



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO . FEDERALISMO Y
COORDINACIÓN FISCAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

MORA BELTRÁN, JORGE ARMANDO

ASESOR: CUEVAS FIGUEROA, PEDRO

MÉXICO, D. F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

00781

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO.

FEDERALISMO Y COORDINACIÓN FISCAL.

2000

273627

POR LIC. JORGE ARMANDO MORA BELTRÁN

TUTOR: LIC. PEDRO CUEVAS FIGUEROA

COTUTOR: DR. GENARO CASTRO FLORES

V. I.

INTRODUCCIÓN

Nuestra primer experiencia federal iniciada en 1824 derivó en una Federación débil frente a sus estados fuertes. Esta situación se explica en el hecho de que se hayan reservado a los estados los poderes tributarios más importantes. Los estados contaban con aduanas interiores y exteriores y un amplio sistema de tributos analíticos. La Federación, por su parte, contaba únicamente con algunos tributos y monopolios menores, por lo que dependía del Contingente que debían entregarle los estados.

El resultado era que la Federación se encontraba imposibilitada para cumplir con sus responsabilidades más importantes, ante el atraso en la entrega del Contingente, e incluso, ante su falta de pago por algunos estados. Surge entonces la necesidad de fortalecer la hacienda federal y la primer victoria se presenta cuando el Estado de México cede a favor de la Federación la aduana de la ciudad de México.

Pese a ello, ésta y otras acciones no fueron suficientes para fortalecer al Estado Nacional, por lo que para el año de 1835 se inicia un periodo de gobiernos que desconocieron al régimen federal y optaron porque el estado mexicano fuese unitario.

Los gobiernos centralistas (unitaristas) fracasaron también en su intento por fortalecer las finanzas públicas nacionales, e incluso, fueron incapaces de evitar el desmembramiento del país, primero, con la independencia de Texas en 1836 y después, ante la invasión norteamericana en 1846-1847 y los territorios cedidos a ese país en los Tratados de Guadalupe-Hidalgo.

Nuestra segunda experiencia federal toma cuerpo definitivo en la Constitución de 1857. Sin embargo, fue necesario derrotar a los conservadores en la Guerra de Reforma y a los invasores franceses para que esta pudiera tener vigencia, casi doce años después de su promulgación.

Viene entonces la reconstrucción nacional y la necesidad de contar con un gobierno nacional fuerte. Empieza entonces una importante lucha por suprimir las alcabalas y el erario federal se consolida e independiza del Contingente.

En el presente siglo, la Dictadura de Porfirio Díaz culminó en la Revolución de 1910 y nuestra tercer constitución federal en 1917. Sin embargo, también entonces la federación requiere de una mayor fortaleza fiscal, a fin de dar paso a la reconstrucción nacional y al cumplimiento de los postulados de la revolución.

En lo sucesivo, la Federación se irá arrogando los poderes fiscales más importantes en detrimento de los ingresos fiscales de los estados, cuestión que se ve amplificada ante la ausencia de contrapesos reales al Ejecutivo Federal, tanto frente a los otros poderes federales como respecto de los propios estados, y no es sino hasta la década pasada, con la llegada del pluralismo político, que surge el reclamo generalizado en el sentido de fortalecer los ingresos fiscales de las entidades federativas, a fin de que éstas se encuentren en posibilidad de cumplir con sus responsabilidades cada vez mayores.

En opinión de diversos autores que se referirán en el presente trabajo, los antecedentes referidos han implicado el abandono de algunos de los principios del derecho tributario y financiero nacional y universal más importantes observados en los estados federales, particularmente por lo que refiere al sistema de distribución de competencias fiscales o federalismo fiscal. Por tal motivo, en mi parecer resulta importante revisar esta situación a la luz del federalismo fiscal. Asimismo, en virtud de las recientes reformas en materia de gasto público federal, con la introducción a partir de 1998, de la figura de los fondos de aportaciones en la Ley de Coordinación Fiscal, resulta necesario abordar algunos aspectos del Derecho Financiero, particularmente en materia de las relaciones jurídico-financieras.

En este sentido, nuestra hipótesis general sugiere que no existe correspondencia entre el Sistema Fiscal Federal propuesto por el Constituyente de 1917 y el Derecho Fiscal desarrollado a partir de ésta. No existe congruencia entre la filosofía fiscal y financiera federal establecida por el Constituyente y su versión en vigor. Sin embargo, esa filosofía también pareciera presentarse alejada de las necesidades reales del Estado Mexicano.

Como hipótesis secundaria, observamos que el sistema tributario federal mexicano, al igual que el de otros países, es consecuencia de su historia y ha permitido o bien, permitió, la viabilidad del estado mexicano como hoy lo concebimos, a través del derecho. De esta manera, cada estado federal ha encontrado una solución peculiar a sus problemas de federalismo fiscal y financiero.

Numerosas voces se han alzado en los últimos años para señalar los desequilibrios de nuestro sistema financiero, a grado tal que el propio Presidente de la República ha establecido como uno de sus programas de gobierno el llamado "Programa por un Nuevo Federalismo 1995-2000", respecto del cual la descentralización del gasto público y el llamado "Nuevo Federalismo Fiscal" forman parte fundamental. Asimismo, a pesar de que éstas políticas pudieran ser consideradas "limitadas", al menos ponen de manifiesto la voluntad de cambio.

Como hipótesis terciaria, observamos que los argumentos tanto de los detractores del centralismo, -que simplemente exigen mayores recursos o fuentes de ingresos para sus estados y municipios-, como los de funcionarios hacendarios federales, -que al parecer simplemente adoptan posturas cerradas a cualquier propuesta de cambio-, por lo general suelen partir de una visión parcial de la problemática del federalismo financiero, restringiendo sus alegatos a algunos aspectos de las potestades tributarias o de la coordinación fiscal.

En este sentido, consideramos que los llamados a volver a un Federalismo Dual, donde se señalen competencias fiscales exclusivas para cada orden de gobierno, corresponden a una visión muy limitada, siendo que, en mi opinión, lo que corresponde es dar pasos firmes en la consolidación del Federalismo Cooperativo en la materia, suprimiendo los elementos autocráticos e inequitativos que han caracterizado al Sistema.

En todo caso, el trabajo se aborda desde la perspectiva jurídica, porque cuando hablamos de poder financiero (federalismo fiscal y federalismo en el gasto), se está haciendo referencia a instituciones jurídicas relativas al sistema constitucional de distribución de competencias de ingreso y de gasto entre los diferentes órdenes de gobierno. Y es precisamente a través del derecho que los diferentes sistemas federales han resuelto sus problemática específica, permitiendo el paso del Federalismo Dual hacia el Federalismo Cooperativo.

Para la comprobación de las hipótesis desarrollamos un capitulo que involucra, en cada punto, los elementos jurídicos fundamentales del federalismo fiscal y financiero, a través de los cuales se han desplegado los distintos tipos actualmente existentes. De esta manera, cada punto involucra tres partes fundamentales: en primer lugar, la revisión de los antecedentes de los estados federales que se estudian; en segundo lugar, la revisión de las potestades fiscales de cada nivel de gobierno, ya sea éstas sean expresas o de otra clase; y en tercer lugar, la forma en que se presentan las relaciones jurídico-financieras entre los diversos niveles de gobierno, particularmente por lo que se refiere a los diferentes sistemas de participaciones y transferencias federales hacia estados y municipios.

En este punto, cabe advertir que, aún cuando algunos autores señalan una amplia clasificación de poderes a cargo de los diferentes órdenes de gobierno, - por ejemplo, Jorge Carpizo en su obra "La Constitución de 1917"-, hemos optado por una clasificación más sencilla que considere exclusivamente los poderes

expresos, los poderes implícitos en su caso, y los demás poderes (concurrentes, coincidentes, coexistentes y de auxilio) por su mayor aceptación universal.

Esta postura obedece a que la legislación comparada revisada y sus estudiosos parecen obviar esta diferenciación, además de que ello sobrepasa los alcances pretendidos para la presente investigación.

Por ello, en el Capítulo Primero abordaremos la parte correspondiente a los conceptos teóricos fundamentales del federalismo y, en lo específico, del federalismo fiscal y financiero, a fin de establecer la base técnica de la investigación.

En los capítulos Segundo al Quinto nos hemos abocado a la revisión de los sistemas federales fiscales y las relaciones jurídico-financieras en los estados federales más significativos, a nuestro juicio, con objeto de establecer los elementos reales que caracterizan al federalismo fiscal, incluso más allá de nuestras fronteras.

Para ello, a través de los métodos histórico, analítico y comparativo se revisan las peculiaridades fiscales de los estados federales más importantes. Así, en el Capítulo Segundo se revisan los estados federales anglosajones en los casos de Australia, Canadá y los Estados Unidos de América; en tanto que en el Capítulo Tercero se estudian los estados federales europeos en los casos de Alemania, España y Suiza; en el Capítulo Cuarto se analizan los Estados latinoamericanos en los casos de Argentina, Brasil y Venezuela; y el Capítulo Quinto se dedica a nuestro sistema.

Cabe destacar que, en todos los casos, el estudio de la diferente tipología fiscal federal se realizó a la luz de los elementos señalados en el Capítulo Primero. Asimismo, aun cuando no se revisan todos los países actualmente existentes, consideramos que con los señalados se abarcan los más importantes,

en virtud de que en la mayoría de los países que no se estudian nos encontramos ante estados cuya viabilidad política y económica pudiera resultar discutible, como es el caso de Rusia, la India, Yugoslavia, etc., o bien, se trata de estados con características muy peculiares como son algunos estados africanos y asiáticos.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que en el concierto de las naciones, actualmente no existen más de 24 estados federales.

En el Capítulo Sexto se aborda la cuestión relativa al Debate sobre el Nuevo Federalismo Fiscal Mexicano, donde se revisan los foros más recientes en la materia, las críticas que se han esgrimido respecto de nuestro federalismo fiscal y las diferentes propuestas para su reforma.

Finalmente, las conclusiones son el resultado de una elaboración jurídico-teórico-práctica que no pretende dar una solución definitiva a la problemática del poder financiero mexicano, sino únicamente señalar algunos elementos para encontrar el camino a seguir en lo inmediato, con el ánimo de dejar un punto de partida para futuras investigaciones en la materia.

**CAPÍTULO I:
FEDERALISMO, PODER FINANCIERO Y FEDERALISMO FISCAL.**

FEDERALISMO, PODER FINANCIERO Y FEDERALISMO FISCAL.

Sumario: 1. - El Federalismo. 2. - Los Estados Federales frente a los Estados Unitarios. 3. - Los Estados Federales por su origen. 4. - El Federalismo como modelo. 5. - La Distribución de Competencias en un Estado Federal. 5.1. - Los Poderes Expresos. 5.2. - Los Poderes Implícitos. 5.3. - Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 6. - El Poder Financiero y el Federalismo Fiscal. 6.1. - Los Conceptos del Poder Financiero y de Federalismo Fiscal. 6.2. - El Poder Tributario en los Estados Federales. 6.3. - La distribución de competencias tributarias en un Estado Federal. 6.4. - La distribución de competencias de gasto en un Estado Federal. 6.4.1. - Estabilización Macroeconómica. 6.4.2. - Redistribución del Ingreso. 6.4.3. - Provisión de bienes y servicios públicos. 6.5. - Las relaciones jurídico-financieras en un Estado Federal. 7. - La expansión del poder de la Federación.

1. - El Federalismo.

"Etimológicamente el origen del vocablo (federalismo) proviene del latín foedus que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual".¹

Jesús Alberto Ramírez López² cita algunas de las reflexiones más importantes sobre la concepción del Federalismo:

Johannes Althusius (1577-1638), considerado por algunos autores como el primer teórico del federalismo, establece que la comunidad superior está formada por la unión de varios inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Así, la comunidad superior no sería un Estado Federal sino una reunión de Estados.

Montesquieu (1689-1755) desarrolla la noción de república federativa como modelo de reforma que sustituya al despotismo existente en Francia, donde dicha

¹ RAMÍREZ López, Jesús Alberto. Et al. El Federalismo Mexicano. México, Elementos para su Estudio y Análisis. Centro de informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República, 1995, p.11.

república sería a su vez un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una Convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (1787-1788), en "el Federalista", señalan que el federalismo es una "unidad en la diversidad", caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y la Federación. Estos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que también tomaban en cuenta su "evidente unión con el constitucionalismo".

Alexis de Tocqueville (1805-1859) en su obra "la Democracia en América", señala que la unión de las trece colonias de Norteamérica fue formada con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como: protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los Estados; así, el gobierno de éstos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Más adelante plantea como una de las características principales de los Estados Unidos de América, que la Unión tiene por gobernados, no a Estados, sino a simples ciudadanos; hace hincapié en que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humanas.

Otros teóricos como Calhoun en realidad, persiguieron:

"... justificar la separación de los estados del sur de Norteamérica y la teoría de Seydel tuvo también una meta: defender a Baviera contra el Reich.

La base de estas teorías es la indivisibilidad de la soberanía, de lo que concluyen que si la Federación es la soberana, los Estados no existen, pero si al contrario, los

² Idem.

*estados son los soberanos, la Federación no es. Luego el estado federal no puede tener existencia”.*³

Para Jellinek⁴, hay estados soberanos y no soberanos. La soberanía no es la nota esencial del estado sino la “relación de dominación”. De esta manera, el estado federal es un estado soberano formado por una variedad de estados no soberanos, a pesar de que la Constitución les atribuye a los órganos de esos estados una participación mayor o menor en la soberanía y en el ejercicio del poder.

Wilson afirmaba que al crearse la Constitución Federal Norteamericana se quería una unión débil. Pero diversos acontecimientos del siglo XIX, fundamentalmente la Guerra de Secesión, perfilaron la nacionalidad norteamericana. Y esta idea de nación realizó el cambio: en lugar de mirar al gobierno de los estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, los empezaron a considerar como dos partes de un mismo gobierno.

Otros autores revisan al sistema federal desde la perspectiva de la descentralización. Así tenemos que para Jean Dabin⁵ el poder está descentralizado cuando se admite que grupos más o menos naturales existentes dentro del estado son titulares de determinados atributos del poder público, que se ejercen por órganos de éstos. El rasgo esencial de la descentralización es la participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y coopera con el estado en la realización del bien público.

³ CARPIZO Mc Gregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917., 5a., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p. 233

⁴ JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Argentina, Editorial Albatros, 1960.

⁵ DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, Editorial Jus, México, 1946. México, 1946, p. 314

A pesar de ello, un Estado Federal puede tener una gran centralización administrativa. Luego la nota descentralización administrativa, entendida como una forma de organización que adopta la administración pública mediante una ley, para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, mediante organismos creados especialmente para ello⁶ no es característica del estado Federal, sino la descentralización política, entendida ésta última como la forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.⁷

Hans Kelsen⁸ nos dice que en el estado federal hay que distinguir tres elementos:

- a) la Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio,
- b) el orden jurídico federal, y
- c) el orden jurídico de las entidades federativas.

Es de destacarse que existen divergencias importantes de un estado federal a otro, aunque tengan características que lo determinen como tal.

Por último, consideramos más amplia la propuesta de Jorge Carpizo quien nos dice que la forma de Estado Federal tiene muy diversas implicaciones y muy diferentes interpretaciones, pero en síntesis, se caracteriza por las siguientes líneas.⁹

⁶ AZEVEDO, Narciso. "Descentralización Financiera", en Diccionario Jurídico Mexicano, 10ª Ed., México, D.F., 1997, p. 1087

⁷ VALADEZ, Diego. "Descentralización Política", Diccionario Jurídico Mexicano, 10ª Ed., México, D.F., 1997, p. 1088

⁸ KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, México, Editora Nacional, 1959, p. 262

⁹ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., pp. 227-228

I. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.

II. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propio régimen interno.

III. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de los funcionarios de carácter federal.

IV. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y

V. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

2. Los Estados Federales frente a los Estados Unitarios.

Por mucho, la mayoría de los Estados del mundo son unitarios en estructura. De los más de 185 Estados existentes a la fecha, sólo 24 han sobrevivido como estados federales: Alemania; Argentina; Australia; Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; Emiratos Arabes Unidos; España; Estados Unidos de América; Etiopía; India; Islas Comoras; Islas de San Cristóbal y Nieves; Malasia; México; Micronesia; Nigeria; Pakistán; Rusia; Sudáfrica; Suiza; Venezuela; y Yugoslavia, y varios de ellos no son estados considerados viables.

Ello obedece fundamentalmente a que, generalmente, el federalismo se adopta en Estados que presentan un alto grado de pluralismo cultural. Sin

embargo, cuando el pluralismo social y las divisiones alcanzan extremos muy altos, ninguna estructura constitucional unitaria o federal será suficiente.

Otra de las razones para la formación de federaciones es que posibilitan el que las partes constitutivas sean económicamente más eficientes y, por tanto, más capaces de generar riqueza cuando reúnen su soberanía económica. Sin embargo, en todas las federaciones existen regiones que, debido a razones climáticas y geográficas, son menos prósperas que sus socios.

Barry Wiengast¹⁰, nos dice que durante los últimos 300 años las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, por ejemplo: los Países Bajos durante la segunda mitad del siglo XVI; Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVII y hasta la segunda mitad del siglo XIX; los Estados Unidos de América, de la parte final del siglo XIX y hasta nuestros días. Estos países, señala el autor, asumieron como sistema político "el federalismo orientado al mercado", el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza, para ello es imprescindible tomar en cuenta los postulados de la Constitución, evitando que ésta sea tan sólo un conjunto de reglas escritas que puedan ser cambiadas, evitadas o ignoradas.

"Se supone que el Federalismo tiene mayor capacidad que el unitarismo para enfocar cuestiones, concertar arreglos y resolver problemas relacionados con la acción colectiva, por difíciles que parezcan. Esta opinión se basa en varias observaciones empíricas. En sistemas de gobierno altamente federalizados, a causa de su naturaleza policéntrica hay menos probabilidades de que sobrevenga un exceso de situaciones problemáticas. Estos sistemas se encuentran casi constantemente en proceso de cambio hacia nuevas formas de federalismo o de ajuste a nuevas expresiones de autogobierno y decisión constitucional. Al revés de lo que ocurre con los sistemas unitarios, los sistemas federalizados ofrecen ventajas superiores debido a las diversas economías de escala aplicables tanto a la producción como al suministro de bienes públicos y servicios; proporcionan a los ciudadanos mayor

¹⁰ WIENGAST, Barry. El Papel Económico de las Instituciones Políticas. Estados Unidos de América, Universidad de Stanford, 1992, p. 12

*participación en el manejo de los asuntos públicos y mayor número de remedios institucionales en casos de agravio”.*¹¹

No obstante, algunos autores advierten que:

*“... no existen fundamentos lógicos en contra de la asignación de funciones a jurisdicciones mayores y más amplias que las del límite inferior determinado por los grados apropiados de lo público. No parece que haya ninguna razón por la que los bienes públicos, estrictamente locales, no deban ser suministrados por unidades gubernamentales supralocales, que, desde luego, podrían descentralizarse administrativamente, tal como dictan los límites relevantes de las externalidades. En otras palabras, la teoría convencional no ofrece las bases para deducir un límite superior al tamaño de las jurisdicciones políticas. No hay ningún análisis que demuestre la superioridad de una estructura política auténticamente federal frente a una estructura unitaria, estando esta última descentralizada administrativamente.”*¹²

Por su parte, Alberto Díaz Cayeros advierte lo siguiente:

*“Las consecuencias económicas de un pacto federal dependen, ...no sólo del arreglo formal que se estipule en las leyes, sino de la manera como dicho pacto se haga funcionar, según las instituciones y acuerdos políticos que lo acompañan. En este sentido, sistemas que no son formalmente federales -como Italia, Indonesia o China, caracterizados todos ellos por crecimientos económicos fenomenales- han sabido estructurar acuerdos e instituciones políticas que generan la competencia necesaria entre regiones para liberar las sinergias que caracterizan el crecimiento económico para las regiones y el país como un todo, se requiere como condición necesaria que las instituciones y prácticas políticas que lo acompañan sean acordes con un sistema descentralizado, competitivo, responsivo a demandas y necesidades locales, aunque cooperativo entre las jurisdicciones que lo conforman.”*¹³

De lo expuesto, se observa que los Sistemas Fiscales de los Estados Federales se encuentran sumidos entre dos frentes: la política y la economía.

“Los esfuerzos por establecer o reformar un sistema basado en el federalismo fiscal se rigen por muchas fuerzas. Sin embargo, dos factores son particularmente importantes en el mundo contemporáneo: las realidades políticas y las teorías económicas. En lo político, los ciudadanos compiten por la obtención de ventajas tributarias individuales; mientras que en lo nacional, estatal o local, los políticos contienden por lograr ventajas fiscales jurisdiccionales. En general, los ciudadanos

¹¹ SABETTI, Filippo. “Cuestiones difíciles y solución de problemas: Reto del Federalismo canadiense, antes y ahora”, en ¿Hacia un Auténtico Federalismo?, México, FCE- El Colegio de México, 1996, p. 177

¹² BUCHANAN, James M. y BRENNAN, Geoffrey, El Poder Fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal, España, Unión Editorial, 1980, p. 220

¹³ DIAZ Cayeros, Alberto. Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México, México. Fundación Friedrich Naumann. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1995, p. 21

prefieren cargas mínimas y beneficios máximos; en cambio, los funcionarios que ocupan puestos de elección, sobre todo en el ámbito local y estatal, prefieren causar el mínimo dolor durante la recaudación fiscal y el máximo placer al gastar. Así, mientras la mayoría de los ciudadanos tienden (SIC) a apoyar las políticas redistributivas, los funcionarios locales y estatales procuran favorecer las transferencias intergubernamentales. Estas son algunas de las realidades políticas que históricamente han modelado las estructuras fiscales en las federaciones. En la medida en que una democracia federal dé cabida tanto a la competencia individual como a la jurisdiccional, puede esperarse que haya competencia en lo referente a ventajas en materia de impuestos y de ingresos entre los gobiernos que constituyen una federación."¹⁴

De igual manera, Richard Bensei nos dice que la repercusión de la forma federal de gobierno sobre el desarrollo nacional puede considerarse desde perspectivas diferentes pero relacionadas entre sí.

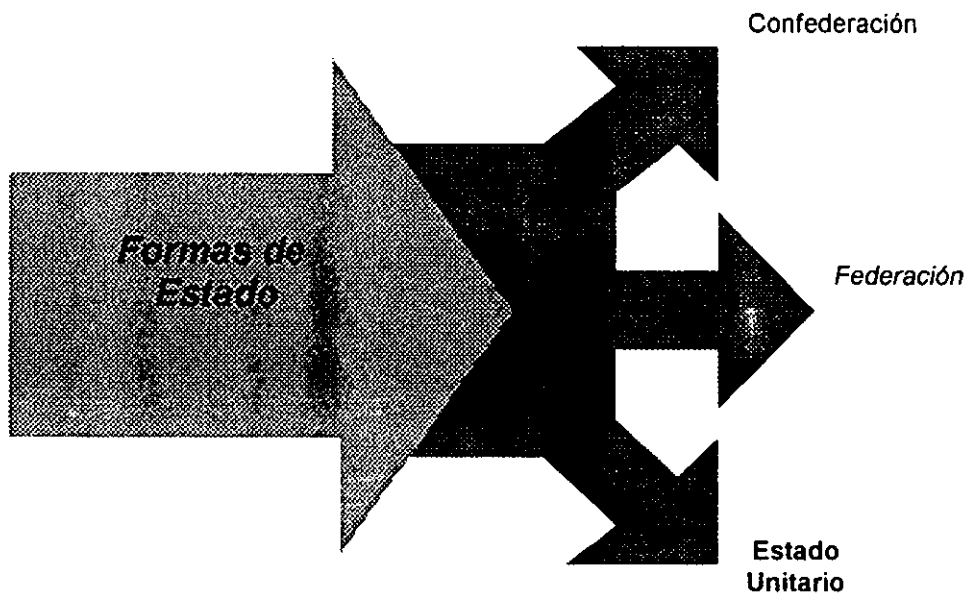
"Desde cierto punto de vista, el federalismo se puede evaluar en función de su influencia sobre la amplitud y calidad de la participación popular en la política. Esto presupone, en primer lugar, análisis realizados al menos en dos o más dimensiones: la participación de las elites, tanto nacionales como regionales, en la distribución y en el ejercicio del poder político, y la influencia relativa de las instituciones democráticas de masas en la toma de decisiones públicas...

Una segunda perspectiva desde la que puede considerarse el federalismo abarca las formas en que las estructuras federales desvían y adaptan con buen éxito tensiones separatistas, y con ello facilitan la supervivencia de una nación donde las fuerzas secesionistas son muy fuertes...

Tercera y última perspectiva: el federalismo puede ser discutido en función de su impacto, para bien o para mal, sobre el grado y dirección del desarrollo nacional como proyecto político y económico."¹⁵

¹⁴ KINCAID, John. "Teorías y práctica del Federalismo Fiscal en los Estados Unidos" en ¿Hacia un Auténtico Federalismo?, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 242

¹⁵ BENSEL, Richard F., "Federalismo, seccionalismo e industrialización Estadounidense", en ¿Hacia un Auténtico Federalismo?, México, FCE-El Colegio de México, 1996, pp. 65-66



3. Los Estados Federales por su origen.

Algunos autores como Ignacio Burgoa Orihuela, encuentran orígenes distintos en los diferentes sistemas federales, cuestión que resulta de particular interés si consideramos que el desarrollo histórico de cada Estado Federal ha sido distinto y, por tanto, la existencia de esa circunstancia explica su diversa caracterización real.

"... el proceso formativo de... un Estado Federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concretan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza..."

Estos supuestos se dan en el proceso natural, de carácter centrípeto, que implica la genética de un Estado Federal...

Pasando por el periodo intermedio de la Confederación y que no significaba sino una mera alianza, los Estados auténticamente libres y soberanos (las ex trece colonias inglesas en América) convinieron por propia voluntad crear una Federación, al aprobar primero, en la famosa convención de Filadelfia, y al ratificar después, la Constitución de los Estados Unidos de América...

La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse centrífugo. Las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta...".¹⁶

En efecto, Felipe Tena Ramírez¹⁷ nos confirma que en el caso de los Estados Unidos de América el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle los Estados, en tanto que en México, por ejemplo, los Estados recibieron vida y atribuciones al desmembrarse el poder central colonial.

Y agrega que esta diferencia tiene interés práctico cuando surgen dudas acerca de a quien corresponde determinada facultad. Así tenemos que en un sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, en estricto sentido la cuestión debería resolverse a favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la Federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema. En el otro sistema, como es el caso de México, la solución debería favorecer a la Federación.

En cualquier caso, nos dice Felipe Tena Ramírez:

"Si el sistema federal fue, en el país de donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la fórmula federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional."¹⁸ De esta manera, el federalismo de cuño norteamericano adquirió naturaleza universal.

Agrega Tena Ramírez:

¹⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, 10ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., 1996, pp. 407-108

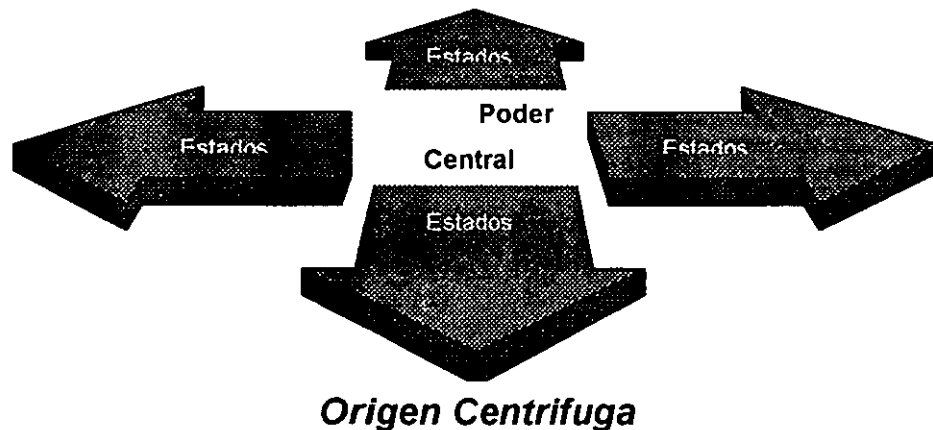
¹⁷ FAYA Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal, México, Editorial Porrúa, S.A., 1998, pp. 72-73

¹⁸ TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, 30ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., 1996, p. 108

"Cualquiera que sea el origen histórico de una Federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás."¹⁹ Sin embargo, ni allá ni aquí ocurre esto, como más adelante se explicará.

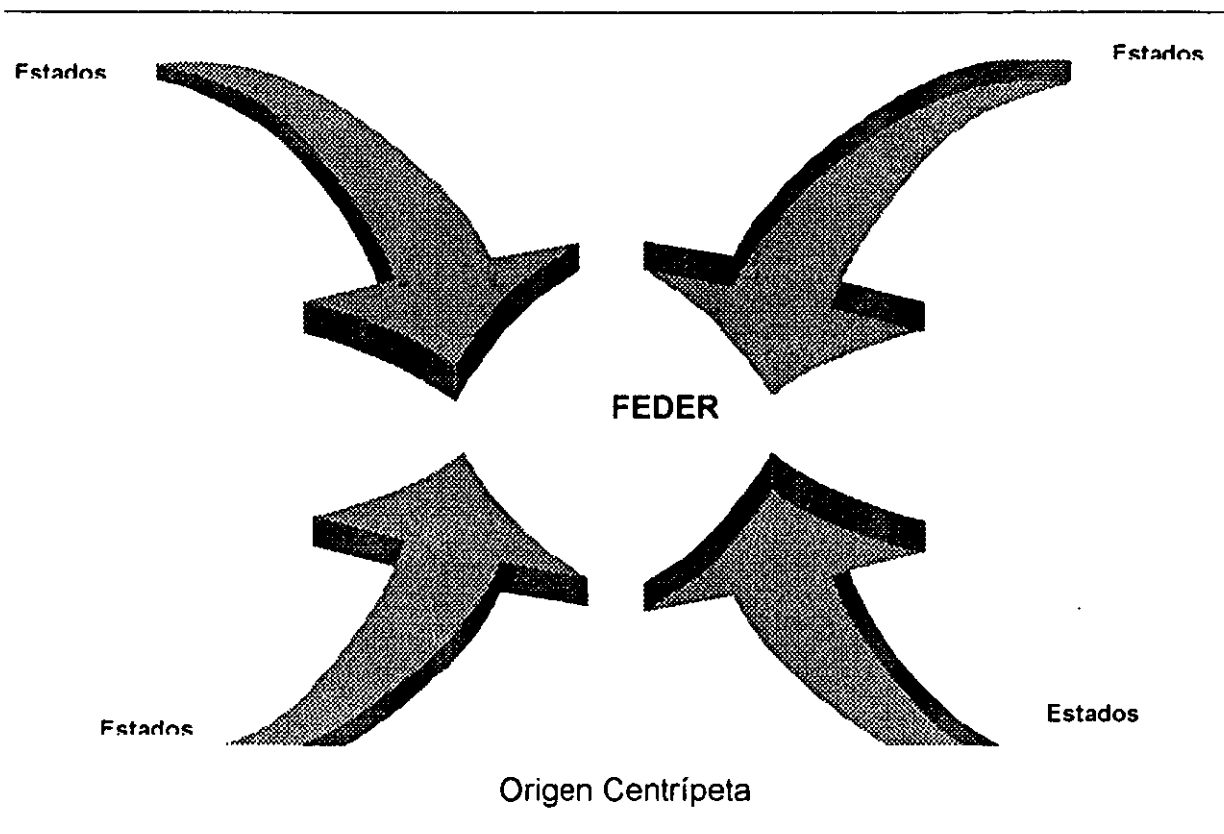
Cabe destacar que para la Fundación Cambio XXI: Luis Donaldo Colosio:

"... no parece ser muy importante discutir si los estados existían o no antes del pacto federal que generalmente se da por supuesto en este tipo de sistemas, o si se crearon después, si se trató de una reunión voluntaria de entes individuales preexistentes o si esto sólo nació a partir de la Constitución. En el caso del México la pregunta se ha mantenido en el aire casi desde la primera adopción del sistema en 1824. pero hoy es cada vez más carente de sentido. Lo verdaderamente fundamental es que el marco constitucional existe y que a partir de él se reconoce la existencia de gobiernos con cierta autonomía y cierto ámbito de actuación más o menos delimitada. Poco interesa si estos gobiernos existían o no antes. Lo importante es que en México hay una distribución de competencias que busca ser lo más clara posible entre las facultades de los poderes federales y las de los poderes estatales; hay cosas que le corresponde hacer a los estados y otras que le corresponden a la Federación."²⁰



¹⁹ TENA Ramírez, Felipe., *Op. Cit.*, p. 121

²⁰ Fundación Mexicana Cambio XXI: Luis Donaldo Colosio, *Federalismo Fiscal. Retos y Propuestas*. México, 1994, pp. 17-18



4. El Federalismo como modelo.

Para una mejor comprensión del Federalismo, es menester revisar la conformación de las relaciones intergubernamentales en un Estado Federal.

"Dentro de las categorías para diferenciar de un sistema central a una Confederación, según la tipología de Riker tenemos:

1) *Gobierno Unitario: Hay un nivel (sic) de autoridad.*

2) *Federalismo:*

2.1 *Federalismo Centralizado: Dos niveles (sic) de autoridad, el gobierno central es quien domina.*

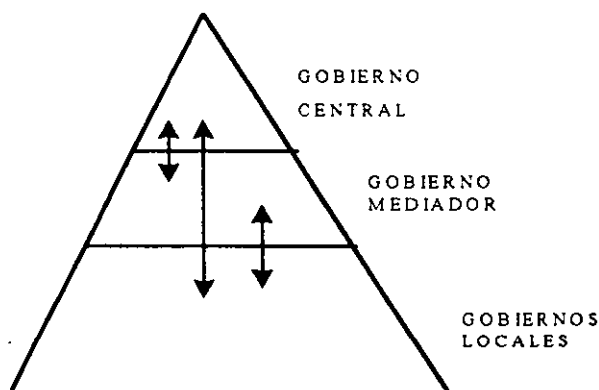
2.2 *Federalismo Periférico: Dos niveles (sic) de autoridad, los gobiernos regionales dominan.*

3) *Confederación: Un nivel (sic) de autoridad; alianza coigualitaria de los estados.*²¹

Por su parte, Daniel J. Elazar²² nos dice que desde la perspectiva de la concentración del poder, el modelo adecuado de una forma de gobierno federal es una matriz de células iguales dentro de un marco común (gráfica I). Para tal efecto, los estados federales se pueden constituir de conformidad con alguno de los siguientes modelos:

a) El modelo jerárquico.

La pirámide es la expresión clásica del modelo jerárquico, con autoridad organizativa y poder distribuidos en diversos ámbitos vinculados mediante una cadena de mando. Como tiene su origen en alguna forma de conquista, el empleo de la fuerza, por lo general, está implícito en su Constitución. Este es el modelo militar por excelencia.



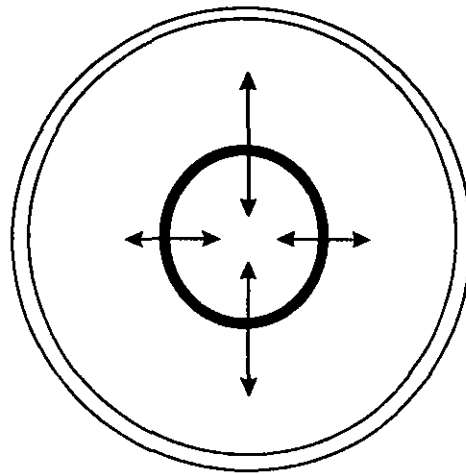
Fuente: Elazar, p. 157

²¹ SKERTCHLY, Alan y HERRERA M. Alejandro. "Una revisión del Federalismo en Canadá: Pasado y presente", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1996, No. 53, p. 26

²² ELAZAR, Daniel J., "Estados Unidos: La No centralización constitucionalizada", en *¿Hacia un Auténtico Federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 153-157

b) El modelo centro-periferia.

La autoridad se concentra en un solo centro, más o menos influido por su periferia, lo cual dependerá de la situación en que se encuentre. Estos gobiernos u organizaciones tienden a desarrollarse orgánicamente, ya alrededor de un centro, ya generando uno al paso del tiempo. Tienden a adoptar un carácter oligárquico, con el poder en manos de quienes constituyen el centro. El poder se concentra o se distribuye de acuerdo con las decisiones que tome el centro, el cual puede incluir o no una representación significativa de las periferias.



Fuente: Elazar, p. 158

c) El modelo de matriz.

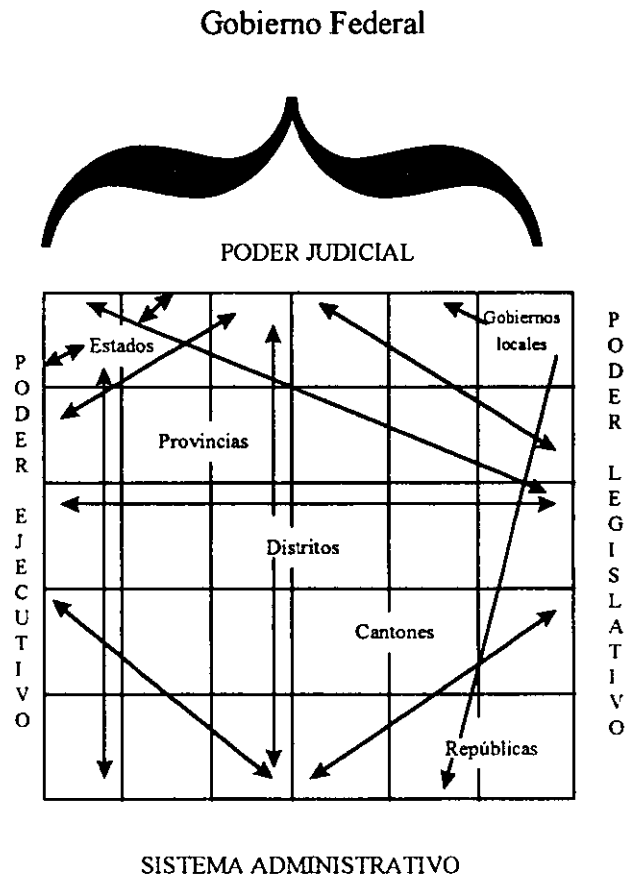
Representa un gobierno integrado por campos dentro de campos unidos por instituciones comunes encuadradas y una red de comunicaciones compartida. Sus orígenes se encuentran en una reunión deliberada de iguales para establecer una estructura mutuamente útil, dentro de la cual todos pueden trabajar sobre la misma base, por lo general definida mediante un convenio. Refleja, por lo tanto, la distribución fundamental de los poderes entre múltiples centros comprendidos en

la matriz, pero no la delegación de poderes desde un solo centro o hacia abajo partiendo de la cúspide de la pirámide. Cada célula de la matriz representa un agente político independiente en un campo de la acción política. Hay células grandes y células pequeñas, y los poderes que se asignan a cada una pueden reflejar esa diferencia; pero ninguna es superior o inferior en importancia a cualesquiera de las otras.

Al efecto, el gobierno federal suministra el marco que une a las unidades constitutivas, cada una de las cuales tiene sus propias instituciones de gobierno. Así, en el modelo de matriz puede haber células en el interior de otros gobiernos, lo cual refleja los diversos campos de la organización política y gubernamental.

En este sentido, en el federalismo no hay niveles superiores o inferiores de gobierno, sólo mayores y menores; asimismo, nos recuerda que las buenas villas contribuyen a la buena vecindad, y ratifica la premisa de que para que el sistema funcione debe haber interacción entre las células (federalismo cooperativo).

Advierte que cada modelo es expresión de un tipo ideal, y aún cuando los tres modelos pueden aparecer más o menos mezclados en un gobierno real, de hecho cada entidad está constituida con base en un solo modelo, el cual mantiene su forma de gobierno mientras no tenga lugar una reconstitución fundamental.



Fuente: Eleazar, pp. 157

Geoffrey Sawyer,²³ por su parte, reconoce tres tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico, donde un estado federal no necesariamente evoluciona a través de los tres citados tipos como si fuesen "etapas" aunque en algunos casos así haya ocurrido. Asimismo, circunstancias particulares pueden provocar el "paso" de un tipo a otro indistintamente.

a) Federalismo Coordinado.

El federalismo coordinado es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay

subordinación de hecho del uno hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre Federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real."²⁴

En opinión de José Gamas Torruco²⁵:

"El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable. Las causas como veremos más adelante, son diversas: las funciones que desempeña la Federación son de mayor trascendencia (militar, económica, política, etc.). Asimismo, el gobierno de la Federación encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima. Por ello, fue en la esfera internacional que se presentó para los primeros estados federales la necesidad de actuar como unidad nacional frente al exterior con el consiguiente refuerzo del gobierno federal. Además la complejidad y tecnificación de los problemas administrativos han requerido una más activa intervención de aquél en su solución, desarrollando una enorme burocracia y concentrando recursos financieros de gran magnitud para el cumplimiento de sus tareas."

Esta clase de Federalismo ha sido denominada en los Estados Unidos de América como Federalismo Dual, como veremos en el capítulo correspondiente.

"La estricta división de competencias de un Federalismo Dual es, por su propia naturaleza, un mecanismo bastante rígido que tiende a negar la posibilidad de acuerdos dinámicos a través de la implantación de mecanismos de coordinación más flexibles. Una vez establecidas las normas, éstas se aplican a todos por igual. Es un hecho que el tipo de federalismo paradigmático que representa el sistema dual resulta muy difícil de llevar a la práctica. Ningún conjunto de reglas y condiciones ha sido suficiente para describir y regular la infinidad de relaciones posibles entre los distintos gobiernos. Y, por supuesto, la separación total de facultades no se ha logrado. Nadie ha llegado a un sistema capaz de hacerlo y todos han tenido que evolucionar hacia nuevos esquemas..."

El sistema federal mexicano ha venido evolucionando en este sentido hacia un federalismo cooperativo, o mejor un federalismo coordinado, en el que los distintos gobiernos, una vez reconocida su independencia, pueden actuar, vincularse y comprometerse. Cada vez más se reconoce formalmente que la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno puede y debe darse de diversos modos y bajo distintas circunstancias."²⁶

²³ SAWER Geoffrey: Modern Federalism; C.A. Watts & Co., Ltd., Reino Unido, 1969, pp. 64 a 66 y 117 a 130

²⁴ Idem. p. 117

²⁵ GAMAS Torruco, José. El Federalismo Mexicano. México, SEP Setentas. Número 195, "Secretaría de Educación Pública, 1975, pp. 140-141

b) Federalismo cooperativo.

El federalismo cooperativo implica que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. La cooperación puede darse en cualquier renglón administrativo y revestir formas varias.

c) Federalismo orgánico.

El federalismo orgánico es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras y servicios públicos, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.

En cualquier caso, debemos percatarnos de que no hay un tipo único de federalismo. Cada uno obtiene características distintas en un lugar y en un tiempo determinado. El federalismo que conocemos ahora no es el mismo al que era tiempo atrás.

De igual manera, el intento por aferrarse a un sistema estricto de competencias tiene necesariamente un efecto negativo en la relación intergubernamental. A través del tiempo, el Federalismo Dual que no evoluciona tiende a convertirse en un federalismo orgánico y jerárquico, un federalismo que absorbe a las partes y las convierte en órganos internos subordinados, donde el gobierno federal está dotado de grandes poderes jurídicos y de facto, que le dan una preeminencia real sobre los estados.

²⁶ Fundación Mexicana Cambio XXI., *Op. Cit.*, pp. 19-20

Finalmente, vale la pena anotar los señalamientos de José Juan González Encinas, quien nos advierte que:

"... las constituciones no establecen -modelos-. Los constituyentes trabajan para lograr un acuerdo entre fuerzas con objetivos y modelos distintos y, por consiguiente, si ese es su objetivo, no debería costar tanto trabajo admitir que ese pueda ser también su resultado: un compromiso, y no un modelo..."

Cuando las Asambleas Constituyentes de Filadelfia, de Bonn o de Madrid redactaron los respectivos textos constitucionales, no estaban pensando en elaborar un modelo de Estado, sino en estructurar éste de forma que respondiese a las necesidades de la sociedad que pretendían organizar.

Son los teóricos los que, a posteriori, tienen que construir los modelos induciéndolos de las decisiones de orden eminentemente práctico que los constituyentes se han visto obligados a adoptar. Así pues, los modelos no existen más que, si acaso, en la cabeza de los teóricos, que, conscientes de sus limitaciones, se ven en la necesidad de inventar tipos ideales, como les llamaría Max Weber, para poner un cierto orden conceptual en una realidad que es, en la práctica, desde el punto de vista fenomenológico, infinitamente compleja."²⁷

5. La Distribución de Competencias en un Estado Federal.

La característica esencial del Estado federal consiste en la distribución de competencias entre el gobierno federal y sus Estados, señalada en su Constitución.

La distribución de competencias en los Estados federales resulta un problema muy complejo por el hecho de que se van a operar facultades para toda la unión federal y para los Estados particulares, en un mismo espacio político y territorial donde coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal. Ahora bien, para que esta distribución de competencias tenga éxito, es necesario que el constituyente racionalice las facultades que va a distribuir, en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional.

Para ello, Jacinto Faya Viesca, nos explica que:

²⁷ GONZALEZ, José Juan. "El Estado Federal Asimétrico y el Estado", en El Estado de las Autonomías, Antoni Monreal (Editor), España, Editorial Tecnos, 1991, pp. 49-54

"La Constitución escrita, es el indispensable documento que permite conocer con una absoluta precisión, la forma cómo están estructurados los poderes públicos; este texto permite precisar las facultades otorgadas al poder federal y legitimar las competencias de los Estados."²⁸

Así las cosas, encontramos que la distribución de competencias entre los poderes federales y los Estatales suele llevarse a cabo, en cualquiera de las formas siguientes:²⁹

I. Se establece con absoluta precisión las competencias exclusivas del gobierno federal y las de los Estados.

II. Se enumeran solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados se entienden conferidas a la autoridad federal.

III. El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los poderes federales, reservando todas las demás a favor de los Estados."

Así mismo, la doctrina³⁰ reconoce la existencia de hasta seis clases de facultades que distribuyen las competencias entre la Federación y los estados, e incluso, sus municipios. Estas son, las facultades expresamente señaladas por la Constitución a cada orden de gobierno, que son aquellas donde se señala claramente las atribuciones de uno y otro orden de gobierno, incluyendo las que por analogía se desprenden de las prohibiciones a uno y otro; las facultades implícitas o incidentales, que son aquellas que "... el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejecutar alguna de las facultades explícitas"³¹; y por último, las facultades concurrentes, coincidentes, coexistentes y de auxilio, las cuales, de una manera u otra, permiten la colaboración o la participación de uno y otro orden de gobierno en la misma función pública.

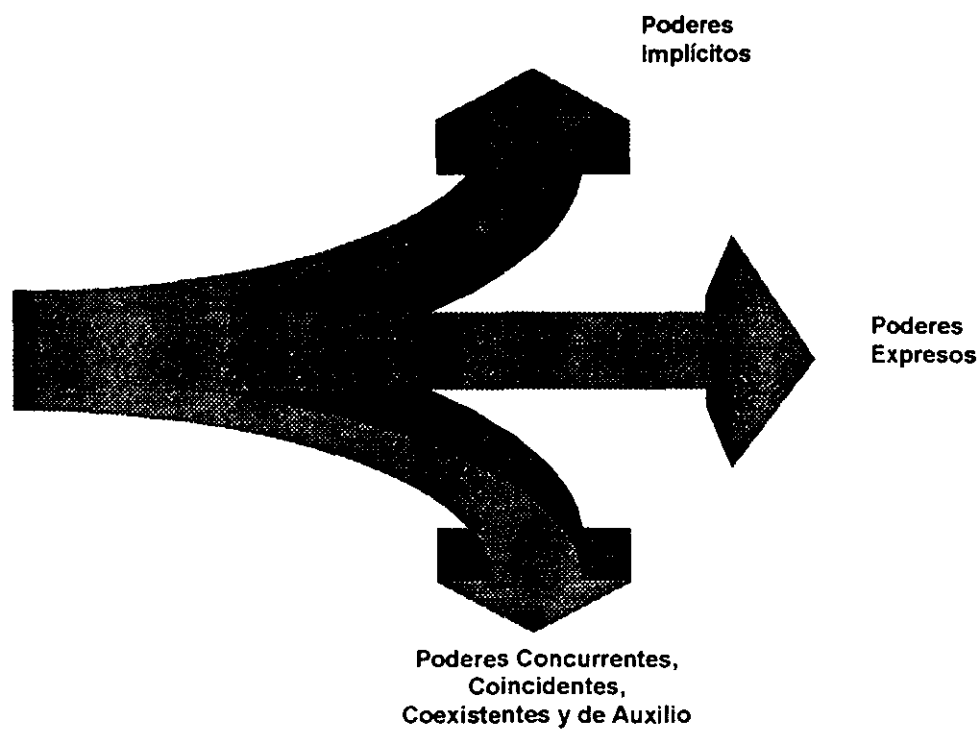
²⁸ FAYA Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984

²⁹ GARCÍA Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado.*, 7ª. Edición, España, Rev. de Occidente, Manuales, 1964, p. 221.

³⁰ CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, p. 240

Es claro que en el caso de la primera clase de facultades que se menciona, por lo general no encontramos ningún problema para su determinación. En realidad estos se presentan con mayor regularidad cuando la distribución de competencias no es expresa o bien, cuando siéndolo, ésta no es clara o, por lo menos, no lo es suficientemente.

Distribución de Competencias en un Estado Federal



5.1. Los Poderes Expresos.

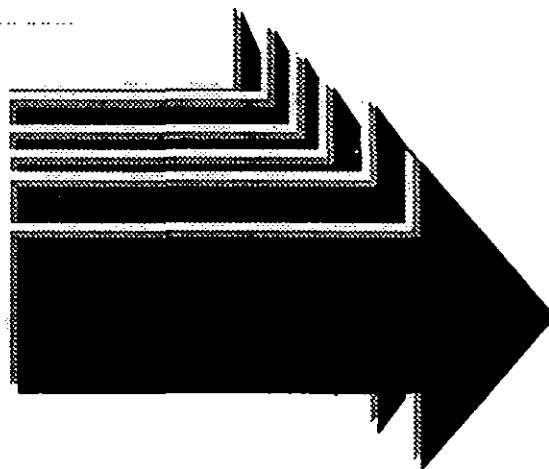
Los poderes explícitos o expresos son aquellos que se señalan en la Constitución a cargo de la Federación o bien, de los Estados o Municipios, en el marco de la distribución de competencias correspondiente.

³¹ *Idem*, *Op. Cit.*, p. 281

Esta distribución de competencias explícita puede asumir cualquiera de las siguientes formas, con la advertencia de que unas no excluyen a las otras:

- a) Establecimiento de una fórmula general de distribución de competencias, señalando las facultades de uno y otro orden de gobierno;
- b) Señalar las facultades expresas de la Federación;
- c) Establecer limitaciones a la Federación;
- d) Señalar las facultades expresas de los Estados;
- e) Establecer limitaciones a los Estados;
- f) En su caso, señalar prerrogativas, facultades o limitaciones a las municipalidades.

***Poderes
Expresos***



5.2 Los Poderes Implícitos.

Los poderes implícitos o incidentales se derivan de los poderes explícitos o expresamente conferidos a los poderes de la Unión federal y, que resultan necesarias para poder hacer efectivas los poderes expresos.

Lucas Verdú nos explica el origen de la teoría de los poderes implícitos:

"... Se debe a Alexander Hamilton, quien la desarrolló... sobre la cuestión de constitucionalidad de un banco federal. Jefferson se manifestó contrario a la creación del banco, pues consideraba que la Constitución no autorizaba a la Unión el derecho específico de crear bancos, ya que esa facultad no estaba incluida dentro de los poderes enumerados por el texto constitucional. Jefferson invocaba el artículo 1o. sección 8, que autorizaba al Congreso para hacer todas las leyes necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que ésta Constitución confía al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios, y resaltaba el adjetivo necesarias, pues si todos los poderes enumerados antes, de la cláusula citada, podían efectuarse sin la creación de un banco, entonces era obvio que éste no se necesitaba y, por tanto, no deberían establecerse. Jefferson realizaba una interpretación estricta (Strict Construction) de la Constitución, en el sentido que la Unión federal no poseía más poderes que los expresamente conferidos o, todo lo demás, los indispensables para ejecutar las facultades enumeradas."³²

Por el contrario, Hamilton³³ y sus seguidores se inclinaron más bien por el adjetivo "convenientes", interpretando la Constitución a manera de "*Broad Construction*". Este tipo de interpretación condujo a Hamilton a pensar que si bien era cierto que la Constitución no enumeraba la facultad para que la Federación pudiera crear un banco, sin embargo, la Unión es por su propia naturaleza soberana y tiene derecho a emplear todos los medios requeridos para alcanzar sus fines con tal que no contradigan a la Constitución, la moral y los fines esenciales de la sociedad política.

³² LUCAS Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político. Editorial Tecnos, España, Tomo I, 1976.

³³ FAYA Viesca, Jacinto. Op. Cit., p. 87

Esta controversia adquiere su mayor lucidez en el caso Mc Culloch contra Maryland.

"En 1877 se estableció en Baltimore una de las sucursales del Banco de los Estados Unidos. El Estado de Maryland impuso un tributo sobre dicha sucursal y el cajero de ella (Mc Culloch) se negó a hacerlo efectivo. Los dos problemas fundamentales eran estos: ¿tenía el Congreso poder para crear un banco? ¿Tenía derecho el Estado de Maryland a gravar fiscalmente la circulación de billetes emitidos por un banco federal?. Como la sucursal emitió sus billetes sin cumplir con la carga fiscal impuesta por el Estado de Maryland, el cajero Mc Culloch fue demandado por los tribunales, quienes fallaron en contra del banco; éste, sin embargo, recurrió ante el Tribunal Supremo. La respuesta del Tribunal Supremo a las dos cuestiones fundamentales, planteadas en tan famoso caso, fueron afirmar el poder del Congreso para crear bancos y negar la facultad de los estados para someter a tributación a los bancos federales. Según Marshall, entre los poderes enumerados en la Constitución no se encuentra el de establecer un banco o crear corporaciones. Ahora bien, no hay afirmación alguna en el documento constitucional, como sucedía en los Artículos de la Confederación, que excluya a los poderes incidentales o implícitos y requiera que cada poder garantizado sea descrito expresa y minuciosamente. Incluso, la Enmienda X, que fue elaborada para calmar los recelos de los Estados, omite la palabra expresamente y declara solemnemente que los poderes no delegados a los Estados Unidos ni prohibidos (por la Constitución) a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo."³⁴

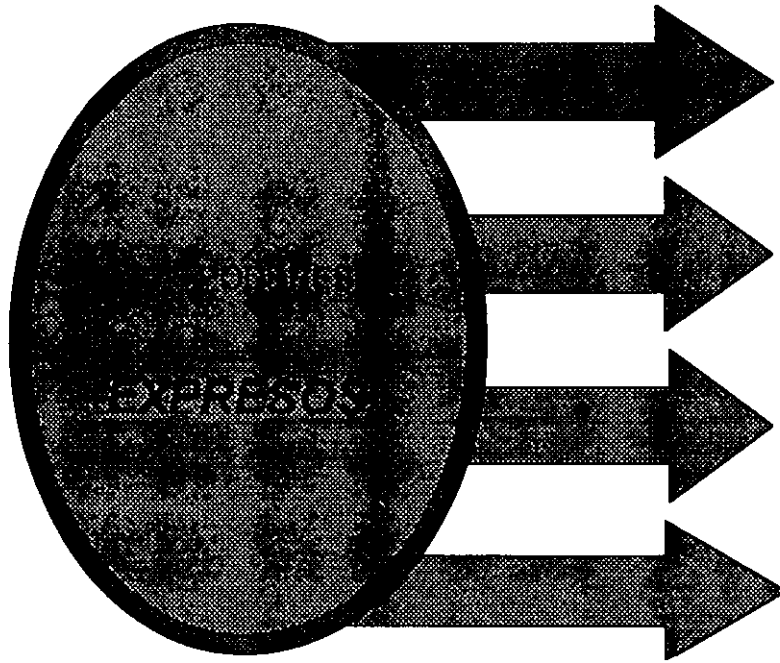
En complemento a lo anterior, Tena Ramírez³⁵ enumera tres requisitos necesarios para que se pueda hacer uso de las facultades implícitas:

- a. la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla,
- b. la relación de medio a fin entre una y otra y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y
- c. el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesite.

³⁴ Idem.

³⁵ TENA, Felipe., Op. Cit., p. 116

Poderes Implícitos



Poderes
necesarios
para hacerlos
efectivos

5.3 Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

Para el derecho Norteamericano los poderes concurrentes constituyen³⁶ una excepción al principio rector del sistema federal, que excluye el ejercicio de una determinada competencia por parte de los Estados, cuando ha sido expresamente concedida a la Federación.

³⁶ Idem, pp. 104-105

La Constitución norteamericana no consagra los poderes concurrentes³⁷, pero en cambio, la Corte se ha pronunciado en el sentido de que, ante la ausencia de un poder concedido a la Federación, pero no legislado por ésta, y al no estar prohibida expresamente a los Estados, éstos pueden, sin violar la Constitución, legislar en la materia de ese poder, concedido de origen, a la Federación.

Al efecto, Patterson opina:

"Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto deba estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea. La llamada Doctrina del Silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobre ponga a la del Estado."³⁸

Marshall³⁹, en su ejecutoria Sturgess contra Crownshield, asentó el criterio de que no por el hecho de que la Constitución le haya otorgado un determinado poder al Congreso Federal, ello significa necesariamente que la Constitución haya prohibido a los Estados de la Unión ejercer ese poder, asentando el criterio de la libertad que tienen los Estados para actuar en esa materia, en tanto no lo haya hecho el Congreso Federal.

De acuerdo con ello, el criterio que priva en la Unión Americana, es en el sentido de no excluir a los estados en materias en las que no les han sido expresamente prohibidas por la Constitución, y que si bien, se han concedido al poder federal, éste no las ha ejercido.

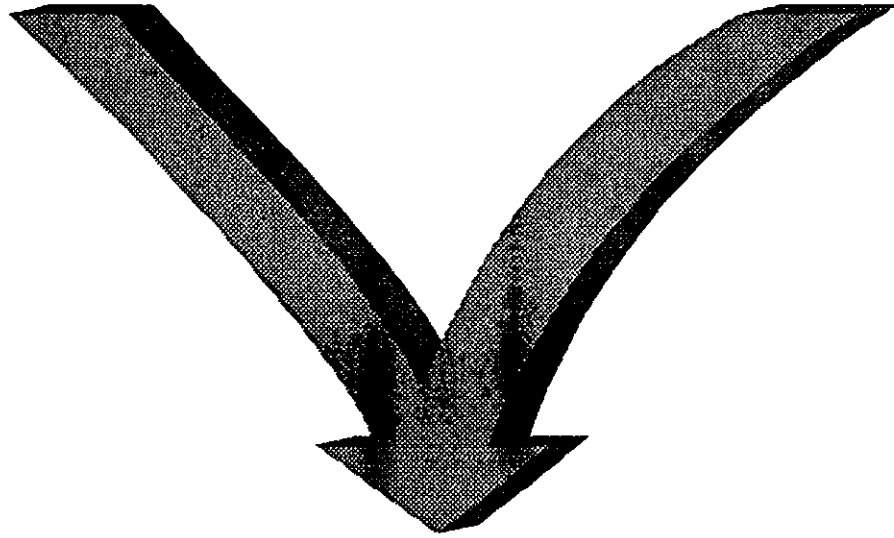
³⁷ *Idem*, pp. 103-104

³⁸ FAYA, Jacinto., *Op. Cit.*, p. 123

³⁹ *Idem*, p. 104

Federación

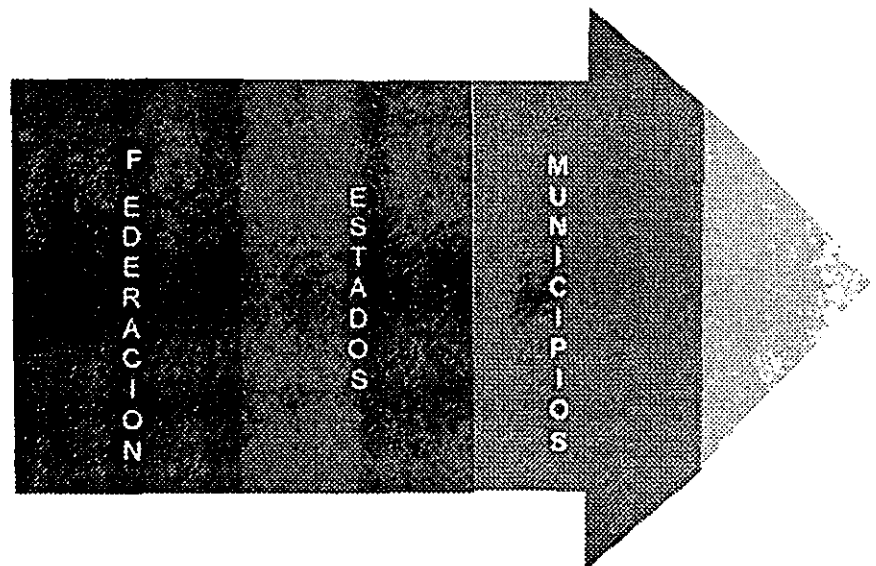
Estados



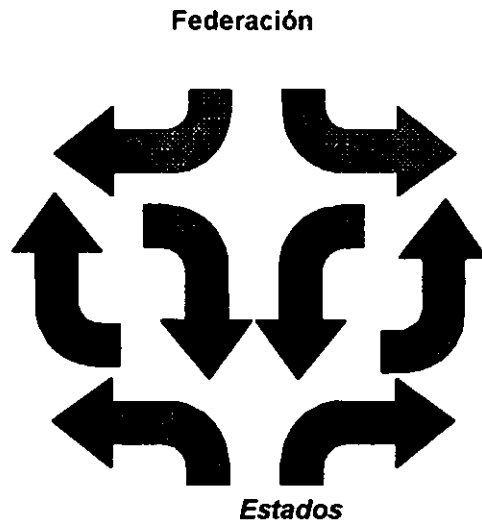
Poderes Concurrentes

Finalmente, los poderes coincidentes son aquellos que pueden desarrollar tanto la federación como los Estados miembros de ésta, en tanto los poderes coexistentes son aquellas en las cuales una parte de la facultad corresponde a la Federación y otra a sus Estados. Asimismo, los poderes de auxilio facultan a un orden de gobierno para intervenir en las materias que son competencia de la otra, bajo circunstancias especiales.

***Poderes
Coexistentes***



Poderes de Auxilio



***PODERES
COINCIDENTES***



6. El Poder Financiero y el Federalismo Fiscal.

6.1 Los Conceptos de Poder Financiero y de Federalismo Fiscal.

En materia de Poder Financiero y de Federalismo Fiscal, la principal dificultad proviene de que buena parte de la doctrina aplica estos conceptos indistintamente. Esta situación resulta aún más compleja porque los diferentes autores aplican tales conceptos a todos los Estados, sin distinguir si estos son federales o unitarios. Incluso, la teoría no reconoce diferencias fundamentales entre un federalismo centralizado y un unitarismo descentralizado.

Por tanto, de aplicarse con todo rigor una teoría aplicable a regímenes tan diferentes como los de Brasil, Canadá, Francia, India, México, Chile, Colombia y los Estados Unidos está necesariamente violentará algunos de sus conceptos.

Por esto, en principio, consideramos necesario acotar los conceptos de Poder Financiero y de Federalismo Fiscal.

Según nos señala Perfecto Yebra Martul-Ortega:

"Cuando se hable de poder financiero posiblemente no haya nada que llame más la atención en un primer momento que la variedad terminológica. De forma muy general puede decirse que el contenido de la expresión sería la posibilidad de una entidad pública para crear, para establecer un sistema de ingresos públicos. Visión ésta, como inmediatamente se percibe, claramente parcial, puesto que sólo contempla un aspecto del poder financiero desconociendo otros, como por ejemplo podría ser el del equilibrio entre los poderes financieros.

*Precisamente es respecto a su contenido y con relación a su amplitud por lo que – según la posición doctrinal que se profese- se habla de poder financiero, poder fiscal, poder tributario, poder de imposición, potestad tributaria, potestad impositiva, etc."*⁴⁰

Más adelante en su obra al tratar de discernir los conceptos de Poder Financiero, Derecho Financiero Constitucional y Derecho Financiero, este autor nos dice que entendemos por poder (o soberanía) financiero:

⁴⁰ YEBRA Martul-Ortega, Perfecto. El Poder Financiero. Equilibrio entre los Poderes. España, Editoriales de Derecho Reunidas, 1977, pp. 13-14

“... la facultad abstracta en materia financiera de una comunidad que realiza y se consume en un momento histórico determinado (constituyente) y, por ende, se concretiza normativizando su contenido. Es la base del Derecho Financiero.

El Derecho Financiero Constitucional es aquella parte de la Constitución Política donde se recogen las normas que regulan el contenido del derecho financiero. Es la base jurídica del Derecho Financiero.

El Derecho Financiero es el conjunto de normas de rango constitucional y ordinario que regulan: 1) los principios que presiden la actividad financiera del Estado; 2) el presupuesto; 3) los ingresos públicos; y 4) el equilibrio entre los poderes financieros.”⁴¹

Ahora bien, por lo que corresponde al Federalismo Fiscal, consideramos necesario proceder a su discernimiento a partir de otra figura jurídica con la cual suele ser confundida: la descentralización fiscal.

“A diferencia de la teoría de la descentralización fiscal que se ocupa fundamentalmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, la problemática del federalismo fiscal, sin descartar los aspectos económicos, es en esencia una problemática sobre el arreglo espacial del poder, expresado a través de las finanzas públicas (una función pública por demás representativa del poder político).

Esto es, la problemática del federalismo fiscal es dual: político/económica. Y aquí radica la verdadera naturaleza y sentido del federalismo fiscal y su distinción de la teoría de la descentralización fiscal, el primero siendo aplicable sólo al modelo federal de organización del estado, la segunda, por la limitación de su objetivo, a cualquier forma de organización nacional.”⁴²

De esta manera, el federalismo fiscal se refiere a la distribución de competencias fiscales (ingreso) que se presentan entre los diferentes ordenes de gobierno, precisamente, en los estados federales, en tanto que la descentralización fiscal corresponde a los estados unitarios. Ello nos lleva a entender el federalismo fiscal como *“el sistema de relaciones fiscales que se establecen entre los diversos niveles (sic) de gobierno en un Estado Federal.”⁴³*

⁴¹ YEBRA, Perfecto., *Op. Cit.*, p. 25

⁴² *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*. México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2ª. Ed., 1996, p. 79

⁴³ GIL Valdivia, Gerardo. “Federalismo Fiscal”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 2ª. De., Editorial Porrúa, S.A., 1987, p. 1434

No obstante lo anterior, a pesar de que los alcances pretendidos por la presente investigación se reducen al llamado Federalismo Fiscal (ingresos) abordaremos también algunos aspectos de Derecho Financiero⁴⁴, particularmente en materia de las relaciones jurídico-financieras, en atención al camino observado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a partir de la reforma de diciembre de 1997, con la creación de la figura de los Fondos de Aportaciones (gasto), por virtud de los cuales la Federación cede una parte importante de sus ingresos para su gasto ejercicio directo por las entidades federativas y municipios.

De esta manera, la íntima relación entre tales conceptos, explica en gran medida y no empaña su uso indiferenciado. Valga la salvedad para las páginas que siguen.

6.2 El Poder Tributario en los Estados Federales.

La presente investigación no tiene por objeto discernir acerca del poder tributario propiamente, sino acerca del Federalismo Fiscal con las salvedades expuestas en el punto anterior. Por ello, baste con recordar que el poder tributario puede entenderse como la facultad o la posibilidad jurídica de un ente público, para exigir contribuciones con respecto a las personas y los bienes que se hallan en su jurisdicción.

Esta concepción del poder tributario pareciera perfectamente clara aplicada a un Estado unitario. Sin embargo, no lo resulta tanto tratándose de un Estado federal.

En efecto, la distribución de las funciones públicas entre la Federación y los estados y la coexistencia de sus poderes tributarios, constituyen la singularidad de las haciendas federales y la causa de problemas específicos que no se presentan en los estados unitarios o bien, que lo hacen con menor grado.

⁴⁴ GIL Valdivia, Gerardo. "Derecho Financiero", Op. Cit., p. 991

En este sentido, los principales problemas financieros que presentan los estados federales en su relación con sus entidades federativas, son los siguientes⁴⁵:

a) La distribución de las fuentes de ingresos públicos y la responsabilidad del gasto público (provisión de bienes y servicios públicos).

b) La adopción de mecanismos que permitan compensar las diferencias anteriores (redistribución del ingreso).

c) El mantenimiento de la eficacia de los instrumentos fiscales y monetarios para combatir las fluctuaciones económicas y el desarrollo económico y una adecuada distribución geográfica del mismo (estabilización macroeconómica).

Estos problemas pueden reducirse al gasto y a los ingresos públicos, factores que están íntimamente relacionados y se condicionan entre sí.

6.3 La distribución de competencias tributarias en un Estado Federal.

La distribución de competencias en materia tributaria es una de las cuestiones más complejas del federalismo.

"Los impuestos en un sistema federal pueden organizarse en varias formas diferentes, dependiendo de las circunstancias; la experiencia recogida en las distintas federaciones estudiadas es muy variada, en general, puede decirse que hay tres variantes:

a) Todos los impuestos están a cargo de los Estados componentes, estableciéndose una contribución que se hace a las autoridades federales para cubrir sus necesidades;

b) Todos los impuestos están a cargo de las autoridades federales, asignándose a los Estados una contribución; y

c) El poder impositivo está subdividido entre el Gobierno Federal y los Estados componentes."⁴⁵

⁴⁵Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Op. Cit., pp. 95-96

En opinión de Robert Bowie y Carl Friedrich⁴⁷ la mayoría de los sistemas federales han adoptado el tercer sistema, el cual constituye la alternativa más acorde con la idea básica del federalismo, en el sentido de que se requiere una cierta autonomía fiscal para mantener el equilibrio de poderes entre gobierno central y los gobiernos locales.

(Esta tercera alternativa, a su vez), "... permite ciertas divisiones amplias, porque al subdividir el poder impositivo de una nación, hay que tener en cuenta ya sea las fuentes de ingreso a gravar (por ejemplo, dar los impuestos sobre la renta a uno de los poderes y los impuestos sobre la propiedad a otro) o bien, dejar a cada parte en libertad de establecer cualquier impuesto o bien, compartir los impuestos, o por medio de una combinación de todos estos métodos. En la práctica actual, los estados federales presentan una gran variedad de procedimientos, por lo que no resulta fácil establecer cuál de ellos es el mejor."⁴⁸

Musgrave y Musgrave⁴⁹ sugieren los siguientes principios generales en la asignación impositiva, para la persecución de los criterios de equidad (consistencia entre los recursos a recaudar y las necesidades de gasto) y de eficiencia (minimización del gasto de recursos).

a) Centralizar los impuestos progresivos con fines de redistribución. Partiendo de que el gobierno federal tiene la responsabilidad última en el objetivo de equidad, los instrumentos impositivos para obtener dicho objetivo deben estar bajo su control. Este es el caso de los impuestos al ingreso, aunque también es posible que el gobierno central sea el responsable de su administración y de controlar su estructura de tasas y base permitiendo a los estados, imponer ciertas sobretasas, tal como ocurre en Canadá.

b) Centralizar las bases impositivas desiguales en diferentes jurisdicciones.

⁴⁶ BOWIE, Robert y FIEDRICH, Carl. Estudios sobre Federalismo. Editorial Bibliográfica Argentina, 1957, p. 427

⁴⁷ *Idem*, p. 428

⁴⁸ *Idem*

⁴⁹ MUSGRAVE y MUSGRAVE, Op. Cit., pp. 587-589

c) Centralizar los impuestos sobre los factores de la producción móviles. Por tanto, es recomendable que la potestad sobre el impuesto a los ingresos por capital y sobre el impuesto a las utilidades empresariales las mantenga el gobierno central. Una recomendación similar ocurre en el caso del impuesto al activo.

d) Descentralizar en favor de los gobiernos estatales los impuestos que se enmarcan en el ámbito de residencia del ciudadano, como es el caso del impuesto a las ventas minoristas. Esto es recomendable sólo en el caso de impuestos a las ventas en una etapa. Si, por el contrario, los impuestos a las ventas tienen varias etapas (como es el caso del Impuesto al Valor Agregado) la asignación centralizada es recomendable.

e) Descentralizar en favor de los municipios los impuestos sobre la propiedad inmueble. Tal es el caso del impuesto predial.

f) Los impuestos de uso y los derechos pueden adecuadamente quedar a cargo de todos los ámbitos de gobierno, dependiendo de quién provea el bien o servicio respectivo.

Para mayor claridad, Anwar Shah⁵⁰, ha elaborado un cuadro donde señala la distribución de las fuentes tributarias entre los diferentes ordenes de gobierno siguiendo los dos criterios anteriores.

Determinación de			
Tipo de impuesto	Bas	Tas	Recaud/Admón.
	e	a	
Aduanas	F	F	F
Ingreso corporativo	F	F	F
Impuestos a las fuentes del ingreso:			
■ Impuesto a la fuente de renta (ganancias, ingreso)	F	F	F
■ Regalías, tarifas; producción e impuestos a la propiedad	E,M	E,M	E,M
ingreso personal	F	F,E,M	F
Impuestos a la riqueza (al capital, riqueza, transferencia de riqueza, herencias)	F	F,E	F
Salarios	F,E	F,E	F,E
Impuestos multietapa (impuesto al valor agregado)	F	F	F
Impuestos de una etapa a las ventas (manufacturero, ventas mayoreo y menudeo)			
■ Opción A	E	E,L	E
■ Opción B	F	F	F
Impuestos al "pecado"			
■ Alcohol y cigarros	F,E	F,E	F,E
■ Apuestas	E,M	E,L	E,M
■ Loterías	E,M	E,L	E,M
■ Hipódromos y similares	E,M	E,L	E,M
Impuesto a "males"			
■ Carbón	F	F	F
■ Combustibles	F,E,M	F,E,M	F,E,M
■ Emisiones	F,E,M	F,E,M	F,E,M
■ Parquímetros	M	M	M
Vehículos automotores			
■ Registro, transferencia de impuestos, tenencias	E	E	E
■ Licencias de manejo y cuotas	E	E	E
Impuesto a los negocios			
■ Propiedad	E	E	E
■ Terrenos	E	M	E
■ Mejoramiento urbano	E,M	M	E,M
■ Cuotas	F,E,M	F,E,M	F,E,M
■ Derechos	F,E,M	F,E,M	F,E,M

F=Federal E=Estatal M=Municipal; Fuente:SHAH, Anwar, Idem.

⁵⁰ SHAH, Anwar. The reform of intergovernment fiscal relations in developing and emerging market economics. World Bank, Politics and Research, No. 23, p. 19

Las características de cada tipo de contribución señalada, se describen a continuación:

a) Aduanas. Las contribuciones sobre el comercio internacional deben estar a cargo de la administración federal.

b) Sobre el ingreso personal. El ingreso personal es un factor móvil y los impuestos que se le imponen obedecen a una lógica redistributiva. El lugar de residencia y no el de trabajo se usa como referencia para el impuesto debido a que un ciudadano regularmente recibe mayores beneficios de los servicios públicos en su lugar de residencia que en el de trabajo. Como el gobierno federal asume una responsabilidad principalmente redistributiva, un impuesto al ingreso personal de carácter progresivo es claro campo de acción también del gobierno federal. Un acceso sin coordinación a esta fuente de renta pública resultaría en un desarmonizado y complejo sistema fiscal que bien puede evitarse al dar al gobierno federal exclusiva autoridad en la determinación de la tasa impositiva, pero permitiendo, eso sí, que los gobiernos estatales utilicen la base impositiva federal para imponer tasas suplementarias.

c) Sobre el ingreso de las sociedades. Este es también un impuesto sobre un factor móvil y, por tanto, más apropiado para quedar bajo la responsabilidad del gobierno federal. El manejo de este impuesto por parte de un gobierno estatal fomentaría una posibilidad de huida del ingreso corporativo hacia jurisdicciones con tasas impositivas menores.

d) Sobre la riqueza. Para evitar competencia entre las jurisdicciones estatales y una resultante ubicación desventajosa del capital, los impuestos al capital, herencias, transferencia de riqueza, etc., deben quedar en manos del gobierno federal.

e) Sobre explotación de recursos naturales. Este recurso es inmueble y, por ende, podría ser fácilmente susceptible de quedar bajo responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, como los recursos tienden a distribuirse inequitativamente a lo largo del país, la práctica impositiva por parte de las jurisdicciones estatales perpetuaría las desigualdades regionales y hasta podría fomentar fiscalmente una migración a las regiones más ricas en recursos con menor carga impositiva. Por su inestabilidad e impredecibilidad, este impuesto debería asignarse al gobierno federal.

f) Sobre las ventas. Los impuestos de una sola etapa pueden quedar fácilmente en manos de cualquier orden de gobierno, pero aquellos con carácter multi-etapa, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), presentarían graves dificultades si los gobiernos estatales participaran en su imposición. Su acreditación ante otras jurisdicciones, su administración, y las posibles diferencias con otras regiones, convierten el IVA en terreno prácticamente exclusivo del gobierno federal.

g) Al "pecado". Los impuestos al alcohol y a los cigarrillos, por ejemplo, bien podrían imponerse de manera conjunta por los gobiernos estatales y federal, ya que el cuidado de la salud y la prevención de accidentes son regularmente una responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos de gobierno.

h) Sobre los "males". Los impuestos diseñados para controlar las externalidades ambientales como los congestionamientos de tránsito y la contaminación son apropiados para que se impongan por el orden de gobierno con responsabilidad sobre las áreas afectadas, ya sea el estatal o municipal.

i) Sobre vehículos automotores y licencias de manejo. Para mayor eficiencia de la oficina recaudadora, estos impuestos deben asignarse exclusivamente a los gobiernos estatales.

j) De uso y derechos. Casetas en carreteras y derechos son perfectamente susceptibles de imponerse por todos los ámbitos de gobierno⁵¹.

En cualquier caso, si el gasto en la provisión eficiente de servicios y bienes públicos en los estados o municipios sobrepasa los ingresos recaudados en éstos, se hace necesaria la transferencia de fondos del gobierno federal.

6.4 La distribución de competencias de gasto en un Estado Federal.

Gabriel Aghon y Carlos Casas⁵² nos señalan que la discusión central del federalismo fiscal gira alrededor de cómo organizar el sector público de un país y cuál orden de gobierno es el más apropiado para cumplir cada función fiscal; cómo suministrar y financiar los bienes públicos locales.

En este sentido, para el estudio de la más adecuada asignación de funciones entre ordenes de gobierno, se ha utilizado como punto de referencia la división⁵³ tripartita de funciones básicas de la política fiscal propuesta por Musgrave y Musgrave: estabilización económica, redistribución del ingreso y la asignación y/o provisión de bienes y servicios públicos.

6.4.1 Estabilización Macroeconómica.

"Parece no haber discusión en cuanto a que el manejo de la política macroeconómica con miras a lograr la estabilidad del empleo, la producción, los precios, etc., sea responsabilidad del gobierno central. Las razones principales para ello se desprenden de dos aspectos. El primero de ellos se comprende si se piensa en los problemas que generaría para la economía de un país, la facultad de emitir dinero por parte de los gobiernos subnacionales. Muy posiblemente habría un incentivo de los gobiernos locales y regionales para financiar su gasto mediante emisiones vis a vis tributos, lo que conduciría a cierta expansión monetaria y por tanto a mayores presiones inflacionarias.

⁵¹ Idem, pp. 19 y SS

⁵² AGHON, Gabriel y CASAS, Carlos. "Principios Económicos que sustentan la Descentralización" en Trimestre Fiscal, México, Año 18, No. 57, Enero- Marzo de 1997, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 35

⁵³ MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B. Hacienda Pública Teórica y Aplicada, 5ª Ed., Mc Graw Taill, España, 1993, pp. 7 y SS

Un segundo aspecto está relacionado con el hecho de que las localidades operan como economías abiertas al comercio en el sentido de que importan y exportan de otras regiones buena parte de los bienes que producen y consumen e igualmente se dan procesos de migración, con múltiples filtraciones al exterior, lo que en su conjunto limita la capacidad para llevar a cabo políticas de estabilización. Si adicionalmente se tiene presente las restricciones constitucionales existentes para los gobiernos subnacionales en el uso de instrumentos monetarios, se comprende rápidamente la mejor posición que tiene el gobierno central para desarrollar políticas efectivas de estabilización.

No obstante el consenso existente alrededor del papel y responsabilidad del gobierno nacional en la preservación de los equilibrios macroeconómicos, existe de hecho un aparente trade-off entre las políticas de estabilización y descentralización fiscal...⁵⁴

6.4.2 Redistribución del Ingreso.

(Existen) "... serias restricciones respecto a la capacidad de los gobiernos locales de adelantar eficientemente programas redistributivos. Una de las razones comúnmente utilizada hace referencia a la movilidad potencial de la mano de obra, que sin duda puede conducir a que las políticas de redistribución del ingreso a nivel (sic) local sean poco efectivas, ya que por una parte las personas de altos ingresos afectadas tendrán incentivos para emigrar y por otra parte las personas de bajos ingresos se verán motivadas a desplazarse hacia las localidades que apliquen políticas más redistributivas...

Otra de las argumentaciones comunes es la de considerar la redistribución del ingreso como un bien público nacional en el sentido de que a los habitantes de una localidad les debe importar no sólo el bienestar de los pobres de su comunidad sino de todo el país... Esto sin desconocer que a nivel (sic) nacional y subnacional (municipal) se puedan cumplir de manera coordinada con relativa eficiencia algunas funciones específicas de carácter redistributivo.⁵⁵

6.4.3 Provisión de bienes y servicios públicos.

"Esta función tiene que ver básicamente con el suministro y financiamiento de los bienes públicos, razón por la cual no es fácil determinar el nivel (sic) de gobierno que debe cumplirla, máxime cuando son las características y naturaleza de los bienes públicos las que llevan a que existan niveles (sic) de gobierno más apropiados para su provisión. Habrá unos bienes públicos en que sea más eficiente su producción por el nivel (sic) nacional (vgr. la defensa) y otros en que definitivamente sea más eficiente suministrarlo en forma descentralizada como es el caso de los bienes públicos locales (vr. g. los servicios de acueducto y alcantarillado). Es en este sentido que argumentaciones en favor de la descentralización fiscal adquieren una cierta fortaleza, puesto que los gobiernos locales conocen más de cerca las necesidades de los ciudadanos y están en mejor capacidad de responder a las variaciones o preferencias en la demanda por bienes públicos locales."⁵⁶

⁵⁴ AGHON y CASAS, *Op. Cit.*, pp. 36-37

⁵⁵ Idem, pp. 37-38

Pese a ello, algunos autores como Sempere y Sobarzo opinan que:

"Los criterios anteriores son muy generales. Estarán siempre limitados por cuatro consideraciones. Primero, los juicios de valor que se tengan en un contexto particular en cuanto a qué tan deseables y compatibles son los objetivos en términos de eficiencia y equidad. Segundo, la factibilidad administrativa de poner en la práctica las medidas sugeridas por la teoría. Tercero, mantener siempre un esquema de recaudación que no elimine los incentivos a recaudar por parte de los estados y/o municipios. Y, por último, la posibilidad de llegar a acuerdos políticos entre intereses locales (estatales) e intereses nacionales."⁵⁷

La interrogante de fondo es si la simple provisión descentralizada de servicios, conduce a una asignación más eficiente de los recursos.

6.5 Las relaciones jurídico-financieras en un Estado Federal.

La coexistencia de dos o tres poderes financieros dentro de una misma comunidad política en el estado federal, hace que si éstas no se coordinan debidamente, puedan surgir superposiciones (doble o múltiple tributación, etc.), conflictos e interferencias que se traducen en diversas e importantes dificultades, tanto en su aplicación como para el buen funcionamiento de la actividad económica o la consecución de un adecuado grado de equidad tributaria.

En este sentido, las relaciones financiero-tributarias entre los sistemas federal y estatales, pueden presentarse en tres vertientes:

- a) Las relaciones entre la imposición federal y la de las Entidades federativas.
- b) Las relaciones tributarias de las distintas entidades federativas entre sí.
- c) Las relaciones fiscales de las entidades federativas con sus municipios.

⁵⁶ Idem, p. 38

⁵⁷ **SEMPERE**, Jaime y **SOBARZO**, Horacio. La Descentralización Fiscal en México: Algunas propuestas, México, en Documento de Trabajo No. IX-1994, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, 1994, p.2

En virtud de estas relaciones fiscales, pueden producirse diversas situaciones, que se resumen en el siguiente esquema:

RELACIONES				COLABORAC.
		SIN	COORDINACIÓN	
	TRIBUTARIAS	UTILIZACIÓN	DE LAS MISMAS FUENTES	REQUISITO PARA LA DEDUCCIÓN DE LA BASE
	ENTRE	DE LAS MISMAS FUENTES	COORDINACIÓN	ARRENDAMIENTO DE IMPUESTOS
NIVELES (sic)	CONJUNTA-MENTE	COORDINACIÓN	SOBRETASAS	ADMINISTRATIVA
			PARTICIPACIÓN EN INGRESOS	

FUENTE: INDETEC: Federalismo Fiscal: Conceptos y Principios.

Ahora bien, cuando se emplean las mismas fuentes impositivas, (conurrencia) ésta puede presentarse con o sin coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno.

Asimismo, las relaciones de coordinación se presentan mediante:

- a) un sistema de impuestos relacionados o bien,
- b) un sistema de imposición única.

En el sistema de impuestos relacionados, la coordinación tributaria suele involucrar figuras tales como el acreditamiento de impuestos, deducciones en la base y arrendamiento de impuestos, en tanto que en el sistema de imposición única, la coordinación fiscal suele presentar sobretasas y participaciones en los ingresos, todo ello dirigido a evitar la múltiple imposición, el agotamiento de las fuentes tributarias y la equidad en la recaudación.

En cualquier caso, las relaciones tributarias entre los diferentes ámbitos de gobierno de un Estado Federal, ya sea que exista un sistema de separación de fuentes impositivas (Sistema Dual) o bien, que se trate de un sistema que utilice las mismas fuentes para uno y otro orden de gobierno (conurrencia), normalmente existen diferentes mecanismos de colaboración fiscal y financiera.

En cuanto a las relaciones tributarias de las entidades federativas entre sí, se observa que cada una de ellas participa del poder tributario y cuenta con un sistema fiscal propio, distinto del federal e independiente del de las demás entidades, cuestión que provoca que una misma materia imponible pueda quedar sometida a dos o más jurisdicciones, con el peligro de que se produzcan superposiciones impositivas y que los estados puedan convertirse en competidores sobre la base de las diferencias en la carga fiscal.

En este caso, se pueden presentar diversos problemas, tales como la doble imposición interestatal, la competencia fiscal entre los estados, el establecimiento de trabas al comercio interestatal y la subtributación relativa. Asimismo, estos fenómenos suelen presentarse también en las relaciones fiscales entre las provincias y sus municipios.

Al efecto, es menester aclarar que la presente investigación únicamente se plantea revisar las relaciones entre la imposición federal y la de las entidades federativas, con las salvedades apuntadas en el punto 6.1 del presente capítulo.

Ahora bien, volviendo al punto de examen, en el sistema federal las relaciones fiscales se han desarrollado en tres diferentes líneas, a saber:

a) La concurrencia tributaria, que implica la posibilidad de que tanto la Federación como los estados puedan acudir a las mismas fuentes tributarias, aun cuando de hecho no las utilicen al mismo tiempo.

b) La coordinación tributaria, la cual, en oposición a la subordinación, implica la armonización del sistema tributario federal, por un lado y los sistemas tributarios estatales-municipales, mediante un proceso de negociación u armonización.

c) El equilibramiento de tipo federal, el cual tiene una doble significación:

Desde el punto de vista vertical, existe un sistema de equilibrio mediante mecanismos que no impliquen la pérdida o menoscabo de la autonomía fiscal. En las federaciones avanzadas los estados prefieren dejar un cierto margen de desequilibrio en los ingresos y corregir dicho desequilibrio mediante mecanismos de coordinación entre ambos ordenes (transferencias intergubernamentales), a emplear mecanismos más equilibradores de los ingresos pero rígidos y permanentes que imponen en el largo plazo una pérdida de la soberanía tributaria local.

Desde el punto de vista horizontal, existe un sistema moderado de transferencias equilibradoras entre entidades políticas, en oposición a transferencias redistributivas del ingreso de los individuos, a través de mecanismos de coordinación en el gasto.

A partir de ello y con el fin de cumplir con los objetivos de las relaciones financieras en un estado federal, se han desarrollado diferentes clases de arreglos, a saber:

a) El sistema de concurrencia tributaria, el cual se basa en el principio de que cada uno de los ámbitos de gobierno debe imponer sus propios tributos de acuerdo con sus necesidades específicas y sus percepciones políticas.

"La ventaja de este sistema radica en el grado de autonomía fiscal que ofrece y la clara conexión entre la responsabilidad política de un gobierno por los servicios que proporciona, por una parte, y la carga financiera que impone sobre sus ciudadanos para financiar dichos servicios, por la otra.

Especialmente en las democracias fuertes, este nexo es muy saludable como un medio para asegurar la contención en el gasto y la responsabilidad política en el desempeño del gobierno. Por estas razones, la concurrencia tributaria debiera ser, en principio, la fundamentación de todo sistema operante de relaciones financieras federales."⁵⁸

El proceso de asignación de recursos, la capacidad de respuesta y la competitividad de los gobiernos se ven potenciados mediante el sistema de concurrencia y se ven debilitados por los efectos contrarrestantes de las medidas de armonización y equilibramiento. Sin embargo, a pesar de estas ventajas teóricas y prácticas, el sistema de concurrencia tributaria, en sentido puro, se encuentra poco en los sistemas federales.

b) El sistema de coordinación tributaria, el cual permite que la responsabilidad de establecer tributos se ejerza en forma organizada y negociada por los ordenes federal y estatal.

"Los sistemas de coordinación tributaria tienen la gran ventaja de que proveen de los medios para armonizar las diferencias federales y estatales en ingresos y de reducir los riesgos de fluctuaciones económicas y de su influencia sobre los ingresos tributarios."⁵⁹

No obstante, todo sistema de coordinación tributaria, en mayor o menor medida, dependiendo del grado de centralización que implique en las decisiones de política tributaria, reduce la independencia y autonomía de los gobiernos estatales, fortaleciendo en cambio al gobierno federal. A pesar de ello, gran parte

⁵⁸ Instituto para el Desarrollo Técnico, Op., Cit., p. 99

de los estados federales operan con una u otra forma de coordinación tributaria, como veremos más adelante.

c) Sistemas combinados. En la gran mayoría de los estados federales el sistema de concurrencia tributaria y el sistema de coordinación tributaria se combinan de diferentes maneras, permitiendo que en ciertas clases de tributos tanto la Federación como los estados concurren libremente y permitiendo que en otros actúen armónicamente en mayor o menor medida, usualmente en los tributos más estables y de más alto rendimiento.

7. La expansión del poder de la Federación.

Un fenómeno por demás importante para el Federalismo, para el poder financiero y para el Federalismo Fiscal es, sin duda, el correspondiente a la expansión del poder de la Federación frente a sus Estados miembros.

Hamilton⁶⁰, en el Federalista, afirmaba que:

"Siempre les sería más fácil a los gobiernos de los Estados invadir la esfera de las autoridades nacionales que al gobierno nacional usurpar la autoridad de los Estados".

Pese a ello, los hechos han demostrado lo contrario.

Para Manuel García Pelayo, los motivos de esta expansión son los siguientes.⁶¹

"a) El aumento general de las funciones estatales. Ciertamente muchas de ellas podrán ser cumplidas por los Estados miembros, y de hecho ha aumentado, como en todas partes, su esfera de actividad. Pero no todos los miembros de la Unión han sabido colocarse a la altura de las necesidades, y mientras que unos han acogido las demandas sociales, otros han quedado, en cambio, muy rezagados.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J. El Federalista. Sección de Obras de Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 67

⁶¹ GARCÍA Pelayo, Manuel. Idem.

De este modo, la Federación se ha visto obligada a asumir funciones que, en prioridad, pertenecían a los Estados. Muy frecuentemente ha sido conducida a ello por importantes movimientos de opinión que requerían la intervención federal ante la injusticia de que los ciudadanos de un Estado estuvieran en peores condiciones que el resto de los ciudadanos americanos.

Importante factor ha sido también el uso abusivo que algunos Estados han hecho de sus poderes de policía y de su propiedad sobre las fuentes de riqueza, obstaculizando la emigración y el comercio interestatal mediante regulaciones sanitarias, licencias de transporte, etc., a despecho de la prohibición de trato discriminatorio a los ciudadanos de otros Estados establecida por la Constitución.

b) La regulación de ciertas cuestiones, sobre todo de índole económica y laboral, sólo puede ser eficaz cuando se realiza en un ámbito nacional. Así, por ejemplo, las mismas medidas en favor de los trabajadores, en cuanto que normalmente representan un aumento de costos que coloca al Estado que los adopte en situación de inferioridad en el mercado, sólo pueden tener garantías de seguridad y permanencia si se establecen para todo el territorio federal; una protección a los precios agrícolas llevada a cabo mediante una disminución en la producción, sólo es posible igualmente en un área nacional; y lo mismo sucede con la protección del público contra la especulación bursátil, con la garantía de la libertad económica o con la protección de la pequeña empresa, etc.

Más acentuada aparece la necesidad de una conexión total cuando se trata de superar una crisis económica de tanta envergadura cómo la que se inició en 1929, o de movilizar las fuerzas económicas para una competencia mundial o para una guerra total de ámbito universal.

El hecho es que la tendencia a favor de la Federación y en perjuicio de los Estados que se inicia a principios del siglo XIX y a cuyo favor se deciden la guerra de secesión, cobra un ímpetu y velocidad hasta entonces desconocidos con el New Deal, es decir, con la política económica del presidente Roosevelt, y con la segunda guerra mundial."

En efecto, a partir de la guerra de secesión norteamericana se ha venido desarrollando en ese país una creciente expansión de los poderes federales frente a los poderes de los Estados. En mi opinión, ésta misma situación se ha venido observando en nuestro país con motivo de las continuas guerras internas e invasiones norteamericana y francesa del siglo pasado. Esta tendencia se ha visto fortalecida en ambas naciones a partir de la segunda guerra mundial y con motivo de la política del "Estado de Bienestar" y del desarrollo administrativo alcanzado en uno y otro país.

De esta manera, el fortalecimiento de la Federación frente a los Estados ha sido una necesidad histórica.

"La literatura sobre federalismo comparado, sostiene la hipótesis de que los Estados que manifiestan límites extremos de diversidad étnica, con bajo apoyo hacia el régimen y una falta de liderazgo competente, son aptos para colapsarse y derrumbarse.

En su célebre trabajo sobre federalismo comparado, Ronald Watts concluye que, históricamente los regimenes federales han fracasado por cuatro razones: 1. Divergencia regional en las demandas, 2. Comunicaciones débiles, 3. Disminución del Impetu original para la unión federal, y 4. Influencias externas."⁶²

Al respecto, Kincaid advierte que:

"... en la medida en que la teoría favorece la concentración de ingresos, sobre todo de las bases impositivas más rentables (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado), abre la puerta al poder monopolizador del gobierno nacional. En este esquema, la descentralización de los egresos mediante transferencias intergubernamentales depende, en última instancia, de la buena voluntad de las autoridades centrales, quienes, sin tomar en cuenta los preceptos constitucionales, invariablemente se sienten tentadas a manipular las transferencias en beneficio propio. En consecuencia, las transferencias equitativas dependen del buen criterio de dichas autoridades."⁶³

Agrega que las divergencias de criterio sobre la centralización de ingresos pueden resultar explosivas en federaciones culturalmente diversas, sobre todo cuando en el gobierno nacional predomina un grupo étnico o religioso, y aún más cuando ese grupo es minoritario con respecto a la población nacional.

Así mismo, la excesiva confianza en las transferencias financieras intergubernamentales también puede fragmentar una federación, sobre todo cuando a cada uno de los gobiernos que la constituyen no se les garantiza una parte suficiente del ingreso nacional, o cuando determinados grupos étnicos, religiosos o lingüísticos se sienten defraudados.

Mario Moya Palencia⁶⁴ nos dice:

⁶² JACKSON, Robert J., Et. Al. Canadá en Transición, México, UNAM, Centro de Estudios sobre América del Norte, 1994, p. 87

⁶³ KINCAID, John., Op. Cit., p. 251

⁶⁴ MOYA Palencia, Mario. "Federalismo y Descentralización Administrativa", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bélgica, Vol. XL, 1974, No. 1, p. 19

"... ha habido un proceso de centralización en estados federales tradicionalmente apegados a la defensa de la autonomía provincial. Hay, en efecto, una necesidad apremiante de los estados nacionales de fortalecer su unidad lo que ha propiciado una tendencia mundial a la centralización o predominio nacional, es decir a un desequilibrio marcado en favor de las fuerzas centrípetas. Este fenómeno se ha observado en los estados industriales en los que la dinámica económica apremia a una mayor intervención central. Así, Estados Unidos de América ha venido reforzando al gobierno federal en detrimento de las entidades federativas. Teniendo presente la experiencia norteamericana, Canadá, Suiza, Austria y la República Federal Alemana crearon en sus constituciones gobiernos federales notablemente fuertes..."

También se detecta este fenómeno en los estados no industriales, aunque por diferentes causas. La consolidación de la unidad en las naciones emergentes hace necesaria una fuerza centralizadora que anule las tendencias desintegradoras. De ahí que países como la India, Venezuela, Argentina y Brasil hayan estructurado un federalismo de tipo orgánico.

Sin embargo, el proceso centralizador tiene límites pues conviene a la comunidad la preservación del sistema federal para mantener el equilibrio entre la libertad y poder, para armonizar esas necesidades invariables y autonomía y solidaridad. Es el antídoto de variables de autonomía y solidaridad. Es el antídoto de la concentración de poder económico y político en centros que se erigen en amenaza tanto para la autonomía del individuo como para la existencia de las colectividades intermedias en las que se expresan funciones sociales indispensables."

John Kincaid refuerza esta idea cuando nos dice:

"Un problema relacionado con lo anterior es el que se refiere a la transferencia de fondos a los estados o provincias que constituyen la unión. Esos gobiernos pueden bloquear o desviar los fondos nacionales que se transfieren a los gobiernos locales. Los intentos por desentenderse de los estados pueden crear conflictos intergubernamentales, como ya ha sucedido en los Estados Unidos, y provocar represalias fiscales de los gobiernos que constituyen la unión contra los gobiernos locales. Así, por ejemplo, los esfuerzos para autorizar a los estados a cobrar impuestos sobre ventas por correo llevadas a cabo fuera del territorio del estado han sido bloqueados en los Estados Unidos, en parte debido a que los gobiernos locales insisten en que el Congreso obligue a los estados a cobrar y devolver el importe de los impuestos locales sobre las ventas realizadas por correo..."⁶⁵

A pesar de ello, al igual que estos autores, creemos que el federalismo cooperativo, al cual nos referimos en el apartado correspondiente a los E.U.A., hacia el cual hay una definida búsqueda por parte de los estados federales contemporáneos, parece ofrecer la solución jurídico-política a la necesidad de mantener un gobierno que consolide y unifique una pluralidad de unidades que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales sino que además

⁶⁵ KINCAID, John., *Op. Cit.*, pp. 251-252

participen activamente en el proceso político total. Es un error histórico demostrado creer que sólo la centralización permite el desenvolvimiento de las potencialidades de una nación. La concentración del poder político fomenta el desperdicio, las decisiones irracionales y deshumanizadas, la inercia y el desinterés administrativo. La descentralización que conlleva el federalismo, involucra todas las energías locales con el esfuerzo de la comunidad nacional.

RESUMEN

La forma de Estado Federal tiene muy diversas implicaciones y muy diferentes interpretaciones, pero en síntesis se caracteriza por: una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados; las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propio régimen interno; los funcionarios estatales no dependen de los federales; las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; y las Entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional. En cualquier caso, el federalismo, como sistema de distribución de poderes, es un arreglo político-económico y, por tanto, es también un proceso dinámico.

Por otra parte, es importante destacar que, por mucho, la mayoría de los estados son unitarios. Sólo 19 de ellos subsisten a la fecha como federaciones, y muchos de ellos no son estados políticamente viables todavía. Ello ocurre así porque las federaciones se caracterizan por su pluralismo cultural. Es de destacarse que no existe ningún análisis que demuestre la superioridad de una estructura política auténticamente federal frente a una estructura unitaria descentralizada.

En cuanto a su origen, los estados federales pueden ser de origen centrípeto (Estados que se unen) o centrífugos (los Estados reciben vida al desmembrarse el poder colonial). Esta diferencia en el origen debería ser determinante a la hora de tratar de interpretar si unos poderes corresponden a la federación o bien a sus estados miembros, en virtud de que si la federación nace a partir del poder que les ceden los estados que se unen, luego entonces, a ésta deben corresponder únicamente los poderes expresos; en tanto que, en el caso contrario, cuando los estados miembros son creados por el propio poder central o

nacional ocurriría al revés, siendo que los estados tendrían únicamente los poderes expresos. Sin embargo, esto no es así en ningún estado federal.

En la doctrina subsisten variadas propuestas de modelos de federalismo. Por ejemplo, Riker refiere la existencia de un federalismo centralizado y un federalismo periférico. Por su parte, Elazar prevé la existencia de modelos de federalismo jerárquico, centro-periferia y de matriz. Y Sawyer nos habla del federalismo coordinado, del federalismo cooperativo y del federalismo orgánico. Sin embargo, es claro que las constituciones no establecen modelos de federalismo, sino que son arreglos entre las diferentes fuerzas políticas que convergen en un lugar y momento histórico dados a resolver los problemas de un país. Somos los estudiosos de éstas, los que a posteriori tratamos de deducirlos en nuestra búsqueda del conocimiento.

La distribución de competencias en un estado federal se presenta normalmente, según Jacinto Faya: mediante el señalamiento de competencias exclusivas de la Federación y de los estados; mediante el establecimiento de competencias de los estados y dejando las residuales para la Federación; o bien, a través del señalamiento de las competencias federales y dejando las residuales para los estados.

Para el análisis de la distribución de poderes es necesario examinar las diferentes clases de poderes que pueden presentarse en una constitución. Así tenemos que los poderes expresos o explícitos pueden establecerse mediante diversas fórmulas, ya sea que se trate de: una fórmula general; del señalamiento de los poderes de la Federación; del establecimiento de limitaciones a los poderes de la Federación; del establecimiento de los poderes expresos de los estados; del señalamiento de limitaciones a los poderes de los estados; o bien, mediante el establecimiento de los poderes de las municipalidades.

Los poderes implícitos o incidentales se derivan de los poderes expresos o explícitos conferidos a la Federación y que resultan necesarios para estar en posibilidad de hacer efectivos los poderes expresos. Su origen lo encontramos en el derecho norteamericano en la controversia entre Alexander Hamilton y Thomas Jefferson, así como en el caso *McCulloch Vs Maryland* (1887) en el caso del Banco de Baltimore.

Según Felipe Tena existen tres requisitos para estar en posibilidad de aplicar los poderes implícitos: la existencia de una facultad (o poder) explícita que por sí misma sea imposible de ejercitar; la relación de medio a fin entre una y otra; y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad (poder) implícita.

Los poderes concurrentes, por su parte, se presentan cuando el poder ha sido señalado en forma expresa a la Federación pero, en tanto ésta no lo ejerza, los estados pueden hacerlo (*Sturgess Vs Crownshield*). En tanto que los poderes coincidentes son aquellos que pueden desarrollar tanto la Federación como los Estados. Y los poderes de auxilio permiten a un orden de gobierno intervenir en materias que son competencia de otro, bajo circunstancias especiales.

Ahora bien, a fin acotar los alcances de la presente investigación es necesario establecer que el poder financiero (Derecho Financiero) involucra tanto los aspectos relacionados con los ingresos como respecto de los egresos del estado, en tanto la noción de federalismo fiscal corresponde exclusivamente a la materia de ingresos. De esta manera, aun cuando la presente investigación limita sus alcances a la materia de los ingresos en los estados federales, también será necesario abordar algunos aspectos en materia de gasto, particularmente respecto de las relaciones jurídico-financieras entre los diferentes órdenes de gobierno de un estado federal, en virtud de las recientes reformas en materia de Fondos de Aportaciones Federales.

Según Bowie y Friedrich existen tres sistemas de distribución de competencias impositivas: todos los impuestos para los Estados; todos los impuestos para la Federación; o bien, una subdivisión entre unos y otros.

El poder financiero en los estados federales implica la posibilidad jurídica del Estado o de un ente público, de exigir contribuciones y ejercer el gasto público. De esta manera, la principal problemática del Estado se reduce a la delimitación de las responsabilidades de ingreso y gasto, los sistemas compensatorios y las funciones macro-económicas.

En este sentido, la doctrina universal reconoce como válida la distribución de competencias de gasto o división tripartita de funciones básicas de la política fiscal propuesta por Musgrave y Musgrave. Estos autores señalan que las funciones de estabilización macro-económica, así como las de redistribución del ingreso deben corresponder al poder nacional o federal, en tanto que la función de provisión de bienes y servicios públicos pueden corresponder tanto a la federación como a los estados, procurando su prestación descentralizada en razón de su mayor eficiencia.

Estos autores proponen también un sistema de distribución de competencias tributarias (principios generales en la asignación impositiva) en el siguiente sentido: centralizar los impuestos progresivos con fines de redistribución (impuestos al ingreso); centralizar las bases impositivas desiguales en diferentes jurisdicciones; centralizar los impuestos sobre los factores de la producción móviles (ingreso de sociedades y activo); descentralizar los impuestos que se enmarcan en el ámbito de residencia del ciudadano (venta minorista, I.V.A. centralizado); y descentralizar en favor de los municipios los impuestos sobre los inmuebles (predial). Los impuestos de uso y derechos, por su parte, pueden establecerse en todos los ámbitos de gobierno.

Las relaciones jurídico financieras intergubernamentales en un Estado Federal pueden presentarse bajo cualquiera de las siguientes modalidades: entre la Federación y sus estados; entre los estados entre sí; o bien, entre los estados y sus municipios. En cualquier caso, la investigación se centra en la primera clase de estas relaciones. Asimismo, estas relaciones pueden presentarse bajo cualquiera de los siguientes tres sistemas: concurrencia, coordinación, o combinados.

Finalmente, es de destacarse la existencia de una tendencia universal hacia la expansión del poder de la Federación frente a sus estados miembros. Esta situación se explica en: el aumento general de las funciones del Estado; la inacción de los estados frente a los grandes problemas nacionales; el uso abusivo de los poderes de policía y de propiedad; los obstáculos a la migración y al comercio interestatal; la trascendencia de algunas cuestiones, como la economía y lo laboral; las recurrentes crisis económicas y políticas; y la supervivencia misma del Estado Nacional.

CAPÍTULO II:

EL FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS ANGLOSAJONES

EL FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS ANGLOSAJONES.

Sumario: 1. - El Federalismo Fiscal en Australia. 1.1. - Antecedentes. 1.2. - Los Poderes Expresos. 1.2.1. - Del Commonwealth. 1.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario del Commonwealth. 1.2.3. - De los Estados. 1.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Estados. 1.2.5. - De las Municipalidades. 1.3. - Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 1.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 2. - El Federalismo Fiscal en Canadá. 2.1. - Antecedentes. 2.2. - Los Poderes Expresos. 2.2.1. - Del Dominio. 2.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario del Dominio. 2.2.3. - De las Provincias. 2.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de las Provincias. 2.2.5. - De las Municipalidades. 2.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 2.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 3. - El Federalismo Fiscal en los Estados Unidos de América. 3.1. Antecedentes. 3.2. - Los Poderes Expresos. 3.2.1. - De la Federación. 3.2.2. - Limitaciones a la Poder Tributario de la Federación. 3.2.3. - De los Estados. 3.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Estados. 3.2.5. - De las Municipalidades. 3.3. - Los Poderes Implícitos. 3.4. - Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 3.5. - Las Relaciones Jurídico-Financieras.

1. EL FEDERALISMO FISCAL EN AUSTRALIA.

1.1 Antecedentes.

Según nos explica la Enciclopedia Encarta 96⁶⁶ los aborígenes fueron los primeros habitantes de Australia. La mayoría de los antropólogos creen que éstos llegaron a la isla-continente por lo menos hace 40 mil años. Pese a ello, y no obstante que posiblemente los pueblos chinos, malasios, indonesios y árabes de la antigüedad pudieron haber desembarcado en Australia antes del año 1000 a. C., al parecer, la parte oeste de Australia permaneció inexplorada hasta el siglo XVIII.

⁶⁶ Encarta 96 Encyclopedia. Microsoft, Inc., Estados Unidos de América, 1996, Versión en disco compacto para computadora personal. T.A.

En los siglos XV al XVII existieron sistemáticos intentos de Portugal y España por encontrar lo que se había dado en llamar la "Terra Australis", hasta entonces sólo parte de la mitología.

El abandono de esta búsqueda por portugueses y españoles permitió a los Países Bajos establecer una ruta comercial entre el Cabo de Buena Esperanza e Indonesia en el siglo XVII. Así, en 1606, el holandés Willem Jansz descubrió Australia.

Impresionados por los viajes de Jansz, los gobernadores holandeses de las colonias del pacífico sur promovieron diversas expediciones. Sin embargo, a pesar de su conocimiento de la isla-continente, al cual denominaron "Nueva Holanda", los holandeses abandonaron sus pretensiones sobre éstos territorios en virtud de que consideraban que tenían poco valor para el comercio.

La primera exploración Británica tuvo lugar entre 1687 y 1688, conducida por el pirata William Dampier, quien desembarcó en el noroeste. La segunda expedición realizada en 1689 a lo largo de la costa occidental derivó en una evaluación poco optimista acerca de la potencialidad de los territorios y consecuentemente, el interés del Imperio sobre la isla declinó considerablemente.

En 1768 el Capitán James Cook realizó una expedición de tres años por el pacífico, la cual incluyó Australia. Cook desembarcó en Botany Bay, sobre la costa oriental, colonizó la región y la nombró Nueva Gales del Sur. Sin embargo, las costas de Australia no fueron exploradas totalmente sino hasta el siglo XIX. Matthew Flinders fue el primero en circunavegar el continente entre 1801 y 1803.

Australia era considerada como una tierra remota y poco atractiva para el comercio europeo. El interés en ella, al menos en principio, se derivaría del valor social y estratégico que le asignaría el Imperio Británico.

Entre 1820 y 1880 Australia experimentó diversos procesos que vendrían a conformar su sociedad. Destaca desde luego su crecimiento poblacional, el establecimiento de nuevas colonias a lo largo de la isla, la colonización de las costas, la expansión de las ovejas en el interior del continente y el descubrimiento de oro y otros minerales importantes en 1851.

En la década de 1840, la política de libre comercio en el Imperio vino a fortalecer la autonomía de las colonias australianas. Así, en 1850 las colonias australianas recibieron nuevas constituciones. Con ello, las colonias se dieron consejos legislativos, donde las dos terceras partes de sus miembros eran electos.

Las cuatro colonias existentes, Nueva Gales del Sur, Tasmania, Victoria y Australia del Sur, reformaron su sistema de gobierno y ganaron control sobre sus territorios internos. Los nuevos sistemas de gobierno adjudicaron el poder a un Gabinete o Consejo de Ministros responsable ante sus Parlamentos.

A pesar de ello, la creación de la Confederación de las Colonias Australianas llegó tarde y sin la exhibición del nacionalismo que caracterizó a movimientos similares en otras partes.

La idea de la unificación surgió hacia 1847 a raíz de las propuestas de Earl Grey, en ese momento secretario de colonias de Gran Bretaña. En la década de 1850, John Dunmore Lang, un clérigo presbiteriano escocés de Nueva Gales del Sur, formó la Liga Australiana para hacer campaña a favor de la unificación australiana.

En 1883, Queensland, anticipándose a los alemanes, reclamó Papúa, en Nueva Guinea. Las colonias australianas crearon un Consejo Federal en 1885; el rechazo de Nueva Gales del Sur a tomar parte en él significó que el consejo era poco más que un fórum de debate sin poder ejecutivo.

Nueva Gales del Sur empezó el movimiento para sustituir el Consejo Federal en 1889, año en que su primer ministro, sir Henry Parkes, anunció que la colonia apoyaría la forma federal. El Parlamento aprobó en 1900 la Commonwealth de Australia; el 1 de enero de 1901 se hizo efectiva.

La Constitución federal reflejaba ambas prácticas, la británica y la americana; es decir, se estableció un gobierno parlamentario, con gabinetes encargados de una legislatura bicameral, aunque el gobierno federal sólo tenía poderes delegados concretos. La nueva Cámara de Representantes, al igual que su homónima británica, se basaba en la representación popular, pero el nuevo Senado, al igual que el modelo americano, mantenía la representación de las colonias, ahora estados.

Con la I Guerra Mundial, más que con la federación, se inició la transformación de Australia a partir de un grupo de seis colonias unidas en un solo estado consciente de su nueva identidad.

En el siglo XX, la historia de Australia se ha centrado en la consolidación de un gobierno y una cultura nacionales. Por esto, desde el inicio del siglo, los gobiernos del Estado Libre Asociado establecieron rápidamente aranceles para proteger el desarrollo económico interno.

Durante la primera y segunda guerras mundiales la vida australiana sufrió una importante transformación fortaleciendo la unidad de las seis Colonias con base en su identidad histórica y estratégica. En respuesta a los requerimientos de los aliados, Australia envió efectivos que tomaron parte en algunas de las batallas más sangrientas. Incluso, al final de la primera guerra, Australia adquirió la colonia alemana de Nueva Guinea como un territorio sujeto a protectorado.

La Constitución Australiana de 1901 no ha sido modificada substancialmente, de manera que, actualmente, la cabeza del Estado es el

soberano Británico y la cabeza del gobierno es el Primer Ministro Australiano, quien es responsable ante el Parlamento Australiano.

Formalmente, la autoridad administrativa se adjudica al Gobernador General, nombrado por el Monarca Británico en consulta con el Primer Ministro australiano. El Gobernador General realiza actos únicamente a través del Consejo Administrativo o Gabinete, el cual comprende a todos los Ministros de Estado. De esta manera, la política federal en realidad es determinada por el Gabinete, que es presidido por el Primer Ministro, quien es la cabeza del partido mayoritario en el Parlamento.

El Soberano Británico, está representado por un Gobernador en cada Estado y los asuntos gubernamentales son manejados por sus respectivos Gabinetes y Primeros Ministros.

"La nota más característica de la evolución del federalismo australiano es sin duda el proceso creciente de centralización, que ha supuesto una paulatina transferencia de poder desde los estados miembros hacia el gobierno Federal. Este proceso tuvo sus orígenes en las dificultades fiscales de los estados durante la década de los 30, y se agudiza con los posteriores..."

Como contrapartida al hecho de que el gobierno central retuviera esta importantísima fuente de ingresos, se establecieron una serie de subvenciones, generales y condicionadas, que caracteriza el sistema de federalismo fiscal australiano actual. En líneas generales, puede afirmarse que este modelo (con una reforma parcial en 1959) impera hasta 1976, en el que se articula un sistema de subvenciones generales bajo la forma de participación en impuestos, basado en las ideas del llamado <<Nuevo Federalismo>>, impulsado por el gobierno Fraser. Paralelamente, el dilatado proceso de ir sustituyendo impuestos estatales por subvenciones generales, fue acompañado de un crecimiento importante de las subvenciones específicas..."⁶⁷

El 2 de marzo de 1986, la Reina Isabel II firmó en Canberra el Acta de Australia, por virtud de la cual se establece la autonomía legislativa y judicial de Australia, ya que hasta entonces cualquier resolución judicial o legislativa, en última instancia, correspondía al Reino Unido. Asimismo, en Febrero de 1998 tuvo verificativo una convención constitucional que aprobó que Australia sea convertida

Junio de 1997
Embajada de
http://www.austlii.
GIMÉNEZ / AN

en una República Federal, para lo cual previamente deberá tener verificativo en 1999 un referéndum que convalide esta decisión, con lo cual, de resultar favorable la consulta al pueblo, Australia se convertiría en una República el 1º de Enero del 2001⁶⁸.

1.2 Los Poderes Expresos.

"Aunque la Constitución Australiana confiere a los gobiernos federales y estatales competencias concurrentes sobre todos los impuestos, excepto el de aduanas y los impuestos especiales, reservados al gobierno federal, este último ha monopolizado de hecho todos los impuestos sobre la renta de sociedades y personas físicas desde la II Guerra Mundial, mientras que una serie de decisiones judiciales han ido excluyendo en la práctica a los gobiernos estatales y locales del control de todo tipo de impuestos sobre las ventas, basándose en que cualquier impuesto sobre la producción o distribución de bienes es un impuesto específico."⁶⁹

1.2.1 Del Commonwealth.

La Constitución Australiana confiere expresamente plenos poderes impositivos al Gobierno Federal, en su artículo 51 fracciones (i) y (ii) mediante la fórmula de conferir al Parlamento del Commonwealth el poder para hacer las leyes para la paz, el orden, y el buen gobierno con respecto al comercio con otros países y entre sus Estados, así como en materia de impuestos.

Así mismo, el artículo 90 establece que será exclusivo el poder del Parlamento Federal para imponer derechos de aduanas y a los consumos, y para otorgar subsidios sobre la producción o exportación de mercaderías.

De igual manera, establece que las leyes de los diferentes Estados que impongan derechos de aduana o a los consumos, o que ofrezcan subsidios sobre

⁶⁷ GIMÉNEZ Montero, Antonio., "Realidad Fiscal, Participaciones y Transformación de Alemania, Canadá, Estados Unidos de América y Suiza", en Trimestre Fiscal, México, Año 98, No. 58, Abril-Junio de 1997, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 298

⁶⁸Embajada de Australia en Washington, D.C., E.U.A., página en Internet <http://www.austemb.org/sysgov.htm>

⁶⁹ GIMÉNEZ, Antonio., Op. Cit., p.299

la producción o exportación de mercaderías, dejarán de tener efecto con el establecimiento del Commonwealth.

Adicionalmente, el artículo 69 establece que los departamentos de aduana y de impuestos internos pertenecientes a cada Estado serán transferidos al Commonwealth. Asimismo, según el artículo 86, al establecerse el Commonwealth, la recaudación y el control de los derechos aduaneros y de los impuestos internos, así como del pago de las subvenciones pasarán a éste.

A parte de lo anterior la Constitución Australiana no prevé en lo general, una separación de fuentes impositivas entre los diferentes ámbitos de gobierno, sino que existe una situación constitucional de predominio federal absoluto.

Los principales impuestos federales en Australia son los impuestos sobre la renta de las personas y sociedades, aduanas e impuestos especiales (incluyendo los gravámenes sobre los crudos, altamente productivos, y el gas líquido obtenido del petróleo), un impuesto parcial sobre las ventas en fase mayorista, y una exacción por seguro de enfermedad.

1.2.2 Limitaciones al Poder Tributario del Commonwealth.

"... Hay solamente dos restricciones: el Commonwealth no puede hacer diferenciaciones entre los estados o partes de los mismos, y no pueden gravar sus propiedades. A parte de esto, el poder federal es completo. No se hace mención, en ninguna parte del documento, de poderes impositivos reservados exclusivamente a los Estados, o de fuentes impositivas prohibidas al Commonwealth. Con excepción del monopolio aduanero conferido generalmente al gobierno central y del monopolio federal sobre los impuestos a los consumos, no se menciona ningún tipo determinado de impuesto. Hasta la segunda guerra mundial, estas dos fuentes de ingresos representaban el 80 por ciento de los ingresos del Commonwealth, y el 20 por ciento restante proviene de los impuestos federales a los réditos adoptados a partir de la primera guerra mundial".⁷⁰

En efecto, el Artículo 51 de la Constitución Australiana establece que el Parlamento tiene facultades para hacer las leyes para la paz, el orden y el buen

⁷⁰ BOWIE y FRIEDRICH, *Op. Cit.*, pp. 436-437

gobierno del Commonwealth en materia de Tributación, siempre que ello no importe discriminación para algunos Estados o para algunas partes de los Estados.

Así mismo, el artículo 114 nos dice que el Commonwealth no podrá establecer tributos sobre las propiedades de los Estados.

Finalmente, la Constitución de Australia no presenta disposiciones expresas sobre la uniformidad aduanera y la legislación financiera federal, en gran parte porque el Gobierno Federal debía subsistir originalmente, principalmente de los ingresos aduaneros, y su Constitución establece que el país debe considerarse como si tuviera un carácter unitario en lo que respecta al avalúo aduanero.

1.2.3 De los Estados.

En términos de lo dispuesto por los artículos 113 y 114 Constitucionales, los Estados pueden establecer los siguientes gravámenes:

a) Para la ejecución de las leyes de inspección de un Estado en materia de importaciones, exportaciones o mercaderías que entren o salgan del Estado.

b) Sobre el uso, consumo, venta o almacenaje de licores fermentados destilados u otros embriagantes que entren al Estado o permanezcan en él.

Fuera de lo comentado, no existen otras disposiciones en la Constitución Australiana que establezcan atribuciones impositivas expresas para los Estados. Sin embargo, los principales impuestos estatales son el impuesto sobre nóminas, los derechos del timbre, los impuestos sobre el juego, sobre la tierra, sobre los vehículos, exacciones sobre sociedades estatutarias y los llamados impuestos y franquicias (o licencias) sobre derivados del petróleo, gas, bebidas alcohólicas y

tabaco. Los ingresos correspondientes a regalías también son importantes. El único impuesto local es el impuesto sobre tierras, mejoradas o no. Descontando éste, no existen impuestos significativos sobre el capital, al haberse abolido los derechos de herencia tanto por el gobierno federal como por el estatal y estar en gran medida exentas de impuestos las ganancias de capital.

Así mismo:

"Desde 1978 los estados pueden establecer recargos sobre la imposición de la renta, que serían recaudados por el gobierno federal en su nombre. No obstante, debido a que este último no ha dejado espacio impositivo libre (ni siquiera mediante la reducción de sus propios tipos impositivos) y a causa también del nivel que han alcanzado las llamadas transferencias de participación en impuestos a favor de los estados, ningún estado ha aplicado tales recargos hasta el momento."⁷¹

1.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.

De acuerdo con el artículo 114 Constitucional, un Estado no puede imponer, sin el consentimiento del Commonwealth, ningún impuesto sobre cualquier clase de propiedad perteneciente al Commonwealth.

En cuanto a las restricciones constitucionales a la imposición estatal directa; Ricardo Rocha Mendoza nos dice:

"Los poderes impositivos o el mecanismo de las transferencias deben proveer adecuadamente a las necesidades base de cada nivel (sic) de gobierno, dejando a los gobiernos en lo individual tanto los medios para y la responsabilidad de financiar incrementos marginales en el gasto de acuerdo con sus propias valoraciones de las necesidades cambiantes."⁷²

⁷¹ GIMÉNEZ Montero, *Op. Cit.*, p. 300

⁷² ROCHA Mendoza, Ricardo. "Federalismo Fiscal Comparado: Canadá, Estados Unidos, Suiza y Australia." *Revista INDETEC*. México, 2a. Época, Año 13, No. 64, Marzo -Abril, 1990, pp. 37-38

1.2.5 De las Municipalidades.

Aunque las municipalidades no están contempladas en la Constitución australiana, éstas fueron establecidas bajo las constituciones estatales o territoriales.

Los municipios son administrados por los consejos. Los representantes votados escogen a un líder llamado Presidente o Edil quien asume el cargo en las reuniones de Consejo y le representa. Así mismo, para hacerse más eficientes, los consejos locales se han reestructurado reduciendo su número de 910 en 1992 a 775 en 1995. Actualmente, otros estados están revisando sus estructuras de gobiernos locales y se espera que pronto operen más fusiones.

Las municipalidades son autosuficientes ante el gobierno federal y ante sus estados. Su principal fuente de ingresos lo constituyen las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"En promedio, el 15.5% del ingreso requerido por el gobierno local proviene de participaciones del Commonwealth y 6.5% del gobierno estatal. El propósito general de asistencia financiera de las participaciones del Commonwealth no está atado, lo que permite a los consejos decidir como gastarlo...."

Los gobiernos estatales y el Gobierno del Commonwealth también proveen participaciones atadas donde se le exige al consejo gastar el dinero en actividades específicas..."⁷³

"En promedio, los gobiernos locales recaudan 78% de ingresos propios del total de ingresos..."

El principal impuesto recaudado por el gobierno municipal son las tarifas que son ajustadas anualmente sobre el valor de las propiedades en el municipio. En algunos

⁷³ BLAKE, Alex. "El Rol del Gobierno Local en Australia", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Los Gobiernos Locales en la Perspectiva internacional. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 53, p. 82

casos, el impuesto puede incluir cargos variables o fijos por propiedad, por servicios como agua o alcantarillado.⁷⁴

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Australiano

COMMONWEALTH	ESTADOS	MUNICIPALIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Personas; • Sociedades; • Aduanas; • Impuestos especiales; • Impuesto parcial sobre las ventas en fase mayorista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre nóminas; • Timbre; • Sobre el juego; • Sobre sociedades estatutarias; • Petróleo y gas; • Bebidas alcohólicas; • Tabacos; • Sobre los Vehículos de motor; • Participaciones federales; • Sobretasas en Renta (Suspendido en virtud de la coordinación fiscal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre Tierras.

Fuente: Elaborado con base en BLAKE, Alex, Op. Cit., p. 82; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., pp. 436-437; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 299-300; y ROCHA, Ricardo, Op. Cit., pp.37-38

1.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

"Aparte de este alto grado de centralización y su notoria dependencia de la imposición sobre la renta (aproximadamente el 50% de todos los impuestos) la característica principal del sistema impositivo australiano es su clara evolución hacia un sistema de separación de impuestos. A pesar de que..., los gobiernos estatales y federal tienen competencias concurrentes sobre todos los impuestos excepto aduanas e impuestos especiales, las únicas bases imponibles sobre la que ambos niveles (sic) aplican gravámenes son las transacciones bancarias, de poca importancia relativa. Los gobiernos estatales y locales tienen impuestos sobre la tierra, pero incluso en este caso el gobierno estatal libera del pago de impuesto a la mayor parte de la tierra residencial y rural."⁷⁵

Es por ello que, mientras que en la vertiente del gasto el gobierno federal posee el 52,9 por ciento y los estados el 40,4; en la vertiente de los ingresos la situación es muy diferente, ya que el gobierno federal percibe el 81,1 por ciento y los gobiernos estatales el 15,3.⁷⁶

⁷⁴ BLAKE, Alex. Idem.

⁷⁵ GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 300

⁷⁶ Idem.

El Federalismo Fiscal en Australia

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DEL COMMONWEALTH	<ul style="list-style-type: none"> • Plenos poderes impositivos (51 fracciones i y i), a partir del poder para hacer las leyes para la paz, el orden y el buen gobierno; • Poder exclusivo en materia de derechos de aduanas y a los consumos (90).
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Amplios poderes impositivos, a partir de que no existen grandes limitaciones al poder de los estados; • Gravamen para inspección en materia de Importaciones y Exportaciones del Estado (113); • Uso, consumo, venta o almacenaje de licores fermentados destilados u otros embriagantes (114).
DE LAS MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstas en la Constitución.
LIMITACIONES DEL COMMONWEALTH	<ul style="list-style-type: none"> • No puede hacer diferenciaciones entre Estados o partes de los mismos (51); • No puede gravar la propiedad de los Estados (114)
LIMITACIONES DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • No puede gravar la propiedad de la Federación (114);
LIMITACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstas en la Constitución.
PODERES CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una concurrencia generalizada y, consecuentemente, una múltiple tributación.

Fuente: Elaborado con base en BLAKE, Alex, Op. Cit., p. 82; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., pp. 436-437; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 299-300; y ROCHA, Ricardo, Op. Cit., pp. 37-38.

1.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

Como señalamos en el punto 1.1, el federalismo australiano ha seguido un camino continuo hacia la centralización, tanto desde la perspectiva constitucional, en que el poder residente de los estados sufre una transición gradual hacia una centralización, como en el caso de los convenios fiscales.

De esta manera, desde el establecimiento del Commonwealth de Australia en 1901, se concedieron una serie de transferencias especiales temporales hasta llegar a 1910 al establecimiento de un sistema de transferencias federales uniforme per capita, además de la existencia de transferencias especiales para los estados más pobres (Australia Occidental y Tasmania).

Así mismo, el proceso de sustitución de las contribuciones estatales por transferencias generales fue complementado y reforzado por el crecimiento paralelo de las transferencias de propósito específico.

En 1927, se reemplazó el sistema de transferencias per capita por un sistema de transferencias parcialmente fijas en monto y distribuidas en las mismas proporciones. En esta misma época, el gobierno federal asumió las deudas estatales y dio paso a un proceso para establecer el control central del endeudamiento estatal a través de un Consejo de Crédito. No obstante, al final de la Primera Guerra Mundial, fue necesario establecer un sistema de transferencias especiales, hasta la creación, por el gobierno federal en 1933, de la Comisión de Subvenciones de la Comunidad, a fin de establecer un sistema de asistencia sobre una base más regular.

Así mismo, durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno federal asume el control del Impuesto sobre la Renta, estableciendo un sistema de transferencias de carácter resarcitorio, el cual se convirtió en el principal soporte de las finanzas públicas estatales.

En efecto, en 1942, el Commonwealth impuso contribuciones sobre los ingresos tan altas que excluyeron las de los Estados, pero a cambio les otorgó subsidios bajo la condición de que suspendieran sus propios impuestos a la renta. La Corte Superior sostuvo estas medidas en varios fallos que revelaron claramente que estos mismos procedimientos se considerarían constitucionales con respecto a otras clases de tributos, siempre que se respetaran las restricciones de no hacer discriminaciones y de no gravar la propiedad estadual.

Desde entonces:

"Australia, ... posee un sistema institucional amplio que le permite coordinar la política fiscal del gobierno central con las de los seis gobiernos estaduales. Algunos entendidos opinan que la coordinación financiera ha alcanzado tal punto en Australia que pone en peligro el federalismo propiamente dicho. En los aspectos más importantes de las finanzas públicas, puede decirse que los Estados se hallan casi completamente a merced de los poderes plenarios del Dominio en materia de impuesto y subsidios..."⁷⁷

La

no obstante

⁷⁷ BOWIE y FRIEDRICH, Op. Cit., p. 459

En 1959 se creó el Sistema de Subvenciones de Asistencia Financiera, el cual estuvo en vigor hasta 1976, año en que fue reemplazado por las Subvenciones de Participaciones en Impuestos bajo el Nuevo Federalismo Australiano.

Y es debido al centralismo antes citado que el desequilibrio de las finanzas públicas persiste en Australia.

"Uno de los principales problemas que se presentan en las finanzas públicas de la federación australiana es la desigualdad entre los poderes tributarios y las responsabilidades de gasto que tiene asignada cada nivel (sic) de gobierno, ya que por un lado, los ingresos del gobierno federal presentan una tasa de crecimiento más rápida que la de los ingresos de los estados, y por otro, el costo de los servicios que deben proporcionar los estados presentan una tasa de crecimiento más acelerada que la del costo de los servicios que presta el Gobierno de la Comunidad..."

El Gobierno de la Comunidad ejerce, sin embargo, una fuerte influencia en las áreas de responsabilidad estatal, a través del otorgamiento de transferencias condicionadas...

Los gobiernos estatales y locales son responsables del 50% del total del gasto público y recaudan menos del 20% de los ingresos."⁷⁸

En cuanto a la administración tributaria, la Constitución permite al Gobierno Federal hacer uso de las agencias administrativas de los Estados, y viceversa. Hasta el establecimiento del Plan de Impuestos Uniformes de 1943, tanto los impuestos a la renta de los Estados como los de la Federación eran recaudados por el Commonwealth, en cinco de los seis Estados confederados. En el sexto - Australia Occidental- el Estado empleaba funcionarios federales para la administración de todo su sistema fiscal.

Ahora bien, regresando al tema de las subvenciones, la Constitución Australiana tiene dos secciones que son aplicables a lo que nos ocupa. El Commonwealth está facultado por un período de diez años, y hasta que el Parlamento disponga otra cosa, a prestar ayuda financiera a los Estados bajo las condiciones y términos que el Parlamento determine. Como anteriormente señalamos, como parte de las condiciones establecidas por esta disposición, el

Parlamento sancionó una Ley, en 1933, estableciendo una Comisión de Subsidios del Commonwealth para que realizara estudios sobre las finanzas de los Estados e hiciera las recomendaciones correspondientes para extender o denegar la ayuda requerida por los Estados. Sus poderes incluyen el derecho de revisar los sistemas impositivos de los Estados y hacer las recomendaciones pertinentes a sus parlamentos o al Parlamento del Commonwealth.

Los poderes de la Comisión de Subsidios, revelan que el Commonwealth posee plenos poderes fiscales. Incluso, como señalamos, dentro de ciertos límites razonables, puede prácticamente obligar a que los Estados adopten cualquier sistema impositivo que el Gobierno Federal considere conveniente.

Así mismo, existen los llamados "convenios financieros" entre la Federación y los Estados, los cuales establecen las participaciones federales o transferencias de participación de impuestos.

"Tratándose de las participaciones federales a los Estados en materia del impuesto sobre la renta, el gobierno de la Comunidad (federal) debe retener un control efectivo sobre la política económica nacional en el campo del desarrollo económico, la estabilización fiscal y la distribución interpersonal de la renta y la riqueza, dejando a los Estados la responsabilidad de asegurar un uso eficiente de los recursos en la provisión de los servicios públicos..."⁷⁹

"A pesar de su nombre, las transferencias de participación en impuestos a favor de los estados no han dado pie a una verdadera participación de los estados en la determinación de los rendimientos tributarios, sin que hayan podido influir significativamente, o incluso determinar, las cantidades en el ámbito federal, que a partir de 1985 han pasado a denominarse transferencias de asistencia financiera.

*En general, puede decirse que el funcionamiento del federalismo australiano viene caracterizado por la existencia de convenios financieros entre el gobierno central y los gobiernos estatales, en los que básicamente se establecen las participaciones relativas en los diferentes impuestos, y la distribución de las subvenciones."*⁸⁰

⁷⁸ ORTIZ Ruiz, Miguel. "Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Australiano", *Revista Indetec*, México, No. 104, Marzo-Abril 1997, pp. 110-111

⁷⁹ ROCHA Mendoza, *Op. Cit.*, p. 37

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Australiano

- ⇒ Transferencias especiales temporales (1901-1910);
- ⇒ Transferencias federales uniformes per capita y transferencias especiales para los estados más pobres (1910);
- ⇒ Sistema de transferencias parcialmente fijas en monto y distribuidas en las mismas proporciones (1927);
- ⇒ Comisión de Subsidios del Commonwealth (1933): puede hacer recomendaciones sobre los sistemas impositivos estatales;
- ⇒ Existe coordinación fiscal desde la Segunda Guerra Mundial: Plan de Impuestos Uniformes (desde 1942);
- ⇒ Sistema de Subvenciones de Asistencia Financiera (1959-1976);
- ⇒ 1976: Nuevo Federalismo Australiano (Subvenciones y Participaciones en impuestos);
- ⇒ Actualmente operan los Convenios Financieros: transferencias de asistencia financiera desde 1985 (participaciones, fundamentalmente en renta).

Fuente Elaborado con base en BLAKE, Alex, Op. Cit., p. 82; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., pp. 436-437; GIMÉNEZ Montero Op. Cit., p. 299-300; y ROCHA, Ricardo, Op. Cit., pp. 37-38.

2. EL FEDERALISMO FISCAL EN CANADÁ.

2.1 Antecedentes.

De acuerdo con lo explicado por Agustín Ruíz Robledo⁸¹, en el siglo XVI llegarían Jacques Cartier y los suyos únicamente para tomar posesión del territorio en nombre del rey francés, pero no fue sino a principios del siglo XVII que comienza el establecimiento de los colonos franceses que fundaron Nueva Francia. El siglo y medio siguiente se iría en la lucha entre Gran Bretaña y Francia por controlar América del Norte, con la victoria final para la primera, que pasó a dominar casi todo el territorio americano de Francia por el Tratado de París de 1763.

La satisfacción francófona con el régimen inglés explica que Quebec no se sumase al levantamiento de las 13 colonias americanas del sur, a la postre los Estados Unidos de América, contra Gran Bretaña. Incluso, las simpatías que los independentistas norteamericanos habían levantado entre algunos Canadienses desaparecieron tras la inoportuna invasión de Canadá que aquellos hicieron en 1775.

La revolución americana provocó la emigración de más de 40 mil leales a la corona británica a los territorios Canadienses y los roces entre antiguos y nuevos habitantes fueron tan continuos que terminaron afectando la organización política de las dos colonias. De esta manera, de Nueva Escocia se separó el territorio controlado por los leales, Nueva Brunswick en 1784 y Quebec fue dividido en el Alto y el Bajo Canadá en 1791.

En realidad, Canadá se fue separando lentamente de la Gran Bretaña mediante un *continuum* de leyes y comportamientos que hacen muy difícil precisar

⁸¹ RUIZ Robledo, Agustín. Bibliografía de Derecho Constitucional Canadiense. Selección y Estudio Preliminar. Universidad de la Laguna, España, 1993, p. 15

el momento en el que adquiere las características que la teoría exige para identificar a un Estado.

"Con algunos altibajos⁸², de los que la guerra contra los Estados Unidos en 1812, la fracasada insurrección de 1837 y la creación de la Provincia Unida de Canadá en 1841 son los momentos más relevantes, el sistema político fue evolucionando hacia el autogobierno local y la democracia. Al mismo tiempo, y no sin crisis, las colonias británicas fueron desarrollando su economía, muy especialmente en la década de 1850 cuando comienza a introducirse el ferrocarril. Precisamente, el gran esfuerzo económico que suponía su construcción hizo que las colonias pensasen en la necesidad de unirse. Aunado a ello, hubo otras dos razones que les convencieron: cierto miedo frente al imperialismo estadounidense, que pocos años antes se había anexo Texas y California y la necesidad de resolver el conflicto entre francófonos y anglófonos en la Provincia Unida".

En 1864 se celebraron diversas reuniones entre los líderes de las colonias para unirse. Tras diversas vicisitudes, entre las que destacan la ausencia final de Terranova y de la Isla del Príncipe Eduardo, las tres colonias restantes, Nueva Escocia, Nueva Brunswick y Canadá (Ontario y Quebec) formaron lo que popularmente se conoció como "la Confederación" y legalmente como el "Dominio" del Canadá.

El pacto entre los Padres de la Confederación tomó cuerpo legal en la Ley del parlamento inglés sobre la Norteamérica Británica, todavía hoy vigente bajo el nombre de Ley constitucional de 1867. Esta ley reconoció a las provincias, dividió la Provincia Unida del Canadá en Ontario y Quebec para que francófonos y anglófonos pudieran autogobernarse y creó un gobierno central.

"Al instaurar este gobierno central, Mc Donald, Cartier y los demás padres fundadores debían resolver dos problemas básicos: su organización interna y su relación con los gobiernos provinciales. Para la primera cuestión eligieron, sin muchas dudas, el modelo parlamentario de gobierno, que les era bien conocido por ser el aplicado en las colonias y la Gran Bretaña. Otra cosa era la segunda, la relación entre los gobiernos, donde el único modelo que tenían era el de Estados Unidos, ejemplo que no parecía muy tentador debido a la guerra de secesión.

Como la crisis de los Estados Unidos se presentaba a los ojos de los padres de la Confederación como un problema derivado en gran medida del excesivo poder de los estados miembros, pensaron instaurar en Canadá un gobierno central fuerte. Por eso, la Ley constitucional de 1867 se mostró generosa con Ottawa y le otorgó un

⁸² Idem, p. 17

*poder general para elaborar toda clase de leyes para conservar la paz, el orden y el buen gobierno del Canadá siempre que se tratase de asuntos que no fueran de la competencia exclusiva de las Provincias*⁸³

Las características del federalismo canadiense se entienden en su propia conformación étnica. En este sentido, los anglófonos procuraron un gobierno unitario similar al británico, pero sacrificaron su visión en aras de obtener la aceptación de las provincias francófonas.

Esta mezcla de federalismo y gabinete parlamentario al estilo británico resultó, en su momento, una importante innovación política.

"Tres factores institucionales han contribuido a la particularidad del papel desempeñado por las provincias canadienses y el carácter específicamente conflictivo de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema federal canadiense.

*Es probable que el más crucial de los tres sea la innovación canadiense, copiada en varias federaciones más como Australia, Alemania e India, la cual combina la institución de los gabinetes parlamentarios, derivados de nuestra herencia británica y nuestro propio colonialismo, con el federalismo. Nuestras instituciones orientadas hacia el poder ejecutivo han afectado el carácter de las relaciones intergubernamentales dentro de ambos niveles (sic) de gobierno y los procesos para generar la cohesión nacional. El Federalismo Ejecutivo, como se ha dado en llamarlo, ha dominado la escena política canadiense y ha tenido como resultado relaciones intergubernamentales que a menudo operan en una forma muy similar a la diplomacia internacional."*⁸⁴

En los Estados Unidos la Constitución otorga los poderes residuales a sus estados miembros. En Canadá los dio al gobierno federal con la frase "paz, orden y buen gobierno". Sin embargo, a través de los años, las decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos fortalecieron la forma federal de gobierno. En tanto que, en Canadá, las decisiones de la Corte debilitaron a la Federación.⁸⁵

Los constituyentes canadienses no adoptaron tres características principales del sistema americano: 1. Una fórmula de enmienda. 2. Un acta de

⁸³ RUIZ Agustín, *Op. Cit.*, pp. 18 y 19

⁸⁴ WATTS, Ronald L., en *Canadá en Transición*, México, Coordinadoras Teresa Gutiérrez H. y Mónica Vereá, UNAM, Centro de Estudios sobre América del Norte, 1994, pp. 57-58

⁸⁵ *Idem*, p.22

derechos, y 3. Un senado elegido. Estas omisiones generaron una interesante problemática jurídico-política que no fue resuelta sino hasta 1982, a la cual nos referiremos más adelante.

La distribución de poderes fue favorable al Estado central, al que se le otorgaba el poder residual, mientras que se reducía el ámbito de actuación de las provincias, que sólo tendrían poderes de atribución, es decir, únicamente podrían actuar en los asuntos que expresamente se le atribuyen en la Ley Constitucional.

Si a ello se le atribuyen tres importantes competencias del gobierno central: anular las leyes provinciales; designar un Teniente-Gobernador en cada provincia con derecho de veto sobre la legislación de ésta, y nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de las provincias, no debe extrañarnos que la doctrina haya dudado que Canadá fuese un auténtico estado federal.

Sin embargo:

"... el modelo institucional adoptado por los padres de la Confederación fue, en su momento, muy acertado. Tomemos por ejemplo, la relación de Canadá con Gran Bretaña y pensemos que hubiera pasado si se hubiera preferido la pura y simple independencia: aunque la teoría podría afirmar que Canadá era un estado soberano, ¿no habría caído irremisiblemente en los brazos del gigante del sur, como le ha pasado a otros Estados americanos mucho más libres sobre la hoja de papel --por no utilizar la terminología de Lasalle-- de la Constitución?"⁸⁶

Las provincias mantenían el control de las cuestiones esenciales para la supervivencia como pueblos distintos (de franceses e ingleses) y que estaban convirtiendo en imposible la convivencia bajo la misma ley: la educación y la regulación de la propiedad y los derechos civiles. De esta forma, cada provincia tenía el control sobre la cultura propia y sobre el derecho civil, el sector del ordenamiento jurídico más importante de aquella época y en el que chocaban irremediabilmente las concepciones del "common law" inglés con las del derecho civil francés.

Incluso se atribuían competencias a las provincias en agricultura, el sector dominante en la economía de Quebec, y emigración, determinante para mantener la estructura poblacional francesa o inglesa, si bien eran competencias concurrentes. Por si ello fuera poco, se declaraban idiomas oficiales tanto el inglés como el francés y se garantizaban los derechos adquiridos de las escuelas católicas en todo el territorio nacional.

El veto sobre las leyes provinciales, se fue usando cada vez menos, hasta extinguirse lánguidamente a principios de siglo. Y la tensión continua entre la Federación y las Provincias, se ha resuelto con una jurisprudencia favorable a los poderes provinciales tanto, en un primer momento, por el Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona hasta 1949 y posteriormente, por el Tribunal Supremo de Canadá.

Adicionalmente, en el caso de Canadá, la tensión que todo federalismo sufre entre los poderes centrales y los autónomos se ve reforzada por el problema quebequés.

“La Ley Constitucional de 1867 supo resolver ese problema en su época, dando un efectivo margen de autonomía a Quebec e integrando a muchos de sus líderes en el gobierno nacional. Sin embargo, el sistema político que creó quizás no siempre estuvo a la altura de las circunstancias, o simplemente las diferencias entre francófonos y anglófonos eran tan inmensas que era imposible el pacto. Así hubo grandes cuestiones políticas que separaron a ambas comunidades y la decisión final siempre fue la querida por el Canadá inglés: como la ejecución en 1885 de Louis Riel, el líder de la rebelión de los Metis, o la participación --con reclutamiento forzoso-- en las dos guerras mundiales.”⁸⁷

Estas derrotas políticas unidas a cierto sentimiento de ser los parientes pobres del Canadá, dado su inferior grado de desarrollo, fueron creando lentamente una conciencia nacional en Quebec.

La inadecuada distribución de competencias y el nacionalismo francés, hacían que las pequeñas reformas de la Ley de Norteamérica Británica de 1867

⁸⁶ RUÍZ, Agustín. Op. Cit., p. 20

no fuesen suficientes y se plantease como algo ineludible una revisión profunda de la forma de Estado federal. Pero para eso era necesario resolver previamente la cuestión del procedimiento de reforma de la Constitución canadiense, ya que, como anteriormente indicamos, la Ley de 1867 guardaba silencio sobre la cuestión, de tal manera que sus reformas las hacía el Parlamento Británico a propuesta del Dominio. Incluso, el Estatuto de Westminster de 1931, por el que Gran Bretaña renuncia a los poderes que tenía sobre los "Dominios Imperiales", excepciona a la ley canadiense.

La Federación y las Provincias intentaron repetidamente buscar una "Fórmula de Enmienda" admisible para todos, sin éxito, ya que las distintas propuestas gubernamentales parecían insuficientes a varias Provincias. Quebec en especial, que exigía contar con derecho de veto, en razón de ser una Provincia fundadora y en virtud de que la mayoría de las Provincias canadienses, exceptuando a Ontario, habían sido creadas como contrapeso a la cultura francófona. Aunado a ello, las Provincias buscaban mayores poderes legislativos.

Las decisiones del Consejo Privado de la Corona en favor de la jurisdicción provincial, junto con la habilidad y la astucia política de Oliver Mowat, Premier de Ontario, contribuyeron a que "la teoría del pacto entre provincias de la confederación" se elevara a primer principio en la solución de problemas constitucionales.

"Ante la ausencia de una fórmula de enmienda como recurso para resolver problemas, los dirigentes provinciales buscaron reinterpretar la fundación de Canadá en 1867 como el resultado de un pacto entre provincias, y aprovecharlo como recurso o fórmula para transformar la naturaleza y el funcionamiento de la Confederación..."⁸⁶

A fines de la primera Guerra Mundial llegó a resultar sumamente difícil para el gobierno federal ignorar o pasar por alto las demandas de las provincias en materia constitucional. Todas estas cuestiones se afirmaron en la Conferencia

⁸⁷ Idem, p. 24

⁸⁸ SABETTI, Filippo., *Op. Cit.*, pp. 182-183

Provincial del Dominio de 1927. El gobierno federal reconoció que las provincias debían ser consultadas sobre la fórmula para enmendar el Acta de la América Británica del Norte.

Durante la Gran Depresión de los años treinta, el federalismo canadiense vivió esta situación profundamente irónica; tuvo regímenes federales que se oponían a la política del Estado de Bienestar, mientras que primeros ministros provinciales, populistas y carismáticos que sí deseaban esa intervención tenían en su favor las facultades constitucionales, pero carecían de fondos suficientes.

"En un principio y hasta los años sesenta, la solución de los problemas giró en torno de lo que se conoció como enfoque por categorías. En la enmienda constitucional adoptada en 1927 y perfeccionada en las negociaciones de 1935-1936, los preceptos constitucionales se dividieron en cuatro categorías: el Parlamento enmendaría los que afectaran exclusivamente al Dominio; 2) los que afectaran al Dominio y a algunas Provincias, pero no a todas, se enmendarían a través del consentimiento de las partes interesadas; 3) los que afectaran a los derechos fundamentales, como el derecho civil y las situaciones lingüística y educacional en Quebec, requerirían la aprobación unánime del Parlamento y de todos los legisladores provinciales, y 4) para todas las demás cuestiones se necesitaría la aprobación de seis de las nueve provincias, y que esas seis provincias representasen 55% de la población total."⁸⁹

Este planteamiento por categorías llegó a ser la base de todas las negociaciones federales y provinciales subsecuentes (fórmula Fulton-Favreu) y aunque no se logró reformar la Constitución, se consiguieron acuerdos que proporcionaron considerable flexibilidad a las relaciones intergubernamentales en lo concerniente al suministro de servicios públicos.

Posteriormente:

"La Segunda Guerra Mundial detuvo la desintegración. Hitler, en 1939-1940, puso fin a la depresión económica en Canadá. En vez de desempleo, hubo escasez de mano de obra. Vinieron los grandes presupuestos nacionales y la centralizadora Acta de Medidas sobre la Guerra. Se organizó un gran ejército, y las mujeres se incorporaron masivamente a la fuerza laboral. Durante un año, después de la caída de Francia, Canadá ocupó el segundo lugar entre las naciones que luchaban contra el nazismo. Para 1942, Canadá era ya prácticamente un Estado Unitario, donde las provincias

⁸⁹ SABETTI, *Op. Cit.*, pp. 187-188

fueron reducidas a honrar a las municipalidades, al desempeñar las labores administrativas que les correspondían a éstas...⁹⁰

"... uno tras otro, los primeros ministros y los ministros de justicia... (intentaron) sin éxito alcanzar en Canadá un acuerdo unánime sobre una nueva fórmula de reforma. Desde la fórmula de St. Laurent en 1949 a la fórmula de Fulton en 1960, a la fórmula de Fulton-Favreau en 1964 y hasta la fórmula de Victoria en 1971, quedó absolutamente claro que la unanimidad sería imposible debido a que, mientras el gobierno federal deseaba exclusivamente importar del Parlamento Británico el poder para reformar nuestra Constitución, las Provincias querían aprovechar la ocasión para crear reformas más substanciales a la Constitución y, al mismo tiempo, obtener más poderes legislativos."⁹¹

El fracaso de este enfoque fragmentario sobre el cambio constitucional llevó, a fines de los años sesenta, a un enfoque más amplio durante el gobierno de Pierre Elliot Trudeau. Este enfoque implicaba la protección de los derechos lingüísticos oficiales, una declaración formal de derechos y la compensación de los pagos, especialmente en beneficio de las provincias menos desarrolladas. Este amplio planteamiento ayudó entre 1968 y 1971 a la elaboración de la fórmula constitucional que recibió el nombre de "Victoria Charter". Al igual que esfuerzos anteriores en pro de la reforma constitucional, la fórmula Victoria Charter tampoco obtuvo el consenso requerido.

En 1980, la propuesta de "Soberanía-Asociación" para el Canadá fue rechazada en referéndum por el 60% de los votantes; pero fue el catalizador para que, de una vez por todas, se acometiese la deseada reforma constitucional.

El gobierno central decidió reformar unilateralmente la Constitución, para lo que preparó un proyecto de Ley Constitucional en 1981. Sólo dos Provincias lo apoyaron (Ontario y Nueva Brunswick) comenzando las demás un duro enfrentamiento tanto político como jurídico. Este último terminó involucrando al Tribunal Supremo, que tuvo que pronunciarse sobre si el procedimiento emprendido por el Primer Ministro Trudeau era válido o no. La respuesta fue tan ambigua que ambas partes se sintieron ganadoras. Así, según el dictamen del

⁹⁰ HODGINS, Bruce W. "Federalismo Canadiense: 127 años de precaria experimentación", en ¿Hacia un Nuevo Federalismo?, México, FCE-El Colegio de México, 1996, pp. 95-96

Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1981, para reformar la Constitución no era legalmente necesario el consentimiento de las Provincias pero sí venía exigido por la tradición. pero, en todo caso, ese consentimiento no tenía que ser unánime, bastando con que fuese mayoritario.

Con esa ventaja, Trudeau convocó a una nueva Conferencia de Primeros Ministros en la que logró la aceptación de varias de sus propuestas. Los nueve Premiers Provinciales anglófonos aceptaron los cambios, por lo que el proyecto de reforma reunía tanto los requisitos legales como los convencionales exigidos por el Tribunal Supremo. Sin embargo, el pacto se logró de noche y a espaldas del Primer Ministro de Quebec, René Lavesque, que descansaba en su hotel.

El pacto así logrado fue enviado al Parlamento Británico, el cual lo promulgó como la Ley Constitucional de 1982.

"...Con la proclamación de la Constitución canadiense en 1982 terminó un largo periodo de crisis, estancamiento y resultados mínimos. El paquete nacionalizador de Trudeau triunfó donde previamente habían fracasado otros intentos. Los logros eran innegables:

- 1) nacionalización de la Constitución;*
- 2) primera fórmula de enmienda formal;*
- 3) Carta de los Derechos Humanos y las Libertades;*
- 4) propiedad provincial de los recursos no renovables, y*
- 5) compromiso del gobierno federal a realizar pagos compensatorios a las provincias, y compromiso de los gobiernos provinciales a proporcionar oportunidades iguales a todos los canadienses.*

*Con todo, la nueva Constitución no puso fin a ciertos viejos problemas, pero sí creó algunos nuevos...*⁹²

⁹¹ **QUILLET, André.**, en Canadá en Transición., México, Coordinadoras Teresa Gutiérrez H. y Mónica Vereá, UNAM, Centro de Estudios sobre América del Norte, 1994, p. 115

⁹² **SABETTI, Filippo.**, Op. Cit., pp. 192-193

Quebec no aceptó la reforma por considerar que vulneraba su derecho de veto; pero el Tribunal Supremo sentenció, el 6 de diciembre de 1982, que ese derecho no existía, de tal forma que la Ley Constitucional de 1982 era válida.

Posteriormente, los esfuerzos del Primer Ministro Bryan Mulroney se dirigieron a responder a las demandas de Quebec. Así, en abril de 1987 culminaron las negociaciones con una Conferencia en el Lago Meech, que por primera vez terminó en un acuerdo unánime. El pacto se transformó en un proyecto de reforma constitucional que recogía todas las condiciones exigidas por Quebec.

"La historia de cómo las propuestas federales fueron formuladas, y cómo atrajeron la antipatía política hacia la arrogancia e incompetencia del gobierno federal, y su consecuente derrota, es demasiado bien conocida como para ameritar una larga discusión aquí. Baste con decir que el procedimiento fue abucheado. El acuerdo Provincial-Federal (conocido como el Acuerdo del Lago Meech) incluyó las cinco demandas de Quebec. Finalmente este acuerdo fue derrotado porque requería, para ser aprobado, de la votación unánime de las Provincias, y dos de las Provincias (Manitoba y Terranova) impidieron con su voto que pasara la resolución necesaria antes de la fecha límite de ratificación (23 de junio de 1990). Pese a esto la discusión sobre Quebec y su independencia adquirió una nueva respetabilidad después de las reuniones del Lago Meech."⁹³

El procedimiento para la aprobación de las reformas constitucionales por unanimidad, demandado por Quebec, por una ironía de la historia, se vuelve contra Quebec: las Legislaturas de Manitoba y Terranova no ratificaron el proyecto de reforma constitucional.

Posteriormente, se estableció una Comisión del Parlamento responsable de destrabar las reformas. Se desarrollaron negociaciones entre las provincias y el gobierno central que culminaron en el pacto de 28 de agosto de 1992 de Charlottetown, consistente en un acuerdo de principios sobre las reformas que debían de hacerse a la Constitución, futuros acuerdos políticos a negociarse, y un acuerdo para poner los principios tentativos ante el pueblo canadiense a través de un referéndum en el ámbito nacional.

⁹³ JACKSON, Robert J., *Op. Cit.*, pp. 86-87

"A pesar del hecho de que las propuestas fueron aprobadas unánimemente por los líderes, eran peligrosas... Baste con decir que Charlottetown redondeaba conjuntamente una serie de acuerdos mal pensados como sociedad distinta para Quebec, autogobierno indígena, un Senado triple-E, descentralización de algunos poderes y un conjunto de instituciones federales aplazadas.

Tres cosas estaban mal: el proceso de reforma, el contenido del acuerdo y los políticos que los pusieron en marcha. Las propuestas requerían demasiados cambios constitucionales al mismo tiempo (cerca de una tercera parte de la Constitución) y contenían asuntos controvertidos y contradictorios los cuales con frecuencia se planteaban en un lenguaje vago y ambiguo. Los resultados del referéndum eran predecibles."⁹⁴

De esta manera, aunque la Constitución de Canadá no prevé la participación directa de los ciudadanos, el gobierno de Bryan Mulroney consideró conveniente que el pacto de Charlottetown fuese refrendado por los ciudadanos y el día 26 de octubre de 1992 el resultado fue un estrepitoso fracaso de las propuestas: el 54.3% de los votantes dijeron "no" y sólo en cuatro Provincias la respuesta afirmativa superó a la negativa.

El rechazo del pacto de Charlottetown por parte de la mayoría de los votantes de Quebec y de otras cinco Provincias se debió a que mientras a unos les parecía demasiado poco para sus pretensiones de autogobierno, otros estimaban que concedía demasiado a los quebequeses.

"Pero a pesar de que la amplia reforma constitucional ha dejado de ser realista, los problemas estructurales cruciales que enfrenta la Federación Canadiense todavía quedan por resolverse. Todavía existen los problemas sobre el lugar de Quebec en la Federación, la autodeterminación de los indígenas, el marco político para el desarrollo económico y la reducción de las desigualdades, el asunto de instituciones federales más representativas y sensibles, y la articulación de valores unificadores. La experiencia con otras federaciones que se han desintegrado indica que un rechazo repetido a la resolución de problemas fundamentales puede exacerbar las quejas y frustraciones internas que van acumulándose hasta llegar al punto en que es inevitable la desintegración; por lo tanto, el resultado del referéndum no ha dejado atrás estos puntos."⁹⁵

Bruce Hodgins agrega lo siguiente:

⁹⁴ Idem, pp. 94-95

"En Canadá, los movimientos de animadversión y secesión regionales son fluctuantes. Quebec ha sido el centro de la mayor parte de ellos; pero en épocas bastante anteriores, Nueva Escocia vio con buenos ojos la secesión, y en épocas más recientes, en los años ochenta, esta tendencia se agudizó en la zona occidental. Millones de francófonos o quebequenses sueñan desde hace mucho tiempo con una nacionalidad independiente; más aún, es probable que antes del fin del decenio Quebec se separe, con lo cual Canadá se dividiría en dos, como ocurrió en 1947 cuando Pakistán se separó de la India. Incluso es posible que Canadá se desintegre como Yugoslavia, si bien, casi con toda seguridad, sin ese trágico derramamiento de sangre. Es más, una considerable pero cambiante minoría de canadienses siempre ha preferido (o considerado como inevitable) la unión con los Estados Unidos; y otra gran minoría siempre ha visto al país del sur como la mayor amenaza (primero militar, posteriormente cultural y económica) para la supervivencia unida de Canadá y, por consiguiente, como un factor vigoroso que fortalece el aspecto centripeto de nuestro federalismo.⁹⁶

"Más aún, muchos se preguntan hoy en día si la federación canadiense descentralizadora podrá continuar oponiéndose a la creciente integración continental norte-sur, concomitante con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en opinión de muchos quebequenses, haría que la secesión de Quebec, que continuaría perteneciendo a dicho tratado, fuera para ellos muchos menos peligrosa económicamente.⁹⁷

2.2 Los Poderes Expresos.

"Desde que Mac Donald fue el primer ministro en 1867, las fuentes de ingresos y su distribución han sido motivo de disputas. Dentro de estas disputas y focos de atención podemos señalar:

1) Las relaciones financieras Federación/Provincia, donde ha existido incongruencia entre las responsabilidades y recursos de ingreso en los niveles (sic) de gobierno. Esto se acentúa con las mayores tareas que tienen las Provincias.

2) Las diferentes capacidades fiscales entre las Provincias. Esto es obvio en las áreas más urbanizadas. Las grandes ciudades como Vancouver, Quebec, Toronto, entre otras, no tienen este problema, pero en las menos pobladas y/o alejadas de los centros urbanos la imposición fiscal es efímera. Esto se confirma con la imposición a la renta por parte de las Provincias, por lo que aquellas donde haya pocos índices de empleo y generación de riqueza y/o excedentes, esta cuestión ayuda a agravar al sistema federal. A esto hay que agregar las tasaciones que hace la Federación, por lo que la política impositiva en Canadá es un verdadero reto para cualquier estudioso de la materia.

3) El último punto es el papel que determine la Federación. Si esta decide incrementar transferencias a ciertas Provincias menos favorecidas, las demás pueden constituirse en focos de atención y tensiones políticas, tal y como ha sucedido en

⁹⁵ WATTS, *Op. Cit.*, p. 72

⁹⁶ HODGINS, Bruce, *Op. Cit.*, p. 85

⁹⁷ *Idem*, p. 102

*Alberta y muy notoriamente en Quebec. El impacto en la política fiscal en manos de la Federación es una navaja de doble filo.*⁹⁸

Cabe destacar que Canadá ha recorrido un camino inverso a los Estados Unidos; mientras éstos han ido de un texto constitucional muy autonomista a un progresivo robustecimiento del poder central, Canadá partió de un texto centralista que ha evolucionado en sentido favorable a las Provincias.

Las dos secciones de la Constitución canadiense que se ocupan del control económico de la nación son las 91 y 92. La primera de éstas se titula "los poderes del Parlamento" y la segunda, "Los poderes exclusivos de las Legislaturas Provinciales".

Los términos de la sección 91, si se toman literalmente, podrían significar que el Parlamento Federal tiene el control absoluto sobre la vida económica de la nación, comparable al poder ejercido por el Congreso Norteamericano bajo la Cláusula sobre Comercio de la Constitución Norteamericana. Pese a ello, como veremos, esto no es así.

Así mismo, la Federación canadiense recibe los poderes residuales, al menos en la letra de la Constitución, a diferencia de lo que sucede en los E.U.A., en que los Estados son los que reciben los poderes remanentes que no hayan sido delegados expresamente en el gobierno central.

La Constitución Canadiense reconoce elevadas cotas de poder a las provincias, lo que se traduce en el ámbito fiscal en una elevada potestad tributaria, que se ejerce fundamentalmente a través de la imposición sobre la renta, junto a otras figuras tributarias. Existe además un sistema relativamente simple y eficaz de subvenciones niveladoras de carácter general, que pretende hacer compatible la autonomía tributaria y la solidaridad interregional.

⁹⁸ SKERTCHLY y HERRERA., *Op. Cit.*, p. 27

La Constitución detalla las competencias provinciales y federales, aunque el desarrollo de un estilo peculiar de gobernar e interpretar el texto constitucional, ha dado como resultado que en la actual autonomía de los gobiernos provinciales es más amplia de lo que cabría deducir de la letra de la Constitución.

El poder federal y los poderes provinciales comparten la soberanía tributaria. La Constitución reconoce al gobierno federal el derecho a establecer impuestos directos e indirectos, y a los gobiernos provinciales el de establecer impuestos directos. Una Sentencia del Tribunal constitucional autorizó a las provincias a establecer impuestos sobre las ventas al por menor, y la reforma constitucional de 1982 autorizó a las provincias a gravar los recursos naturales.

En Canadá existe un alto grado de descentralización, estando prácticamente equiparados el gobierno central y los gobiernos provinciales en cuanto a importancia relativa del gasto público que compete a cada orden de gobierno. Este elevado nivel competencial se corresponde además con una casi total autonomía financiera para atender a ese gasto provincial, fruto del peculiar sistema de distribución de rendimientos y competencias fiscales, que se traduce en una prácticamente nula dependencia financiera.

2.2.1 Del Dominio.

Cuando el constituyente canadiense determinó la forma de organización para su estado no pudo inspirarse sólo en el sistema político Británico, unitario y consuetudinario, porque el federalismo necesita una Constitución escrita, donde se fijen expresamente los compromisos y los poderes de cada una de las partes. Así, debieron tomar como modelo al Estado Norteamericano, al que no habían querido incorporarse, y que era uno de sus principales motivos para unirse.

Sin embargo, el año en que se celebraron las principales conferencias entre los distintos territorios autónomos canadienses (1864) era también el cuarto año de la guerra de secesión americana. Por eso, los canadienses idearon una forma de federalismo que corrigiera lo que consideraban errores de la Constitución Estadounidense.

"Esa oposición entre los dos sistemas se aprecia con gran fuerza en el punto central de todo Federalismo: la manera de asignar los campos de actuación de cada nivel (sic) de gobierno; porque la distribución de competencias que se hace en el Sistema Canadiense es justo la inversa del americano. Así, mientras la Constitución Americana atribuye a la Federación una lista de competencias tasadas, perteneciendo todas las demás (competencias residuales) a los estados miembros, los artículos 91 y 92 de la ahora denominada Ley Constitucional de 1867 establecen la relación de materias que son competencia exclusiva de las provincias, pudiendo en todo lo demás legislar el poder central para --la paz, orden y buen Gobierno de Canadá-- por si ello no fuese suficiente, el artículo 91 incluye una relación ad-exemplum de materias estatales que, por sí sola, es más amplia que la lista de las materias federales de la Constitución de los Estados Unidos."⁹⁹

Adicionalmente, para garantizar la preeminencia del gobierno federal, se estableció también un sistema de control sobre las Provincias, por virtud del cual, el gobierno central nombra un Vicegobernador en cada Provincia, que es el jefe formal de su gobierno y que tiene la capacidad de vetar las leyes provinciales (artículo 90 de la Ley Constitucional de 1867).

Estas características han originado que algunos autores designen al estado canadiense como cuasifederal, con un sistema de relaciones intergubernamentales muy cercanas a las que mantenía la metrópoli con las colonias. Esta relación, sin embargo, ha ido evolucionando.

La sección 91 de la Constitución canadiense establece que la Federación puede hacer leyes para la paz, el orden y el buen gobierno del Canadá. El Poder del Parlamento Federal se extiende a todos los asuntos que entren dentro de las clases de materias enumeradas en la sección 91, de donde destaca lo dispuesto

⁹⁹ **RUIZ Robledo, Agustín.** "El Federalismo Canadiense y su intento de transformación", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 16, No. 50, abril-junio de 1995, p. 303

en el numeral (2) en materia de comercio, y en el numeral (3) en materia de recaudación de fondos por cualquier modo o sistema de impuestos.

Así mismo, cualquier asunto considerado dentro de las materias enumeradas en dicha sección no podrá ser de carácter local.

Impuestos recaudados por el Dominio

Impuestos	Recaudación	Porcentaje
Impuesto personal a la renta	85,602	48.9% Apx
Impuesto corporativo a la renta	14,350	10.7% Apx
Impuesto a la renta de los no residentes	1,523	0.1% Apx
Impuesto general a las ventas	22,130	16.5% Apx
Impuesto a vehículos automotores	4,180	3%
Impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabacos	2,892	2.2% Apx
Derechos de aduana	3,270	2.4% Apx
Otros impuestos al consumo	793	0.6% Apx
Impuesto al petróleo y gas natural	19,520	14.5% Apx
Total	134,260	100% Apx

Fuente: Elaborado con base en Canadá Year Book 1997, Ministerio de Industria, Canadá, 1996, p.459

2.2.2 Limitaciones al Poder Tributario del Dominio.

A primera vista, de la inclusión de veintinueve materias de la competencia de la Federación en la sección 91 de la Constitución Canadiense y dieciséis de la competencia de las Provincias, pudiera derivarse que se trata de atribuciones exclusivas a unas y otras. Sin embargo, esto no es así, sino que ha correspondido al Poder Judicial de la Federación o bien, al órgano que en los diferentes momentos históricos ha hecho sus veces (el Consejo Privado de la Corona, etc.), decidir la cuestión.

“Como es prácticamente imposible hacer una ley federal que trate de la industria y el comercio de cualquier tipo, que no se refiera, en cierto modo, a alguna propiedad dentro de una Provincia, es evidente que surgirá siempre la necesidad de elegir entre una u otra atribución. La interpretación judicial, por lo tanto, ha permitido a las Provincias retener una extensión considerable de actividades económicas fuera de la interferencia del Dominio. Esta distinción puede ser favorable o no, de acuerdo a las directivas generales, ya que se trataría de decidir entre los beneficios reportados por

*la autonomía local o los beneficios derivados de la competencia de un gobierno central.*¹⁰⁰

En general, encontramos las siguientes limitaciones al poder tributario de la Federación:

- a) En algunas de las materias señaladas en la sección 92 como potestad de las Provincias, según el dictamen específico de la Corte;
- b) En algunas de las materias señaladas en la sección 91 como potestad de la propia Federación, también en éste caso, de acuerdo a la opinión de la Corte para cada caso en específico;
- c) En las materias concurrentes, tales como agricultura y migración.

Para mayor claridad, nos remitimos al apartado correspondiente a los poderes implícitos y concurrentes.

2.2.3 De las Provincias.

Como anteriormente señalamos (Punto 2.1 del presente capítulo), en los primeros tiempos de la Confederación las relaciones entre el poder central y las provincias podían compararse con las de un Gobierno Imperial y una colonia con autonomía limitada; eran, por tanto, unas relaciones de subordinación y no de coordinación. Sin embargo, esta situación no se mantuvo demasiado tiempo. Así, en 1887 se celebró una conferencia de los Primeros Ministros provinciales en la que se atacó el predominio federal, reclamándose la limitación del veto y el aumento de los subsidios federales. A partir de ahí, el uso del poder de veto se fue extinguiendo paulatinamente, empleándose de forma ordinaria por última vez

¹⁰⁰ BOWIE y FIEDRICH, *Op. Cit.*, pp. 407-409

en 1910, y con carácter excepcional, en 1938 contra Alberta y en 1945, con la Isla del Príncipe Eduardo.

“Pero el auge de los poderes provinciales se debió fundamentalmente a la interpretación de la Ley Constitucional de 1867 que hizo el Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona, la más alta instancia judicial canadiense hasta 1949, desempeñando un papel opuesto al del Tribunal Supremo de los Estados Unidos: si éste, salvo en un primer momento, elaboró una jurisprudencia muy favorable al poder central, el Consejo Judicial, tras unos comienzos indecisos en los que parecía dispuesto a interpretar extensivamente la cláusula “Paz, Orden y Buen Gobierno” (en Russell contra la Reina, 1882), después siguió una línea restrictiva. Así afirmó que esta cláusula sólo podría desplazar a los poderes exclusivos provinciales en casos muy excepcionales, de grave riesgo para la Confederación, y que las Provincias y el Dominio eran iguales en sus esferas respectivas, sin que unas estuvieran subordinadas al otro, porque -con sus palabras- la Legislatura Provincial es suprema y tiene la misma autoridad que el Parlamento Imperial o el Parlamento del Dominio tendrían en similares circunstancias.

Tampoco siguió el Comité Judicial al Tribunal Supremo Americano en la interpretación extensiva que éste hizo de la cláusula comercial que permitió incluir un buen número de materias en el campo federal; por contra, dio un amplio alcance a las materias relacionadas en la lista del Artículo 92, muy especialmente a la expresión Propiedad y Derechos Civiles, lo que aumentó considerablemente las competencias provinciales, de manera tal que el Dominio vio muy reducida su actividad en los campos laboral, de precios, productos y mercados, excepto en tiempo de guerra.”¹⁰¹

La sección 92 de la Constitución Canadiense, nos dice que los poderes exclusivos de las Provincias incluyen los impuestos directos dentro de la Provincia, con el objeto de recaudar fondos para objetivos Provinciales, las instituciones municipales en la Provincia, (incluyendo sus tributos) diversas licencias para incrementar el ingreso para fines Provinciales, locales o municipales y, en general, todos los asuntos de carácter puramente local o privado de la Provincia.

En términos de la sección 92A, las Provincias pueden legislar en materia de la explotación, desarrollo, conservación y administración de recursos no renovables en la Provincia, recursos forestales y la producción de energía eléctrica. Asimismo, las Legislaturas locales estatales pueden legislar acerca de la exportación hacia otras Provincias de las materias antes citadas. Sin embargo, en este último caso, lo dispuesto en la legislación local no limita el poder del Parlamento para emitir leyes en esa materia, e incluso, en caso de conflicto de leyes, se señala que prevalecerá la ley federal.

¹⁰¹ RUÍZ Robledo, Agustín., Op. Cit., pp. 305-306

Además, se establece el poder de las Provincias para hacer leyes tributarias en tales materias, prohibiéndose establecer tasas diferenciadas en razón de la Provincia de destino.

Como hemos visto, en general, las Provincias del Canadá tienen un importante poder legislativo sobre el comercio, el transporte, las comunicaciones y los impuestos. Existen ciertas dificultades, sin embargo, debido a que los poderes concedidos a las Provincias se prestan a interpretaciones que puedan estar en contraposición con los poderes otorgados a la Federación.

Por otra parte, se establecen diversas prerrogativas para las Provincias, en este sentido, se garantiza:

- a) La libre circulación interprovincial de productos;
- b) Que las leyes aduaneras y sobre consumos de cada Provincia continuarán sujetas a las disposiciones de la Constitución hasta que sean modificadas por el Parlamento del Canadá;
- c) Que nada de lo establecido en la Constitución afectará el derecho de Nueva Brunswick para recaudar derechos sobre la madera, pero la madera de cualquier otra Provincia no estará sujeta a tales derechos.

"Dentro de este marco general, los ingresos de las provincias están constituidos por:

1. *Imposición provincial sobre la renta personal.*
2. *Imposición provincial sobre las rentas societarias.*
3. *Imposición sobre ventas al por menor.*
4. *Imposición sobre tabaco y carburantes.*
5. *Imposición sobre espectáculos y apuestas.*
6. *Imposición sobre la propiedad inmobiliaria.*
7. *Imposición sobre el capital y los seguros.*
8. *Imposición sobre nóminas y contribuciones a la seguridad social.*
9. *Ingresos propios no impositivos.*

10. *Subvenciones generales de carácter nivelador.*

11. *Subvenciones específicas.*¹⁰²

2.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de las Provincias.

Al igual que otros estados federales, el Canadá se ha visto ante el problema de combatir el proteccionismo, que asume el carácter de barreras estatales indirectas destinadas a beneficiar la vida económica de una Provincia a costa de la nación en su conjunto. Esta cuestión fue estudiada extensamente por una Comisión Real

La Comisión informó que como únicamente el Parlamento Federal puede establecer los derechos arancelarios e impuestos al consumo, así como los impuestos indirectos en general, es imposible establecer los medios más evidentes para la protección aduanera. Pero en cambio, se pueden crear impuestos que parezcan a primera vista, destinados a la recaudación local, pero contruidos de tal modo que recarguen a los productos de afuera más que a los locales.

La Comisión indicó que en la práctica es muy difícil que un tribunal pueda discernir con exactitud las medidas impositivas legítimas de aquellas que implican un favoritismo local en detrimento de los productos de otras Provincias. Por todo ello, la Comisión expresó que era dudoso que diera resultado en el Canadá el procedimiento utilizado en los Estados Unidos de América, por el cual la Corte, sobre la base de un criterio económico permanente, determinan si los Estados se han extralimitado o no en lo que respecta a los gravámenes permitidos.

Al decir de Bowie, este problema se debe a que:

¹⁰² GIMÉNEZ Montero, *Op. Cit.*, p. 306

"La Constitución canadiense, y la experiencia judicial y económica que la respalda, demuestra las dificultades que surgen cuando se asigna al gobierno federal una larga serie de poderes económicos detallados, y a los gobiernos de los Estados miembros otra larga serie detallada, cada una de las cuales se consideran poderes exclusivos. Como la economía del Dominio no puede dividirse en dos por simple definición escrita, queda a cargo de algún organismo oficial la tarea de determinar en cada caso cuándo ha de prevalecer el poder del Dominio y cuándo el de las Provincias. Al parecer, resultaría más simple la teoría de los poderes concurrentes entre el Dominio y las Provincias, con una cláusula que confiera al Dominio el derecho de prioridad para excluir a la legislación Provincial en ciertos casos, como ocurre con respecto a la agricultura y a la inmigración de acuerdo con la sección 95 de la Constitución Canadiense. Este procedimiento, sin embargo, haría posible en el Canadá un mayor predominio federal que el permitido por el sistema actualmente en vigencia, que protege con gran firmeza los llamados derechos estaduales."¹⁰³

Las limitaciones al poder tributario de las provincias canadienses las encontramos en las siguientes hipótesis:

a) El poder tributario de la Federación señalada en la sección 91 de la Constitución, incluyendo los impuestos al comercio exterior (aduanas: importaciones y exportaciones), con las salvedades antes expuestas;

b) Los poderes concurrentes expresos, por virtud de las cuales tanto la Federación como las Provincias pueden legislar en algunas materias, tales como agricultura y migración;

c) Los poderes concurrentes determinadas por el Poder Judicial de la Federación o quien ha hecho sus veces, por virtud de las cuales las Provincias pueden imponer tributos en ciertas materias, en tanto no lo haya hecho la Federación;

d) Las derivadas de la Coordinación Fiscal entre la Federación y las Provincias que, con excepción de Quebec, han renunciado al Impuesto sobre la Renta y otros tributos en favor de la Federación, a cambio de subsidios;

"... la sección 121 de la Ley Constitucional de 1867 prohíbe los derechos de aduana y tarifas en el comercio entre las provincias. Sin embargo, dado que existe una

¹⁰³ BOWIE y FIEDRICH, *Op. Cit.*, pp. 407-412

considerable descentralización de los poderes constitucionales hacia las provincias y puesto que la economía canadiense contemporánea es en buena parte una economía de servicios, las provincias han podido establecer barreras comerciales inter-provinciales, lo cual crea impedimentos y distorsiones en el mercado (por ejemplo, la migración de profesionales, la adjudicación de contratos para la compra de bienes destinados al gobierno y la transportación comercial de una provincia a otra). En junio de 1994 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio Interprovincial entre el gobierno federal y las provincias, con lo cual disminuirán las barreras, aun cuando no se eliminarán por completo.¹⁰⁴

En cualquier caso, para la mejor comprensión de las limitaciones al poder tributario de los Estados es necesario acudir al apartado correspondiente a los poderes implícitos y concurrentes que más adelante se presenta.

2.2.5 De las Municipalidades

En adición al gobierno federal, Canadá tiene dos ámbitos más de gobierno: provincial y local. Sin embargo, solo el federal y el provincial tienen poderes señalados en el Acta Constitucional de 1867. Mientras la defensa y relaciones exteriores, leyes penales, moneda y bancos, comercio, transporte, ciudadanía y asuntos indígenas son materia federal, las provincias son responsables de la educación, salud y servicios sociales, leyes civiles, recursos naturales y gobierno municipal.

Los servicios locales normalmente son proporcionados a través de los gobiernos municipales. El papel de cada gobierno local puede variar considerablemente a través de Canadá. Ellos pueden prestar servicios como policía y bomberos, mantenimiento de caminos y remoción de nieve. La educación es administrada normalmente en forma separada. Los gobiernos municipales pueden proporcionar también electricidad y gas. Agencias especiales o ministerio conjunto y comisiones son creadas para proporcionar ciertos servicios tales como tránsito, para grupos de municipios.

¹⁰⁴ CUMMING, Peter A., "Canadá y el Federalismo Fiscal en el Siglo XXI", en Hacia un Nuevo

Por otra parte, de acuerdo con el "Canadá Year Book, 1997"¹⁰⁵, aproximadamente el 55% de los ingresos municipales provienen de ingresos fiscales propios, en tanto, que el resto, poco más del 45%, proviene de transferencias federales y provinciales.

De igual manera, poco más del 58% de los ingresos fiscales propios municipales proviene de los impuestos a la propiedad raíz; siguiendo en importancia las tarifas sobre bienes y servicios con el 21%; y otros impuestos sobre la propiedad con casi el 12%.

INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (1994)	
Ingresos propios	38,586.2
Impuestos a la propiedad y relacionados	26,731.7
Impuestos a la propiedad raíz	22,449.2
Otros impuestos sobre la propiedad	4,282.5
Impuestos al Consumo	47.4
Impuestos Generales a las ventas	44.3
Otros impuestos al consumo	3.1
Impuestos varios	124.7
Patentes, Licencias y Permisos	403.1
Ventas de Bienes y Servicios	8,147.6
Inversiones	1,664.5
Recursos Propios	1,467.2
Transferencias	31,871.8
Transferencias de otros ordenes de gobierno	31,065.9
Transferencias de empresas gubernamentales	804.9
TOTAL	70,458

FUENTE: Elaborado con base en Canadá Year Book 1997, "Local Government Revenue and Expenditure", Ministry of Industry, Canadá, 1996, p. 462.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Canadiense

DOMINIO	PROVINCIAS	MUNICIPALIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto personal a la renta; • Impuesto corporativo a la renta; • Impuesto a la renta de los no residentes; • Impuesto general a las ventas; • Impuesto a vehículos automotores; • Impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabacos; • Derechos de aduana; • Impuesto al petróleo y gas natural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta personal; • Renta de las sociedades; • Tabaco y carburantes; • Espectáculos y apuestas; • Propiedad inmobiliaria; • Capitales; • Seguros; • Nóminas (92). 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad; • Ventas al por menor; • Propiedad raíz; • Al consumo

Fuente: Elaborado con base en BOWIE y FRIEDRICH, Op. Cit., pp. 407-409; Canada Year Book, Op. Cit., p. 462; CUMMING, Peter, Op. Cit., pp. 265-266; ELLIOT, D.W., Op. Cit., 35; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 306; HODGINS, Bruce, Op. Cit., p. 85; RUÍZ, Agustín, Op. Cit., p. 303; y SKERTCHLY y HERRERA, Op. Cit., p. 27.

2.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

"Casi nada, por no decir nada, hay en el mundo que no cambie con el transcurso de los años. El federalismo canadiense no ha quedado, precisamente, excluido de esta regla y sus instituciones han debido ir adaptándose a las nuevas situaciones que se le han presentado. Para ello, cualquier sistema jurídico-político tiene, básicamente, dos instrumentos: uno es la modificación de la Constitución; el otro consiste en la interpretación de esa norma fundamental. En los estados federales se tiende a usar mucho más el segundo, dado que la modificación pura y simple de la letra de la Constitución suele requerir unos procedimientos, tanto jurídicos como políticos, complicados.

No ha sido Canadá una excepción, porque si bien es verdad que la Ley de América del Norte Británica ha sido completada y modificada por un buen número de normas (en el anexo de la Ley Constitucional de 1982 se relacionan 22), lo cierto es que la evolución del federalismo canadiense se ha debido más a cambios subconstitucionales, de interpretación de los órganos judiciales o de los políticos, que

¹⁰⁵ Canadá Year Book 1997. Ministry of Industry, Canadá, 1996, p. 462

a reformas de la Constitución, casi siempre limitadas a las condiciones de adhesión de los nuevos territorios o a reducir los Poderes que Gran Bretaña conservaba sobre el Dominio."¹⁰⁶

El problema principal del federalismo fiscal canadiense ha sido la aparente discrepancia entre las secciones 91(3) y 92(2), antes citadas. La cuestión es si la concesión específica de poderes impositivos locales a las Provincias (Estados) significa una disminución del poder impositivo asignado al Dominio (Federación).

La Comisión Judicial del Consejo de la Corona debió encarar este punto en el caso de la *Citizen's Insurance Co.* del Canadá contra *Parsons* (1881).¹⁰⁷

En el caso que se comenta, *Parsons*, un comerciante, perdió su mercancía en un incendio, razón por la cual solicitó a su compañía aseguradora; la indemnización correspondiente; la cual rechazó el reclamo argumentando que el asegurado había incumplido con una de las condiciones de la póliza. *Parsons* alegó entonces que esa condición era nula en virtud de que la *Citizen's* había omitido suscribir la póliza en el formato establecido por la legislación local, a lo cual la *Citizen's* argumentaba que esa legislación era inválida en atención a que la Constitución de 1867 otorgaba esta materia a la Confederación.

Para resolver la controversia, el Comité Judicial de la Corona tuvo que interpretar la relación entre las secciones 91 y 92 de la Constitución canadiense; esto es, los poderes federales y los locales, para resolver, la controversia a favor de *Parsons*.

De acuerdo con ello, con respecto a ciertas clases de asuntos descritos en la sección 91 (facultades de la Federación), el poder legislativo puede residir en las Legislaturas de las Provincias (Estados). En estos casos, es el deber de las Cortes determinar el grado y el alcance de la autoridad que exista en cada

¹⁰⁶ **RUÍZ Robledo**, *Op. Cit.*, pp. 304-305

¹⁰⁷ **ELLIOTT**, D.W., *Introduction to Public Law*. Sourcebook, 3ª. De., Canadá, Captus Press, Inc., 1993, p. 35

Legislatura para tratar las cuestiones que caigan bajo estas categorías, y definir los límites de sus poderes respectivos.

*"Varios años más tarde, esta tesis se aplicó al ajuste de las secciones 91 y 92 en lo que respecta a los impuestos. En el caso del Banco de Toronto contra Lambe, 12, App. Cas. 575 (1887), la Comisión Judicial sostuvo que el último de los artículos mencionados constituía una limitación del primero, ya que en lo que respecta a los impuestos directos dentro de una Provincia con el propósito de recaudar fondos para los objetivos Provinciales, este asunto recae plenamente bajo la jurisdicción de las Legislaturas Provinciales."*¹⁰⁸

Como se ve, la situación es tal que permite la doble o múltiple tributación por parte del Dominio y de la Provincia, pero únicamente en materia de impuestos directos, ya que la Federación retiene su poder para establecer impuestos directos para los objetivos federales, y las Provincias están excluidas del terreno de los impuestos indirectos.

*"La polémica sobre si el Tribunal Supremo ha dado un giro a la jurisprudencia constitucional favoreciendo los poderes centrales o si lo que ha sucedido es que se ha dado mucha más publicidad a las derrotas provinciales que a las estatales es tan fuerte, que no parece prudente tomar partido... Sea como fuere, desde 1949 el Tribunal Supremo ha desempeñado un papel relevante en la evolución del federalismo canadiense; pero, globalmente, ha perdido su puesto de primer agente de ella en favor del entendimiento entre los gobiernos provinciales con el central, que ha originado que Canadá evolucionara hacia el llamado Federalismo Cooperativo, si bien con unas características muy especiales, que lo distinguen del de otros estados donde también se emplea esa denominación."*¹⁰⁹

Las doctrinas en que se basan estas disposiciones constituyen un acuerdo que dista mucho de ser claro. Pese a la conclusión de que el poder Provincial para recaudar impuestos directos para los objetivos perseguidos por la Provincia es una sustracción neta del poder pleno de la Federación en materia de impuestos, los jueces y jurisconsultos canadienses y británicos han sido de la opinión, casi unánimes, de que ninguno de los dos planos de gobierno está constituido por una delegación proveniente del otro plano. Ninguno de los otros dos, además, se considera delegado del Parlamento Imperial de Westminster. La Federación, por una parte, y los Estados, por la otra, son entidades

¹⁰⁸ BOWIE y FIEDRICH, *Op. Cit.*, p. 471

¹⁰⁹ RUÍZ Robledo, *Op. Cit.*, pp. 306-307

gubernamentales constituidas independientemente, cada una de las cuales han recibido plenos poderes soberanos.

"Esta teoría, por supuesto, es extremadamente vaga. Las treinta subdivisiones de la sección 91, y las 16 subdivisiones de la sección 92, plantean detalladamente una división completa de la autoridad gubernamental, con algunas superposiciones ocasionales, como en el caso de los impuestos. Y fuera del texto de la carta máxima, es difícil establecer una definición de soberanía que comprenda dos planos soberanos de gobierno en una misma área geográfica."¹¹⁰

De esta manera, a partir de 1880, el sistema tributario del Canadá se desarrolló de acuerdo a las dos teorías expuestas: que la sección 92 constituye una restricción a la sección 91, y que tanto el Dominio como las Provincias son soberanamente independientes una de la otra. De tal forma que desde que se dictaminó en el caso del Banco de Toronto, los puntos en cuestión han girado sobre el significado de "impuesto directo", "objetivos provinciales" y "dentro" de la Provincia.

En tal sentido, las discusiones sobre las limitaciones del poder impositivo han versado casi exclusivamente sobre la restricción de la imposición provincial. Esta característica revela claramente el desarrollo del derecho constitucional canadiense con respecto a los impuestos. Las limitaciones al poder impositivo federal se refieren, casi todas, a la cuestión de la jurisdicción territorial como miembro del Commonwealth Británico.

"Esta dificultad en distinguir entre unos y otros poderes no es simplemente verbal. No proviene de un descuido por parte de los redactores de la Constitución en la descripción adecuada de los poderes que deseaban atribuir a las Provincias o al Dominio particularmente. Si no que deriva del hecho básico que la economía de un país tan extenso como el de Canadá no puede ser susceptible de fragmentación. El proceso total mediante el cual se provee a las necesidades materiales del pueblo canadiense, no puede dividirse en dos categorías, una de las cuales se atribuye a las Provincias, y la otra al gobierno del Dominio. Cuando alguna de estas categorías se asigna a uno de los dos gobiernos con exclusividad, surgen inevitablemente los conflictos jurisdiccionales. Desde el año de 1867, cuando se puso a la magistratura a cargo de la determinación de la validez constitucional de la legislación provincial y federal, la tarea de determinar, caso por caso, la delimitación de poderes, ha sido interminable."¹¹¹

¹¹⁰ BOWIE y FIEDRICH, *Op. Cit.*, p. 471

¹¹¹ *Idem*, pp. 407-408

El Federalismo Fiscal en Canadá

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DEL DOMINIO	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes residuales, a través de la cláusula que le da poder para hacer las leyes para la paz, el orden y el buen gobierno (91): • Poder para regular el Comercio; • Poder para recaudar fondos por cualquier modo o sistema de impuestos.
DE LAS PROVINCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos directos dentro de la Provincia (92).
DE LAS MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstas en la Constitución.
LIMITACIONES DEL DOMINIO	<ul style="list-style-type: none"> • Según el Poder Judicial, algunas materias señaladas dentro de los poderes de la federación en realidad son potestad de la provincia y viceversa; • En razón de la concurrencia en materia de migración y agricultura.
LIMITACIONES DE LAS PROVINCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden gravar algunas materias reservadas a la Federación (91); • No pueden establecer contribuciones sobre el Comercio Exterior (121); • Limitaciones derivadas de la coordinación, particularmente en renta. • Según el Poder Judicial algunas materias señaladas dentro de los poderes de las provincias en realidad corresponden a la Federación y viceversa; • Existen limitaciones establecidas por el Poder Judicial en razón de la concurrencia en materia de migración y agricultura.
LIMITACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstas en la Constitución.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Existe concurrencia y múltiple imposición; • El problema principal del federalismo fiscal canadiense ha sido la aparente discrepancia entre las secciones 91(3) y 92(2) de la Constitución: poderes federales y provinciales respectivamente. El Comité Judicial de la Corona Británica resolvió estableciendo, en algunos casos, la concurrencia (o la coexistencia), señalando que con respecto a ciertos asuntos, descritos en la Sección 91 (poderes de la federación), el poder legislativo puede residir en las provincias y es deber de las Cortes determinar su grado y alcance y definir los límites de sus poderes respectivos (Citizen's Insurance Co. Vs. Parsons en 1881 y Banco de Toronto Vs. Lambe en 1930).

Fuente: Elaborado con base en BOWIE y FRIEDRICH, Op. Cit., pp. 407-409; Canada Year Book, Op. Cit., p. 462; CUMMING, Peter, Op. Cit., pp. 265-266; ELLIOT, D.W., Op. Cit., 35; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 306; HODGINS, Bruce, Op. Cit., p. 85; RUIZ, Agustín, Op. Cit., p. 303; y SKERTCHLY y HERRERA, Op. Cit., p. 27.

2.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

Como anteriormente señalamos, en Canadá existe la múltiple imposición: tanto la Federación como las Provincias pueden establecer impuestos a la renta de los individuos y de las corporaciones, así como también exigir tributos sobre los derechos sucesorios.

Gran parte de los recursos los recauda el gobierno federal mediante acuerdos sobre armonización y compartimento de los impuestos con las provincias, gracias a lo cual se conviene en una base impositiva común y en un sistema para la distribución de las rentas e ingresos de los contribuyentes. En esta forma se cuenta con un eficiente sistema general de recaudación y administración

del impuesto sobre la renta, aún cuando no es así respecto al impuesto sobre las ventas, el cual persiste tanto en el orden federal como en el provincial.

Durante la segunda guerra mundial, la imperiosa necesidad de aumentar las rentas de la Federación, dio lugar a que se propusiera la concentración de dichos impuestos en manos del gobierno federal.

Las nueve Provincias existentes entonces entraron en el Acuerdo de 1941, en el cual se establecía que las Provincias dejarían el terreno de los impuestos a las rentas personales y suspenderían los impuestos a las corporaciones de cualquier naturaleza. Estos acuerdos se mantuvieron en vigor hasta 1946. Durante ese periodo, cada Provincia recibió un subsidio a cambio de las recaudaciones que hubiera recibido si hubiera continuado recaudando tales impuestos.

“... la inevitable Reforma del Sistema Federal, no se efectuó con un cambio Constitucional, sino por la vía, tan Británica de las convenciones y prácticas constitucionales por la venerable Ley Constitucional de 1867.

Las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las provincias se basan en la existencia de acuerdos con vigencia quinquenal, cuya última etapa arranca en 1972, con la característica básica de la no deducibilidad de los impuestos provinciales en los federales. En general, el gobierno federal gestiona de forma gratuita los impuestos sobre renta personal y societaria de las provincias, mientras que los gobiernos provinciales establecen sus impuestos sobre la renta en forma de recargos sobre la cuota federal (en el caso de la imposición personal sobre la renta), y en forma de tipo adicional sobre la base (en caso de las rentas societarias). Por otra parte, existen provincias que, por voluntad propia, quedan fuera de algunas cuestiones de estos acuerdos, como es el caso de Quebec, Ontario y Alberta.”¹¹²

De acuerdo con ello, la principal técnica de este Federalismo Cooperativo son las Conferencias Intergubernamentales, donde se pacta la actuación de los diversos poderes políticos. De tal forma que, mientras los órganos centrales y las provincias observan nominalmente su poder normativo separado, muchos cambios y actuaciones formalmente independientes de cada uno de ellos son consecuencia del pacto previo entre todos.

¹¹² GIMÉNEZ Montero, *Op. Cit.*, p. 306

Este modelo de relación entre Canadá y sus provincias ofrece la indudable ventaja de responder a las nuevas necesidades del Estado del Bienestar, mejor que la vieja división de esferas separadas e independientes del siglo pasado. Pero tiene el inconveniente de la limitación de la autonomía provincial, lo que ha originado, entre otros motivos una crisis institucional, con varias provincias especialmente Alberta y sobre todo Quebec.

En efecto, al término de la guerra, se realizaron, sin éxito, varias conferencias con el propósito de extender los acuerdos de guerra. En 1947, el Parlamento Federal promulgó el "Acuerdo-Ley de Réditos Impositivos", estableciendo una nueva base para las negociaciones. De acuerdo con la nueva Ley se llegó rápidamente a varios acuerdos con las Provincias, excepto Ontario y Quebec. Los términos del nuevo acuerdo permitían que las Provincias accedieran a permanecer alejadas de los terrenos impositivos comprendidos en los acuerdos impositivos de tiempos de guerra, y prometían además retirarse del terreno de los derechos sucesorios.

Conforme a una fórmula demasiado complicada para resumir aquí, a las Provincias que firmaran el nuevo acuerdo se les garantizaba un subsidio mínimo anual el cual aumentaría con la población y con el producto bruto per capita de la nación.

A partir de 1951, las Provincias pactantes han acordado periódicamente extender los convenios con aumentos de los subsidios.

"El derecho que permitió llegar a estos acuerdos no es coercitivo de ningún modo: las Provincias son libres de aceptar o rechazar las condiciones establecidas en el Acuerdo-Ley de Réditos Impositivos... Cualquier Provincia que entre en este plan, empero, se ve frente a ciertas condiciones que le cierran el camino para negociaciones ulteriores. Por ejemplo, deberá promulgar un impuesto uniforme del 5% sobre los ingresos incorporados que se han originado de la parte de los negocios realizados por las corporaciones dentro de la Provincia; además, la Provincia podrá retirarse o no del terreno de los derechos sucesorios, pero si no se retira se le reduce

*el subsidio anual en el monto de las recaudaciones que pierde, por ello, el tesoro del Dominio.*¹¹³

Ontario y Quebec, al igual que las demás Provincias, habían suspendido durante la guerra sus impuestos a las rentas individuales, pero estos no fueron restaurados sino hasta la década de los sesenta y posteriormente, Ontario se incorporó a los acuerdos, permaneciendo Quebec, a la fecha, al margen de éstos.

Por lo que concierne al gasto público, en Ottawa, el gobierno federal se encarga de los bienes y servicios públicos nacionales, como defensa, relaciones exteriores y operación del sistema bancario. Sin embargo, las provincias son responsables de la mayor parte de los servicios públicos más importantes, como educación, salud y servicios sociales. Por tanto, el sistema fiscal federal canadiense está estructurado en tal forma que las responsabilidades en materia de egresos se hallan considerablemente descentralizadas.

Además, al centralizarse la recaudación de los ingresos por impuestos, disminuye la capacidad de las provincias para ejecutar políticas impositivas distorsionadoras del mercado. Por tanto, este procedimiento trae consigo eficiencia en la productividad económica. Al mismo tiempo, la recaudación de los ingresos a cargo del gobierno central permite que éste persiga metas equitativas de amplitud nacional u objetivos redistribuidos.

La sección 36 de la Ley Constitucional de 1982 establece el principio fundamental de los convenios fiscales intergubernamentales en Canadá.

"36.1) Sin alterar la autoridad legislativa del Parlamento o de las legislaturas provinciales, o los derechos de cualesquiera de estas corporaciones respecto al ejercicio de su autoridad legislativa, el Parlamento y las legislaturas, junto con el gobierno de Canadá y los gobiernos provinciales, se comprometen a:

- a) promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses,*
- b) fomentar el desarrollo económico a fin de reducir la disparidad de oportunidades, y*

¹¹³ BOWIE y FIEDRICH, *Op. Cit.*, p. 473

c) suministrar servicios públicos esenciales de razonable calidad a todos los canadienses.

2) El Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de los pagos compensatorios, a fin de contar con la seguridad de que los gobiernos provinciales dispongan de ingresos suficientes para suministrar servicios públicos de un nivel razonablemente comparable con índices impositivos razonablemente comparables."

"Tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales son responsables de procurar el objetivo de la equidad, lo cual se demuestra en la promoción de la igualdad de oportunidades, del desarrollo económico y en el suministro de servicios públicos esenciales de calidad razonable. La sección 36 reconoce implícitamente que el gobierno federal mantiene un interés en la equidad vertical, aun cuando muchos servicios públicos los suministren los gobiernos provinciales. A fin de que las provincias puedan proporcionar a un nivel razonablemente comparable servicios públicos con niveles impositivos razonablemente comparables. Por lo tanto, la sección 36 fracción 2, compromete expresamente al gobierno federal a utilizar su capacidad para recaudar los ingresos y efectuar pagos compensatorios a las provincias. Asimismo, asegura que se satisfagan los intereses de la equidad horizontal, estipulando que el nivel de los pagos compensatorios a las provincias permita que los servicios públicos, a niveles razonablemente comparables, estén al alcance de todos los canadienses en todo el territorio nacional, a niveles impositivos razonablemente comparables."¹⁴

De esta manera, desde que terminó la segunda Guerra Mundial, sucesivos gobiernos federales han establecido un vasto sistema de asistencia social con el que se pretende asegurar el bienestar material y físico de todos los canadienses, independientemente de donde vivan o de sus circunstancias personales. El sistema encierra dos importantes componentes: uno es el suministro de fondos federales que van directamente al individuo para garantizar un nivel de ingresos que permita satisfacer las necesidades básicas (niñez, tercera edad, etc.).

El segundo, es el suministro de fondos federales a los gobiernos provinciales, a fin de que puedan proporcionar mejor infraestructura social a sus residentes. Este se realiza a través de la Ley sobre Convenios Fiscales Federativo-Provinciales, Educación Federal Posterior a la Secundaria y Contribuciones para la Salud, reformada con el nombre de Ley sobre Convenios Fiscales, la cual abarca el Programa de Compensaciones y el de Financiamiento de Programas Establecidos.

El fundamento constitucional para la participación federal en áreas de exclusiva jurisdicción provincial se encuentra en la autoridad federal en materia de egresos. Esta teoría se desarrolló en los años cuarenta para superar las barreras constitucionales al desarrollo social impuestas por el Consejo Privado de la Corona ya que en ninguna parte de la Ley Constitucional de 1867 se otorga explícitamente dicha autoridad, pero su existencia podría inferirse a través de diversas secciones de esa ley.

“Las provincias por lo general, se hallaron en posibilidad de desempeñar sus nuevas responsabilidades a principios del siglo XX, e iniciaron tales programas precisamente con el seguro de desempleo. Sin embargo, los programas provinciales de bienestar social mostraron su incapacidad frente a la magnitud de las necesidades y dificultades experimentadas durante la Gran Depresión de los años treinta. La situación desesperada en las provincias se debió, en gran parte, al desequilibrio entre las responsabilidades provinciales en lo relativo a programas sociales y su escasa capacidad para allegar fondos. Mientras toda la responsabilidad asistencial correspondía a las provincias, la sección 92, fracción 2, de la Ley constitucional de 1867 limitaba a éstas tan sólo a recaudar fondos por medio de los impuestos directos. Más aún, la base impositiva de las provincias pobres era muy limitada. Añádase, por otro lado, que el gobierno federal no tenía responsabilidades en el área de la política social, y sin embargo gozaba de posibilidades mucho mayores para obtener ingresos, porque su base impositiva era mucho más amplia y porque la sección 91, fracción 3, lo autorizaba a percibir impuestos tanto directos como indirectos. Las provincias se vieron obligadas a solicitar al gobierno federal mayor ayuda financiera. Aún más importante fue el hecho de que, a pesar de la división de poderes, las provincias y los individuos comenzaron a demandar que los problemas sociales y económicos a que se enfrentaba el país se enfocaran en el ámbito nacional.

Como consecuencia de esas presiones, el gobierno federal procuró legislar directamente en el campo de la política social; pero sus esfuerzos fueron derrotados una vez más por las decisiones del Consejo Privado en el caso del Procurador General de Canadá versus Procurador General de Ontario (convenios laborales), que establecieron la Doctrina de los Compartimentos Estancos del federalismo canadiense, y la subsecuente aplicación de esa doctrina en el caso Procurador General de Canadá versus Procurador General de Ontario (seguro de desempleo). El caso del seguro de desempleo impidió que el gobierno federal aplicara a nivel nacional un plan, muy amplio y obligatorio, referente al seguro de desempleo. Como resultado de esas dos decisiones, pareció que una enmienda constitucional era la única forma de irrumpir en los Compartimentos Estancos y de que el gobierno federal desempeñase un papel en la política social. En 1941 se llevó a cabo esa enmienda, y se transfirió al Parlamento la responsabilidad del seguro de desempleo.”¹¹⁵

Después de la Segunda Guerra Mundial, se vio con claridad que para muchas provincias les serían prohibitivos los costos de los programas sociales, ya

¹¹⁴ CUMMING, *Op. Cit.*, pp. 268-269

¹¹⁵ *Idem.*, pp. 272-273

fuera por las limitaciones constitucionales de su autoridad para decretar impuestos, según lo dispuesto en la sección 92, fracción 2, ya por impedimentos de orden práctico para obtener ingresos a que se enfrentaban las provincias pobres. Se hizo evidente entonces que debería recurrirse al gobierno federal, y que resultaría difícil enmendar la Constitución.

"Más aún, considerando las cosas a la luz de la ausencia de restricciones en los fines para los que el Parlamento puede decretar impuestos, éste también tiene autoridad exclusiva en lo concerniente a las deudas públicas y de propiedad (sección 91, fracción 1ª de la Ley Constitucional de 1867). Parte de esa propiedad pública es el Fondo Consolidado de Ingresos, establecido en la sección 102 de la Ley Constitucional de 1867, y sobre el cual el Parlamento tiene la autoridad de apropiación para el servicio público de Canadá (secciones 102 y 106). Desde el punto de vista federal se argumenta que, como el Parlamento puede disponer de su propiedad como le parezca conveniente y no está restringido a hacerlo en áreas de exclusiva jurisdicción federal, puede distribuir sumas pertenecientes al Fondo Consolidado de Ingresos a individuos, organizaciones o a otros gobiernos, por concepto de subvenciones o en cumplimiento de cualesquiera condiciones que desee establecer.

En el caso Winterhaven Stables Ltd Versus procurador general de Canadá, el Tribunal de Apelaciones de Alberta aceptó el argumento del juez encargado del juicio de que:

El Parlamento tiene autoridad para legislar sobre su propio endeudamiento y sobre sus propiedades. Tiene derecho a gastar los fondos que allega mediante el debido ejercicio de su autoridad en materia impositiva en la forma en que decida autorizarlo. Puede imponer condiciones sobre esa disposición, siempre y cuando las condiciones no equivalgan de hecho a un reglamento o a un control del asunto fuera de la autoridad federal. "¹¹⁶

En este sentido, la autoridad en materia de egresos ha proporcionado al gobierno federal los medios para llevar a la práctica la equidad regional. Así, la autoridad en materia de egresos ha constituido, desde la segunda Guerra Mundial, un instrumento indispensable de la construcción de la nación canadiense.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Canadiense

- ⇒ Existe coordinación fiscal desde la Segunda Guerra Mundial (1941-1946);
- ⇒ La Doctrina de la Autoridad Federal en materia de Gasto (años cuarenta, Winterhaven Vs. Procurador General del Canadá) permite establecer transferencias condicionadas de la Federación a los Estados;
- ⇒ En 1947 se celebra el Acuerdo-Ley de Réditos Impositivos (excepto Quebec y Ontario);
- ⇒ A partir de 1951 se extendieron los convenios;
- ⇒ A partir de 1972 se establecen acuerdos quinquenales (excepto Quebec);
- ⇒ La Ley Constitucional de 1982 (Sección 36) estableció el fundamento de los convenios fiscales intergubernamentales;
- ⇒ Actualmente opera la Ley sobre Convenios Fiscales Federativo-Provinciales.

Fuente: Elaborado con base en BOWIE y FRIEDRICH, Op. Cit., pp. 407-409; Canada Year Book, Op. Cit., p. 462; CUMMING, Peter, Op. Cit., pp. 265-266; ELLIOT, D.W., Op. Cit., 35; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 306; HODGINS, Bruce, Op. Cit., p. 85; RUÍZ, Agustín, Op. Cit., p. 303; y SKERTCHLY y HERRERA, Op. Cit., p. 27.

3. EL FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

3.1 Antecedentes.

Desde su independencia del Imperio Británico en 1776, las antiguas colonias inglesas de América del Norte mantuvieron claras sus diferencias. Los trece estados originarios integrados en una Confederación adoptaron sus propias constituciones. Sin embargo, poco a poco fue apareciendo la necesidad de una mayor integración y cohesión en esta naciente estructura política.

En la Constitución de 1789, la estructura del federalismo fiscal norteamericano se dejó en manos de un marco constitucional bastante flexible, y la fuerza relativa de los distintos ordenes de gobierno se ha ido modificando a lo largo de los años.

Los Estados Unidos adoptaron un gobierno federal durante la guerra de Independencia, de conformidad con los "Artículos de la Confederación". Establecida el 9 de julio de 1778, la Confederación superó los celos y rivalidades de sus miembros a fin de proseguir la guerra contra la Gran Bretaña; así, mientras duró la guerra, logró ejercer algunos de los poderes que comúnmente asociamos con la soberanía nacional. Una vez ganada la guerra, la Confederación se resquebrajó rápidamente ante las ambiciones centrífugas de los Estados.

Ante el incremento de las demandas en favor de una autoridad central más firme que garantizase un orden político más estable, una nueva Convención Constituyente se reunió en Filadelfia en 1787 con el propósito de volver a diseñar la Unión. Esta Convención reemplazó los "Artículos de la Confederación" con una Unión más centralizada que, entre otras cosas, tenía facultades para imponer contribuciones, establecer un poder judicial nacional y nombrar un primer mandatario independiente del Congreso. Por lo demás, la nueva Constitución todavía preservó muchos poderes importantes a los Estados.

"La estructura fiscal de la Confederación original fue diseñada para proteger la posición de los Estados y para conseguir una disminución en el papel que el gobierno federal jugaba en la financiación de los gastos de los Estados. Sin embargo, esta estructura duró poco tiempo, porque la Constitución de 1788 fortaleció la situación fiscal del gobierno federal y estableció un sistema de hacienda federal basada en los derechos de aduanas y en los impuestos específicos sobre las ventas. Al mismo tiempo, la Constitución estableció el marco para la existencia de un sistema descentralizado, pero sin determinar específicamente cuál sería la división de las responsabilidades fiscales. No se dijo nada sobre la asignación de las funciones de gasto, y aunque la potestad impositiva federal fue limitada a través de la creación de unas reglas de distribución y uniformidad, dichas normas no imponían restricciones excesivamente severas, e incluso fueron eventualmente relajadas a través de la Enmienda Dieciséis. Los poderes impositivos de los Estados estaban limitados sólo por las disposiciones relativas a la imposición de derechos sobre importaciones y exportaciones. Por último, en la Constitución federal no se decía nada sobre el papel fiscal de los gobiernos locales, dejando su regulación en manos de los Estados."¹¹⁷

De esta manera, el siglo XIX se abrió con un gran debate entre la visión de Jefferson, partidario de minimizar la función del gobierno central, y la postura de los federalistas (Hamilton y Jay) que le asignaban un cometido más importante.

"En 1832, un conflicto sobre la elevación de los impuestos de importación condujo a que Carolina del Sur anulase el gravamen federal y amenazara con la secesión si el gobierno nacional intentaba cobrar derechos aduanales, haciendo caso omiso de la oposición del Estado. Mientras se solucionaba este conflicto de manera que se fortaleciese el gobierno central, se dejó sin resolver la posibilidad de la secesión. Desde entonces y hasta que estalló la guerra civil en 1861, los Estados Unidos encontraron en muchos arreglos y transacciones procurando equilibrar la balanza del poder junto con lo que resultó ser la principal falla de la política estadounidense: el conflicto entre los estados libres del norte y del oeste y los estados esclavistas del sur. Esas medidas sólo pospusieron la resolución del latente problema de la secesión..."¹¹⁸

Para el Poder Judicial Federal la visión nacional de la Constitución se había impuesto, produciéndose un renacimiento de los derechos de los Estados entre 1830 y 1850.

"El diseño constitucional del sistema competencial tuvo que ser llenado de contenido por la Corte Suprema. Esta dibujó, sobre la base del texto constitucional y de las voluntades de los legisladores constitucionales, un modelo competencial que se

¹¹⁷ MUSGRAVE y MUSGRAVE., *Op. Cit.*, pp. 593 - 594

¹¹⁸ BENSEL, Richard F., "Federalismo, Seccionalismo e Industrialización Estadounidense", en ¿Hacia un Nuevo Federalismo?, México., Coordinadora Alicia Hernández Chávez, FCE-Colegio de México, 1996, p. 68

calificó con el término de *Federalismo Dual*. La doctrina jurisprudencial del *Federalismo Dual* concebía al gobierno federal como un gobierno que disfrutaba únicamente de unos poderes específicamente enumerados y que sólo podía ejercerlos para unas determinadas responsabilidades. En contraposición, los gobiernos estatales poseían el resto de poderes que no hubieran sino delegados al gobierno federal (es decir, poderes que se les había reservado), y debían emplearlos para ocuparse de la gran mayoría de responsabilidades políticas. En ciertas materias, los poderes de ambos gobiernos eran concurrentes; cuando ello no ocurría, cada uno era independiente y supremo.¹¹⁹

A pesar de ello, temas en los que intervenían consideraciones de carácter federal en torno de los precios de bienes y servicios proporcionados por los ferrocarriles y las corporaciones industriales eran objeto de continuos y acalorados debates. En esta área había dos preceptos constitucionales que competían entre sí y que, tomados en conjunto, conducían a terrenos en que ni el gobierno nacional ni los gobiernos estatales podían legislar adecuadamente.

La primera de esas disposiciones se refería a la autoridad para “regular el comercio entre estados” asignada, como prerrogativa legislativa, al Congreso de los Estados Unidos. Al ponerlo en práctica, el gobierno nacional podía regular el comercio interestatal, por ejemplo las tarifas ferroviarias. En esas áreas, el gobierno federal gozaba de autoridad suprema y exclusiva, que impedía la intervención de los estados. Sin embargo, la autoridad federal quedaba limitada al comercio interestatal. Cualquier transacción comercial en la economía doméstica que no pudiera considerarse como tal caía dentro del poder de vigilancia de cada uno de los estados, por lo cual quedaba fuera del alcance del gobierno nacional.

Debido a ello, la mayor parte de la legislación y de los juicios en esta área giraban en torno del concepto de “consignación”, procedimiento que a veces se daba simbólicamente por realizado y otras veces se formalizaba con un contrato legal mediante el cual la mercancía se entregaba a un transportista dedicado al comercio interestatal.

¹¹⁹ PEÑUELAS y Reixach, Lluís. “Federalismo y poder financiero en los Estados Unidos de Norteamérica”, en *Trimestre Fiscal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, Año 16, No. 50, 1995, pp. 145

La consignación, por ejemplo, la firma de un conocimiento de embarque de los artículos que serán transportados en ferrocarril a través de la línea divisoria entre dos estados, se convirtió en la entrada por la que bienes y servicios quedaron sujetos a la jurisdicción federal. De acuerdo con esta concepción del comercio, se pudieron regular las condiciones y los términos de la transportación, pero no las mercancías en sí. Por ello, durante ese periodo, los transportistas interestatales se hallaron totalmente supeditados a las reglamentaciones nacionales y, exceptuando sus operaciones exclusivamente intraestatales, quedaban fuera del alcance de la legislación estatal.

La "*Cláusula sobre el Debido Proceso Legal*" era la segunda prescripción constitucional que dio forma a la división de la autoridad gubernamental en lo concerniente a la actividad económica. Incluida en la Decimocuarta Enmienda, establecía que ningún estado podrá privar a una persona de la vida, de su libertad o de sus propiedades sin el debido procedimiento legal.

El problema vino porque, los tribunales federales primero definieron a las "*corporaciones*" como "*personas*" dentro del contexto de la Cláusula; luego definieron la privación de la propiedad como cualquier disposición que negara a una empresa una utilidad razonable derivada del capital invertido. Aplicada simultáneamente con la cláusula referente al comercio, ambas prescripciones apartaban las acciones reguladoras más significativas en las que intervenían corporaciones interestatales (ferrocarriles y grandes empresas industriales) del alcance de la autoridad estatal.

Los sectores altamente competitivos en los cuales las operaciones de los productores estaban más o menos confinadas a zonas perfectamente delimitadas fueron lo que quedaron bajo la reglamentación estatal y, aun en estos casos, la autoridad reguladora fue muy circunscrita.

Por otra parte, el gobierno federal quedó excluido, en el caso de las operaciones industriales, de reglamentar las actividades de muchas de esas mismas corporaciones, porque sus modalidades contractuales y sus actividades coordinadas se interpretaron a menudo como no integrantes del "comercio interestatal".

La hostilidad de los estados contra los intereses ferrocarrileros dio origen a buena parte o a la totalidad de los litigios presentados ante la Suprema Corte de los Estados Unidos en lo referente a las limitaciones del debido proceso legal y de la cláusula de comercio sobre la autoridad reguladora de un estado.

La historia del federalismo estadounidense posterior a 1900 vio pocos cambios antes de 1935. Las enmiendas constitucionales ratificadas en 1913 dieron poder al gobierno nacional para imponer con carácter obligatorio para la ciudadanía el pago directo del Impuesto sobre la Renta.

"... si quisiéramos individualizar el cambio constitucional, normativo e interpretativo, que más ha afectado el equilibrio de poder que se estableció en 1787 éste sería sin lugar a dudas la atribución al gobierno federal de la posibilidad de crear impuestos sobre la renta sin someterse a la regla del prorrateo (Enmienda XVI, 1913). Gracias al disfrute de estos impuestos, el gobierno federal pudo obtener ingentes ingresos sin demasiado coste (sic) político, al tiempo que impidió que los estados los utilizaran en la medida de sus necesidades. En lugar de bajar su presión fiscal y permitir que los estados subiesen la suya, el gobierno federal prefirió enviar fondos financieros condicionados a los estados que causaron una gran pérdida del poder político de estos. La conclusión parece evidente, la causa última de la pérdida de poder político de los estados se encuentra, en gran medida, en el disfrute que de sus impuestos sobre la renta ha efectuado el gobierno federal."¹²⁰

Por muy importantes que fuesen estas enmiendas constitucionales, no lo fue menos la revolución en la interpretación judicial de la Cláusula sobre el Comercio que entre 1933 y 1939 acompañó al *New Deal*. Entre las decisiones de la Suprema Corte que ampliaron la autoridad del gobierno nacional sobre la economía, la aprobada en 1937 en el caso de la Junta Nacional de Relaciones

¹²⁰ PEÑUELAS, *Op. Cit.*, 153

Laborales contra Jones and Laughlin Steel Corporation constituyó lo que bien pudiera ser la más amplia de todas las interpretaciones.

En esa decisión, la Suprema Corte dictaminó que el gobierno nacional tenía autoridad para reglamentar las disputas entre el capital y el trabajo cuando éstas afectaran el flujo del comercio interestatal. Esta y otras decisiones posteriores dejaron bien claro que todas las disputas laborales, estarían sujetas a la autoridad reguladora nacional. Por analogía, al extenderse a otras esferas de la economía, esta reinterpretación de la Cláusula sobre el Comercio suprimió en efecto todas las barreras que se oponían a la regulación nacional de la actividad económica privada y, en los aspectos más importantes, puso fin al Federalismo Dual, que garantizaba a los estados poderes exclusivos, autorizados por la Constitución, e inauguró la era moderna del Federalismo Cooperativo en que el poder, con el consentimiento del gobierno nacional y la aquiescencia de los estados, lo comparten los dos ordenes de gobierno.

Es a partir de ese momento cuando una legislación masiva en muchas áreas de la vida económica y social amplió el papel y las responsabilidades del gobierno federal.

"El mismo proceso se produjo con otros poderes de regulación directa. Paralelamente, la Corte permitió que aquellas materias que aún se consideraban reservadas al dominio estatal fueran también dirigidas por el gobierno nacional, pero a través del poder de gasto condicional. Gracias a este poder, y de su instrumento principal: las transferencias financieras gubernamentales, todas las materias estatales eran en gran medida configuradas desde Washington."¹²¹

"Se partió de una situación en la que la mayoría de las materias eran controladas por los estados. La Constitución sólo otorgó al gobierno federal uno "pocos y definidos" (Madison) poderes para hacerse cargo de unas pocas, aunque importantes responsabilidades, casi todas ellas de orden internacional e interestatal. Así lo entendió y aplicó la Corte Suprema durante más de un siglo. Era tan restringido el poder que se le otorgó que hacía temer que viera violadas sus competencias y poderes a manos de los gobiernos estatales.

De aquella situación se ha pasado a una en que la Corte ha dejado prácticamente de limitar el alcance de muchos de los poderes federales. Así, el poder de regular el

¹²¹ Idem, pp. 146-147

comercio sólo ha sido limitado en una ocasión en los últimos cuarenta años, decisión que ya ha sido revocada por otra en la que ha llegado a afirmar:

*La Constitución no ofrece guía alguna sobre donde se encuentra la frontera entre el poder federal y el estatal (García v. San Antonio, 469 U.S. 529, 550, 1985). Por lo que la Corte declara que no tiene autoridad para emplear concepciones sin fundamento de soberanía estatal para mediar la autoridad del Congreso bajo la Cláusula del Comercio.*¹²²

Posteriormente, las contingencias de la Segunda Guerra Mundial supusieron reforzar una vez más el papel de la Federación.

*“La teoría operacional predominante en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos, por lo menos desde la época del New Deal de Franklin D. Roosevelt (1933), y quizá desde tiempos de New Freedom de Woodrow Wilson (1913), ha sido la del Federalismo Cooperativo. Constituyó la teoría normativa reinante desde la época de la administración de Kennedy-Johnson (después de 1961) hasta la administración de Reagan, cuando fue objeto de una creciente crítica. Esta crítica se basa, en su mayor parte, en la confusión entre la teoría operacional y normativa y una evaluación simplista de lo que es en realidad la teoría correcta del federalismo estadounidense...”*¹²³

“El federalismo cooperativo se basa, ...sobre la idea de que en el sistema federal estadounidense es mayor el número de los intereses compartidos que el de los que no se comparten. Una sociedad dinámica, como la de los Estados Unidos, genera demandas públicas compartidas. Cuando acude en busca de acción gubernamental, el público no siempre establece distinciones entre las áreas gubernamentales. Más aún, la naturaleza de la división de poderes en el sistema estadounidense requiere casi inevitablemente respuestas gubernamentales compartidas a fin de que las cosas salgan adelante. La alternativa sería la acción unilateral emprendida por una u otra de las esferas gubernamentales. La experiencia muestra que la esfera con más probabilidades de imponerse es la del gobierno federal. Por numerosas razones, si el federalismo no fuera cooperativo, los gobiernos estatales y municipales tendrían poca defensa frente a la usurpación federal de sus poderes. Esto se ha podido evitar gracias a las normas del Federalismo Cooperativo...”

*Dicho en otra forma, el Federalismo Cooperativo conduce a un sistema de gobierno que, ...descansa, en última instancia en su habilidad para evitar ejercer el poder coercitivo y, mediante la negociación, obtener el máximo grado de consenso. En esas circunstancias, el establecimiento de programas intergubernamentales y su financiamiento a través de transferencias intergubernamentales es la base, si no el consentimiento, para transar...”*¹²⁴

A partir de la política económica reaganiana el péndulo se invierte ligeramente a favor de los gobiernos estatales y municipales. Este hecho se ha combinado con una visión más estricta del sector público en general y de su

¹²² Idem, pp. 151-152

¹²³ ELAZAR, Daniel, *Op. Cit.*, p. 153

¹²⁴ Idem, pp. 159-160

función redistributiva en particular, función tradicionalmente asignada al ámbito federal.

"La filosofía del Nuevo Federalismo establecida por la administración de Reagan, ha consistido en potenciar la descentralización, incluyendo un aumento en el recurso a los fondos estatales y locales, así como una mayor discrecionalidad en la utilización de los fondos de las subvenciones federales por parte de los receptores."¹²⁵

"...Ronald Reagan hizo cuanto pudo por reintroducir el Federalismo Dual del tipo que consideraba (a menudo erróneamente) como operante en las poblaciones del noroeste de Illinois, donde vivió en su juventud, cuando el siglo XIX ya pertenecía a la historia y cedía el paso al siglo XX. Aun cuando Reagan sí logró reducir muchos de los elementos coercitivos introducidos por sus predecesores inmediatos, el resultado final fue que se restableció un Federalismo Cooperativo más auténtico, pero no se separaron las funciones como él deseaba. Esto no fue alcanzado de ningún modo; por lo contrario, le dio nueva vida al Federalismo Estadounidense y demostró, además, la verdad fundamental de la teoría del Federalismo Cooperativo."¹²⁶

"En la actualidad no existe una política sobreprotectora en demanda de reformas, como la del nuevo federalismo (1969-1974) preconizado por el presidente Richard M. Nixon, o el Nuevo Federalismo (1981-1988) del presidente Ronald Reagan. El presidente Bill Clinton no ha formulado un programa global sobre federalismo fiscal o funcional."¹²⁷

En cualquier caso, la futura evolución del federalismo fiscal en los Estados Unidos dependerá del clima político y de las actitudes sociales hacia los programas públicos.

3.2 Los Poderes Expresos.

"La Constitución de Estados Unidos no atribuye figuras tributarias a los diferentes niveles (sic) de gobierno. Ambos gobiernos, el federal y los estatales, pueden emplear cualquier (sic) tributo no prohibido por la Constitución o, en el caso de los estados, por la legislación federal. Existen pocas restricciones constitucionales o legales del poder tributario de los estados que gozan, de esta forma, de una soberanía fiscal considerable (los gobiernos locales, al ser creados por la legislación de los estados, tienen los poderes fiscales que estos últimos les han atribuido)."¹²⁸

¹²⁵ MUSGRAVE y MUSGRAVE., *Op. Cit.*, p. 616

¹²⁶ ELAZAR, Daniel, *Op. Cit.*, p. 173

¹²⁷ KINCAID, John, *Op. Cit.*, p. 243

¹²⁸ MC LURE, Charles Jr. "El desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios: un punto de vista Norteamericano"; en *Trimestre Fiscal*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 16, No. 50, 1995, pp. 212-213

3.2.1 De la Federación.

En primer lugar, encontramos que la Constitución norteamericana confiere los principales poderes económicos a la Federación en el artículo I, sección 8a.:

"El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar tasas, derechos, impuestos y aranceles, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y aranceles serán uniformes en todos los Estados Unidos."

"... para hacer todas las leyes que sean necesarias y propias para poner en ejecución los poderes antedichos, y todos los otros poderes conferidos por esta Constitución al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier Departamento o funcionario del mismo."¹²⁹

En segundo lugar, la Constitución establece el poder tributario de la Federación en materia de comercio exterior:

"... para reglamentar el comercio con naciones extranjeras y entre los diferentes estados, y con las tribus indígenas."

A partir de éste principio, la jurisprudencia ha construido los poderes federales en esta materia.

Los poderes que se dan al Congreso para reglamentar el comercio con otras naciones y entre los Estados, parecen algo limitados a primera vista, y pareciera omitir la competencia federal de la gran masa de la actividad industrial, minera y comercial que se efectúa dentro de los límites de cada uno de los Estados. Sin embargo, hay dos factores que han contribuido a eliminar casi completamente cualquier límite a estos poderes:

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la palabra "Comercio" es inclusiva en grado extraordinario, cubriendo, además del tráfico de mercaderías, actividades colaterales como por ejemplo el pasaje de

¹²⁹ TOINET, Marie France. El Sistema Político de los Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 483-484

individuos de un Estado a otro, los seguros, y muchas otras actividades y la interpretación que da la propia Corte a lo que constituye la "Reglamentación del Comercio entre los diferentes Estados", en el sentido de que las transacciones puramente locales, que tengan lugar exclusivamente dentro de las fronteras de un sólo Estado, están dentro de la competencia de la Federación cuando afecten el comercio que en realidad sea estatal. De este modo, la Federación pudo reglamentar las tarifas ferroviarias para el tráfico dentro de las fronteras de un Estado dado.¹³⁰

En los terrenos en que el gobierno federal no ha actuado, la Corte sostiene que los poderes federales sobre la economía son exclusivos solamente cuando sean de tal naturaleza que la propia Corte considere que deben ser reglamentados únicamente por medidas uniformes en todo el país. Por otra parte, cuando el gobierno federal actúa en un aspecto determinado de acuerdo con sus poderes en materia de comercio, la Corte ha sostenido que el Congreso puede fijar la exclusividad del ejercicio del poder en dicho aspecto declarándola así en su legislación, ya sea expresamente o por inferencia.

De acuerdo con ello, la Federación ejerce sus poderes sobre el comercio interior y exterior, así como sobre los medios de transporte interestatal.

En tercer lugar, se encuentra la cuestión del Impuesto sobre la Renta. En 1895, el poder federal en materia de Impuesto sobre la Renta fue declarado inconstitucional por un fallo, por cuestiones técnicas. Pero en 1913 se modificó la Constitución, para autorizar esta clase de impuestos, según la Enmienda XVI, la cual establece lo siguiente:

"El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de la que provengan, sin prorratearlos entre los Estados y sin atender a ningún censo o recuento".

¹³⁰ FAYA Viesca, Jacinto., Op. Cit., pp. 128-129

Desde el punto de vista recaudatorio, el Impuesto sobre la Renta constituye la principal fuente de ingresos del gobierno federal.

"Desde su creación en 1913 hasta la fecha, el impuesto ha ido adquiriendo complejidad, pero mantiene en esencia la misma naturaleza: una tributación referida a todo tipo de rentas percibidas por el contribuyente a lo largo de un periodo fiscal, exigida a través de un impuesto único y no por medio de un conjunto de tributos de naturaleza cedular".¹³¹

A la imposición sobre la renta le sigue en importancia la imposición sobre la masa salarial que representa un 26 por 100 del total de ingresos impositivos; el Impuesto Federal sobre Sucesiones y Donaciones representa, aproximadamente, el 2 por 100 de los ingresos fiscales; y los impuestos sobre consumos específicos (*excise taxes*) y derechos de aduanas, que representan aproximadamente, el 8 por 100 de los ingresos fiscales federales. Desde el punto de vista de la imposición sobre el consumo, ésta abarca un conjunto de bienes y servicios sometidos, en unos casos, a derechos "ad valorem" y, en otros casos (tabacos, gasolina o bebidas alcohólicas), a derechos específicos atendiendo a la cantidad.

"Cabe destacar que "Estados Unidos es uno de los pocos países desarrollados que no tienen un impuesto sobre las ventas de amplia base nacional como el IVA. Se pueden dar muchas explicaciones de ello, incluyendo el temor por parte de los conservadores a que un IVA produjera el crecimiento del sector público y la aversión de los liberales por su regresividad. Factores adicionales importantes han sido las dificultades administrativas y de cumplimiento conjunto con un IVA federal y unos impuestos sobre las ventas al por menor podrían ocasionar, y la objeción de las administraciones estatales y locales a la intrusión federal en un campo que han considerado tradicionalmente sólo suyo."¹³²

Además de los ya mencionados, existe un impuesto sobre determinados bienes manufacturados (aceites lubricantes, cubiertas de vehículos, armas de fuego incluida la cartuchería, determinados cauchos, camiones y autobuses, etc.). Por el contrario, son muy escasos los bienes que soportan este tipo de imposición a nivel del minorista (por ejemplo, la gasolina y el petróleo que no esté sujeto al impuesto sobre productos manufacturados).

¹³¹ DÍAZ-MONASTERIO Guren, Felix De y DEL ARCO Ruete, Luis, La Distribución de las Fuentes de Ingresos Impositivos en una Hacienda Federal., 2a. Ed., España, Instituto de Estudios Fiscales, 1978., p. 149

En relación con los servicios sujetos a este tipo de imposición, puede citarse el que grava las comunicaciones telefónicas, el transporte aéreo, la utilización de autopistas por determinados vehículos, etc.

Finalmente, por lo que se refiere a las importaciones, si bien históricamente esta fuente de ingresos tuvo su importancia, especialmente como medio de establecer un proteccionismo económico, desde la implantación del impuesto sobre la renta, su peso relativo ha disminuido considerablemente.

En este sentido, los principales tributos a cargo de la Federación pueden resumirse en los siguientes:

Sistema de Impuestos Federales

CONTRIBUCIONES	PORCENTAJE
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	48
Impuestos sobre la renta de las sociedades	16
Impuesto sobre la masa salarial	26
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	2
Otros (impuestos sobre consumos específicos, derechos de aduanas, etc.)	8
Total recaudado	100

3.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.

La Constitución Norteamericana, establece algunas limitaciones tributarias para la Federación, las cuales son muy escasas y se encuentran en el artículo I, sección 9a, a saber:

¹³² MC LURE, Charles, Op. Cit., p. 213

a. Ningún impuesto per capita u otro impuesto directo, podrá establecerse excepto en proporción al censo o recuento que aquí en adelante se ordena tomar.

b. No se establecerá ningún impuesto o derecho sobre los artículos exportados de cualquier Estado.

c. No se dará ninguna preferencia por medio de ninguna reglamentación de comercio o recaudación a los puertos de un Estado sobre los de otro; ni podrá obligarse a los barcos procedentes de o destinados a un Estado, a pagar derechos en otro.

*"El poder de gravar ha sido utilizado por el gobierno federal mayoritariamente con la finalidad de allegar medios económicos para su hacienda. Es este un poder que el pueblo de los EE.UU. Otorgó al gobierno federal con una única excepción y con dos únicas cualificaciones. El Congreso no puede gravar las exportaciones de los estados y debe establecer los impuestos directos bajo la regla del prorrateo y los impuestos indirectos bajo la regla de la uniformidad."*¹³³

3.2.3 De los Estados.

*"Básicamente, la Constitución reserva a los Estados todos aquellos poderes que no se hayan delegado expresamente en el gobierno federal. Entre otros, cada Estado, a través de su propio poder Judicial, es libre de variar y establecer su propio sistema fiscal"*¹³⁴

Los Estados tienen, a su vez, los poderes legislativos sometidos, por un lado, a los imperativos de sus propias constituciones y, por otro, a las limitaciones establecidas por la Constitución Federal. De esta manera, cada Estado establece su propio sistema tributario y regula el correspondiente a sus municipios.

La existencia de dos ámbitos legislativos (el federal y el estatal) exige una regulación de las relaciones entre ambos. En este sentido, el artículo VI de la Constitución establece en la llamada "Cláusula de Supremacía" que: *"La Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se dicten para la aplicación de aquella, y todos los tratados realizados o que puedan realizarse bajo la autoridad*

¹³³ PEÑUELAS, *Op. Cit.*, PP. 146-147

¹³⁴ DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, *Op. Cit.*, p. 146

de los Estados Unidos, serán la Ley Suprema del país; y los jueces de cada Estado vendrán obligados por ésta, a pesar de que se establezca lo contrario en la Constitución o leyes de cualquier Estado."

Incluso, si la ley del Estado no contradice lo dispuesto expresamente en una Ley Federal, su validez puede ser puesta en entredicho cuando la aplicación de la ley estatal interfiera en alguna forma la actividad del gobierno federal.

De acuerdo con ello, con la salvedad del Impuesto sobre la Renta, las Potestades Tributarias de los Estados nunca han sido limitadas.

*"Nunca se ha planteado la limitación de los poderes impositivos estatales. Si algún poder de los gobiernos estatales no se ha visto afectado por los cambios interpretativos que el Ejecutivo Federal y la Corte Suprema han provocado de los poderes federales ha sido precisamente éste. El Congreso de los Estados Unidos nunca ha intentado hacerlo, prueba de la conciencia que existe sobre la importancia vital de este poder. Ni lo ha intentado, ni seguramente la Corte lo permitiría."*¹³⁵

Así tenemos que gran parte de los Estados (40 de 50) tienen establecido un Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

Excepcionalmente, como en el caso de Alaska, se llega a una pérdida de autonomía fiscal, convirtiéndose el impuesto estatal en un porcentaje del propio impuesto federal sobre la renta.

En cuanto al impuesto sobre los beneficios de las personas jurídicas, 45 Estados disponen de él.

Todos los Estados, con excepción de Nevada (que dispone de grandes ingresos derivados del juego y los casinos) cuentan con impuestos sobre las herencias y donaciones. Asimismo, 16 Estados gravan las donaciones.

¹³⁵ PEÑUELAS, Op. Cit., p. 152

En materia de impuestos indirectos, 46 Estados disponen de un impuesto general sobre las ventas a nivel minorista. Se encuentra igualmente generalizada la imposición sobre consumos específicos (tabaco, bebidas alcohólicas, consumo de la gasolina).

Por lo expuesto, los tributos estatales pueden resumirse en los siguientes:

Sistema de Impuestos Estatales

CONTRIBUCIÓN	PORCENTAJE
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	19
Impuesto sobre la renta de las sociedades	6
Impuesto general sobre las ventas	29
Impuesto sobre consumos específicos	20
Licencia sobre vehículos de motor	6
Impuestos sobre la propiedad	2
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	2
Impuesto sobre la masa salarial	5
Otros	11
Total recaudado	100

3.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.

Las exiguas restricciones al poder de los Estados, se ubican en el artículo I, sección 10 de la Constitución, a saber:

a. Ningún Estado podrá establecer, sin el consentimiento del Congreso, ningún impuesto o derecho sobre las importaciones o exportaciones, salvo lo que sea absolutamente necesario para llevar a cabo sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos, establecidos por cualquier Estado sobre las importaciones o exportaciones, será para el uso de la Tesorería de los Estados Unidos; y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y control del Congreso.

b. Ningún Estado establecerá, sin el consentimiento del Congreso, ningún derecho de tonelaje.

Aunque en realidad, como anteriormente señalamos, existen importantes limitaciones establecidas por la Corte Federal.

"La imposición estatal ha sido cuestionada fundamentalmente en virtud de la Cláusula de Comercio de la Constitución, que otorga al Congreso el derecho exclusivo de regular el comercio internacional e interestatal y la Cláusula del Debido Proceso Legal, que requiere que se observe este procedimiento en la tributación."¹³⁶

3.2.5 De las Municipalidades.

Por lo que atañe a las autoridades municipales y demás entidades locales, éstas son creadas y reguladas por la ley de cada Estado y reciben sus poderes por delegación de los propios Estados. Por lo general, suelen estar al margen de la Ley Federal.

Las Constituciones estatales consideran, según el tamaño de las ciudades, el tipo de gobierno que aquéllas requieren. El Estado proporciona a cada municipalidad una Carta (*Charter*) donde se precisan los límites territoriales de ésta, así como la estructura de su gobierno y de sus poderes, sobre todo en materia financiera. Dichas cartas entran en tal profusión de detalles que los límites de los poderes municipales están absolutamente determinados en todos los campos: desde el policiaco hasta el tipo de multas que la ciudad puede percibir, desde la educación hasta la reglamentación sobre los jardines municipales.

"Existen más de 80 mil entidades locales, con poderes tributarios delegados. La Constitución no alude a las Municipalidades, sino que éstas se establecen en las Constituciones estatales."¹³⁷

¹³⁶ MC LURE, *Op. Cit.*, p. 213

¹³⁷ TOINET, Marie-France. *Op. Cit.*, p. 243

Existe una gran variedad de gobiernos locales entre los diferentes Estados. Así, en el sur, los condados tienen una mayor importancia; los Distritos Escolares abundan en Dakota del Sur, Texas y Nebraska; y los Municipios son de especial importancia en los Estados del noreste. Los Municipios, los Distritos Escolares y los Ayuntamientos son aproximadamente iguales en número, siendo los Distritos Especiales mucho más numerosos y los Condados mucho menos numerosos.

Los Ayuntamientos, es decir, las ciudades, son con mucho las unidades fiscales más importantes, seguidas a continuación por los Distritos Escolares y los Condados. Los Distritos Especiales y los Municipios, aunque más numerosos, tienen una importancia mucho menor en términos de la cantidad de ingresos y de gastos que gestionan.

Los ingresos locales se apoyan en la imposición de la propiedad, teniendo las demás fuentes poca importancia relativa. Los demás conceptos impositivos, a pesar de su escasa importancia económica, suelen aplicarse por gran número de autoridades locales.

Por último, hay que destacar que un porcentaje muy elevado de sus ingresos procede de fuentes distintas de los impuestos, como son las tasas.

De lo anterior, se observa que las contribuciones municipales se reducen a las siguientes:

Impuestos Recaudados por las Municipalidades

CONTRIBUCIÓN	PORCENTAJE
Impuesto sobre la renta	4
Impuesto general sobre las ventas	8
Impuesto sobre la propiedad	82
Otros	6
Total recaudado	100

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Estadounidense

FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPALIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Renta personas físicas; • Renta de las sociedades; • Sobre la masa salarial; • Sobre sucesiones y donaciones; • Aduanas; • Sobre consumos específicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta de las personas físicas; • Renta de las Sociedades; • General sobre las Ventas; • Sobre vehículos de motor; • Sobre consumos específicos; • Propiedad; • Sucesiones y donaciones; • Sobre la masa salarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la Renta; • General sobre las Ventas; • Propiedad.

Fuente: Elaborado con base en DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 149; FAYA, Jacinto, Op. Cit., pp. 128-129; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 312-313; KINCAID, John, Op. Cit., p. 285; MC LURE, Charles, Op. Cit., pp. 212-213; PEÑUELAS, Lluís, Op. Cit., 146-147; y TOINET, Marie-France, Op. Cit., pp. 483-484.

3.3 Los Poderes Implícitos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte en el caso *Mc Culloch Vs. Maryland* ha perfilado la llamada "Teoría de los Poderes Implícitos" (*Implied Powers*)¹³⁸, a partir de la cual, se reconocen a favor de la Federación los poderes que no están explícitamente reconocidos por la Constitución, pero que deben entenderse comprendidos en algún precepto de ésta.

Así, la Constitución norteamericana consagra poderes implícitos a favor de la Federación, los cuales se derivan de los poderes expresamente conferidos por la propia carta fundamental y que resultan necesarios para cumplir con las facultades expresas.

Como señalamos en el punto 5.2 del Capítulo I, esta teoría se debe a Alexander Hamilton, a partir de la cuestión de constitucionalidad donde Jefferson se manifestó en contra de la creación de un banco federal, pues consideraba que la Constitución no autorizaba a la Unión para crearlos, ya que ese poder no estaba

incluido dentro de los enumerados por el texto constitucional. Asimismo, esta teoría fue reforzada por John Marshall en su ejecutoria *McCulloch contra Maryland*.

Las argumentaciones de Hamilton y Marshall fueron consideradas en la X enmienda que establece que los poderes no delegados a la Unión (Federación) quedan reservados a los Estados:

3.4 Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

"La mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir un ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado."¹³⁹

La Constitución norteamericana no consagra poderes concurrentes, pero en cambio, la Corte se ha pronunciado en el sentido de que ante la ausencia de un poder concedido a la Federación, pero no legislado por ésta, y al no estar prohibido expresamente a los Estados, éstos pueden, sin violar la Constitución, legislar en esa materia (*Sturgess Vs. Crownshield*).

"Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto deba estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea. La llamada Doctrina del Silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado."¹⁴⁰

En efecto, si la Constitución ha otorgado una determinada competencia a la Federación pero ésta no la ejerce porque el Congreso no ha legislado en esa

¹³⁸ Cfr. Capítulo I, punto 5.2

¹³⁹ FAYA Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. México, Instituto Nacional de Administración Pública., p. 122

materia, indudablemente que esta carencia afecta al sistema federal en su conjunto, porque independientemente de quien legisle, los destinatarios de la legislación serán siempre personas que viven en los Estados. De ahí la necesidad de contar con poderes concurrentes.

Es de destacarse, sin embargo, que la concurrencia impositiva no ha evitado el desequilibrio fiscal.

“La atribución de forma concurrente del poder de gravar al gobierno federal como a los estatales no ha garantizado el equilibrio financiero entre ambos tipos de gobiernos. Factores extrajurídicos (como la competencia fiscal vertical y horizontal, la actitud de los contribuyentes frente a la imposición local y estatal, las grandes crisis sociales y económicas,...) provocaron un permanente desequilibrio en el sistema financiero del conjunto de los EE.UU. que se manifestó en unas haciendas estatales deficitarias para atender las demandas de servicios de sus ciudadanos en contraposición con una hacienda federal que disponía de más ingresos de los que necesitaba para financiar sus pocas responsabilidades. De todos los factores que explicaban esta situación, quizás el más importante fue el disfrute que el gobierno federal efectuaba de los impuestos sobre la renta.

Gracias al superávit financiero del gobierno federal, característico de los años cincuenta, sesenta y setenta, este gobierno pudo asistir financieramente a los estados. Bien de forma directa, enviando ingentes cantidades a través de transferencias financieras intergubernamentales, bien indirectamente, reduciendo la competencia vertical y horizontal a través de deducciones sobre la base y cuota de sus impuestos (gastos fiscales). En este último caso, las instituciones o mecanismos impositivos utilizados también fueron, y continúan siendo, empleados por el gobierno federal para conseguir una mayor armonización legislativa del conjunto del sistema impositivo que pueda reducir los problemas de la sobreposición horizontal y vertical.

Actualmente, la mayor parte de los gobiernos locales perciben poca o ninguna ayuda fiscal federal directa, pero casi todos obtienen ayuda estatal ”.¹⁴⁰

Una de las consecuencias de esta situación es que, dentro del sistema federal, todos los gobiernos procuran aligerar las cargas que pesan sobre ellos. El gobierno federal lo lleva a cabo no tan sólo al abandonar o reducir el financiamiento de ciertas funciones, sino también al disponer que sean los gobiernos locales y estatales, así como el sector privado, quienes se encarguen de tareas públicas sin ayuda financiera federal. Asimismo, los gobiernos estatales imponen “mandatos sin financiamiento” sobre los gobiernos locales y las

¹⁴⁰ Idem, p. 123

empresas privadas. Por tanto, los gobiernos locales, como constituyen el último eslabón en la cadena de la ayuda asistencial del gobierno federal, están promoviendo más y más la privatización de los esfuerzos mediante la creación de sociedades en que participan el sector público y el privado, así como Distritos Especiales y esquemas en que los usuarios pagan una cuota extraordinaria.

El Federalismo Fiscal en los Estados Unidos de América

AMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Plenos poderes impositivos a través de la fórmula que le otorga poder para establecer tasas, derechos, impuestos y aranceles y regular el comercio exterior (artículo I, Sección 8a.); • La Enmienda XVI (1913) le otorga poder para gravar la Renta sin necesidad de prorratearla entre los estados.
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Plenos poderes impositivos. Aún cuando no existe un catálogo de tributos estatales reservados para los estados por la Constitución, tampoco existen limitaciones en la materia.
DE LAS MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución.
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • No puede establecer ningún impuesto o derecho sobre los artículos exportados por cualquier estado; • No puede dar preferencia fiscal a los puertos de un Estado sobre los de otro; ni puede obligar a los barcos procedentes de o destinados a un Estado, a pagar derechos en otro (artículo I, Sección 9a.).
LIMITACIONES DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden establecer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, salvo lo necesario para la aplicación de sus leyes de inspección; • No pueden establecer derechos de tonelaje; • No pueden gravar el comercio internacional e interestatal (Cláusula de Comercio y Cláusula del Debido Proceso Legal).
LIMITACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstas en la Constitución.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una concurrencia generalizada y, consecuentemente, una múltiple tributación; • La Doctrina de los Poderes Implícitos (Mc Culloch Vs. Maryland) reconoce a favor de la Federación los poderes que no le están explícitamente reconocidos por la Constitución, pero que deben entenderse comprendidos en algún precepto de éstas para poder hacerlos efectivos; • La Doctrina de los Poderes Concurrentes (Sturgess Vs. Crownshield), supone que ante la ausencia de un poder concedido a la Federación, pero que no ha sido legislado por ésta, y al no estar expresamente prohibido a los Estados, éstos pueden, sin violar la Constitución, legislar en esta materia.

Fuente: Elaborado con base en DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 149; FAYA, Jacinto, Op. Cit., pp. 128-129; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 312-313; KINCAID, John, Op. Cit., p. 285; MC LURE, Charles, Op. Cit., pp. 212-213; PEÑUELAS, Lluís, Op. Cit., 146-147; y TOINET, Marie-France, Op. Cit., pp. 483-484.

3.5 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

De la distribución de competencias anotada en los puntos anteriores se observa que la Federación ha desarrollado su estructura impositiva

¹⁴¹ PEÑUELAS, Op. Cit., p. 147

fundamentalmente con base en el impuesto sobre la renta (86%). Los Estados, por su parte, a diferencia de lo que ocurre con el ámbito federal, se apoyan básicamente en la imposición a las ventas y al consumo (59%) con la tendencia a elevar sus ingresos por concepto de impuesto sobre la renta (19%). Asimismo, las municipalidades se apoyan en la imposición de la propiedad (82%).

Por otra parte, resulta importante destacar que en los Estados Unidos actualmente no existe un sistema de coordinación fiscal. Esto se explica fundamentalmente en la exacerbada cultura federalista desarrollada en este país, donde cualquier intento por suprimir o limitar los poderes fiscales de los estados sería considerado una afrenta nacional.

Por lo que se refiere a las transferencias federales, entre 1972 y 1986 estuvo vigente en los Estados Unidos de América la "*State and Local Fiscal Assistance Act*". Se trataba de encontrar solución a los problemas más agudos que habían planteado las dificultades financieras de los estados y entidades locales y de estructurar de manera más adecuada las relaciones entre los dos ámbitos.

"...Aunque el programa establecido por esta Ley se conoce normalmente como un programa de distribución de ingresos, de <<Revenue Sharing>>, e incluso la oficina encargada en la Tesorería de su gestión ha recibido esta denominación (Office of Revenue Sharing), en rigor esta denominación no refleja bien la verdadera esencia del programa, pues con él no se atribuye a los estados un porcentaje de la recaudación de ningún impuesto, sino que se crea un Fondo (de 30.200 millones de dólares) que habrá de ser empleado para estos fines a lo largo de cinco años, sin que se afecten para nutrirlo los rendimientos de ningún impuesto en especial."¹⁴²

Con cargo al Fondo se realizaron transferencias a los estados y a otras entidades locales: los condados (*Countries*), ciudades (*Townships*) y municipios; a las tribus indias y a los poblados nativos de Alaska. Se excluyen, en cambio, los organismos y entidades (escuelas, librerías, organismos autónomos, etc.) por no considerarse como administraciones de carácter general.

No se trataba de subvenciones condicionadas para un fin concreto, pero tampoco era completamente libre el destino que podían dar los perceptores de los recursos recibidos.

La Ley establecía dos fórmulas de distribución: una de tres factores población, esfuerzo fiscal y renta; y otra, de cinco factores: población total, población urbana, renta –per capita–, recaudación estatal por el impuesto sobre la renta y esfuerzo fiscal.

A pesar de ello, el “Nuevo Federalismo reaganiano” derogó el sistema en cuestión en 1986, dado las diversas críticas de inconstitucionalidad que había recibido.

Además, y con carácter general, en la sección 10 del artículo I, se establece que los impuestos federales han de ser uniformes en los distintos Estados. Esta limitación, coarta las posibilidades de la Federación en el desarrollo de una política fiscal encaminada a una reducción de los desequilibrios entre Estados. De esta manera, el gobierno federal no puede, por ejemplo, establecer bonificaciones en favor de Estados más pobres.

Así mismo, en realidad los estados y los municipios cuentan con amplios poderes tributarios como para sostener sus gastos mínimos.

De igual manera, la sección 2 del artículo I de la Constitución Norteamericana establece la obligación de prorratar los ingresos por concepto de impuestos directos entre los Estados que forman a la Unión, de acuerdo con la población respectiva.

Dadas las limitaciones aludidas, la Federación ha empleado el poder de gasto para fortalecer sus ingresos fiscales. El poder de gasto es otorgado en la

¹⁴² DIAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, *Op. Cit.*, pp. 157-158.

cláusula 1ª de la sección 8ª del artículo 1º de la Constitución Norteamericana (*Taxing-Spending Clause* o Cláusula del Bienestar General).

Desde el primer momento se planteó la polémica sobre si era un poder instrumental respecto al resto de poderes legislativos (Madison) o bien, presentaba un carácter independiente, lo que implicaba que se pudiera gastar sobre materias propiamente estatales (Hamilton). Los tribunales no optaron definitivamente por una de estas dos interpretaciones hasta el cambio jurisprudencial de los años treinta.

"El poder de gasto federal es una autorización que el pueblo de los Estados Unidos otorga al gobierno nacional para que gaste los fondos públicos en la persecución de una serie de objetivos. No es una autorización para que legisle para conseguir estos objetivos. Sin embargo, gracias a la Necessary and Proper Clause el gobierno federal puede unir a sus gastos todas aquellas normas jurídicas que sean necesarias o apropiadas para conseguir la finalidad específica y concreta que persigue el gasto. Los objetivos generales para los que se puede emplear este poder son básicamente la búsqueda del Bienestar General del Pueblo de los Estados Unidos y llevar a la práctica el conjunto de poderes delegados (objetivo que comprende el resto de los citados en la Cláusula del Bienestar). Desde 1937, este requisito finalista que deben cumplir los gastos federales no ha supuesto limitación alguna al gobierno federal, pues los tribunales consideraron que era el Congreso quién debía, en la generalidad de los casos, decidir que era el Bienestar General."¹⁴³

Así, la Corte Suprema de los Estados Unidos construyó las líneas básicas que configuran las posibilidades de actuación del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales durante los años treinta y cuarenta. Los programas de asistencia financiera intergubernamental plasmados generalmente a través de transferencias financieras no invaden los poderes reservados a los estados ya que no les obligan a hacer nada. Sólo les ofrecen una opción que los estados son libres de aceptar o rechazar. Asimismo, el poder de gastar incluye el de establecer las condiciones necesarias para conseguir el objetivo del gasto, incluso cuando estas estén regulando cuestiones propias de los estados.

"El gobierno federal no puede, en principio, forzar a los estados a participar en sus programas político financieros. Es necesario que estos acepten libremente participar. Y es precisamente la concurrencia de este consentimiento lo que ha provocado una

¹⁴³ PEÑUELAS, *Op. Cit.*, pp. 147-148

gran desinhibición de la Corte en el control de normas federales que impuestas por esta vía entraban a regular cuestiones básicas de la soberanía propia de los estados. La Corte considera que los estados cuando están adoptando los fondos incondicionados están haciendo uso de su soberanía por lo que no cabe hablar de violación de su misma soberanía. A las continuas alegaciones de los estados, manifestando que no han sido libres para participar o no en los programas federales, la Corte ha considerado que tal libertad existía siempre ya que desde un punto de vista jurídico-formal eran libres de hacerlo o no. El mantenimiento de esta ficción le ha permitido a la Corte otorgar un cauce con apariencia constitucional a los deseos expansionistas del gobierno federal, sin necesidad de reconocer que la separación competencial era una técnica federal que había fracasado.¹⁴⁴

Desde 1937 la Corte fue permitiendo una utilización más extensiva e intrusiva de este poder, dando validez constitucional a todas las actuaciones federales que fueron impugnadas.

Finalmente, en 1976 se produce un caso (*National League of Cities*) que rompe con esta línea levantando expectativas sobre si la filosofía de dicha sentencia sería aplicada en el campo del Poder de Gasto Condicionado, que es el poder de fijar las condiciones bajo las cuales las asignaciones de dinero a los estados deben ser gastados.

Luis Peñuelas¹⁴⁵ nos explica que la realidad no confirmó las expectativas. Pero la vigencia de la doctrina de "*National League of Cities*" mantenía en alto la idea de que ciertas cuestiones no podían ser reguladas directamente por el gobierno federal. Ofrecía con ello una buena razón para la utilización del Poder de Gasto Condicionado cuando el gobierno federal tuviera intención de influir sobre las mismas.

El caso de García contra San Antonio (1985) cambió parcialmente el panorama. Revocó el criterio seguido en el caso *National League of Cities* y estableció el reconocimiento más expreso hecho en doscientos años de que la Constitución no limitaba casi el poder federal de regular la economía, por lo que

¹⁴⁴ Idem, p. 149

¹⁴⁵ Idem, p. 149

los estados deberían acudir en la generalidad de los casos al Congreso para tratar de defender su soberanía y no a la Corte.

“Para algunos autores ello suponía la muerte del federalismo. Nuestra opinión no es tan radical. Lo único que hace García es declarar que el modelo establecido en National League of Cities para determinar cuando una norma federal basada en la Cláusula de Comercio era anticonstitucional no se adecua a la Constitución. Pero la Corte continúa afirmando que el poder federal está limitado por la soberanía de los estados. Por tanto, cabe pensar que si el gobierno federal tratase de menoscabar el poder de los estados, de controlar ciertas cuestiones, que son esenciales para que continúen realizando las funciones que los legisladores constitucionales pensaron que realizarían, sería limitado por la Corte...”¹⁴⁶

El gobierno federal fue progresivamente aumentando el número de condiciones y regulaciones que regían la relación que se creaba con la aceptación de las transferencias, hasta llegar un momento en que el grado de incumplimiento, descontrol y falta de efectividad era muy elevado. Este es el poder que ha transformado de forma más sustancial el sistema competencial ya que ha permitido al gobierno federal actuar al margen del mismo.

“En los primeros tiempos de la Unión, el gobierno federal no disfrutaba de los medios financieros para utilizar el P.G.C. (Poder de Gasto Condicionado) Tampoco presentaba una filosofía política que lo admitiese. Cuando ésta cambió, en los años treinta, la Corte impidió en alguna ocasión que el gobierno federal pudiese imponer sus políticas en áreas reservadas a los estados a través de este poder: ...

Pero después de la batalla que mantuvo la Corte con el presidente Roosevelt ya no encontraremos decisión alguna que limite el poder del gobierno federal de gastar sobre cualquier materia (posibilidad que fue afirmada por el propio caso U.S. v. Butler, a pesar de que luego el fallo no fuese en absoluto coherente con ello) y de establecer las condiciones que el gobierno federal cada vez que aceptaban una transferencia condicionada.”¹⁴⁷

La concepción de un sistema competencial que reservaba ciertas materias a los estados no representaba, gracias a esta vía indirecta, problema alguno para que el gobierno federal pudiese imponer sus políticas y objetivos en todas las materias. El gobierno federal ponía fondos financieros y los objetivos políticos, y los gobiernos estatales ponían la legitimidad constitucional y medios personales, materiales y financieros.

¹⁴⁶ Idem, pp. 149-150

¹⁴⁷ Idem, p. 154

"El papel jugado por el Poder de Gasto Condicionado ha sido socavar el método de la distribución competencia, al contribuir a destruir, a través de centenares de transferencias condicionadas, la idea de que existían ciertas materias que debían ser reguladas en exclusiva por los estados. Todas estas materias han podido ser reguladas por el gobierno central no gracias a la fuerza coactiva de sus leyes (la cual le había sido delegada de forma restringida) sino gracias a la fuerza económica de sus gastos."¹⁴⁶

Otro rasgo distintivo del federalismo estadounidense es que, al contrario de lo que sucede prácticamente en todas las otras democracias federales, los Estados Unidos nunca han tenido una política fiscal nacional dirigida a asegurar una igualdad competitiva o una provisión de servicios mínimos para todos los Estados de la Unión.

Estos efectúan programas de nivelación para sus gobiernos locales o para los distritos escolares, los cuales datan de principios de siglo, pero el gobierno federal nunca ha seguido tales políticas estatales.

John Kincaid nos dice que:

"... la nivelación fiscal enfrenta obstáculos políticos en el Congreso, cuyos miembros son electos para conquistar beneficios para sus distritos, no para favorecer otras jurisdicciones. Al mismo tiempo, los gobiernos estatales y locales a lo largo de todo el país rivalizan para obtener un buen sitio en el comedero de las finanzas federales. Los esfuerzos con los que se busca una distribución equitativa del presupuesto necesariamente se enfrentan a retos de carácter político, porque en la equidad se encierra un juicio normativo, y por consiguiente, político..."

Los gobiernos municipales, en especial los de las grandes ciudades, han insistido desde 1933 en que se les trate como terceros socios con plenos derechos dentro del sistema federal, de manera que puedan recibir ayuda federal directamente. Además, debido a que el presidente Reagan consideró al federalismo como una estricta relación estatal-federal, y porque los residentes de las ciudades grandes generalmente votan por el Partido Demócrata, Reagan procuró abolir o reducir la ayuda federal directa a los gobiernos locales.

Así mismo, la concentración de los ingresos y la descentralización de los egresos también separan el dolor por la consecución de ingresos del placer de gastarlos. Los gobiernos integrantes de la Unión que continúan recaudando partidas benéficas e impuestos sobre bases estáticas de ingresos cuentan asimismo con incentivos para sustituir los fondos de las transferencias por sus propias fuentes de ingresos."

De igual manera, nos dice que:

"La capacidad de la ayuda federal para disminuir las tensiones fiscales de los gobiernos estatales y locales se ve limitada en parte por la dificultad de subvencionar una ayuda contracíclica. La capacidad del gobierno federal para aumentar la ayuda se incrementa en los periodos de crecimiento económico, precisamente cuando la mayoría o todos los estados y localidades logran recabar más de sus propios ingresos. En las recesiones, el gobierno federal puede encontrarse incapacitado para obtener ingresos que le permitan aumentar su ayuda, a no ser que cuente con autorizaciones impositivas especiales o intervenga en transacciones potencialmente nocivas, como el endeudamiento o el incremento de los impuestos. Por lo demás, la mayor parte de las entidades federativas de los Estados Unidos tienen bases de ingresos suficientemente diversificadas que les permiten funcionar tan bien o tan mal como el gobierno federal durante las recesiones nacionales. Sólo cuando se presentan recesiones regionales es probable que el gobierno federal pueda mantener o incrementar la ayuda contracíclica a los estados afectados por la recesión".¹⁴⁹

Y finalmente concluye:

"Las subvenciones suponen una parte muy importante de los ingresos totales de los gobiernos estatales y locales. En 1987, este tipo de ayudas supuso el 21% de los ingresos totales de los estados, y el 38% de los ingresos locales. El número de programas federales de gasto que incluyan subvenciones a los niveles (sic) subcentrales de gobierno fue creciendo incesantemente, y su reducción se planteó como objetivo prioritario de la reforma Reagan".¹⁵⁰

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Estadounidense

- ⇒ No existe un sistema de coordinación fiscal en razón de que el Artículo I, Sección 10a., al establecer que los impuestos deben ser uniformes en los distintos estados, ha coartado las posibilidades de la Federación para desarrollar una política fiscal equilibradora del desarrollo regional en favor de los estados más pobres. Asimismo, la Sección 2ª del artículo I establece la obligación de prorratear entre los estados los ingresos por impuestos directos.
- ⇒ La State and Local Fiscal Assistance Act (1972-1986) estableció transferencias federales;
- ⇒ La Doctrina del Poder de Gasto Condicionado (1937) ha permitido que la Federación realice transferencias fiscales atadas hacia los estados y municipalidades permitiendo la evolución del Federalismo Dual hacia el Federalismo Cooperativo (artículo I Sección 8a);
- ⇒ El caso National League of Cities (1976) rompe con la Doctrina del Poder de Gasto Condicionado, pero el caso García Vs San Antonio (1985), estableció que la Constitución no limitaba el poder federal de regular la economía.

Fuente. Elaborado con base en DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 149; FAYA, Jacinto, Op. Cit., pp. 128-129; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 312-313; KINCAID, John, Op. Cit., p. 285; MC LURE, Charles, Op. Cit., pp. 212-213; PEÑUELAS, Lluís, Op. Cit., 146-147; y TOINET, Marie-France, Op. Cit., pp. 483-484.

¹⁴⁸ Idem, pp. 154-155

¹⁴⁹ KINCAID, Op. Cit., p. 285

¹⁵⁰ GIMÉNEZ, Op. Cit., pp. 312-313

RESUMEN

Australia nace como una serie de colonias penales inglesas, pero no fue sino con la Constitución de 1901 que se convierte en un Estado Libre y Asociado del Reino Unido. Recientemente en 1986 se otorga el Acta de Australia que le otorga autonomía legislativa y judicial, y mediante una Convención Constitucional celebrada en 1998 y un referéndum pendiente podría convertirse en una República Federal en el año 2001.

En cuanto a los poderes expresos, el *Commonwealth* cuenta con amplios poderes para hacer leyes para la paz, el orden y el buen gobierno (artículo 51, fracciones i y ii constitucionales), de donde se le han otorgado amplios poderes financieros y fiscales. Asimismo, cuenta con poder exclusivo en materia de aduanas y consumos (artículo 90).

Las limitaciones al poder tributario del *Commonwealth* consisten únicamente en que no puede hacer diferenciaciones entre estados o partes de ellos (artículo 51), ni puede gravar la propiedad de los estados (artículo 114).

Los estados, por su parte, tienen poderes expresos para establecer gravámenes sobre inspección de importaciones, exportaciones o mercancías que entren o salgan del Estado (artículo 113); sobre el uso, consumo, renta o almacenaje de licores (artículo 114); y establecer sobretasas en renta (desde 1978). Sus limitaciones se restringen a que no pueden gravar la propiedad del *Commonwealth* (artículo 114).

En cuanto a las municipalidades encontramos que estas reciben el 15.5% de sus ingresos de participaciones federales; el 6.5% de participaciones estatales y el restante 78 % de ingresos propios, fundamentalmente predial.

Existe concurrencia sobre todos los impuestos, excepto aduanas e impuestos especiales.

Las relaciones jurídico-financieras representan un *continuum* hacia la centralización. Existe una amplia coordinación fiscal a través de convenios financieros, que implican la recaudación centralizada de los tributos más importantes a cambio de participaciones. Incluso, el *Commonwealth* puede forzar a los estados a cambiar sus sistemas fiscales.

Canadá tiene sus antecedentes más importantes en el Acta de Norteamérica Británica de 1867 y la Ley constitucional de 1982, esta última, que le otorgó autonomía legislativa y judicial.

Los términos de la Sección 91 del Acta (Poderes del Parlamento) podrían significar que la Federación tiene el control absoluto sobre la vida económica, pero no así. En realidad la Federación recibe los poderes residuales. Asimismo, aún cuando pareciera que existen campos impositivos separados, el Poder Judicial ha resuelto en forma casuística los diferentes casos que se le han presentado.

El Dominio funda sus poderes en la cláusula que le faculta para hacer las leyes para la paz, el orden y el buen gobierno; en la cláusula de comercio (sección 91-2); y en la cláusula que le da poder para la recaudación de fondos por cualquier modo o sistema de impuestos (sección 91-3).

Las limitaciones al poder tributario del Dominio las encontramos en algunas materias reservadas a las provincias (sección 92); algunas materias señaladas a la Federación en el Acta (sección 91), pero otorgadas a las provincias en forma concurrente, por disposición judicial; y las materias concurrentes (agricultura y migración).

Las Provincias establecen tributos sobre la renta personal; la renta de sociedades; rentas al por menor; tabaco y carburantes; espectáculos y apuestas; propiedad inmobiliaria; capitales y seguros; y nóminas.

Sus limitaciones las encontramos en el poder tributario de la Federación (comercio exterior); los poderes concurrentes expresos (agricultura y migración); los poderes concurrentes determinados por el Poder Judicial; las derivadas de la coordinación fiscal (renta, excepto Quebec); y algunos impuestos indirectos.

Las Municipalidades, por su parte, cuentan con tributos sobre la propiedad, consumos generales a las ventas, patentes, licencias y permisos, etc., sin embargo, más del 40% de sus ingresos provienen de transferencias.

Existen poderes concurrentes respecto a ciertas clases de asuntos competencia de la Federación (sección 91); el poder legislativo puede residir en las provincias y es deber de las Cortes *determinarlo* (*Parsons Vs. Citizen's Insurance Co.*). Asimismo, se permite la doble o múltiple tributación en materia de impuestos directos.

Las relaciones jurídico financieras permiten la múltiple imposición en renta (sociedades y personas físicas). Asimismo, con base en el Acuerdo-Ley de Réditos Impositivos (1947), prorrogado desde 1951, existe coordinación en materia de renta (con excepción de Quebec). De igual manera existe la Ley sobre Convenios Fiscales para otorgar subsidios federales, y el poder de gasto condicionado de la autoridad federal (*Winterhaven Ltd Vs. Procurador General de Canadá*).

En el caso de los Estados Unidos de América, sus antecedentes nos remiten a los Artículos de la Confederación de 1776 y la Constitución Federal de 1787.

La Constitución no atribuye poderes tributarios exclusivos para los diferentes ámbitos de gobierno. Ambos, el Federal y los estados pueden emplear cualquier tributo no prohibido por la Constitución.

Así tenemos que la Federación tiene poderes expresos (artículo I Sección 8ª) en materia de renta de personas físicas; renta de sociedades; salarios; sucesiones y donaciones; consumos específicos; y aduanas. En tanto que sus limitaciones (artículo I Sección 9ª) se refieren a la imposibilidad de gravar los artículos exportados de cualquier Estado y establecer preferencias entre estados.

Los estados, por su parte, cuentan con los poderes concurrentes y residuales. Así tenemos que establecen tributos sobre la renta de personas físicas; renta de sociedades; generales sobre las ventas; sobre consumos específicos; sobre vehículos de motor; sobre sucesiones y donaciones; sobre salarios; y sobre la propiedad. Sus limitaciones (artículo I Sección 10) corresponden a la imposibilidad de gravar las importaciones y exportaciones; derechos de tonelaje; y comercio.

Las municipalidades establecen, fundamentalmente, tributos sobre la renta; general sobre las ventas; y a la propiedad.

Los poderes implícitos fueron establecidos por el derecho norteamericano en la controversia *Mc Culloch Vs. Maryland*. Los poderes concurrentes, por su parte, tienen su antecedente universal en el caso *Sturgess Vs. Crownshield*.

En cuanto a las relaciones jurídico-financieras, se observa que no existe Coordinación Fiscal. La Sección 10 del Artículo I de la Constitución establece que los impuestos federales han de ser uniformes en los distintos estados. Esta limitación coarta las posibilidades de la Federación para desarrollar una política fiscal equilibradora del desarrollo regional. Asimismo, la Sección 2 del Artículo I

establece la obligación de prorratear los ingresos por concepto de impuestos directos entre los estados de acuerdo con la población respectiva.

Pese a ello, existe el llamado Poder de Gasto *Condicionado* (*Tax Spending Clause* o Cláusula de Bienestar General, artículo I Sección 8ª), por virtud de la cual, la Federación puede válidamente inducir las políticas locales mediante el ejercicio de su gasto o bien, mediante el otorgamiento de transferencias financieras condicionadas al cumplimiento de ciertos propósitos nacionales.

1103

El Federalismo Fiscal en los Estados Anglosajones

	AUSTRALIA	CANADA	E.U.A.
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Plenos poderes impositivos (51 fracciones i y i), a partir del poder para hacer las leyes para la paz, el orden y el buen gobierno; • Poder exclusivo en materia de derechos de aduanas y a los consumos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes residuales, a través de la cláusula que le da poder para hacer las leyes para la paz, el orden y el buen gobierno; • Poder para regular el Comercio; • Poder para recaudar fondos por cualquier modo o sistema de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plenos poderes impositivos: poder para establecer tasas, derechos, impuestos y aranceles y regular el comercio exterior; • La Enmienda XVI (1913) le otorga poder para gravar la Renta sin necesidad de prorratearla entre los estados.
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Amplios poderes impositivos: no existen grandes limitaciones al poder de los estados; • Licores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos directos dentro de la Provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plenos poderes impositivos: tampoco existen limitaciones en la materia.
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución.
LIMITACIONES A LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • No puede hacer diferenciaciones entre Estados o partes de los mismos; • No puede gravar la propiedad de los Estados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Según el Poder Judicial algunas materias señaladas dentro de los poderes de la federación en realidad son potestad de las provincias y viceversa. 	<ul style="list-style-type: none"> • No puede gravar los artículos exportados por cualquier estado; • No puede establecer preferencias fiscales de puertos y barcos de otros Estado.
LIMITACIONES A LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • No puede gravar la propiedad de la Federación (114); 	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden gravar materias reservadas a la Federación; • No gravar el Comercio Exterior; • Según el Poder Judicial algunos poderes de las provincias corresponden a la Federación y viceversa. 	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden establecer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones; • No pueden establecer derechos de tonelaje; • No pueden gravar el comercio internacional e interestatal.
LIMITACIONES A LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se alude a éstos en la Constitución.
PODERES CONCURRENTES E IMPLÍCITOS	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una concurrencia generalizada y, consecuentemente, una múltiple tributación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe concurrencia y múltiple imposición; • El Comité Judicial de la Corona Británica resolvió estableciendo, en algunos casos, la concurrencia o la coexistencia (<i>Citizen's Insurance Co. Vs. Parsons</i> en 1881 y <i>Banco de Toronto Vs. Lambe</i> en 1930). 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una concurrencia generalizada y, consecuentemente, una múltiple tributación; • La jurisprudencia de la Corte Federal ha establecido la Doctrina de los Poderes Implícitos (<i>Mc Culloch Vs. Maryland</i>) y la Doctrina de los Poderes Concurrentes (<i>Sturgess Vs. Crownshield</i>).

Fuente: Elaborado con base en BLAKE, Alex, Op. Cit., p. 82; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., pp. 407-409 y 436-437; CUMMING, Peter, Op. Cit., pp. 265-266; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 149; ELLIOT, D.W., Op. Cit., p. 35; FAYA, Jacinto, Op. Cit., pp. 128-129; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 299-300 y 306 y 312-313; KINCAID, John, Op. Cit., p. 285; MC LURE, Charles, Op. Cit., pp. 212-213; PEÑUELAS, Lluís, Op. Cit., 146-147; ROCHA, Ricardo, Op. Cit., pp. 37-38; HODGINS, Bruce, Op. Cit., p. 85; RUIZ, Agustín, Op. Cit., p. 303; SKERTCHLY y HERRERA, Op. Cit., p. 27; TOINET, Marie-France, Op. Cit., pp. 483-484.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en los Estados Federales Anglosajones

AUSTRALIA	CANADÁ	E.U.A.
<p>⇒ Comisión de Subsidios del <i>Commonwealth</i> puede hacer recomendaciones sobre los sistemas impositivos estatales;</p> <p>⇒ Existe coordinación fiscal desde la Segunda Guerra Mundial. Plan de Impuestos Uniformes (desde 1942);</p> <p>⇒ Convenios Financieros. Transferencias de asistencia financiera desde 1985 (participaciones, fundamentalmente en renta).</p>	<p>⇒ Existe coordinación fiscal desde la Segunda Guerra Mundial;</p> <p>⇒ La Doctrina de la Autoridad Federal en materia de Gasto (años cuarenta, <i>Winterhaven Vs. Procurador General del Canadá</i>) permite establecer transferencias condicionadas de la Federación a los Estados;</p> <p>⇒ La Ley Constitucional de 1982 (Sección 36) estableció el fundamento de los convenios fiscales intergubernamentales;</p> <p>⇒ Actualmente opera la Ley sobre Convenios Fiscales Federativo-Provinciales</p>	<p>⇒ El Artículo I, Sección 10a, al establecer que los impuestos deben ser uniformes en los distintos estados, ha coartado las posibilidades de la Federación para desarrollar una política fiscal equilibradora del desarrollo regional en favor de los estados más pobres. Asimismo, la Sección 2a. del artículo I establece la obligación de prorratear entre los estados los ingresos por impuestos directos.</p> <p>⇒ La Doctrina del Poder de Gasto Condicionado (1937) ha permitido que la Federación realice transferencias fiscales atadas hacia los estados y municipalidades permitiendo la evolución del Federalismo Dual hacia el Federalismo Cooperativo.</p>

Fuente: Elaborado con base en BLAKE, Alex, Op. Cit., p. 82; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., pp. 407-409 y 436-437; CUMMING, Peter, Op. Cit., pp. 265-266; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 149; ELLIOT, D.W., Op. Cit., 35; FAYA, Jacinto, Op. Cit., pp. 128-129; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 299-300 y 306 y 312-313; KINCAID, John, Op. Cit., p. 285; MC LURE, Charles, Op. Cit., pp. 212-213; PEÑUELAS, Lluís, Op. Cit., 146-147; ROCHA, Ricardo, Op. Cit., pp. 37-38; HODGINS, Bruce, Op. Cit., p. 85; RUÍZ, Agustín, Op. Cit., p. 303; SKERTCHLY y HERRERA, Op. Cit., p. 27; TOINET, Marie-France, Op. Cit., pp. 483-484.

El Sistema de Impuestos en los Estados Federales Anglosajones

	AUSTRALIA	CANADÁ	E.U.A.
FEDERACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Personas; • Sociedades; • Aduanas; • Impuestos especiales; • Impuesto parcial sobre las ventas en fase mayorista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto personal a la renta; • Impuesto corporativo a la renta; • Impuesto a la renta de los no residentes; • Impuesto general a las ventas • Impuesto a vehículos, automotores; • Impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabacos; • Derechos de aduana; • Impuesto al petróleo y gas natural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta personas físicas; • Renta de las sociedades; • Sobre la masa salarial; • Sobre sucesiones y donaciones; • Aduanas; • Sobre consumos específicos.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre nóminas; • Timbre; • Sobre el juego; • Sobre sociedades estatutarias; • Petróleo y gas; • Bebidas alcohólicas; • Tabacos; • Sobre los Vehículos de motor; • Participaciones federales; • Sobretasas en renta (suspendido en virtud de la coordinación fiscal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta personal; • Renta de las sociedades; • Tabaco y carburantes; • Espectáculos y apuestas; • Propiedad inmobiliaria; • Capitales; • Seguros; • Nóminas 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta de las personas físicas; • Renta de las Sociedades; • General sobre las Ventas; • Sobre vehículos de motor; • Sobre consumos específicos; • Propiedad; • Sucesiones y donaciones; • Sobre la masa salarial.
MUNICIPALES	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre Tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad; • Ventas al por menor; • Propiedad raíz; • Al consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la Renta; • General sobre las Ventas; • Propiedad.

Fuente: Elaborado con base en BLAKE, Alex, Op. Cit., p. 82; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., pp. 407-409 y 436-437; CUMMING, Peter, Op.Cit., pp. 265-266; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 149; ELLIOT, D.W., Op. Cit., 35; FAYA, Jacinto, Op. Cit., pp. 128-129; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 299-300 y 306 y 312-313; KINCAID, John, Op. Cit., p. 285; MC LURE, Charles, Op. Cit., pp. 212-213; PEÑUELAS, Lluís, Op. Cit., 146-147; ROCHA, Ricardo, Op. Cit., pp. 37-38; HODGINS, Bruce, Op. Cit., p. 85; RUIZ, Agustín, Op. Cit., p. 303; SKERTCHLY y HERRERA, Op. Cit., p. 27; TOINET, Marie-France, Op. Cit., pp. 483-484.

**CAPÍTULO III:
EL FEDERALISMO FISCAL EN EUROPA**

EL FEDERALISMO FISCAL EN EUROPA.

Sumario: 1. - El Federalismo Fiscal en Alemania. 1.1. - Antecedentes. 1.2. - Los Poderes Expresos. 1.2.1. - De la Federación. 1.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario de la Federación. 1.2.3. - De los Länder. 1.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Länder. 1.2.5. - De las Municipalidades. 1.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 1.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 2. - El Federalismo Fiscal en España. 2.1. - Antecedentes. 2.2. - Los Poderes Expresos. 2.2.1. - Del Estado Nacional. 2.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario del Estado Nacional. 2.2.3. - De las Comunidades Autónomas. 2.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de las Comunidades Autónomas. 2.2.5. - De las Provincias. 2.2.6. - De las Municipalidades. 2.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 2.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 3. - El Federalismo Fiscal en Suiza. 3.1. - Antecedentes. 3.2. - Los Poderes Expresos. 3.2.1. - De la Confederación. 3.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario de la Confederación. 3.2.3. - De los Cantones. 3.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Cantones. 3.2.5. - De las Municipalidades. 3.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 3.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. APENDICE: La Unión Europea.

1. EL FEDERALISMO FISCAL EN ALEMANIA.

1.1 Antecedentes:

Félix Díaz Monasterio y Luis Del Arco¹⁵¹ nos dicen que la historia de Alemania se remonta a la de las tribus eslavas y celtas, pasando por el Imperio Romano. Sin embargo, su conformación como un estado moderno no se vislumbra sino hacia el siglo XIX, con las invasiones napoleónicas. Por esta razón, en el presente apartado nos abocaremos a la revisión de la evolución del Estado Alemán hacia el Federalismo a partir de esta última época.¹⁵²

¹⁵¹ DIAZ-MONASTERIO Guren, Félix de y DEL ARCO Ruete, Luis. La Distribución de las Fuentes de Ingresos Impositivos en una Hacienda Federal. 2ª Ed., España, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, p. 105 y 55

¹⁵² DIAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., pp. 105 y SS

Al inicio del siglo XIX, Alemania se encontraba disgregada en más de doscientos principados. Así las cosas, por 18 años, los estados alemanes se comprometieron en cinco guerras defensivas contra los ejércitos napoleónicos: En las dos primeras, los franceses tomaron el banco izquierdo del Rin. En la tercera, Napoleón conquistó Viena y Berlín. En 1809 Austria condujo una cuarta guerra contra Francia, mientras Napoleón se ocupaba de España, pero en el proceso perdió más territorios; y en quinto lugar, en 1812, la desastrosa retirada de Napoleón desde Moscú, provocó que en su persecución por los Rusos, Federico Guillermo III de Prusia se uniera a Austria y Rusia para conducir la Guerra de Liberación, en que Napoleón fue derrotado en Leipzig en 1813 y París invadido en 1814.

En el Congreso de Viena (1814-1815) los aliados rediseñaron el mapa de Europa. El Congreso reemplazó los más de 240 principados alemanes, con una Confederación Alemana de sólo 39 estados, la cual incluía a Prusia y Austria. Asimismo, Austria, Prusia, Rusia y la Gran Bretaña formaron la Santa Alianza contra cualquier amenaza al arreglo de Viena.

A partir de entonces la lucha entre Prusia y Austria por la hegemonía en la Confederación fue permanente durante los siguientes 50 años. Finalmente, la sagacidad de Bismarck inclinó el fiel de la balanza a favor de la primera.

Bismarck presentó una política de diplomacia combinada con la guerra a fin de eliminar la influencia Austríaca.

Así, en la guerra Franco-Prusiana, los Estados Alemanes movidos por la lealtad nacional, unieron sus fuerzas detrás de Prusia, y después de un largo asedio, tomaron París en 1871. Con estos hechos, Bismarck convenció a los Estados Alemanes acerca de la inevitable hegemonía de Prusia. Así, en 1871, Bismarck persuadió a Guillermo I para tomar la cabeza del Imperio Alemán (el

Segundo Reich), en una Federación de monarquías autónomas unidas bajo una Constitución Imperial.

"Si bien la Constitución Imperial de 1871 puede considerarse la primera Constitución Federal Alemana, desde el punto de vista fiscal existían manifestaciones de uniones entre Estados desde fechas bastante anteriores. Así sucedió con la Unión Aduanera de 1833. Esta percibía unos derechos arancelarios comunes aunque los ingresos se distribuían entre los Estados miembros. Por otra parte, dentro de la Unión se constituyeron, a su vez, áreas fiscales formadas por algunos de los Estados miembros que concluyeron acuerdos entre sí para la administración y recaudación conjunta de ciertos impuestos de consumo; los Estados no asociados quedaban excluidos del régimen interior de estas áreas."¹⁵³

"Con el Imperio se produce ya una distribución de fuentes impositivas entre el Gobierno Federal y los Estados. Al primero, se le reservan los derechos arancelarios y los impuestos indirectos; mientras que los Estados obtienen sus ingresos de los impuestos directos, singularmente, de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Si los ingresos reservados a la Federación eran insuficientes para atender a sus gastos, los Estados tenían que realizar contribuciones para financiar el déficit."¹⁵⁴

El Nuevo poderío alemán llevaría a Europa a la Primera Guerra Mundial. Seguramente, ninguna de las potencias Europeas deseaba la guerra, pero el temor a la nueva Alemania terminó por unificarlas frente a ésta. Adicionalmente existían una serie de facturas históricas pendientes de cobro.¹⁵⁵

En 1918, la derrota alemana provocó amotinamientos de marineros, socialistas y trabajadores. La revolución irrumpió en Bavaria y Guillermo II abdicó. Los líderes social demócratas proclamaron la República de Alemania.

En Weimar en 1919, una Asamblea Nacional conducida por el Partido Social Demócrata redactó una Constitución para el nuevo Reich.

"... con ella la Federación vio considerablemente incrementados sus poderes. El Reich se convirtió en el legatario de todos los poderes no transferidos expresamente a los Estados que pasan a convertirse en países (Länder)... Pero las perspectivas de la República de Weimar, como se le conoció familiarmente, eran pocas. Para la mayoría de los Alemanes el gobierno tenía el estigma de la derrota militar y el Tratado de Versalles. Además, el gobierno parlamentario tenía la oposición tanto de los socialistas como de los militaristas conservadores.

¹⁵³ Idem, p. 106 A

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Encarta 96 Encyclopedia, Idem. T.A.

*La evolución política tiene un claro paralelo en la atribución de las competencias fiscales. Así con la Constitución de Weimar las principales fuentes impositivas se reservan para el Reich que distribula parte de los ingresos recaudados a los países que de esta forma dependían financieramente de la Federación...*¹⁵⁶

La situación económica de Alemania empeoró ya que el Tratado de Versalles dejó a Alemania muy limitada para emprender su recuperación.

La depresión mundial de 1929 zambulló al país una vez más en el desastre económico. Los millones de desempleados, desilusionados por la democracia capitalista, volvieron sus esperanzas hacia el Partido del Nacional Socialismo (Nazi) conducido por Adolfo Hitler.

Hitler comenzó a construir su Tercer Reich¹⁵⁷, como denominó a la nueva Alemania. Desde esa posición, Hitler procedió a concentrar la autoridad legislativa, administrativa, judicial, y militar en el mismo, hasta llegar a ser cabeza de Estado después de la muerte de Paul Von Hindenburg, quien había ocupado la presidencia desde 1924.

*"Durante la época del movimiento nacional socialista, Alemania casi se unifica; los que fueron antaño Estados y, después Países, quedan convertidos casi en circunscripciones geográficas históricas, con una gran autonomía administrativa y algún leve vestigio de Imperium político, nada más."*¹⁵⁸

El resto de la historia es ya de todos conocida. En 1939 inició la segunda guerra mundial con la ocupación de Polonia y la declaración de guerra de Francia y la Gran Bretaña a Alemania. Más tarde, la invasión a la Unión Soviética y la inclusión de los Estados Unidos en la guerra a partir de 1941 vinieron a cambiar el fiel de la balanza hacia la derrota de las naciones del Eje Berlín-Roma-Tokio en 1945 por los Aliados.

¹⁵⁶ DIAZ MONASTERIO y DEL ARCO, *Op. Cit.*, p. 106

¹⁵⁷ *Encarta 96 Encyclopedia*, Idem. T.A.

¹⁵⁸ PEREZ Serrano, Nicolás. *Tres lecciones sobre la Ley Fundamental de Bonn*. España Escuela Social de Madrid, 1951, p. 11

La rendición incondicional de Alemania terminó con el Tercer Reich. Los Aliados redujeron a Alemania a sus linderos occidentales anteriores a la guerra y asignaron una porción grande del este a Polonia, estableciendo una ocupación zonificada en cuatro secciones: la Rusa, la Norteamericana, la Inglesa y la Francesa.

La Gran Bretaña, los Estados Unidos, y, eventualmente, Francia quisieron reconstruir Alemania en un poder europeo occidental capaz de contener las intenciones expansionistas de la extinta Unión Soviética (URSS). Por ello, en 1948, combinaron sus zonas en una sola región y apoyaron a los Alemanes en la formación de un gobierno democrático. La URSS, por su parte, impuso un gobierno comunista, bajo la dominación Soviética, sobre la Alemania Oriental. En 1949, esta polarización práctica de Alemania fue legalizada por la creación de dos estados Alemanes: la República Federal de Alemania, o Alemania del Oeste, y la República Democrática Alemana, o Alemania Oriental.

"Tras el Acuerdo de Postdam, que supuso el reconocimiento de la separación de Alemania, y la reunión de julio de 1948, de los Ministros-Presidentes de la zona occidental en Pitterturzt, se acordó la elaboración de una norma fundamental para los Estados Alemanes que había quedado bajo ocupación aliada. En agosto del mismo año, la conferencia de delegados parlamentarios de tales Estados se reunió en el Lago Herremchiern y eligió un Consejo Parlamentario al que se encargó la redacción de una Ley Fundamental. El Consejo Parlamentario se reunió en Bonn el 1º. de septiembre de 1948; actuó silenciosamente y en un acto directo con los Aliados, aprobando el 8 de mayo de 1949 la Ley Fundamental, que fue ratificada por los parlamentos de los Länder y aprobada con algunas reservas por los gobernadores militares aliados".¹⁵⁹

No fue sino hasta la llegada al poder del líder soviético Mikhail Gorbachev en la U.R.S.S. hacia finales del decenio de 1980, que los regímenes prosoviéticos de Europa Oriental comenzaron a perder control sobre sus pueblos. El gobierno comunista de Alemania del Este cayó en 1989. Así, en 1990, las dos Alemanias fusionaron sus sistemas financieros, la Alemania Oriental se disolvió y todos sus

¹⁵⁹ SANCHEZ González, Santiago y MELLADO Prado, Pilar. Sistemas Políticos Actuales. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., España, 1992, p. 123

Estados y ciudadanos pasaron a ser miembros de la República Federal de Alemania.

"La Unidad Alemana se materializó en un Tratado de Unificación entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana firmado en Berlín el 31 de agosto de 1990, en virtud del Art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn que contemplaba la posibilidad de que el ámbito territorial de vigencia de aquella pudiera extenderse a otras partes de Alemania, a través de un acto unilateral de adhesión a la República Federal, con efecto vinculante para el pueblo Alemán Occidental y sus instituciones estatales."¹⁶⁰

De esta manera, en 1990, cuando se presentó la reunificación de las dos Alemanias, el Derecho Básico de la República Federal Alemana se extendió al país unificado.

Así mismo, en octubre de 1993, Alemania ratificó el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea.

Como hemos visto,

"... el Federalismo Alemán posee unas importantes raíces históricas, siguiendo una evolución secular. Alemania nunca ha sido un Estado Unitario, sino que nació paulatinamente y con grandes esfuerzos de la Unión de pequeños estados independientes. El Federalismo se mantuvo hasta la unificación Alemana de 1871 y subsistió bajo el Imperio Guillermino y la República de Weimar. Ni siquiera el III Reich bajo el cual se llevó a cabo una política de homologación de los Länder, consiguió apagar las peculiaridades regionales."¹⁶¹

Bajo el "Derecho Básico", la cabeza del estado es el presidente federal, quien se elige cada cinco años por una Convención Federal constituida por los miembros del *Bundestag* y un número igual de personas electas por las legislaturas estatales.

Los gobiernos de los 16 estados (*Länder*) tienen facultades amplias, incluyendo derechos para imponer algunos impuestos, formular políticas

¹⁶⁰ Idem, p. 124

¹⁶¹ Idem, p. 126

educativas y culturales, y mantener policías. Asimismo, los estados se subdividen en condados, municipios, y comunas.

"...En general, en Alemania existen dos niveles (sic) en la Administración estatal: la Federación y los Länder, no obstante, su derecho de autogobierno está garantizando por la Ley Fundamental. El artículo 28, apartado 1, dice: En los Länder, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Además, en el apartado 2 "se garantiza a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local..."¹⁶²

1.2 Los Poderes Expresos.

El punto de partida del federalismo fiscal alemán lo encontramos en el capítulo X de la Ley Fundamental, reformado en 1969, que consagra el principio general de que la Federación y los Estados deberán atender por separado al financiamiento de sus gastos, salvo los casos en que la propia Constitución dispone lo contrario. Consecuentemente, la Carta Alemana distribuye claramente las más importantes fuentes impositivas entre estos dos ordenes de gobierno.

No obstante, cuando los Länder actúen por delegación de la Federación, ésta habrá de financiar los gastos que se originen.

"El segundo hito en este modelo de federalismo fiscal lo constituye la gran reforma constitucional de 1969. En ella se configura un sistema de ingresos que combina elementos de separación de fuentes, de competencias tributarias compartidas, de subvenciones generales y de subvenciones específicas, ... (donde) el 58,7 por ciento del gasto total es competencia del gobierno federal, mientras que el 21,5 por ciento lo es de los Länder y el 17,9 por ciento pertenece al nivel (sic) local. Por lo que respecta a los ingresos, ... los rendimientos fiscales totales se distribuyen entre los tres niveles (sic) según la proporción 69,8; 21,7 y 7,6 por ciento respectivamente."¹⁶³

¹⁶² MENSING, Friedhelm y NAGELSCHMITZ, Helmut. "El Autogobierno Municipal en la República Federal de Alemania", en Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 53, México, 1996, p. 72

1.2.1 De la Federación.

Según lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, la Federación tiene poderes exclusivos para legislar sobre aduanas y monopolios fiscales.

En complemento a lo anterior, el artículo 106 establece:

"Artículo 106 (Adjudicación proporcional de ingresos de impuestos)

(1) La renta de monopolios fiscales y el ingreso de los siguientes impuestos deberán ser recaudados por la Federación:

- 1, Deberes aduanales.*
- 2. Ejercicio de impuestos tanto como no sean recaudados por el Länder de acuerdo al párrafo (2) o conjuntamente por la Federación y el Länder de acuerdo al párrafo (3) o por los Municipios de acuerdo al párrafo (6) de este artículo.*
- 3. Impuesto al flete;*
- 4. Los impuestos de transacción de capital, impuesto de seguro e impuesto en intercambio de documentos.*
- 5. Impuestos no recurrentes a la propiedad y ecualización de impuestos de carga;*
- 6. Sobre impuestos sobre la renta y a sociedades mercantiles;*
- 7. Impuestos dentro del marco de las comunidades europeas...¹⁶⁴*

De acuerdo con ello, la Federación cuenta con las siguientes fuentes de ingresos fiscales:

- "a) monopolios fiscales*
- b) aranceles*
- c) impuestos sobre transacciones de capital*
- d) impuestos sobre seguros*
- e) tributos sobre la letra de cambio (actos jurídicos documentados)*
- f) levys de capital (por ejemplo: <<Carga del Fondo de Igualación>> dedicado a remediar los daños de guerra)*

¹⁶³ GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 292

¹⁶⁴ Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (Extractos), en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 53, 1996, p. 122

g) todos los impuestos sobre el consumo a gran escala salvo el impuesto sobre la cerveza”.

1.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.

La carta fundamental Alemana no prevé disposición expresa que limite los poderes tributarios de la Federación. En su caso, éstas se desprenden de la interpretación “*a contrario sensu*” de aquellas disposiciones que establecen los poderes tributarios de los *Länder* y Municipios, como se explicará en el siguiente apartado.

1.2.3 De los Länder.

El artículo 105 de la Constitución Alemana señala que los Estados (*Länder*) pueden legislar en materia de impuestos locales, siempre que éstos no sean idénticos a las imposiciones previstas en la legislación Federal.

Así mismo, señala los siguientes tributos estatales:

“Artículo 106 (Adjudicación proporcional de ingresos de impuestos)

(1)...

(2) El ingreso de los siguientes impuestos será recaudado por el Länder:

1. Impuesto a la propiedad (valor neto);

2. Impuesto de herencia;

3. Impuesto a automóviles;

4. Algunos impuestos en transacciones que no recaude la Federación de acuerdo al párrafo (1) de este artículo o conjuntamente la Federación y el Länder de acuerdo al párrafo (3) de este artículo;

5. Impuesto a la cerveza;

6. *Impuesto a los establecimientos de juego....*¹⁶⁵

Además, el artículo 106A establece una participación para los *Länder* respecto de los ingresos tributarios Federales para el financiamiento del Servicio Público de Pasajeros.

De acuerdo con lo anterior, los *Länder* cuentan con las siguientes fuentes de ingresos tributarios:

- a) impuesto sobre el patrimonio
- b) impuesto sobre el capital
- c) impuesto de sucesiones
- d) impuesto sobre ventas de tierra
- e) impuesto sobre vehículos de motor
- f) impuesto sobre cerveza
- g) impuestos sobre apuestas y loterías
- h) impuesto sobre protección frente a incendios
- i) impuesto sobre mesas de juego

1.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los *Länder*.

*"...Para el Tribunal Constitucional Federal, los Estados o Länder, en tanto que miembros de la Federación o Bund son los dotados de poder supremo propio y no delegado por la Federación. La doctrina alemana considera unánimemente que los Estados no son entidades autónomas o simplemente administrativas de más o menos poder de autogobierno. Por el contrario, los Länder tienen un poder político originario que fundamenta su capacidad constituyente, ..."*¹⁶⁶

Al igual que en el caso de las limitaciones expresas a los poderes tributarios de la Federación, tampoco existen disposiciones expresas en la carta alemana que limiten los poderes tributarios de sus estados.

¹⁶⁵ Idem, p. 122

¹⁶⁶ SANCHEZ y MELLADO, *Op. Cit.*, p. 127

En cualquier caso, al igual que en el caso comentado, tales limitaciones pudieran derivarse de la interpretación a "contrario sensu" de los poderes tributarios señaladas de la Federación en los artículos 105 y 106 de la Ley Fundamental.

1.2.5 De las Municipalidades.

En el ámbito municipal existen los siguientes tributos:

a) *"impuesto sobre negocios (básicamente se trata de un impuesto dividido en tres componentes: sobre el capital de los negocios locales, sobre los beneficios obtenidos y sobre los salarios pagados, aunque el último componente fue abolido en 1980)*

b) *impuesto sobre solares e inmuebles (Impuesto territorial)*

c) *impuestos locales sobre el consumo (por ejemplo bebidas, diversiones, perros, pesca, etc.).*¹⁶⁷

Además, los entes locales pueden establecer contribuciones especiales para la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, pero estos ingresos no tienen la consideración de impuestos. En cuanto a los impuestos sobre negocios y solares o inmuebles están regulados por una norma federal, pero los entes locales tienen poder para decidir qué tipo impositivo será aplicado.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Alemán

FEDERACIÓN	LANDER	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas; • Sobre transacciones de capital; • Sobre Seguros; • Sobre arcos jurídicos documentados; • Sobre el capital; • Al consumo en gran escala, salvo cerveza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre el patrimonio; • Sobre el capital; • Sobre sucesiones; • Sobre ventas de tierra; • Vehículos de motor; • A la cerveza; • Sobre apuestas y loterías; • Para protección contra incendios; • Sobre mesas de juego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre negocios locales (capital, y beneficios); • Sobre solares e inmuebles; • Al consumo (bebidas, diversiones, perros, pesca, etc.)

Fuente: Elaborado con base en DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 108; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp 294-297; Ley Fundamental para la República Federal Alemana; MENSING y NAGELSCHMITZ, Op. Cit., p. 72; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 127

¹⁶⁷ GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., p. 294

1.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

"La Constitución alemana no se limita a atribuir los rendimientos fiscales a cada uno de los niveles (sic) gubernamentales existentes, sino que detalla las facultades que corresponden a cada uno de ellos respecto a los tres aspectos fundamentales de la potestad tributaria: legislación, administración y recaudación. De esta forma, y según al art. 105 de la Ley Fundamental:

El Bund tiene competencia legislativa con exclusividad en materia de aranceles y monopolios fiscales (alcohol y cerillas) y competencia legislativa compartida en todos los demás impuestos importantes. Pero la Federación no es absolutamente libre de legislar sobre las figuras tributarias de competencia concurrente, sino que para hacerlo debe suceder: o que se trate de un impuesto cuyos rendimientos le correspondan de acuerdo con la Constitución, total o parcialmente, o que exista necesidad de intervención federal. Esto hace que de hecho la Federación pueda legislar incluso sobre aquellas figuras cuyos rendimientos corresponde a los Länder o los gobiernos locales, justificándose en la uniformidad de la política económica o en la actuación de la política fiscal a escala nacional. En cualquier caso, y aunque los ingresos se remitan luego a los Länder o entes locales, se requiere el consentimiento del Bundesrat."¹⁶⁸

En efecto, el artículo 105, sección 2, de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana establece que los Estados (*Länder*) deberán tener poder para legislar el ejercicio de impuestos locales, mientras no sean idénticos a los impuestos de la legislación Federal. Esto es, se reconoce que el poder tributario es concurrente, pero los Estados sólo podrán establecer aquellos gravámenes que no hayan sido establecidos por la Federación.

"...Cuando la Constitución define una materia como de competencia legislativa concurrente, los Länder podrán legislar sobre ella en tanto la Federación no haga uso de sus facultades legislativas... Si la Federación hace uso de su facultad legislativa el terreno queda inmediatamente fuera de la competencia de los Länder. Pero la Federación tampoco está autorizada a legislar ilimitadamente, sino que solo puede ejercer esta facultad cuando concurren condiciones que demuestran la necesidad de la legislación federal. Estas condiciones son las que determina el artículo 72.2 de la Constitución, a la que se remite el artículo 105 al definir cuando la Federación puede legislar sobre los impuestos que no tiene atribuidos de forma exclusiva. Las referidas condiciones son:

- Cuando un asunto no puede ser satisfactoriamente regulado por la legislación de los Länder.

¹⁶⁸ Idem, p. 293

- Cuando la regulación de un asunto por la legislación de un *Länder* puede afectar a los intereses de otros *Länder* o a los intereses entre los *Länder*.

- Cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente, el mantenimiento de niveles de vida uniforme entre los *Länder*.¹⁶⁹

De igual manera, el artículo 106, sección (1), numeral 2, señala dentro de los poderes tributarios de la Federación los tributos que no sean recaudados por el *Länder* o conjuntamente por la Federación y el *Länder* o por los Municipios.

Así mismo, el numeral 4 de la sección (2) señala, dentro de las atribuciones de los *Länder*, algunos tributos sobre transacciones que no recaude la Federación o conjuntamente la Federación y el *Länder*.

De igual manera, la sección (3) del artículo 106 de la Carta Alemana, existe concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados respecto de los impuestos sobre la renta, sobre las corporaciones y las ventas.

Adicionalmente, la sección (3) del artículo 106 establece que los ingresos del impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades mercantiles e impuestos a las ventas serán recaudados conjuntamente por la Federación y el *Länder* en la parte en que el ingreso del impuesto sobre la renta no sea asignado a los municipios. Agrega que los montos respectivos de la Federación y los Estados en el ingreso del impuesto a las ventas estarán determinados por la legislación federal.

De esta manera, los *Länder* tienen competencia legislativa en lo que se refiere a aquellos casos en que no se cumplan las condiciones para que actúe la Federación o en que éste no haga uso de su capacidad normativa. Asimismo, tienen competencia en los impuestos locales sobre el consumo, siempre que no sean equivalentes a los impuestos federales.

En consecuencia, la legislación fiscal está casi totalmente centralizada para todos los impuestos importantes. Incluso, para la mayoría de los tratadistas no es posible que un *Länd* o un municipio tenga derecho a la creación de nuevos impuestos.

El Federalismo Fiscal en Alemania

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Federación tiene poder exclusivo para legislar sobre aduanas y monopolios fiscales de alcoholes y cerillos (106) y, en los demás casos, tiene poderes concurrentes. De esta manera, los impuestos más importantes están centralizados (105); • Adicionalmente, corresponden a la Federación los impuestos que no son recaudados por los <i>Länder</i>, así como los que son recaudados en forma conjunta con éstos o con los municipios (106, Sección 1, numeral 2, y 107 Secciones 2 y 3)); • El Tribunal Constitucional Federal reconoce poder político originario en los <i>Länder</i>, lo que fundamenta su capacidad constituyente.
DE LOS LANDER	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental señala varios impuestos a los <i>Länder</i>, además de la posibilidad de establecer impuestos sobre transacciones que no recaude la Federación o bien, establecerlos conjuntamente con ésta (106, Sección 2, numeral 4); • Los <i>Länder</i> pueden legislar en materia de impuestos locales, siempre que éstos no sean idénticos a los federales (105).
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no alude a ellos.
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no prevé limitaciones expresas para la Federación.
LIMITACIONES DE LOS LANDER	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no prevé limitaciones expresas al poder fiscal de los <i>Länder</i>, salvo el caso de los poderes concurrentes.
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no alude a ellos.
PODERES IMPLICITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución define una materia como de competencia concurrente, cuando la competencia originaria corresponde a la Federación pero los <i>Länder</i> pueden legislar sobre ella en tanto la Federación no lo haga. Si la Federación hace uso de su facultad, la materia queda inmediatamente fuera de la competencia del <i>Länder</i>; • Existe una amplia concurrencia y se otorga poder a la Federación para legislar en la materia. Sin embargo, sólo puede hacerlo cuando concurren condiciones que demuestren la necesidad de la legislación federal, a saber: cuando un asunto no puede ser satisfactoriamente regulado por la legislación de los <i>Länder</i>, cuando la regulación de un asunto por la legislación de un <i>Länder</i> puede afectar a los intereses de otros <i>Länder</i> o a los intereses entre los <i>Länder</i>, y cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente, el mantenimiento de niveles de vida uniforme entre los <i>Länder</i> (72, Sección 2). Esto hace que, de hecho, la Federación pueda legislar incluso sobre aquellas figuras cuyos rendimientos corresponden a los <i>Länder</i> o a los municipios, justificándose en la uniformidad de la política económica o en la política fiscal nacional (105, Sección 2); • De igual manera, los <i>Länder</i> tienen poder para legislar el ejercicio de impuestos municipales, mientras no sean idénticos a los impuestos previstos por la legislación federal (105, Sección 2).

Fuente: Elaborado con base en DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 108; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 294-297; Ley Fundamental para la República Federal Alemana; MENSING y NAGELSCHMITZ, Op. Cit., p. 72; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 127

1.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

El sistema de participación en los impuestos se aplica a los ingresos procedentes de:

- a) el impuesto sobre la renta (incluidos salarios);
- b) el impuesto de sociedades; y
- c) el impuesto general sobre ventas (I.V.A.)

"El principio básico para atribuir los ingresos impositivos a los diferentes niveles (sic) de gobierno en Alemania parte de sí existe o no una relación entre las actividades locales y regionales y los ingresos impositivos más o menos pronunciada, es decir <<örtliche Redizierbarkeit>>. Sin embargo, cuando exista el temor de que este principio pueda dar lugar a distorsiones -provocadas por la competencia para lograr la localización de empresas- el principio se aplica restrictivamente. De este modo el principio de participación en ingresos representa un compromiso entre el objetivo de atribuir a cada nivel (sic) de gobierno sus propios derechos a legislar en materia impositiva y el de prevenir, por otra parte, el uso de ese poder para establecer diferencias de presión fiscal que pueden dar lugar a distorsiones. En cualquier caso el <<derecho de propiedad>> o título legal para recibir los ingresos de un impuesto compartido es mucho mayor que cualquier derecho a recibir una transferencia."¹⁷⁰

Así, existen dos variantes en el sistema de distribución de ingresos:

a) los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades se distribuyen entre los tres ordenes de gobierno desde 1969. Con anterioridad a esta fecha, los entes locales no participaban en esta distribución, sólo compartían algunos impuestos del *Länd* al que pertenecen. La razón para incluir a los entes locales en la distribución de estos dos impuestos fue reducir la carga del impuesto sobre los negocios de un lado (y por lo tanto también el impuesto sobre salarios fue abolido en 1980) y reducir las disparidades excesivamente grandes de ingresos por este concepto entre las comunidades ricas y pobres.

¹⁷⁰ GIMÉNEZ Montero, *Op. Cit.*, pp. 295-296

b) El sistema de distribución del IVA. Este impuesto se incorporó al sistema de distribución en 1969; con anterioridad sus ingresos se atribuían en su totalidad a la Federación. Desde 1969, los ingresos del IVA representan el elemento flexible del sistema de participación en ingresos, cuya función es garantizar que cada *Länd* llegue al 92% de la capacidad fiscal media de los *Länder*, además, de acuerdo con el artículo 106.7, los *Länder* están obligados a compartir con los entes locales su participación en el IVA y, posiblemente también otros impuestos.

Así mismo, según la sección (4), las partes correspondientes de la Federación y los *Länder* en el impuesto a las ventas podrán ser redistribuidas proporcionalmente cuando la razón de ingreso a gasto difiera substancialmente entre una y otros.

Agrega que cuando la legislación federal imponga gastos adicionales en o retiros de ingreso del *Länder*, el gravamen adicional puede estar compensado por transferencias federales de acuerdo a una ley federal, previendo que ese gravamen sea limitado a un período corto de tiempo.

Además, la ley asentará los principios para computar tales transferencias y la forma de distribuirlas entre los *Länder*.

Por otra parte, la sección (5) del propio artículo 106 establece que una parte del ingreso del impuesto sobre la renta será acumulado a los Municipios sobre la base del impuesto sobre la renta pagado por su población, según lo disponga la ley federal.

Los ingresos del impuesto sobre la propiedad raíz y al comercio son acumulados a los municipios. Incluso, tratándose de los *Länd* que no tengan municipios. Así mismo, la federación y el *Länder* están autorizados a una

proporción del ingreso del impuesto al comercio bajo la forma de adjudicación proporcional.

Además, la legislación *Länd* determina un porcentaje de la parte del total de ingresos que se acumulará para los Municipios. En todos los demás aspectos la legislación *Länd* determina el monto del ingreso de los Municipios que deberán ser entregados a éstos.

"El principio de separación también se aplica a la administración de los impuestos, existiendo, en principio, correspondencia entre el derecho a percibir los rendimientos y la competencia para administrarlo. De acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, el gobierno federal tiene su propia administración impositiva para los aranceles, monopolios fiscales, impuestos federales sobre el consumo (incluyendo el impuesto sobre la cerveza), el impuesto sobre productos importados dentro de la estructura del IVA, de acuerdo con el principio del lugar de destino, y las cargas fiscales correspondientes a la CEE (actualmente la Unión Europea). Sin embargo, la mayor parte de los impuestos es administrada por los Länder, que se ocupan de los demás impuestos, salvo los atribuidos a los entes locales por la legislación del Länd correspondiente. Para asegurar un alto grado de unificación, el Parlamento Federal tiene el derecho de decidir la organización de la administración fiscal de los Länder con el consentimiento del Bundesrat.

Sin duda el caso más complejo de este sistema se presenta con los impuestos sobre la renta, sobre sociedades y sobre el valor añadido, ya que sus rendimientos se distribuyen entre todos los niveles (sic) los Länder participan aproximadamente en proporción a la recaudación generada en sus respectivos territorios, aunque posteriormente han de ceder una parte de estos rendimientos a sus entes locales), teniendo asimismo competencia legislativa y administrativa concurrente el gobierno federal y los Länder. Ello hace que sea difícil separar este sistema de reparto del funcionamiento del sistema general de transferencias intergubernamentales."¹⁷¹

Por lo que se refiere a la administración de la recaudación, el artículo 108 Constitucional señala que la Federación es responsable de administrar sus contribuciones aduanales, monopolios fiscales, impuestos al consumo, sujetos a la legislación federal, incluyendo los impuestos establecidos en el marco de la Unión Europea. Todos los demás tributos deben ser administrados por los Estados. Además, se señala que la legislación federal podrá proveer a la cooperación entre las autoridades exactivas federales y locales.

¹⁷¹ Idem, p. 295

Así mismo, el artículo 108 señala que los ingresos por concepto de impuestos del *Länder* e impuestos compartidos en materia de renta y a las corporaciones serán recaudados por los propios *Länder*. De igual manera, señala que los impuestos a las ventas pertenecen también a los *Länder* sobre una base per capita. Agrega que la legislación federal podrá establecer otros impuestos compartidos.

El sistema de transferencias financieras se usa tanto en la relación entre los ámbitos Federal y de los *Länder* como entre los *Länder* y los municipios. Las transferencias representan siempre elementos de distribución o redistribución vertical de ingresos.

"El artículo 104 autoriza al gobierno federal a realizar transferencias como ayuda (<<Finanzhilfen>>) para inversiones de los Länder y los gobiernos locales que revisten una importancia especial para propósitos de estabilización, para la equiparación de capacidad económica de los Länder o para favorecer el crecimiento económico. Aunque este instrumento está más bien orientado a problemas de asignación, el segundo tipo de transferencias disponible por el gobierno federal tiene una clara función redistributiva: el artículo 107GG autoriza al gobierno federal a pagar transferencias suplementarias (<<Ergänzungs-zuweisungen>>) para ayudar a los Länder más pobres a financiar sus gastos necesarios. Estas transferencias representan un tercer instrumento de redistribución."¹⁷²

El artículo 106, en su sección (7), nos señala la existencia de transferencias federales hacia los Estados y Municipios. Asimismo, el artículo 107 establece la existencia de transferencias financieras complementarias para tratar de igualar el desarrollo entre los distintos Estados.

