

Federalismo fiscal

CARLOS TELLO

El desarrollo no es de las cosas, sino de las personas. En realidad, de las relaciones que establecen en el proceso de producción e intercambio de todo tipo de bienes y de servicios. Que esas relaciones se den en armonía, que sean claras, ciertas, predecibles y seguras depende, en muy buena medida, del sistema normativo —y de su evolución— que las naciones se dan. Ahí reside la muy estrecha relación que hay entre derecho y economía.

En el proceso de producción e intercambio de los bienes y de los servicios —que crecen y se multiplican y que en conjunto explican la riqueza de las naciones— al Estado le corresponden, entre otras, una serie de funciones sustantivas, de carácter económico, que tiene que atender: promover el crecimiento de la economía, procurar una más equitativa distribución del ingreso y de la riqueza, mejorar la asignación de los recursos disponibles, buscar el pleno empleo de las personas y las cosas, buscar la estabilidad de los precios.

Acordadas socialmente esas funciones sustantivas del Estado, es necesario determinar a qué orden de gobierno (en el caso de México: federación, entidades federativas y municipios) le corresponde atenderlas y con qué recursos lo va a hacer.

Es aquí donde entra de manera destacada la cuestión fiscal: el gasto público y su financiamiento, por la vía de los tributos y de los empréstitos.

Este tema, hoy en día tan actual y tan discutido, en realidad ha

estado siempre presente. Lo estuvo, por ejemplo, en el origen de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América, en el último cuarto del siglo XVIII. Con la consigna de “no taxation without representation” se levantaron los ejércitos que pronto alcanzaron la independencia para su país. Surge, así, el primer Estado democrático de los tiempos modernos. En Francia unos años después, en mayo de 1789, Luis XVI convoca a los Estados Generales para abordar, de manera muy destacada, asuntos relacionados con las finanzas del reino. La Revolución francesa que siguió, permitió transitar del absolutismo a la democracia y a la igualdad social.

En México también ha estado siempre presente la cuestión fiscal.

Desde el principio, con la publicación en enero de 1824 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, México se ha dedicado a construir una república representativa, democrática y federal.

También, desde el principio, el país se ubicó en el supuesto de que la federación mexicana nace de un pacto entre estados preexistentes, que delegan ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes (similar a lo que sucedió en los Estados Unidos de América y a diferencia de lo que sucedió en, por ejemplo, Canadá en donde fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central).

La diferencia es importante, trascendente y tiene implicaciones prácticas. Cuando hay duda en relación de a quién corresponde una determinada facultad, en el primer caso se resuelve a favor de los estados, pues ellos conservan la zona no definida en el pacto federal y, además, porque la limitación de las facultades de la federación es principio básico de un sistema federal. En el otro caso, la solución de la duda tiende a favorecer a la federación.

México en 1821 era un Estado unitario, con clara y añeja práctica centralista —el imperio azteca y, después, el virreinato— que surgía a la vida independiente y no varios estados que al sumarse y unirse surgían como país a la vida independiente. En 1822, los diputados del primer constituyente de México, disuelto por Iturbide, no representaban a entidades autónomas (a la manera de Massachussets o Virginia, en los Estados Unidos de América) sino a regiones que formaban parte de un poderoso poder central. En 1824 el segundo Congreso Constituyente expide el Acta Constitutiva y en su artículo 5°

establece la forma federal de gobierno, y en el 7° enumeró por primera vez los estados de la federación. Así, de hecho y de derecho aparecen los estados que en 1824 formarían la república federal en México. Los estados y sus representantes no diseñaron el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Fue ésta la que dio origen a los estados.

Desde el principio se planteó el conflicto entre quienes favorecían el sistema federal y aquellos que se inclinaban por un fuerte y poderoso poder central.

Después de los conflictos y las luchas que definieron los primeros años de vida independiente entre república federal y república centralista, entre liberales y conservadores, con la Constitución de 1857 se reafirma el sistema federal de gobierno en México. En su artículo 117 se dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Se restablece, así, el régimen federal que, sin contar con la tradición y el arraigo que le dieran base sólida, había en alguna medida provocado la pérdida de parte del territorio apenas unos años antes.

Durante 1857-1910 se acentúa la tradición y la práctica centralista a pesar del sistema federal prevaleciente. “Los presidentes Juárez, Lerdo de Tejada, González y Díaz tomaron como base para lograr el desarrollo de la República la Constitución de 1857”. Pero ésta no favorecía el poder autoritario que se requería para sacar al país de la postración económica en que había vivido a lo largo de varias décadas. De esta manera, los postulados de la Constitución se mantuvieron intocados, pero no se puso especial atención en su cumplimiento. De otra parte, las reformas que se le hicieron fueron inclinando el fiel de la balanza en beneficio del poder de la federación representado por el ejecutivo.

La soberanía de los Estados significaba un obstáculo para lograr la construcción de ferrocarriles, el desarrollo de una política educativa o sanitaria, el fomento a las inversiones extranjeras, el resurgimiento de la industria minera, la colonización, etc. Se procedió, pues, a ampliar las facultades del Congreso de la Unión, el cual no tuvo empacho en autorizar la formación y expedición de las más variadas leyes al Ejecutivo. El equilibrio de poderes buscado por Juárez al expedir la Ley de Convocatoria se había quebrado. Por lo que tocaba a los gobernados,

éstos vieron reducidos sus derechos individuales siempre que se trató del beneficio de la nación (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Introducción al Derecho mexicano*, México, 1981, tomo I, pp. 90-1).

Después del conflicto armado, destrozadas las comunicaciones y los transportes en el país y con la existencia de poderes y caciques locales de todo tipo, en la Constitución de 1917 se vuelve a reafirmar el sistema federal. Su artículo 124 repite textualmente el 117 de la Constitución de 1857. Pero además, y de singular importancia, se introducen varias disposiciones fundamentales que determinaron la evolución del federalismo altamente centralizado en México a partir de 1917.

Los derechos de los mexicanos contenidos en la Constitución de 1917 se agrupan en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales. Similares a los de otras organizaciones políticas democráticas, los derechos individuales y los ciudadanos no fueron novedosos. Establecen las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad y organizan el método para otorgar y ejercer el poder. Los derechos sociales, en cambio, fueron en su momento novedosos y originales. Al introducirlos en la Constitución se advierte un claro propósito: es sólo a partir de su cabal vigencia que se establecen las condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado haga. Los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tienen el derecho a que el Estado les proporcione las condiciones mínimas necesarias para ejercer plenamente los derechos individuales y ciudadanos. A ello se viene a sumarlo que disponen, por ejemplo, los artículos 27 y 123 constitucionales. En el primero se dice, entre otras cosas, que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el

desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.” Por su parte, el 123 norma las relaciones entre el capital y el trabajo. Con todas estas disposiciones se le otorga enorme poder y se le da un claro mandato al gobierno central, que fácilmente puede ejercer en detrimento de las facultades de los gobiernos locales.

Todas las constituciones federales resuelven a su manera la división de facultades entre el gobierno central y los gobiernos de los estados. Pero todas ellas buscan, en principio, otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país y el resto a los estados. Al explicar a los ciudadanos los aspectos fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos de América aprobada el 17 de septiembre de 1887 por la Convención Federal reunida en Filadelfia (Constitución que sirvió de referencia para la redacción de muchas otras constituciones, incluyendo desde luego a la de México. Los Estados Unidos de América fue el primer país que adoptó un sistema de gobierno federal... México el segundo) James Madison, uno de sus principales autores, escribe: “Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.” (Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 198).

En la federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las principales características del sistema federal de gobierno.

A lo largo de los años el contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal

ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México.

Por ser esencial dentro de la estructura jurídica del Estado federal que los estados miembros se reserven una parte de los atributos propios de su soberanía, entre los cuales, figura necesariamente el de proveer a sus necesidades económicas, la coincidencia tributaria aparece prácticamente inevitable en los estados federales.

