

PONENCIAS

LA ASIMETRÍA FISCAL EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA*

El liberalismo mexicano propició el nacimiento del Estado mexicano y consolidó el nacionalismo y el Estado de derecho en nuestro país. Este reconocimiento de su legado histórico debe, sin embargo, actualizarse y modernizarse en los albores del siglo XXI, para un país ya formado con más de cincuenta grupos étnicos, cien millones de habitantes, diversas lenguas y religiones, múltiples corrientes políticas y gobiernos divididos a lo largo y ancho de su territorio.

México es un país de contrastes sociales, políticos y económicos que configuran un mosaico donde desproporciones y asimetrías crecen y traen consecuencias constitucionales. No hay país en el mundo que sea homogéneo o uniforme; pero a diferencia de otras naciones, el sistema federal mexicano, heredero del liberalismo mexicano, pretende estandarizar las diferencias y uniformar al país política y socialmente. La igualdad ante la ley, fundamental concepto del liberalismo, se ha aplicado con afán de igualar todas las condiciones sociales de la población mexicana, creando injusticias en perjuicio de determinados sectores que por su condición deben contar con regímenes jurídicos especiales, tal como nuestros constituyentes, a través de Froylán Manjarrez, lo visualizaron al crear el Estado social de derecho; falta, en consecuencia, armonizar el principio de igualdad ante la ley con el de Estado social del derecho.

Los sistemas federales modernos, así como las poliarquías que describe Robert Dahl, descansan sobre las asimetrías constitucionales y financieras de sus provincias, para configurar los elementos de su sistema político y económico, con tendencias de unidad construidas en el respeto a sus diferencias específicas.¹

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Dion, Stéphane, “El federalismo y la diversidad: el ejemplo de Canadá”, *Iniciativa*, Estado de México, núm. 5, octubre-diciembre de 1999, p. 115.

En el terreno económico, el principio de igualdad en un país con el 40% de la población viviendo en la pobreza, no puede asegurarse que sea exitoso. Sin embargo, en el ámbito del federalismo, México y muchos otros países con el mismo sistema han pretendido lograr la “igualdad razonable de la disparidad financiera de los Estados”,² que garantiza un desarrollo económico uniforme, a pesar de las diferencias obvias de las potencialidades económicas en las distintas entidades federativas que configuran una unión federal. Esta igualdad no se interpreta equitativamente para retribuir a las entidades federativas según el monto de su aportación a la federación, porque lo que pretende precisamente es disminuir las diferencias financieras de los estados o provincias menos desarrollados, para equipararlos con los más desarrollados.³

Esta pretendida igualdad financiera es quizá el factor más problemático de las nuevas relaciones intergubernamentales de los sistemas federales, porque además de la complejidad para lograrla, trastoca conceptos tradicionales como la igualdad surgida del liberalismo o la retribución proporcional de las entidades federativas hacia el gobierno federal.

Aunado a lo anterior, existe, en nuestro país, una dificultad adicional que consiste en la discrecionalidad con que se había venido distribuyendo el ingreso federal en los tres rubros en que se han dividido las asignaciones o transferencias del dinero federal hacia las haciendas públicas estatales y municipales: *a)* inversión pública federal directa; *b)* programas de coordinación fiscal, y *c)* participaciones federales. Para la mayoría de la doctrina, estos instrumentos se han abusado y transformado de instrumentos para la igualdad financiera de las entidades financieras, en instrumentos de control y cooptación por parte de la federación, por lo que así transgredidos, no han servido para la descentralización, la equidad ni el equilibrio.⁴

2 Según reza el artículo 107, párrafo 2, de la ley básica o Constitución de Alemania. Federal-Satate Relations Committee, *Report on Federalism and the role of the States: Comparisons and Recommendations*, p. 22. Consúltese en <http://www.parliament.vic.gov.au/fsrc/Report3/Body/Chapter3.HTM>

3 De la recaudación federal participable que llegó a cerca de 564 mil millones de pesos en 1999, los municipios del país recibieron el 10.081% y los estados el 18.449%, por concepto del ramo presupuestal 33. *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal 1999 y Ramo 33*, Comisión de Fortalecimiento Municipal, febrero de 1999, pp. 4 y 5.

4 Chávez Márquez, Manuel, “Concentración y centralización fiscal: consecuencias para el federalismo mexicano”, en Driscoll, Bárbara A. *et al.* (coords.), *Los procesos electorales en América del Norte en mil novecientos noventa y cuatro*, CISAN-UNAM, 1995, p. 363; Amieva Huerta, Juan y Vehorn, Charles L., “Fiscal Federalism in México:

Como ejemplo, se cita que han existido significativas disparidades entre el por ciento poblacional y el por ciento de inversión pública federal. Así, en 1985, el Distrito Federal contaba con el 13% del total demográfico nacional y, sin embargo, recibió el 24% del total de inversión, mientras que Chihuahua y Puebla, con un total demográfico equivalente al 3% del total de la población del país, recibieron el 1.5%, respectivamente, de la inversión federal. De la misma manera, el Estado de México, con un 13% del total de la población del país, recibió una inversión equivalente al 4%. Los programas complementarios como el Sistema Nacional de Planeación y el Programa de Fortalecimiento Municipal no han corregido esta tendencia.

La inversión federal representa en las haciendas estatales el 60% de su presupuesto y en las haciendas municipales por lo menos el 75%, aunque hay casos en los que sobrepasa el 90%. Por ello, su manipulación es de efectos devastadores en un sistema federal.

Los aspectos negativos de esta desproporción fiscal se aprecian mejor cuando se comparan con los principios fundamentales del sistema federal, donde el equilibrio de la federación y las entidades federativas es un concepto clave. Todas las instituciones federales están orientadas a corregir la preponderancia de un nivel sobre otro, a través del concepto de *frenos y contrapesos*, tomado de la división de poderes, del cual el federalismo es una emanación conceptual.

Sin embargo, en nuestro “federalismo fiscal” existe una clara preponderancia del gobierno federal sobre las entidades federativas. El Ejecutivo federal prevalece sobre los poderes federales y éstos sobre los de los estados. La cadena continúa en la relación entre el Poder Ejecutivo estatal de cada entidad frente a los demás poderes y los poderes locales con respecto a los municipios, a los que nuestra Constitución no deja de configurar como “base territorial” de los estados. Por ello, este centralismo político no sólo desvirtúa el orden constitucional, sino que se traduce en un sistema fiscal viciado y maquinado para hacer prevalecer a la federación, en detrimento de las entidades federativas y a éstas en contraste con los municipios.

Siendo el principio de equilibrio el objetivo básico del sistema federal, tampoco sería deseable que el gobierno federal mexicano llegue a

padecer la merma considerable de sus recursos, por transferírseles mayormente a las entidades federativas, como está sucediendo en Brasil, donde el investigador Aspasia Camargo observa una desproporción entre los recursos propios y los asignados a los estados, sin llevar a cabo ninguna responsabilidad, en detrimento del erario federal, que lo ha forzado al excesivo endeudamiento externo y a su déficit crónico.⁵

Aunque la distribución de competencias del sistema federal es rígido, al estilo de las viejas confederaciones, este sistema creado en 1847 que sobrevive hasta nuestros días, fue ideado para evitar la confusión y colisión de leyes federales con leyes locales,⁶ ha provocado —sin embargo— el mayor número de reformas constitucionales en nuestra evolución política, porque cada vez que la federación requiere intervenir en una materia, debe estar expresamente plasmada esa facultad en el texto fundamental. Contrario a las intenciones de Mariano Otero, artífice del Acta de Reformas, la federación ha expandido sus atribuciones sin límite, dejando a los estados exhaustos en sus facultades reservadas, en un proceso sin fin desde 1883.

