, como lo son el ISR y el IVA, no están mencionados expresamente por la Constitución entre aquéllos que puede crear la federación.

La cuestión fiscal es quizá el corazón de todo sistema federal. Se trata de un asunto esencial que desde mi punto de vista merecería una regulación detallada y extensa, a la manera de las disposiciones de artículos como el 27 o el 123, que distribuyera facultades en materia tributaria a los distintos niveles de nuestro federalismo.

Dicho lo anterior, queda por contestar la siguiente pregunta: ¿en qué parte de la Constitución podría establecerse una normatividad como la que se acaba de esbozar? En mi opinión, el lugar indicado es el artículo 124 constitucional. Mis razones son las siguientes:

- a) La relevancia especial que en todo sistema federal tiene la cuestión tributaria justifica el hecho de que se establezcan reglas específicas sobre distribución de facultades tributarias.
- b) Esa misma relevancia amerita que todas las reglas constitucionales en materia tributaria se concentren en un mismo apartado de la Constitución.
- c) El artículo 124 es el artículo matriz de distribución de competencias del federalismo mexicano. Bien podría coexistir la regla general tal y como está redactada en la actualidad, con uno o varios párrafos en los que se estableciesen reglas específicas en materia de distribución de competencias tributarias.

## V. COMENTARIOS FINALES

El debate reciente sobre el federalismo mexicano parece tener como punto central de preocupación cuánto dinero deben controlar los estados y cuánto la federación. Sin embargo, en mi opinión, la posible reforma de nuestro federalismo fiscal requiere de un debate más profundo sobre aspectos cruciales de nuestro sistema federal; un debate en el que los diferentes actores políticos deberán de adoptar decisiones políticas de gran impacto en la configuración del Estado mexicano.

Por ejemplo, creo que el debate debe comenzar por contestar una pregunta fundamental: ¿qué tipo de federalismo queremos? ¿Uno en el que el gobierno federal asuma la importante responsabilidad de procurar una cierta medida de igualdad y uniformidad en las condiciones socioeconómicas del país?, ¿o uno en el que la federación no asuma dicha responsabilidad? Mi opinión es que en un país con las desigualdades y desequilibrios tan pronunciados como los de México, es conveniente una buena dosis de intervención federal para disminuir los contrastes existentes. Esto, por su parte, implica la creación de un sistema de transferencia de recursos de unos estados a otros, que a su vez requeriría dar a la federación los poderes necesarios para hacer que la solidaridad de los estados ricos con los estados pobres no quede en meras buenas intenciones. No hacerlo así llevaría, en el largo plazo, a la progresiva desintegración de la comunidad nacional.

Otra cuestión (de método si se quiere) que debemos plantearnos es la siguiente: ¿Qué es primero: redistribuir las competencias en materia im-

positiva y luego definir qué le toca hacer a cada nivel de gobierno; o redefinir las competencias materiales de los niveles de gobierno del federalismo mexicano en primer lugar, y luego discutir cómo se van a redistribuir las competencias en materia impositiva?

Planteo esta pregunta para resaltar el hecho de que el debate sobre la reforma de nuestro federalismo debe ser integral. En otras palabras, la discusión sobre la distribución de competencias en materia tributaria debe ir de la mano de la redefinición de lo que le toca hacer a cada nivel de gobierno, y no sólo eso, sino que también deben identificarse y discutirse las distintas alternativas de reforma en materia de gasto público y de endeudamiento.

Debatir y modificar aspectos aislados del federalismo fiscal nos puede llevar a perder la visión del todo; olvidar el carácter complejo e integral del federalismo mexicano nos puede conducir a privilegiar la anhelada autonomía por sobre la necesaria coordinación, o a enfatizar las individualidades por encima de la viabilidad del conjunto. Reformar el federalismo mexicano implica una delicada tarea de construcción de nuevos equilibrios, políticamente viables y económicamente eficientes, cubiertos por un techo constitucional que haga posible la estabilidad y la certidumbre en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal.