

FEDERALISMO FISCAL

*Mariano Palacios Alcocer**

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho Público por la Universidad del Estado de México y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro.

Recibido: 13 de octubre de 2012
Aceptado: 14 de noviembre de 2012

RESUMEN

El presente artículo destaca importantes aspectos de la obra: *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Se toca el tema de la evolución del federalismo fiscal desde el México independiente hasta nuestros días, precisando que fue hasta la Constitución de 1917 donde se sentaron las bases del sistema tributario, al establecerse la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público de la federación, estados y municipios.

A más de tres décadas de la existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, si bien es cierto ha dado importantes frutos al país, también lo es que en algunos casos muestra inocultables insuficiencias, por lo que una de las tareas inaplazables para el próximo gobierno de la República, sin lugar a dudas será la revisión a fondo del sistema hacendario.

Palabras clave: *federalismo fiscal*, contribuciones, coordinación fiscal.

Recientemente tuve la oportunidad de presentar en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, un libro titulado: *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, del cual fui coordinador. En su investigación participó un grupo de alumnos de maestría desarrollando diversos temas que abarcan la evolución del federalismo en materia fiscal desde el México independiente hasta nuestros días.

En la introducción hago una breve reflexión del Estado Federal mexicano en su vertiente fiscal, dando cuenta de la insuficiencia secular de recursos tributarios que han acompañado a nuestra Nación, desde la consumación de nuestra independencia en 1821, aunado a la falta de previsión constitucional de un sistema ordenado y coherente de atribuciones en la materia y de un proceso centralizador contrario al espíritu del pacto federal.

En efecto, todo parece indicar que los primeros esfuerzos constituyentes del siglo XIX, tenían el propósito de reafirmar la soberanía y la independencia nacionales, evidenciar su celo libertario y sentar las bases de la organización política del Estado. Hasta la Constitución del 57, las cartas precedentes no habían podido incluir un catálogo de derechos fundamentales ni de garantías para hacerlos eficaces, menos aún habrían de comprender disposiciones fiscales que hicieran entendible la competencia de los diversos órdenes de gobierno. Si acaso el tema lograba simplificarse durante la accidentada vigencia del periodo centralista que le precedió.

Los intentos derivados de la Ley de Clasificación de Rentas de agosto de 1824, que creaba la figura del contingente, o la relativa a la Administración de la Hacienda Pública de noviembre del mismo año, tenían el propósito de hacer más eficiente la captación de recursos de la incipiente hacienda federal, son una muestra de lo limitado de la respuesta normativa frente al enorme reto de la suficiencia de las arcas públicas. Si la inestabilidad política interna se reflejaba en la fragilidad de su hacienda, la vulnerabilidad ante las acechanzas externas la hacían aún más crítica. Basta recordar los tratados de paz de Guadalupe Hidalgo de 1848, o las leyes relativas a la naciona-

lización de los bienes del clero de 1859, o los decretos juaristas de 1861, que disponían la suspensión del pago de las deudas interna y externa, para advertir la profunda crisis de las finanzas del México decimonónico.

Explicablemente, la estabilización primero y el crecimiento posterior de la economía y las finanzas públicas, se daría bajo la férrea conducción dictatorial de Porfirio Díaz. A ello contribuirá la interpretación constitucional de la Suprema Corte al advertir la incompetencia de origen para declarar la inconstitucionalidad de las leyes fiscales y remitir con la tesis de Vallarta, como única medida de rectificación a sus posibles abusos, que el pueblo en la siguiente elección, votará por legisladores más sabios y prudentes, evitando así sus excesos legislativos.

Convine destacar que la más antigua institución pública de América, el Municipio, pudo sortear el tránsito del virreinato al México independiente, sobrevivió a los intentos imperiales y a los cambios republicanos de federalistas y centralistas, a las invasiones extranjeras, a la asfixiante política de los jefes y prefectos políticos del porfiriato, y logra convertirse en bandera de reivindicación en el Constituyente de Querétaro, al asentar por primera vez en la historia constitucional mexicana la defensa del municipio políticamente libre y su deseable garantía de suficiencia económica. En efecto, al discutirse la fracción II de lo que sería el Artículo 115 Constitucional, se plantea en el Constituyente un modelo alternativo de recaudación donde prioritariamente se atenderían las necesidades de los municipios, posteriormente las de los estados y al final las de la federación. Si bien dicha propuesta fue desechada, representa un antecedente argumentativo importante en el desarrollo del Sistema Fiscal Mexicano.

La Constitución de 1917, sentó las bases del sistema tributario, al establecer la obligación de los mexicanos para contribuir de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes a los gastos públicos de la federación, estados y municipios donde residan, así como facultando al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Determinó igualmente las

prohibiciones absolutas y relativas de los estados en materia fiscal y asignó fuentes exclusivas de ingresos a la federación. Consignó el principio de competencia residual a favor de los estados y determinó la facultad privativa de la federación para regular el comercio exterior.

Con reformas posteriores se facultó al Congreso de manera expresa a imponer contribuciones especiales sobre distintos rubros y a participar de sus rendimientos a estados y municipios, en los términos que habrían de disponer las leyes secundarias. Cada vez que se ensanchaba la esfera de competencia del Congreso de la Unión para legislar de manera exclusiva en determinadas materias, se reducía el espacio potencial de tributación de estados y municipios.

Quedando abierta la posibilidad jurídica de la múltiple tributación, era indispensable un esfuerzo de coordinación interinstitucional con el propósito de hacer efectivo el sistema tributario y de causar menores molestias a los contribuyentes. Así las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947, habrían de ser los espacios de entendimiento entre las autoridades hacendarias de la federación, estados y municipios, generando propuestas normativas y operacionales.