Tan vinculada es la coincidencia fiscal con la organización jurídica del Estado federal, que la asamblea que elaboró la Constitución norteamericana descartó la posibilidad de intentar cualquier delimitación de las facultades de la federación o de los estados en la materia. De hecho, en la Constitución norteamericana se establece un régimen de franca coincidencia y las razones para ello fueron expuestas por Alexander Hamilton en *El federalista* y pueden resumirse de la siguiente manera: *a)* delimitar las competencias conduce forzosamente a restringir las facultades de la federación, porque por razón natural los estados se resisten a desprenderse de recursos de que ya disponen y quieren conservar el mayor número de facultades para aumentarlos; *b)* determinar previamente los servicios públicos que debiera desempeñar la federación y atribuirle, después, determinadas fuentes de tributación para que haga frente al costo de esos servicios resulta, a la larga, inconveniente porque no hay manera de garantizar la suficiencia permanente de las fuentes de recursos que se atribuyeran a la federación, lo cual puede llevar al debilitamiento orgánico del Estado federal y, *c)* limitar los recursos de la federación a los indispensables para cubrir el costo de los servicios públicos a su cuidado, puede llevar, además, a incapacitar a la federación para hacer frente a situaciones de emergencia (nacional e internacional) que en el fondo es la justificación de su existencia (Hamilton A., *op. cit.*, pp. 119-46).

Es, pues, difícil suponer la existencia de un Estado federal dentro del cual no se presenten casos de pluralidad de autoridades con capacidad para establecer impuestos y de superposición de gravámenes sobre una misma fuente... [también lo es suponer que] de la concurrencia de autoridades y de la pluralidad de gravámenes sobre una misma fuente, no resulten conflictos que afectan la justicia y la suficiencia de la imposición cuando las diversas autoridades actúan por separado... [por ello] uno de

los objetivos esenciales de la política financiera de los estados federales debe ser encontrar reglas o procedimientos que atenúen o eliminen en lo posible los defectos de la concurrencia, es decir, reglas o procedimientos que permitan coordinar en beneficio recíproco y de los contribuyentes las facultades que las diversas autoridades deben poseer en materia fiscal (Beteta, Ramón, *Tres años de política hacendaria*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1951, p. 139).

Poco tiempo después de la expedición de la Constitución Federal de 1857, que establece un régimen coincidente en materia fiscal, se vio que de la libre coincidencia de la federación y de los estados en materia fiscal sólo podrían resultar inconvenientes. Por ello, en el mismo año de 1857 se expidió la Ley de Clasificación de Rentas que buscó definir qué clase de impuestos podría establecer la federación y cuáles los estados. No se tuvo éxito. En parte, por la desorganización que en esos años imperaba en el país. Y, en parte, porque la Ley tratando de eludir los inconvenientes de una distribución y previendo la posibilidad de que en el futuro pudieran encontrarse nuevas fuentes de imposición, o nuevos tipos de impuestos, precisó que los impuestos no previstos podrían ser establecidos coincidentemente por la federación y por los estados. Se canceló de esta forma el propósito original de la Ley.

Posteriormente la coincidencia tributaria y sus defectos fueron objeto de diversos estudios. Uno de ellos fue elaborado por los señores Duplán, Aristi y Goicochea, que presentaron en octubre de 1883 a una asamblea de representantes de los estados. En el estudio se dice: “No puede consentirse por más tiempo que la división política convierta la inmensa extensión del territorio nacional en una especie de tablero de ajedrez en que cada unidad política sea una casilla que por su sistema de hacienda y sus variedades y numerosos métodos fiscales esté cerrada a las comarcas vecinas e impida la libre corriente mercantil; que sea bastante el paso de un río, de una montaña o de cualquier línea imaginaria para que aun dentro de una misma unidad política el tráfico interior se encuentre con nuevo suelo, con otros derechos, con otras leyes, con otras formalidades que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil.” (*Ibid.*, p. 141).

Durante el gobierno del presidente Díaz no se hizo nada efectivo para resolver el problema que al país estaba ocasionando la coinciden-

cia tributaria. Se actuó por la vía de los hechos y con la fuerza del poder central. Con la Constitución de 1917 se reafirma el carácter federal de gobierno y se mantiene la coincidencia en materia tributaria. No sólo los inconvenientes de ello resultaron más evidentes sino que, además, surgieron nuevos problemas.

En su texto original la Constitución estableció la posibilidad de que tanto la federación como las entidades federativas establecieran impuestos sobre las mismas fuentes, al señalar como impuestos privativos de la federación, únicamente los aranceles sobre el comercio exterior (no hay que olvidar que durante todo el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, los tributos al comercio exterior aportaban el grueso de los ingresos de los gobiernos). También, en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución (copia del artículo 72 de la Constitución de 1857) se le da competencia fiscal ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad para “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Con base en esta disposición la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 constitucional. Y, así, la federación ha creado el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y una serie de impuestos especiales y podría establecer cualquier otro gravamen que considerase necesario para cubrir el presupuesto.

Reformas constitucionales introducidas a partir de 1917, le fueron reservando facultades exclusivas a la federación en materia tributaria. En el proceso, conforme la federación se atribuía facultades en materia tributaria se fue estableciendo que: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones..., en proporción que la ley secundaria federal determine”. Por ello, las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales tienen su fundamento original en la Constitución, como parte integral del Pacto Federal, y no como dádiva de la federación, sujeto a limitaciones administrativas o de otro tipo.

La distribución de las fuentes de ingreso es una materia de singular importancia y trascendencia en la organización de cualquier estructura hacendaria. Es a partir de la disponibilidad de ingresos (propios y/o de crédito) que se dan las condiciones de posibilidad de actuar y llevar a la práctica programas y acciones de gobierno. En una organización federal —como es el caso de México— es en donde, dada su complejidad,

se plantea con mayor fuerza el problema de las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno que la forman, cada uno con fines y problemas propios. El problema fundamental estriba en poder formular y desarrollar un sistema que concilie las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos de modo que permita dar cohesión a sus objetivos, y eficacia a la actividad de la federación por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran, pero sin cancelarlas política y económicamente. De lo que se trata, ni más pero tampoco ni menos, es de definir con claridad qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo. La coincidencia de facultades impositivas y de gasto, tal y como se ha dado en México, si bien se ajusta a la Constitución, ha resultado problemática.

El 1 de septiembre de 1924 el presidente Álvaro Obregón, en su Informe de Gobierno, dijo:

Antes de terminar, voy a permitirme decir algunas palabras para encarecer la necesidad de reformar radicalmente el régimen fiscal mexicano o, mejor dicho, para destruir la anarquía que, en esa materia, consagra la Constitución misma y hacer la nueva organización más en consonancia con los principios modernos, económicos y políticos-sociales.

La Constitución, en efecto, ni siquiera delimita con precisión, en sus disposiciones relativas, las jurisdicciones de tributación del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios. Esto da lugar a muy frecuentes invasiones recíprocas que estorban o impiden, en algunos casos de sobreposición de gravámenes, el próspero desarrollo del comercio y la industria.

Tampoco establece las bases generales para organizar el sistema financiero nacional o los recursos fiscales de los Estados. Esto es causa de la injusta repartición de los impuestos y del desorden fiscal reinante en todo el país.

Con esos antecedentes, y con el fin de ayudar a resolver esos conflictos, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) convocó para el 10 al 20 de agosto de 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal.

Al terminar la Convención se adoptaron varias recomendaciones entre las cuales destaca la propuesta de delimitar los campos de im-

sición entre la federación y los estados de acuerdo a ciertas bases. En 1926 el Ejecutivo Federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la Convención, pero fue rechazado.

El 1 de septiembre de 1932 el presidente Pascual Ortiz Rubio en su Informe de Gobierno dijo:

En el campo fiscal, los propósitos cardinales del programa hacendario tienden —según reza la Convocatoria que el Gobierno Federal dirigió a los Gobiernos de los estados para la Primera Convención Nacional Fiscal, reunida en agosto de 1925— a establecer un plan nacional de arbitrios; unificar el sistema fiscal en toda la República; delimitar la competencia de la Federación, de los Estados y de los municipios en materia de impuestos; disminuir los gastos de recaudación y administración; simplificar sistemas, corregir las corruptelas, aumentar el producto de los impuestos y hacer más equitativa su distribución entre los causantes. Como las conclusiones de mayor trascendencia de dicha Convención —tal es, por ejemplo, la iniciativa de reformas constitucionales enviada al H. Congreso de la Unión desde fines de 1926— han sido olvidadas o desatendidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha convocado, para enero del año entrante a la Segunda Convención Nacional Fiscal, con los fines —entre otros— de revisar las conclusiones de la Primera Convención y estudiar y proponer los medios más adecuados para ejecutarlas.

En 1933 se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal. Las recomendaciones de ésta tampoco fueron puestas en vigor en su momento.

Años después algunas, pocas, de las recomendaciones de la Segunda Convención Nacional Fiscal fueron puestas en práctica. La mayoría de ellas favorecían a la federación.

El 1 de septiembre de 1947 el presidente Miguel Alemán en su Informe de Gobierno dijo:

El Gobierno se propone proseguir el programa de reforma fiscal, en su doble aspecto de legislación y de administración, y así me es satisfactorio anunciar que están terminados los estudios para presentar a Vuestra Soberanía..., diversas iniciativas de ley que comprenden: ...la delimitación

de los campos de acción de la Federación, los Estados y Municipios en materia tributaria y, finalmente, la estructura de un verdadero sistema nacional de tributación que incluya los arbitrios locales y municipales.

En 1947 se convoca a la Tercera Convención Nacional Fiscal partiendo de la consideración de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados: es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.

El 1 de septiembre de 1948 el presidente Miguel Alemán informó al Congreso de la Unión que:

Fue necesario llevar a cabo una reestructuración de nuestro régimen fiscal, encaminada a lograr tres objetivos precisos: distribuir los recursos que por medio del impuesto puede recaudar el Estado entre la Federación, los Estados y los Municipios, en proporción al costo de los servicios públicos encomendados a cada uno; asegurar la suficiencia del sistema nacional de tributación mejorando técnica y administrativamente los impuestos generales sobre el consumo y perfeccionando el impuesto sobre la renta y, finalmente, simplificar y abaratar la recaudación de los impuestos.

Por la vía de ejecución de las resoluciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal en la nueva Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se incluyeron bases que permiten a los Estados participar en su rendimiento y colaborar en su administración y recaudación... (varios de los párrafos anteriores han sido tomados de: *La hacienda pública a través de los informes presidenciales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1965).

Ya a estas alturas la experiencia mexicana demostraba (como lo había hecho en otros regímenes federales) que el régimen de coincidencia tributaria favorece a la larga a la federación y conduce al debilitamiento de las haciendas de los gobiernos locales. Ello por la amplitud del radio de acción territorial de la federación y también por el carácter esencial que presentan algunos de los servicios públicos de la competencia del gobierno federal. En la Tercera Convención Nacional Fiscal se desechó la

idea de la atribución de fuentes exclusivas de tributación a los diferentes órdenes de gobierno, se mantuvo la coincidencia en materia tributaria y se recomendó la celebración de convenios entre la federación y los estados para buscar uniformidad y coherencia del sistema impositivo. En esta Convención se originó la Ley de Ingresos Mercantiles de 1953, en la que se estableció un sistema de coordinación entre la federación y los estados en el campo de la imposición a las ventas, concediendo a las entidades, a cambio de que derogaran sus propios impuestos, el derecho de establecer una cuota adicional a la federal como finalmente quedó: 1.2% estatal y 1.8% federal.

Posteriormente se resolvió que en lugar de convenciones fiscales, debería establecerse el mecanismo de reuniones de secretarios de finanzas o tesoreros de los estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ello marcó una nueva etapa en la relación fiscal entre las entidades federativas y la federación. Finalmente, a partir de 1973, todos los estados aceptaron coordinarse para efectos del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Con la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado en 1980 (que vino a sustituir el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), se promulga la Ley de Coordinación Fiscal. A diferencia del sistema anterior, que otorgaba participaciones a los estados en algunos impuestos federales, se estableció un sistema único de participaciones globales calculadas sobre el total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos. Con la Ley de Coordinación Fiscal (y la posterior firma de convenios de adhesión entre la federación y las entidades federativas) se celebró, en la práctica, una cuarta Convención Nacional Fiscal.