Si ésta ha sido la regla de la distribución de competencias, según se plasma en la actualidad en el artículo 124 constitucional, debería ser proporcional que las facultades impositivas de la federación se rigieran, igualmente, por dicha regla, ya que todo impuesto debe establecerse necesariamente mediante una ley y si las leyes federales sólo pueden aprobarse en materias expresamente descritas en la Constitución federal, pareciera lógico que los impuestos federales deberían estar expresamente descritos en la Constitución federal. Pero todos sabemos que la regla es exceptuada en el artículo 73, fracción VII, que permite a la federación establecer cualquier contribución con tal de que sea necesaria para cubrir los gastos del presupuesto. De allí el fundamento de la concurrencia impositiva, que ha provocado una centralización en los recursos e ingresos, pues la federación no sólo se reserva con exclusividad algunas fuentes impositivas, sino que —además— no existe límite a su facultad

5 Aspasia Camargo, “Federalism and Inflation: Why Brazil needs a new Federal Pact”, *Braudel Papers*, núm. 2, septiembre de 1993, p. 14. <http://www2.h-net.msu.edu>

6 El artículo 21 del Acta de Reformas estableció: los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción. La cual coincide con el artículo 2o. de la Confederación de 1777 de los Estados Unidos.

tributaria, pactando con los estados las condiciones de una coordinación fiscal, que es una realidad desde hace muchos años atrás.

¿Pueden los estados “adherirse” a convenios por los que se obligan a no gravar o imponer derechos sobre actividades que están reservados a ellos constitucionalmente? Como ni las personas físicas pueden renunciar a sus derechos, aunque conste mediante un convenio su voluntad, es obvio que sería contrario al orden constitucional hacer que una entidad federativa suscribiera un convenio por el cual renunciara a gravar fuentes impositivas reservadas a su soberanía.⁷

La actual coordinación fiscal, derivada de la ley de 1998, prevé un sistema idéntico al implementado desde 1953, mediante adhesiones por parte de los estados hacia los términos de la federación. Esta adhesión deja un margen pequeño para convenir los términos ideales de cada entidad federativa, en virtud de sus asimetrías económicas. Es por ello que a partir de la administración de Carlos Salinas, el único gobierno estatal de oposición en Baja California, el entonces gobernador Ernesto Ruffo, se negó a suscribir el convenio de adhesión, lo que significó un valioso precedente para que otros estados, cuyos gobiernos eran, incluso, del mismo partido oficial, como Sinaloa y Baja California Sur, formularan convenios más equitativos y verdaderamente consensados con cada entidad federativa.

En la reforma integral de la Constitución, que resulta una necesidad, debe crearse un capítulo económico en el que se contengan los principios de un verdadero federalismo fiscal. Esta vieja idea, producto de la iniciativa del entonces senador Rodolfo Brena Torres en 1963, permite especializar la materia económica, que es tan fundamental como la política, en una Constitución, y que hasta ahora se encuentra subsumida, inadecuadamente, en el capítulo de garantías individuales. Entre los aspectos que se podrían contemplar en dicho capítulo están los siguientes:

7 Por ejemplo, la Ley de Coordinación en materia de derechos entre el estado de Chihuahua y la federación, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de diciembre de 1981, contraviene el orden constitucional, pues en el artículo 2o. de dicha ley, Chihuahua se comprometió a no mantener en vigor derechos locales o municipales: a) por licencias, permisos y autorizaciones en materia de construcción, lotificación, de manejo de automóviles y de expedición de placas y tarjetas; b) por concepto de registros públicos, excepto los del registro civil y de la propiedad y del comercio; c) por el uso de vías públicas, y d) por actos de inspección y vigilancia.

- a) La igualdad en la disparidad financiera de las entidades federativas, con criterios que fijará la ley, pero que en todo momento tratarán de lograr, además de una justa retribución del ingreso federal, de acuerdo a los recursos que el estado le rinda a la federación, una inversión directa en función de la población del estado y de los servicios que requiere por fenómenos ajenos a él, como la migración y los asentamientos irregulares por metropolización, entre otros.
- b) La descentralización de las fuentes impositivas, para que la federación deje de monopolizar los ingresos nacionales, tal como lo sugirió recientemente la iniciativa de reforma constitucional y de las leyes de coordinación fiscal y del impuesto al valor agregado del Congreso del estado de Jalisco del 28 de septiembre de 1999, donde se sugirió que el Fondo General de Participaciones se constituya con el 40% de la recaudación federal participable, en lugar del 20%, como está en la vigente Ley Federal de Coordinación Fiscal de 1998 (artículo 2o.); así como la participación del 50% de la recaudación del impuesto al valor agregado que se lleve a cabo en el territorio de la entidad federativa, y la transferencia de la facultad impositiva a los estados en materias como tabaco, cerveza y bebidas alcohólicas.⁸
- c) Establecimiento de los principios de proporcionalidad en la distribución de los ingresos federales en un capítulo económico de la Constitución federal y de transparencia en la captación de los recursos; así como de equidad en los convenios con los estados, que deben ser consensados de acuerdo a sus asimetrías económicas y no meramente impuestos.
- d) Supresión de la fracción VII del artículo 73 constitucional que ha causado la concentración impositiva y de ingresos a favor exclusivo de la federación, en detrimento del causante, de las entidades federativas y de los municipios.
- e) Establecimiento del principio de racionalidad y de disciplina fiscal, tendente a que el nivel de gasto público que se establezca