La Ley de Ingresos Mercantiles, de 1948, con su innovador sistema de alicientes a los estados y la ley para regular las participaciones del año siguiente, darían la pauta para la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, con sus limitaciones funcionales conocidas.

La ley vigente de 1978, establece un modelo que procura la armonización del sistema tributario entre la federación, las entidades federativas y los municipios, crea los órganos para su debido funcionamiento, fija las bases para la transferencia de los recursos a las órdenes subnacionales y estipula los principios de la colaboración administrativa.

En un principio se plantearon diversos cuestionamientos relativos a la constitucionalidad de la Ley de Coordinación Fiscal, dictada por el Congreso sin disponer de facultad expresa para el caso y fundándose en las atribuciones implícitas que la propia Carta Magna establece, igualmente se discutió la capacidad de los estados a la

renuncia pactada de su potestad tributaria e incluso, el que los municipios no hubieran sido partícipes en los convenios de adhesión al sistema.

La doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia han dejado perfectamente clara la solidez constitucional del sistema, y es la propia Corte la instancia para dirimir los conflictos derivados del Sistema de Coordinación Fiscal, tanto por la vía de las controversias constitucionales, como en los juicios relativos a la separación forzosa de las entidades federativas o de las sanciones derivadas en el juicio de inconformidad cuando las entidades son condenadas por violaciones a la ley o a los convenios relativos. En materia de coordinación fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeña por lo tanto una triple función, ser garante de la constitucionalidad, ser tribunal de legalidad y ser instancia de verificación del cumplimiento de convenios administrativos.

Si bien en un principio la ley regulaba las transferencias por vía de participaciones en sus distintos fondos y la posibilidad de coordinación en materia de derechos y de colaboración administrativa, durante el gobierno del Presidente Zedillo se incorpora un capítulo V referente a los fondos de aportaciones en sus diversos rubros, como recursos federales condicionados a ejercer por entidades y municipios, con el propósito de dar mayor claridad y transparencia a diversos programas sociales y de apoyo institucional que habían sido fuertemente cuestionados por un manejo supuestamente segado de carácter político electoral.

Las fórmulas de aplicación de los fondos de los ramos 28 y 33, obedecen a criterios resarcitorios, compensatorios, distributivos e históricos. Los factores que integran sus diversos componentes han ido variando hasta incluir después de las reformas del 2007, los elementos del PIB estatal y los esfuerzos recaudatorios en agua y predial, sin desentenderse del todo del componente demográfico y de los niveles relativos de rezago en infraestructura, servicios y combate a la pobreza y la marginación.

A más de tres décadas de su existencia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha dado importantes frutos y muestra inculcables insuficiencias. Si bien ha permitido una distribución más

equitativa de los ingresos públicos, lo cierto es que ha propiciado un proceso centralizador caracterizado por la pasividad fiscal de las entidades y municipios que se resisten a asumir el costo político de construir un andamiaje alternativo de provisionamiento fiscal, independientemente de los recursos obtenidos de la Coordinación. Los ayuntamientos tampoco enfrentan la actualización de los valores catastrales y del agua potable, en un amplísimo universo de causantes con reconocida capacidad de pago. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal adopta un orden federal subsidiario de las capacidades y compromisos locales. El alegato de la federación es que asuman de manera resuelta las potestades tributarias no incluidas en el sistema, y el de las entidades y municipios consiste en una demanda acrítica de mayores recursos provenientes del centro.

Así visto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal experimenta fuerzas centrífugas y centrípetas con las crecientes tensiones derivadas de la alternancia político electoral. El manifiesto fracaso de la Convención Nacional Hacendaria del año 2004, y los intentos posteriores de diversos grupos parlamentarios en el Congreso por incrementar el porcentaje del fondo general de participaciones, así lo evidencian.

Debido a la falta de recursos, los estados suelen acudir a fuentes extraordinarias de financiamiento, entre ellas, los créditos en razón de que las fuentes ordinarias de ingresos de los gobiernos locales y las participaciones que reciben por los impuestos recaudados son insuficientes para que los gobiernos estatales cumplan con sus fines. Es indispensable un cambio de diseño institucional que contribuya al saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran y que el endeudamiento que en su momento sea contratado guarde proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales.

Pero el agotamiento del Sistema de Coordinación Fiscal no sólo es entre órdenes de gobierno, sino también de manera creciente entre los poderes de la Unión. Los gobernadores de los estados acuden ritualmente a la Cámara de Diputados a solicitar recursos para sus entidades, generando una creciente anarquía y dispersión del gasto público programable en detrimento de los objetivos del Plan

Nacional de Desarrollo. Diversos Secretarios de Estado gestionan de manera personal en las Comisiones relativas de la Cámara de Diputados las partidas necesarias para el buen despacho de sus atribuciones. El diálogo institucional entre gobierno y Congreso en los últimos años ha dejado fuera al Presidente de la República. Este a su vez, ha recurrido al veto presupuestal y a diversas controversias constitucionales ante la ausencia de liderazgo político y de mayorías parlamentarias estables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación asume crecientemente su carácter de garante de la constitucionalidad y del federalismo fiscal.

Considero que una de las tareas inaplazables del próximo gobierno de la República, será la revisión a fondo del sistema hacendario, que implique ingreso, gasto, patrimonio y crédito y de singular prioridad un replanteamiento del federalismo fiscal, que permita entidades más libres y responsables políticamente y más autofinanciamientos desde el punto de vista tributario.