En México el proceso de centralización en la muy importante materia fiscal —como en muchas otras áreas— se llevó a la práctica de una manera abierta, franca, mediante reformas a la Constitución y de las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales que merman las atribuciones y las facultades de las entidades federativas y que éstas aceptan. A partir de 1947 tanto la federación como las entidades federativas aceptaron, de manera expresa, mantener la coincidencia tributaria y el sistema de participaciones de las entidades en los impuestos federales. Al aceptar el mecanismo de participaciones y coordinación fiscal las entidades federativas aceptaron cuatro cosas importantes y trascendentes: a) renuncian a ejercer sus facultades en

materia tributaria y, a cambio de ello, recibir un porcentaje de la recaudación tributaria federal; *b*) las modificaciones a las diversas leyes tributarias son responsabilidad de la federación. Las entidades sólo pueden actuar sobre el particular por conducto de sus legisladores federales en el Congreso de la Unión; *c*) en materia de gasto público, el grueso lo llevará a la práctica la federación y, *d*) en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público (y, por tanto, de servicios y bienes públicos proporcionados a la comunidad) las entidades federativas correrán en muy buena medida la suerte que corre la federación.

Prácticamente la totalidad de las fuentes de tributación son ahora exclusivas de la federación. Las entidades federativas renunciaron a muchas de sus facultades tributarias a partir de la Ley de Coordinación Fiscal (en el convenio de adhesión, cada estado acompañó un documento en el que enumera los impuestos estatales que total o parcialmente quedarán en suspenso en tanto permanezca adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), y sólo marginalmente acuden al crédito interno y no están facultadas para acceder al externo (artículo 117 constitucional).

A partir de 1982 la relación en materia tributaria entre la federación y las entidades federativas se desenvuelve a partir de todo un sistema de coordinación. Junto con ello, pero posteriormente y de manera separada, después de 1982, se inicia un proceso de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas mediante el cual se “federaliza” el gasto público que se ejerce en ciertas actividades. Ello se da en aquellas actividades (i.e., educación básica, servicios básicos de salud) en las que hay concurrencia de facultades entre los diferentes órdenes de gobierno. Primero se estableció el Fondo de Apoyo para Educación Básica (FAEB) y, después, otros fondos de apoyo hasta llegar a siete. El de educación y el de salud representan el grueso (cerca del 75% del total) de los recursos transferidos por la federación a las entidades. Un fondo adicional, el de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), vino recientemente a completar el proceso de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas.

En la actualidad —como resultado de la creciente fortaleza de la práctica democrática, el desarrollo de las entidades federativas, la

diversidad política e ideológica que prevalece— se ha puesto a debate nuevamente la cuestión del centralismo fiscal (que incluye los aspectos relacionados con los ingresos —tributos más deuda— y las responsabilidades —gasto— de los tres órdenes de gobierno). El debate se da en una situación de enorme fragilidad fiscal: de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

La fragilidad de las finanzas públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal en México y la insuficiencia de recursos públicos para superar los enormes rezagos existentes (principalmente en materia social y de infraestructura) y, además, atender la creciente demanda por servicios sociales (i.e., educación, salud, vivienda) y por servicios y obras de infraestructura se hace cada vez más evidente en el país.

El debate en torno a las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas alcanzó un importante y trascendente momento cuando veinte gobernadores de veinte entidades federativas firmaron la Declaración de Mazatlán el 10 de agosto de ese año, y abogaron a favor de una Convención Hacendaria que atendiera todo lo relacionado con los asuntos fiscales entre la federación y las entidades federativas.

Posteriormente, en sucesivas reuniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), fue adquiriendo fuerza la idea de celebrar una Convención Nacional Hacendaria. El 20 de agosto de 2003, se firma la Declaración de Cuatro Ciénegas que resuelve convocar a la Primera Convención Nacional Hacendaria. El 5 de febrero de 2004 se iniciaron sus trabajos y el 17 de agosto de ese mismo año se presentaron sus resultados.

A diferencia de las convenciones fiscales anteriores, la Convención Hacendaria tuvo una agenda mucho más amplia. Abordo todo lo relacionado con el gasto y su financiamiento en los tres órdenes de gobierno

La meta del federalismo fiscal en México hoy no puede ser distinta a la que ha sido siempre: acceso similar a la justicia social en todo el país y en beneficio de todas las personas. Prosperidad y crecimiento económico de todo el país. Desarrollo regional equilibrado. Que tanto la nación como las partes que la integran prosperen. La coordinación de las actividades que cada una de las partes va a desempeñar para lograr las metas propuestas se vuelve, así, crucial. Y la coordinación

entre las partes sólo será posible cuando cada una de ellas sepa qué le corresponde hacer, defina cómo lo va a hacer y precise la forma y los medios para hacerlo.