8 *Gaceta Parlamentaria*, año II, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, miércoles 3 de noviembre de 1999; puede verse en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1999>. Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1999, Colección Jesús Silva Herzog, p. 161.

cada año en el presupuesto de egresos de la federación sea equivalente a los ingresos previstos para el mismo ejercicio fiscal, tal como ya lo prevé con acierto el artículo 72 de la Constitución del Estado de Veracruz del 3 de febrero de 2000. Este principio sustituiría a la disposición de que la federación tiene la facultad de establecer cualquier contribución que sea necesaria para cubrir un siempre creciente presupuesto federal.

- f) Redefinición de los impuestos exclusivamente federales que fundamentalmente podrían ser reducidos a tres fuentes: a) impuesto sobre la renta; b) impuesto al valor agregado, y c) impuesto especial sobre producción y servicios; los cuales acumulan más del 90% de todos los ingresos federales, dejando los demás impuestos al erario de las entidades federativas.⁹ Los impuestos federales deben contar con fórmulas de redistribución de inversión federal en las entidades federativas que presentan una desigualdad financiera respecto de las demás entidades.¹⁰
- g) Establecer los mismos principios equitativos en las relaciones financieras entre las entidades federativas y los municipios, a través de la Constitución federal, la del estado y las leyes de coordinación fiscal estatales, prohibiendo a los gobiernos estatales la manipulación de participaciones con dilaciones en su entrega, porcentajes injustos para las ciudades del estado o las zonas rurales del mismo o etiquetas asignadas al gasto de las participaciones, en contravención a la autonomía municipal. En este aspecto, convendría revisar los alcances de la controversia constitucional 4/98, decidida el 10 de febrero de 2000, promovida por el Ayuntamiento de Puebla, y otras contra el gobierno del mismo estado.

Los Estados Unidos Mexicanos presentan diversidades sociales, políticas y económicas entre sí; a pesar de los esfuerzos de los últimos años, las diferencias negativas se van acrecentando, la población económica-

9 Ward, Peter W. *et al.*, *New federalism and State government in México: bringing the States Back in*, LBJ School, UT Austin, U. S.-Mexican Policy Studies Program, Policy Report núm. 9, 1999. p. 99.

10 Alemania implantó fórmulas de gran resonancia para lograr la igualdad financiera, sobre todo a partir de 1990 con la reunificación de los Estados del este. Lo mismo han hecho diversos Estados federales, como Australia, bajo el concepto de “igualdad fiscal horizontal”. James, Denis, *Federal-State Financial Relations: The Deakin Prophecy*, Research paper 17, Parliament of Australia, Parliamentary Library, p. 41.

mente fuerte se reduce y la inmensa población de escasos recursos se va incrementando, mientras que las diferencias que sí importa cuidar, se pretende desaparecerlas con la uniformidad constitucional; el régimen constitucional federal impone a los Estados esquemas rígidos que no les permiten desarrollarse políticamente. El nuevo federalismo contenido, ojalá, en una nueva Constitución, producto de una reforma integral al texto fundamental, debe equilibrar las finanzas y los poderes de las entidades federativas y la federación, de manera equitativa, sin arruinarse mutuamente.

De esta manera la federación debe retribuir a los estados en la medida que contribuyen a la federación, para que no haya niveles predominantes, sino un real federalismo cooperativo. Los estados deben contar también con fuentes impositivas de manera exclusiva, en un número mayor al actual, y la federación debe ser despojada de la carta blanca constitucional que le permite gravar cualquier fuente, para así hacerla congruente con la regla de división de competencias del gobierno federal.