Así, la primera e importante decisión que hay que tomar es si se quiere trabajar a partir del sistema actual, prevaleciente de coincidencia fiscal y de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en las diferentes responsabilidades, en el que a partir de un esquema de coordinación los estados y municipios participan en los impuestos federales y asumen, a partir de aportaciones de la federación e ingresos propios, ciertos gastos para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos fundamentales (i.e., educación, salud) o si, por el contrario, se quiere entrar de lleno a una propuesta de distribución entre la federación, estados y municipios de fuentes de tributación, crédito y responsabilidades para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos. No hay que descartar, desde luego, una opción intermedia que las combine. La decisión no es fácil.

Mantener en esencia la situación actual, desde luego dándole mayor solidez y certidumbre a los esquemas de coordinación, y sólo actuar para mejorar la situación y aumentar los ingresos de los estados y de los municipios a costa de la federación, tiene varias ventajas y resulta atractiva. De entrada la primera es justamente que se estaría trabajando en el margen y, por tanto, no se estaría afectando lo esencial del sistema vigente que, por cierto, tiene virtudes. También, en momentos de enorme fragilidad de las haciendas públicas, entrar de lleno a modificar el sistema vigente en sus aspectos esenciales no resulta atractivo por la incertidumbre de los resultados para todos los órdenes de gobierno que podría generar. Además manteniendo la situación actual —desde luego sin sus vicios y arbitrariedades— se trabajaría a partir de una experiencia que ha sido, desde varios puntos de vista, exitosa, que ha funcionado, que a muchos gusta y deja satisfechos y que ha establecido cierta armonía en materia fiscal en el país. Adicionalmente, la coincidencia en materia fiscal permite a las autoridades nacionales, en coordinación con la estatales, transferir parte de los recursos que derivan de las localidades prósperas a proporcionar bienes y servicios públicos a las poco desarrolladas. Hay todo un esquema de solidaridad entre las entidades nada despreciable. Por lo demás, no hay que olvidar que después de mucho discutir y estudiar en el país

se ha resuelto en otras épocas mantener la coincidencia tributaria. Lo mismo ha sucedido en otros estados federales. Con coincidencia y concurrencia fiscal, varios países han logrado no sólo armonía fiscal sino también fortaleza hacendaria en los tres órdenes de gobierno (i.e., Estados Unidos de América, Canadá, España).

Desde luego que al sistema actual habría que darle solidez y certidumbre. Reglas claras. Eliminar la arbitrariedad que aún prevalece por parte del centro. Habría también que otorgar a las entidades federativas y a los municipios algunas potestades tributarias adicionales y revisar las obligaciones en materia de servicios a atender (y en esa medida de gasto que hay que llevar a la práctica) de los tres órdenes de gobierno para determinar si se mantiene o no la distribución actual. De optarse por este camino, las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas y los municipios mejorarían. Serían más estables y sujetas a acuerdos de alto nivel y respaldadas por el Poder Legislativo federal. Las entidades federativas y los municipios, eso sí, continuarían dependiendo de las transferencias acordadas que la federación haga, pero estas serían más estables y, en todo caso, habría un mecanismo para revisar periódicamente las cosas.

Siempre existe el camino extremo, tajante, de distribuir fuentes de tributación y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Abandonar por completo la coincidencia y concurrencia fiscal. Pero ello resulta inconveniente por la rigidez que entraña y las limitaciones que se le impondrían a los tres órdenes de gobierno, especialmente la federación y las desventajas que ello entrañaría, particularmente para las entidades federativas de menor desarrollo relativo.

La Primera Convención Nacional Hacendarla optó correctamente por la primera vía. Sus recomendaciones tienden a mejorar el sistema actual de coincidencia fiscal. Claro, mucho de lo recomendado tiene ahora que traducirse en leyes. Esa es la tarea inmediata para fortalecer el federalismo fiscal en México.