En cuanto a la relación *Länder*-municipios, los *Länder* también emplean transferencias financieras no condicionadas y transferencias no graduadas para equiparar las disparidades excesivas en la capacidad tributaria de sus comunidades locales. El poder legislativo en esta materia corresponde a cada *Länd*.

¹⁷² GIMÉNEZ Montero, *Op. Cit.*, pp. 296-297

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Alemán

- ⇒ La reforma constitucional de 1969 configura un sistema de ingresos que combina separación de fuentes, competencias tributarias coexistentes y subvenciones;
- ⇒ Existe coordinación en renta e I.V.A. entre los tres ámbitos de gobierno desde 1969. Estos ingresos son recaudados conjuntamente por la Federación y los *Länder* en la parte que no sea asignada a los municipios y las proporciones son determinadas por la legislación federal secundaria (106, Sección (3), numeral 4). Así, el I.V.A. se distribuye en forma flexible entre los tres ámbitos de gobierno a fin de garantizar que cada *Länd* llegue al 92% de la capacidad media de los *Länder* y éstos están obligados a su vez a compartir éstos ingresos con sus municipios;
- ⇒ Se les señalan participaciones federales para el financiamiento del servicio público de pasajeros (106A);
- ⇒ Los ingresos del impuesto predial y al comercio son acumulados a los municipios y en el caso del comercio, la Federación y los *Länd* tienen derecho a una proporción;
- ⇒ La coordinación fiscal, fundamentalmente en renta, permite su recaudación por los *Länder* (108);
- ⇒ De esta manera, la mayor parte de los impuestos es administrada por los *Länd*, pero la organización de sus haciendas puede ser decidida por la Federación para efectos de uniformarlas;
- ⇒ Existen transferencias federales hacia los *Länd* y sus municipios (104 y 106, Sección 7), así como transferencias Estatales hacia sus municipalidades. La legislación *Länd* prevé las proporciones de los impuestos que se entregaran a los municipios.

Fuente: Elaborado con base en DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 108; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 294-297; Ley Fundamental para la República Federal Alemana; MENSING y NAGELSCHMITZ, Op. Cit., p. 72; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 127

2. EL FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA.

2.1 Antecedentes:

De acuerdo con la Enciclopedia Encarta 96¹⁷³, la historia de España se remonta a los tiempos de la llegada de los Iberos y los Celtas en el siglo VI a.C., pasando por las invasiones árabes a partir del siglo IV d.C., y hasta la reconquista en 1492. Sin embargo, para los efectos del presente trabajo basta con referir brevemente los acontecimientos relacionados con el estado español contemporáneo, a partir de la Segunda República.

A la caída de la Primera República se restableció la Constitución de 1869, preparando la restauración de la monarquía. De esta manera, el 29 de diciembre de 1874 se proclama Rey de España a Alfonso XII. Sin embargo, de 1876 a 1923 las Cortes fueron disueltas veinte veces, con lo que tuvieron una duración media de poco más de dos años, situación que culminaría en un nuevo golpe de Estado.

"La crisis de 1898, los movimientos regionalistas -unidos a una violencia terrorista en el caso de Cataluña-, el nacimiento de los partidos obreros, la grave situación militar en Marruecos, todo coincide en crear una situación que desborda el ámbito constitucional; esto, unido a la descomposición de los grandes partidos históricos, a la desaparición de sus jefes provocará el golpe de estado de 1923 de Primo de Rivera y la suspensión de la Constitución de 1876."¹⁷⁴

Durante siete años el General Primo de Rivera ejerce un poder sin limitaciones constitucionales. A pesar de ello, los problemas continuaron, por lo que, en 1929 proyecta una reforma a la Constitución, pese a lo cual la situación social y política le obligan a retirarse del gobierno.

En 1931, el gobierno provisional convoca a elecciones municipales. Conocidos los resultados, el 14 de abril de ese mismo año, se proclama la Segunda República.

¹⁷³ Enciclopedia Encarta 96, Idem. T.A.

¹⁷⁴ Idem, pp. 27-28

El gobierno provisional convocó a Cortes constituyentes y la Constitución promulgada el 9 de diciembre de 1931 dedicó amplia atención a los derechos individuales. Asimismo, afrontó el problema de las regiones mediante la creación de instituciones de autogobierno en aquellas regiones españolas donde el problema de las nacionalidades era más difícil. A la vez, les transfiere un amplio conjunto de competencias, y mediante estatutos de autonomía se establece su organización y limitaciones. Cataluña, el País Vasco y Galicia plebiscitaron sus estatutos de autonomía en 1932 y 1936.

A pesar de ello, diversas circunstancias llevaron a una guerra civil entre 1936 y 1939. Durante los años que duró la guerra, la Constitución estuvo sin vigencia práctica en la zona republicana y, al finalizar, con el triunfo de los fascistas, se estableció en España un régimen sustentado en la presencia de Francisco Franco.

A la muerte de Franco en 1975, Juan Carlos de Borbón se erige en Rey de España. Con la llegada de la monarquía, en un nuevo contexto, y con un claro respaldo desde la jefatura del estado, el presidente Carlos Arias Navarro forma un gobierno en el que tienen entrada personas caracterizadas por una tendencia reformista.

El primer gobierno de la monarquía toma posesión el 13 de diciembre de 1975¹⁷⁵. Más, el Presidente Arias se limitó a apoyar un limitado proyecto de reforma constitucional que consistía en mantener el conjunto de las siete leyes fundamentales de Franco, adaptando algunos de sus aspectos a la nueva realidad histórica.

El deterioro de las condiciones económico-sociales de la mayor parte de la población continuó, al desplegarse las consecuencias de la crisis heredada,

¹⁷⁵ Idem, pp. 33-34

provocando malestar; los trabajadores se negaron a admitir una pérdida progresiva del poder adquisitivo de sus salarios; las huelgas se extendieron por toda España, proliferando las manifestaciones y los choques con las fuerzas del orden.

A las tensiones sociales, se sumó la reactivación del terrorismo. Todo esto conforma la quiebra del primer planteamiento reformista, insuficiente para la oposición y excesivo para los conservadores (el "bunker"). Ante ello, el 10. de julio de 1976, el Presidente renuncia a su cargo.

El sistema constitucional aún vigente obliga al rey a solicitar al Consejo del Reino una terna de nombres, a los que ha de ceñir su elección para designar nuevo presidente, procedimiento a través del cual Adolfo Suárez González es nombrado presidente.

A fin de garantizar la paz social a lo largo del delicado proceso constituyente, y, a la vez, consensar un diagnóstico sobre el estado de la economía española y el tratamiento a aplicar, Suárez plantea los Pactos de la Moncloa, los cuales van a ser suscritos por el gobierno y los partidos políticos más importantes de ese momento.

El proceso constituyente, estrictamente considerado, comienza el 22 de agosto de 1977. Sin embargo, el último requisito legal se cumple hasta el 6 de diciembre de 1978, mediante un referéndum nacional, donde el respaldo de los ciudadanos es masivo; de 17.783.301 votantes, 15.706.078 dicen "sí" a la nueva Constitución.

En este estado de cosas, el Estado Español empieza a dar pasos hacia el abandono del viejo modelo centralizado para encaminarse hacia el modelo federal.

En efecto, de todas las innovaciones de la nueva Constitución, sin duda, la más relevante es la aparición de un nuevo orden de gobierno: las comunidades autónomas, que conlleva un nuevo orden de hacienda pública intermedio entre la hacienda central y la hacienda de las corporaciones locales

"Hasta 1978 la organización de la hacienda pública en España había seguido la tradición centralista predominante en el continente europeo con particulares similitudes con respecto al modo francés. Según esta estructuración político administrativa existían exclusivamente dos niveles (sic) diferenciados de gobierno: la hacienda pública del estado central y la de las corporaciones locales (provincias y municipios). En este esquema organizativo se mantenía un sistema de las finanzas públicas fuertemente centralizado, hasta el punto que algunos autores no dudan en opinar que en esas circunstancias tanto las competencias de las corporaciones locales como sus recursos financieros dependían totalmente del estado."¹⁷⁶

Al respecto, es necesario destacar que la organización política española, aunque no se define como tal, es de hecho una organización federal. El problema ha sido que la idea federal ha tenido siempre una fuerte oposición en amplios sectores de la derecha y la izquierda, tanto por la identificación con la revolución social, como por su visión uniformista y centralizada de España. Sin embargo, la Constitución española de 1978 ha construido un tipo de estado que, desde el punto de vista de su lógica interna, tiene una estructura similar a la del estado federal.

Javier Salinas agrega que:

"No sería coherente haber establecido un sistema estructurado sobre el criterio federal, aunque esté dotado de un nombre particular, y adoptar más tarde unos criterios de funcionamiento semejantes a los de un estado unitario. Su creación no fue producto de un capricho, sino de una decisión que intentaba resolver la convivencia política desde el autogobierno que pedían algunas de las nacionalidades españolas, sin renunciar a la participación en las decisiones generales. Ello explica la estructura plural del estado. La variante española, como todas, puede ser singular, puesto que no existen dos federalismos iguales. Pero el criterio de interpretación constitucional y el sentido de su funcionamiento pueden hacerse acentuando los rasgos uniformes o acentuando los rasgos federales, siempre a partir de mantener el equilibrio entre la participación y la auto-organización, a fin de que el móvil se mantenga, oscilante, en un cierto equilibrio, en el marco de un mundo cambiante y de

¹⁷⁶ SALINAS Sánchez, Javier. "Federalismo fiscal español", en *Trimestre Fiscal*, México, Año 15, No. 46, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Abril a Junio de 1994, pp. 160-161

un país incorporado a la Comunidad Europea. El equilibrio del móvil puede ser variable, pero dentro de los límites de las normas constitucionales y del grado de admisibilidad social de las oscilaciones, que no deben poner en peligro la existencia del estado plural. Porque la norma no es una foto fija: es viva y existe en su aplicación."

En apoyo a lo anterior, cabe agregar que la Constitución Española no establece la forma del estado. Deja el problema sin resolver y en manos de las nacionalidades y regiones que en el futuro hubieran de constituirse en comunidades autónomas y de las correspondientes mayorías parlamentarias. De ese modo, el estado español ha ido adquiriendo forma de manera paulatina y gradual.

"El mal llamado Estado de las Autonomías es en realidad un caso de organización de carácter federal. Pese a las discusiones interminables de algunos científicos, la realidad es bastante clara: la práctica totalidad de las instituciones en que se concreta la descentralización política española está tomada de los estados federales y de sus técnicas de organización.

No haría falta decir que hoy no existe un modelo único de estado federal, y que el adjetivo federal no tiene por qué significar lo mismo... De ahí que no se pueda definir el estado federal conceptualizando, sino a lo sumo, estableciendo una serie de elementos estructurales comunes a los distintos estados federales del mundo occidental. Así lo han entendido, por lo demás, los estudiosos del tema, dentro y fuera del campo del derecho."¹⁷⁷

En este sentido, el estado español es un estado de estructura federal, que reúne todas y cada una de las características estructurales básicas de semejante tipo de estado. Asimismo, las competencias de las comunidades autónomas privilegiadas son equiparables a las de cualquier estado miembro de una federación. La memoria histórica española, que asociaba federalismo con desorden, y el recelo del ejército, que identificaban federalismo con desmembración del territorio nacional, hicieron aconsejable, en 1931 como en 1978, prescindir del término federal, por lo que el problema de la denominación del estado español no debe seguir confundiendo.

2.2 Los Poderes Expresos.

Como comentamos en el punto 2.1 del presente capítulo, hasta 1978, la organización de la Hacienda Pública Española había seguido la tradición centralista y unitaria. La carta fundamental española de 1978 vino a reconocer que el Estado Español se integra con múltiples nacionalidades a las cuales otorga importantes derechos, tales como el de integrarse en lo que el constitucionalismo español ha llamado "Comunidades Autónomas" o "Autonomías", que no son otra cosa sino una asociación política de varias provincias en virtud de su identidad cultural, de origen, económica o regional.

En este sentido, en España existen los siguientes ordenes de gobierno:

- a) El Estado (Gobierno Nacional);
- b) Las Comunidades Autónomas o Autonomías;
- c) Los Entes Locales (Provincias; Islas; Municipios; y Entidades Locales Menores).

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la institucionalización legal de las haciendas de las Comunidades Autónomas se ha venido estableciendo con base a normas generales, con influencia en todo el territorio del Estado Nacional Español, y normas particulares, con influencia restringida a una Comunidad Autónoma en particular.

Al respecto, Javier Salinas nos ofrece una clasificación de estas normas:

¹ MOLAS, Isidre. "El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos", en El estado de las Autonomías. Antoni Monreal (editor). España, Editorial Tecnos, 1991, pp. 56-57

**1. Normas de ámbito general*

1.A) Normas básicas:

- *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.*
- *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.)*
- *Ley Orgánica 1/1980, de 22 de septiembre (L.O.F.C.A.).*

1.B) Normas complementarias:

- *Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de los Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.*
- *Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.*
- *Ley 32/1987, de 22 de diciembre, de ampliación del alcance y condiciones de la Cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.*

2. Normas de ámbito particular

2a) Normas básicas:

Estatutos de Autonomía (leyes orgánicas de diferentes fechas para 17 CC.AA.).

2b) Normas complementarias:

*Diversas disposiciones legislativas adoptadas por los parlamentos autonómicos sobre materias hacendísticas: leyes de hacienda, patrimonio, régimen presupuestario, reguladoras de la cesión de tributos, de gestión económica y financiera, etc.^{*178}*

2.2.1 Del Estado Nacional.

De acuerdo con lo señalado en la sección 1 del artículo 133 de la Constitución Española, "la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley".

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 149, sección 1, de la Constitución, el Estado Español tiene poderes exclusivos sobre las siguientes materias:

"1a. a 9a...

10º. *Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.*

11a. a 13a...

14º. *Hacienda general y deuda del Estado.*

15a. a 32a..."

A pesar de ello, los poderes tributarios del Estado Español no se reducen a estos conceptos. Como veremos más adelante, existe un amplio sistema de concurrencia tributaria en las demás fuentes impositivas cuyo gravamen y recaudación se encuentra sujeto a lo que los españoles han denominado "*el Sistema Foral Tradicional de Concierto Económico*" o Convenios, que es una forma de Coordinación Fiscal entre el Estado Nacional y las comunidades autónomas, al cual nos referiremos en el apartado correspondiente a las relaciones jurídico-financieras.

De acuerdo con ello, el Estado Nacional, integra su hacienda con los siguientes tributos:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

b) Impuesto sobre Sociedades.

c) Impuesto sobre el Patrimonio.

d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

e) Impuesto sobre el Valor Agregado.

f) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados.

¹⁷⁸ *Idem*, p. 162

- g) Los Impuestos Especiales de Fabricación; y
- h) El Impuesto Especial sobre determinados medios de Transporte:
- i) Impuestos de aduanas

2.2.2 Limitaciones al Poder Tributario del Estado Nacional.

No existen en la Constitución Española limitaciones expresas a los poderes tributarios de la Hacienda Nacional. En su caso, éstas se derivan de los convenios suscritos con cada una de las Autonomías, a través del Sistema Foral Tradicional de Concierto Económico.

2.2.3 De las Comunidades Autónomas.

“Desde el momento en que se adopta la decisión en el pacto constitucional de reestructurar el ordenamiento territorial del estado con un nuevo nivel (sic) de gobierno: las Comunidades Autónomas, había que decidir qué funciones se les otorgaba a los gobiernos regionales. Como de hecho se partía de una concentración de funciones fiscales en el nivel (sic) superior de gobierno, lógicamente esto suponía tomar decisiones en torno a qué funciones del gobierno central habría de abandonar éste en favor de los gobiernos regionales. Esto conlleva inevitablemente una asunción por parte de los gobiernos regionales de funciones de dos tipos:

- a) funciones de cobertura de necesidades públicas: gasto público.*
- b) funciones de financiación de esos gastos públicos: exacciones coactivas.”¹⁷⁹*

La sección 2 del artículo 133 de la Constitución Española, señala que *“las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”*.

¹⁷⁹ SALINAS Sánchez, Javier., Op. Cit., p. 163

La sección 1 del artículo 157 constitucional, establece que los recursos de las comunidades autónomas estarán constituidos por los siguientes conceptos:

"a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del estado.

*d) y e)...*¹⁸⁰

Resulta importante destacar que el grado de descentralización competencial es bastante desigual entre unas Comunidades Autónomas y otras. Esto se debe a que el proceso de transferencia de poderes tributarios ha iniciado apenas a partir de la promulgación de la Constitución en 1978.

Así el rápido y profundo desarrollo del proceso de descentralización observado en el ámbito competencial contrasta muy fuertemente con el ritmo mucho más lento y el nivel de autonomía mucho más reducido conseguido en el ámbito financiero.

En opinión de Javier Salinas:

"una aproximación numérica... nos arroja una estructura financiera donde sobresalen las siguientes características:

1) Los recursos propios tienen una importancia mínima en la estructura financiera global de las Comunidades Autónomas, (CC.AA.) alrededor del 2 por ciento..., de ellos solo el 27,6 por 100 son de naturaleza tributaria... mientras que las operaciones de crédito aportan la abrumadora mayoría de este tipo de recursos: el 72,4 por 100.

2) Los tributos cedidos hasta fechas muy recientes han venido teniendo un peso relativo bastante reducido del orden del 10 por 100, aunque con la cesión de la recaudación del impuesto de actos jurídicos documentados a partir del 1 de enero de 1988 a todas las CC.AA., excepto Madrid, se ha incrementado de forma significativa su volumen de recaudación...

¹⁸⁰ ACOSTA Romero, Miguel. Las Mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes. Ensayo de Derecho Constitucional Comparado. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1993, p. 417

3) Tanto en el ámbito de la financiación básica (aquellos recursos que financian el funcionamiento de los servicios traspasados por el Estado) como en el de la financiación complementaria (aquellos recursos que obtienen las CC.AA. para fines muy diversos), las transferencias condicionadas tienen un peso excesivamente elevado en el conjunto del sistema financiero de las CC.AA...¹⁸¹

Esta asimetría parece evidenciar que en el proceso de descentralización ha prevalecido el interés por generalizar y completar la transferencia de servicios sobre el interés de contar con una mejor estructura financiera. Este fenómeno, sin embargo, recibe generalmente interpretaciones benévolas, en la consideración de que es un "precio que hay que pagar" para solucionar determinados problemas políticos. En cualquier caso habrá que ver si los problemas políticos solventados a corto plazo, no acaban generando problemas mayores en el largo plazo.

2.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, interpretando *a contrario sensu* lo señalado en el apartado relativo a los poderes expresos de la Hacienda Central Española, encontramos que las más importantes limitaciones de las Autonomías que señala la Constitución Española, son las relativas al comercio exterior.

Adicionalmente, existen otras limitaciones en el artículo 157, sección 2 de la Constitución Española, la cual expresa que:

"1...

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3..."

El artículo 9 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas establece qué impuestos no pueden recaer sobre hechos imponible gravados por

¹⁸¹ SALINAS, Javier. *Op. Cit.*, pp. 179-180. CC.AA.

el Estado Nacional, y han de observar ciertas limitaciones derivadas del respectivo ámbito territorial y del respeto a la libertad de residencia, establecimiento y circulación de las personas.

Finalmente, tratándose de los tributos cedidos, que son aquéllos establecidos y regulados por el Estado Nacional, pero cuyo rendimiento corresponde a las Comunidades Autónomas, su norma reguladora general es la Ley 30/1983, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

2.2.5 De las Provincias.

En cuanto a las Provincias, el artículo 141 constitucional señala que éstas son entidades locales con personalidad jurídica propia, determinadas por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado.

Su gobierno y administración autónoma están encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.

Así mismo, existen agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia. En tanto que, en los archipiélagos, las islas tienen su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Además, el artículo 142 señala que

“Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

Las Haciendas Provinciales pueden obtener ingresos de las siguientes fuentes:

- a) Tasas.
- b) Contribuciones especiales.
- c) Recargos.
- d) Participaciones en los tributos del Estado.

2.2.6 De las Municipalidades.

El artículo 140 de la Constitución Española,

"... garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del Consejo Abierto."¹⁸²

Los ingresos tributarios de los Municipios se integran con los siguientes:

- a) Impuesto sobre Circulación de Vehículos de Tracción Mecánica.
- b) Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Es de exacción voluntaria por los municipios, y de nueva creación por la Ley 29/1988.
- c) Impuesto sobre Incrementos de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Sustituye a partir del 1 de enero de 1990 el anterior Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos. Es de exacción voluntaria.

¹⁸² ACOSTA Romero, Miguel., Op. Cit., p. 409

- d) Tasas.
- e) Contribuciones especiales.
- f) Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Español

ESTADO ESPAÑOL	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CORPORACIONES LOCALES
<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas. • Renta personas físicas. • Renta de sociedades. • Sobre el patrimonio. • Sobre sucesiones y donaciones. • Sobre el valor agregado. • Sobre transmisiones patrimoniales y Actos jurídicos documentados. • Especiales de fabricación. • Sobre determinados medios de transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable según cada Autonomía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre circulación de vehículos de tracción mecánica. • Sobre construcciones, instalaciones y obras. • Sobre incrementos de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Fuente: Elaborado con base en ACOSTA, Miguel, Op. Cit., p. 409-417; MOLAS, Isidre, Op. Cit., pp. 56-57; Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Op. Cit., pp. 52-53; y SALINAS, Javier, Op. Cit., p. 163

2.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

La teoría de los poderes implícitos no se ha desarrollado en España, fundamentalmente por dos razones:

- a) Por el incipiente desarrollo de su federalismo fiscal, el cual nace en la Constitución de 1978.

b) Por tratarse de un sistema tributario altamente centralizado.

Así, los tributos correspondientes a las autonomías se derivan de los Presupuestos Generales del Estado (nacional) y con base en los convenios respectivos.

Por lo que se refiere a los poderes concurrentes, la Constitución Española no señala expresamente que los poderes tributarios de la Hacienda Central y de las Haciendas Autonómicas sean concurrentes. Esto se desprende de los amplios poderes tributarios señalados al Estado español y a la Hacienda Nacional por el artículo 133 de la Constitución, el cual a la letra, dice:

"La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (provincias y municipios), podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes".

En complemento a lo anterior, el artículo 149, sección 3 de la Constitución Española, señala lo siguiente:

" Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas."¹⁸³

Así mismo, el artículo 150 señala:

"1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

¹⁸³ Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996. Ministerio de Economía y Hacienda. España, Instituto de Estudios Fiscales, pp 52-53

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas aún en el caso de materias atribuidas a competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad."

Por esto, como anteriormente señalamos, los ingresos de las Comunidades Autónomas son parte de los presupuestos generales del Estado Español.

De esta manera, el poder originario para establecer los tributos corresponde al Estado Nacional quien, puede cederlos a las Comunidades Autónomas, en los términos que señala la propia Constitución.

El Federalismo Fiscal en España

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DEL ESTADO ESPAÑOL	<ul style="list-style-type: none"> El Estado Nacional Español cuenta con amplios poderes en materia fiscal, a partir de sus poderes para arreglar la Hacienda General (Nacional) y poderes exclusivos en materia del régimen aduanero y arancelario, el comercio exterior.
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución señala a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer tributos, de acuerdo con ésta y sus leyes (artículo 133, Sección 2). Asimismo, establece los conceptos que constituirán sus ingresos, a través de impuestos cedidos por el Estado Nacional, sobretasas y participaciones, sus propios tributos y transferencias compensatorias. Sin embargo, los impuestos propios no pasan en conjunto del 12% aproximadamente (artículo 157, Sección 1).
DE LAS CORPORACIONES LOCALES	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución señala a las Corporaciones Locales (Provincias y Municipios) la posibilidad de establecer tributos, de acuerdo con ésta y sus leyes (artículo 133, Sección 2).
LIMITACIONES DEL ESTADO ESPAÑOL	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución no prevé limitaciones expresas para el Estado Español.
LIMITACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución no establece limitaciones expresas para las Comunidades Autónomas, con excepción de las limitaciones para gravar bienes situados fuera de su territorio o bien, aquellos supuestos que limiten el libre comercio intercomunitario (artículo 157, Sección 2, Numeral 2). Las limitaciones se encuentran previstas en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas.
LIMITACIONES DE LAS CORPORACIONES LOCALES	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución no prevé limitaciones para las Corporaciones Locales, sino que éstas se encuentran en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución faculta tanto al Estado Nacional como a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para establecer tributos, por lo que existe una amplia concurrencia (artículos 133, Sección 2 y 149, Sección 1). No obstante, el Estado Español ha estructurado la Hacienda General (Nacional) y las de las Comunidades Autónomas, Provincias y Municipalidades, a través de una legislación secundaria muy flexible, la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas y los Convenios Fiscales, a través del llamado Foro Tradicional de Concierto Económico, de tal suerte que el grado de descentralización fiscal es bastante desigual entre unas Comunidades, Provincias y Municipios respecto de otras, ya que se ha realizado caso por caso, conservando el Estado Nacional los impuestos más importantes.

Fuente: Elaborado con base en ACOSTA, Miguel, Op. Cit., p. 409-417; MOLAS, Isidre, Op. Cit., pp. 56-57; Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Op. Cit., pp. 52-53; y SALINAS, Javier, Op. Cit., p. 163

2.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

Como hemos visto, el federalismo fiscal español es un "todo concurrente" pero centralizado y, por tanto existe un amplio sistema de colaboración financiera entre los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, la operación del arreglo tributario español es diferente respecto de cada Comunidad Autónoma, Provincia o Municipalidad, basado en el Sistema Foral de Concierto Económico.

"Este mecanismo de financiación de las haciendas regionales se singulariza frente a los demás mecanismos por tres peculiaridades importantes: a) los recursos de que se nutre deben ser aportados por el Estado con cargo a sus presupuestos; b) su distribución es competencia exclusiva de las Cortes Generales; c) las Comunidades Autónomas receptoras de los mismos han de destinarlos a la producción y mantenimiento de bienes de capital (art. 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)."¹⁸⁴

Por otra parte, por lo que corresponde a las subvenciones, el artículo 157.1, inciso c) de la Constitución, establece un Fondo de Compensación Interterritorial cuya finalidad, es "corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad." (artículo 158.2)

Con estas premisas establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, el Fondo de Compensación Interterritorial comenzó a operar, hasta que se aprobó la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

De igual manera, el artículo 158 de la carta española señala que:

"En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español."

¹⁸⁴ SALINAS Sánchez, Op. Cit., p. 173. (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas).

Finalmente, en 1981, el Consejo de Política Fiscal y Financiera emitió una resolución, por virtud de la cual se optó por incluir en las inversiones financiadas por el Fondo el nuevo "stock" de capital de los servicios traspasados a los gobiernos regionales. Asimismo, los beneficiarios del Fondo habrían de ser todas las Comunidades Autónomas, independientemente de su nivel relativo de riqueza.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Español

- ⇒ La Constitución prevé la cesión de tributos, total o parcial, por el Estado Español a las Comunidades Autónomas (Ley reguladora de la Cesión de los Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas);
- ⇒ La Constitución establece un Fondo de Compensación Interterritorial cuya finalidad es corregir los desequilibrios regionales (Artículo 157, Sección 1);
- ⇒ Los propios Estatutos de Autonomía prevén las subvenciones hacia las provincias y municipalidades.

Fuente: Elaborado con base en ACOSTA, Miguel, Op. Cit., p. 409-417; MOLAS, Isidre, Op. Cit., pp. 56-57; Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Op. Cit., pp. 52-53; y SALINAS, Javier, Op. Cit., p. 163

3. EL FEDERALISMO FISCAL EN SUIZA.

3.1 Antecedentes.

Los antecedentes de la Suiza actual se remontan muy atrás en el tiempo. Desde el periodo comprendido entre 1291 a 1798 Suiza estuvo constituida por una Confederación de Estados independientes y soberanos con débiles lazos entre sí. La vinculación entre estos Estados derivaba, sobre todo, de sus luchas contra Austria y el Imperio Románico Germánico.

La llamada "*Confederación Antigua*" duró cerca de cinco siglos, aunque se desconoce con exactitud la fecha de su nacimiento. Al efecto, el primer documento que se conoce establece que tres comarcas: Uri, Schwyz y Unterwald, suscribieron un pacto perpetuo de auxilio mutuo contra Habsburgo. Este pacto dio lugar a la llamada "*Confederación de las Tres Comarcas*".

A las tres comarcas se unirían, entre 1332 y 1352, tres ciudades (Lucerna, Zurich y Berna) y dos nuevas comarcas (Glarus y Zug), creándose la llamada "*Confederación de las Ocho comarcas*", que sería reconocida por el Imperio Románico Germánico en el Tratado de Brandeburgo (1352) y posteriormente en el de Ratisbona (1355). Sin embargo, la Confederación, como miembro del Imperio Románico Germánico, funcionaba deficientemente.

"Por ello, la falta de uniformidad en sus relaciones internas trató de ser neutralizada mediante la creación de una institución y una legislación común:

a) *La Dieta era la reunión de representantes plenipotenciarios enviados por las comarcas y sometidos a mandato imperativo. En las votaciones, cada comarca, pequeña o grande, disponía tan sólo de un voto, las decisiones debían tomarse por unanimidad.*

b) *La legislación común estaba constituida por la Carta de los Clérigos (1370) que limitaba las inmunidades eclesiásticas, y la Carta de Sempach (1393) sobre disciplina militar.*"¹⁸⁵

¹⁸⁵ SANCHEZ y MELLADO, *Op. Cit.*, pp. 183-184

Al respecto, una de las principales batallas por la soberanía de la Confederación fue en 1495 contra el Emperador, para oponerse a su pretensión de exigirles un impuesto general. Las tropas imperiales fueron derrotadas en 1499 y, desde entonces, Suiza quedó exenta de todos los tributos feudales. De hecho, en esta etapa, los suizos ampliaron sucesivamente su territorio y consiguieron su separación de facto del Imperio tras la paz de Basilea en 1499, pero su independencia no fue reconocida sino en la paz de Westfalia en 1648.

Entre los siglos XV y XVI se incorporaron cinco nuevos miembros a la Confederación, por lo que se le dio en llamar "la Confederación de las Trece Comarcas".

Así las cosas, Suiza llega al final de la Edad Media siendo la mayor potencia militar de Europa, pero su derrota en Marginan en 1515 y la ruptura resultante de la Reforma disminuyeron su poderío. De esta manera, a partir del Tratado de Westfalia en 1648, Suiza, impulsada por la prudencia, inaugura su política de neutralidad.

Hacia fines del siglo XVIII, en vísperas de la Revolución Francesa, los lazos de la Confederación se habían debilitado y el poder de los Cantones había aumentado considerablemente con base en una rancia aristocracia feudal y el desarrollo de una importante oligarquía de comerciantes, circunstancia que permitieron el éxito de las invasiones napoleónicas.

En 1798 las tropas revolucionarias francesas invadieron Suiza y establecieron un Estado centralista, la República Helvética. Francia impuso una Constitución inspirada en la Constitución francesa de 1795, cuyo aspecto más importante era la transformación de la Confederación en un Estado unitario. Esta Constitución reducía a los Cantones a simples circunscripciones administrativas,

jurisdiccionales y electorales, a semejanza de los Departamentos Franceses, suprimiéndose las fronteras entre éstos.

Esto produjo enfrentamientos entre unitaristas y federalistas, razón por la cuál, en 1803 Napoleón restauró la Confederación mediante lo que se denominó el "Acta de Mediación". En el Acta se reconocía la independencia y libertad de los diecinueve Cantones suizos, pero no su soberanía.

En 1813, con la caída del Imperio Francés, desapareció el Protectorado Suizo y una Dieta extraordinaria declaró la caducidad del "Acta de Mediación" que fue sustituida por el Pacto Confederal de 1815

El Pacto Confederal aprobado por el Congreso de Viena y firmado por los ahora 22 Cantones Suizos no era una Constitución sino un Tratado Internacional que permitía a Suiza recobrar su independencia y neutralidad. El Pacto duró en vigor hasta la revolución de 1830, cuando algunos Cantones buscaban reformarlo. A pesar de ello, la ausencia de consenso entre los Cantones liberales y los conservadores, así como los graves conflictos entre católicos y protestantes establecieron las condiciones para la transformación constitucional.¹⁸⁶

De esta manera, en 1848 fue adoptada una nueva Constitución que establecía la Confederación Helvética como el nuevo estado federal suizo, conciliando los conflictos entre centralistas y federalistas, equiparando las lenguas nacionales y excluyendo el tema religioso de la competencia federal, y cuya estructura jurídico-política fue adoptada también en la Constitución de 1874, actualmente en vigor.

"En 1874 se llevó a cabo una revisión total de la Constitución de 1848, impulsada por varias razones:

a) *La necesidad de fortalecer las atribuciones de las autoridades centrales.*

¹⁸⁶ Encarta 96 Encyclopedia, Idem. T.A.

b) *El deseo de centralizar el ejército.*

c) *La exigencia de algunos Cantones de introducir instituciones de democracia directa en el Estado Federal.*

Esta reforma de 1874 no fue más que una redistribución de competencias dentro del esquema político previsto por la Constitución de 1848 y conforme al procedimiento diseñado por ésta.¹⁸⁷

A partir de entonces, la Constitución Suiza ha sido objeto de más de un centenar de reformas parciales, fundamentalmente dirigidas a ampliar las competencias de la Federación.

Ahora bien, en el aspecto fiscal se observa lo siguiente:

“El perfil del sistema tributario en Suiza ha sido influido considerablemente por el carácter constitucional de la Federación, y más aún por el hecho de que los cambios en la legislación fiscal deben ser sometidos a referéndum. Una consecuencia directa ha sido la de que los Cantones poseen una amplia autoridad en el campo de la imposición sobre la renta, tanto para legislar respecto a ella como para percibir los tributos, lo que ha conducido a una gran variedad de leyes fiscales, en tanto que la Constitución Suiza limita la capacidad del gobierno federal en este mismo campo.

La configuración financiera original en la constitución de 1874 era la de que el gobierno federal recibía control exclusivo sobre aduanas, y los Cantones retendrían soberanía fiscal sobre las formas de tributación que no estuvieran reservadas expresamente al tesoro federal por la Constitución. Esta configuración tenía la intención de dar nitidez a la división de las responsabilidades en la percepción de los ingresos, de manera que cada nivel (sic) de gobierno usara distintos instrumentos de ingreso. Sin embargo, la separabilidad de las fuentes de ingresos fue imposible de mantener, puesto que el gobierno federal, cuando requirió más ingresos, no podía proponer una fuente de tributación que no se utilizara ya en alguno de los cantones.

La primera y segunda guerras mundiales y la crisis económica de los años treinta forzaron al gobierno central a introducir, apoyándose sobre todo en una legislación de emergencia, una cantidad de impuestos federales nuevos entre ellos el impuesto federal directo sobre la renta personal y sobre los beneficios y capital de las corporaciones, y el impuesto sobre el volumen de operaciones mercantiles. Como secuelas de la guerra, el gobierno federal mantuvo ambos tributos mediante una serie de decretos urgentes, de manera que pudiera financiar nuevos gastos, particularmente la construcción de su programa social. Ambos impuestos se introdujeron en la Constitución de 1958, pero nunca se les otorgó una base constitucional permanente, en parte debido a la implicación que tal decisión tendría sobre la soberanía y flexibilidad tributarias de los cantones. A partir de 1958, todos los intentos por remover las restricciones materiales que afectan a la percepción de estos impuestos han sido rechazados en referéndum.

¹⁸⁷ SANCHEZ y MELLADO, *Op. Cit.*, p. 186

*Han existido muchas mejoras parciales en la legislación tributaria federal y cantonal, incluyendo la redistribución de la carga tributaria y el incremento de las tasas impositivas, pero en sus características esenciales el sistema tributario suizo se mantiene como era en 1958. La estructura de las finanzas gubernamentales se basa actualmente en un sistema con separación parcial de fuentes de ingresos; el gobierno central, los cantones y las comunidades imponen todos un impuesto directo sobre las personas físicas y jurídicas.*¹⁸⁸

Actualmente, el sistema político suizo combina democracia directa e indirecta con los principios de soberanía popular, separación de facultades, y representación proporcional.

Por otra parte, todas las facultades no delegadas a la Confederación por la Constitución se reservan a los Cantones.

La forma Cantonal de gobierno varía, pero cada uno de los Cantones tiene un Consejo Legislativo electo y un Consejo Administrativo. Asimismo, la Comuna es la unidad local básica de gobierno. Estas se agrupan en Distritos dirigidos por un Prefecto que representa al gobierno cantonal.

Finalmente, es importante señalar que, en 1992, los votantes suizos rechazaron unirse a la Comunidad Económica Europea, actualmente la Unión Europea.

3.2 Los Poderes Expresos.

Las haciendas públicas de la Confederación y de los Cantones suizos son completamente distintas. En Suiza existen dos poderes tributarios, uno ejercido por la Confederación y otro por los Cantones. El artículo 3º de la Constitución federal establece que los Cantones son soberanos en tanto su soberanía no esté limitada por la Constitución federal y, en consecuencia, ejercen todos los derechos que no se han transferido a la autoridad federal.

¹⁸⁸ GÍMENEZ Montero, Op. Cit., pp. 317-318

El principio tradicional que inspira la distribución de fuentes impositivas en Suiza es el de Impuestos directos para los Cantones, impuestos indirectos para la Confederación. Sin embargo, actualmente este principio no se cumple rígidamente, pero la distribución de la carga tributaria sigue basándose, fundamentalmente, en él, pues aunque existen algunos impuestos federales directos, de ellos sólo procede menos de la tercera parte de los ingresos tributarios de la Confederación.

"...En la actualidad, el cuadro de poderes delegados a la Federación es sumamente amplio, consecuencia de un importante y constante proceso de centralización llevado a cabo a través de numerosas reformas constitucionales y alteraciones materiales de la Constitución, por medio de Ley ordinaria, que ha transformado substancialmente dicho cuadro de competencia.

El crecimiento continuo de las competencias federales se ha producido en su mayor parte (no solo) por la absorción de la esfera competencial de los Cantones, sino mediante la asunción, por parte de la Federación, de nuevos poderes derivados de los adelantos de la técnica..."¹⁸⁹

3.2.1 De la Confederación.

"La Constitución Suiza original establecía una sola fuente exclusiva de recursos: las aduanas. La Confederación debía recibir la mitad de los impuestos recaudados en los Cantones provenientes de la excepción militar. El resto de los ingresos públicos derivaban de la propiedad federal, los correos y telégrafos, y el monopolio de la pólvora. A través de los años se ha comprobado que estas disposiciones eran inadecuadas y por medio de varias enmiendas se ha agregado a la competencia federal ciertos artículos especificados, como por ejemplo, el impuesto al tabaco, estampillado de los documentos legales, e impuestos a la renta y a los bienes. Algunos de estos impuestos son directos, otros son indirectos. En la mayoría de los casos, el poder de establecer impuestos ha sido retirado completamente de la jurisdicción de los Cantones, especificándose que una suma fija de las recaudaciones de cada uno de los impuestos indicados, será entregada a los Cantones, en reemplazo de las recaudaciones anteriores. En la actualidad, este sistema ha dado por resultado que exista en Suiza la división más completa entre las finanzas de los Cantones y la hacienda pública federal..."¹⁹⁰

Al efecto, el artículo 28 constitucional establece que los asuntos aduaneros conciernen a la Confederación, quien puede imponer derechos sobre la

¹⁸⁹ SANCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 191

¹⁹⁰ BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435

importación y exportación. Asimismo, según el artículo 30, las rentas provenientes de los derechos aduaneros pertenecen a la Confederación.

Además, según el artículo 41bis, la Confederación puede cobrar derechos de estampillado sobre los títulos de propiedad y escrituras, los recibos de las primas de seguros, las letras de cambio y otros documentos similares, los documentos usados en el transporte y otros relativos a operaciones comerciales. De igual manera, se otorga a la Confederación un impuesto anticipado sobre el ingreso derivado del movimiento de capitales; sobre premios de loterías y pagos de seguros; sobre el tabaco en rama o manufacturado; así como tributos especiales a los residentes.

Agrega el artículo 41 tris que la Confederación podrá recaudar un impuesto a las ventas, un impuesto nacional para la defensa y un impuesto sobre la cerveza.

De acuerdo con lo anterior, encontramos que

"A nivel (sic) federal las fuentes principales de ingresos son los aranceles aduaneros y los impuestos sobre el consumo, de los que el más importante es el impuesto al volumen bruto de las operaciones mercantiles; otros ingresos fiscales son el impuesto federal directo sobre la renta personal, los beneficios y capital de las empresas mercantiles, y las ganancias de capital. Existe además un impuesto sobre retenciones, que es un impuesto en la fuente sobre los rendimientos de activos personales de capital (intereses, rentas y dividendos), cuya función básica es la de control. Otras figuras impositivas son los tributos que gravan la expedición de acciones y bonos, la transferencia de títulos valores, las letras de cambio y otros documentos comerciales. El impuesto sobre los ingresos brutos de las empresas mercantiles es un impuesto monofásico a las ventas que se establece sobre la entrega de bienes por fabricantes o distribuidores registrados a detallistas no registrados. En contraste con la práctica estándar del IVA en los países de la Comunidad Económica Europea, el impuesto sobre ingresos mercantiles no se aplica a los servicios ni a casi todos los bienes de uso cotidiano, pero sí se aplica a bienes de capital y equipo. El impuesto militar no es un impuesto en sentido propio, sino un pago en substitución del servicio militar no prestado o solamente prestado parcialmente. Se basa en la renta y la riqueza y se reduce de acuerdo con el número de días de servicio militar ya cumplido. Los impuestos al alcohol no se gravan directamente por el tesoro federal, sino por una administración separada, el denominado <<Monopolio del Alcohol>>, el cual tiene que transferir sus ingresos anuales netos en partes iguales a la federación y los cantones."¹⁹¹

¹⁹¹ GÍMENEZ Montero, Op. Cit., pp. 318-319

Por lo demás, es de destacarse que la denominación de la Constitución suiza por sí misma presenta ya una importante contradicción al llamarse "Constitución Federal de la Confederación suiza."

3.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Confederación.

El poder de la Confederación para exigir impuestos se encuentra limitado por el artículo 3º de la Constitución, mismo que establece que los Cantones son soberanos. De esta manera, en principio, la Confederación no puede exigir más impuestos federales que los expresamente previstos en la Constitución.

Por su parte, el artículo 29 Constitucional establece algunas limitaciones a los poderes tributarios de la Confederación en materia de impuestos a la importación, en el sentido de que los materiales necesarios a la industria y a la agricultura del país serán gravados en la forma más moderada posible. Este mismo principio se aplica a los artículos de primera necesidad. En cambio, los artículos suntuarios están sujetos a las tarifas más gravosas.

Agrega que éstos principios deberán ser observados en los tratados comerciales internacionales que suscriba Suiza, salvo que las circunstancias lo hagan imposible.

Ahora bien, tratándose de los impuestos a la exportación, establece que éstos deberán ser tan moderados como sea posible. Además, la legislación aduanera deberá contener las disposiciones que garanticen el intercambio fronterizo y mercantil.

3.2.3 De los Cantones.

Con la palabra Cantón se designa oficialmente desde la Constitución de 1798 a los Estados miembros de la Federación Suiza. Los Cantones son, pues, Estados y su soberanía está limitada por la Constitución Federal.

De los 23 Cantones que forman al Confederación Helvética, tres de ellos están divididos en Semicantones, bien por razones geográficas, bien por motivos religiosos. Los Semicantones son comunidades de la misma naturaleza que los Cantones.

En virtud del principio federal, todos los Cantones y Semicantones gozan de la autonomía necesaria para organizarse, limitada solo por la garantía federal.

Aun cuando la Constitución Federal solo declara su primacía sobre las constituciones Cantonales, del sentido general de la Constitución y de algunos de sus preceptos se desprende la regla general, afirmada por la jurisprudencia, de la primacía del Derecho Federal sobre el Cantonal.

Así las cosas, los Cantones pueden establecer toda clase de impuestos, con exclusión de los que la Constitución haya asignado a la Confederación.

"La imposición cantonal descansa... básicamente, en la imposición sobre la renta y el patrimonio. Todos los Cantones cuentan con un impuesto general sobre la renta y un impuesto complementario sobre el patrimonio. Por lo general, los Cantones cuentan también con impuestos sobre los beneficios y sobre el capital de las sociedades. También en casi todos los Cantones se exige un impuesto sobre las herencias y donaciones.

En la otra vertiente impositiva, los Cantones cuentan normalmente, con impuestos sobre los vehículos que constituyen una partida importante de sus ingresos.

Otras figuras impositivas que se encuentran en algunos Cantones son los impuestos del timbre sobre documentos, los impuestos sobre espectáculos y otros gravámenes de menos importancia sobre la tenencia de determinados bienes o ciertos consumos."¹⁹²

¹⁹² DÍAZ MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 120

3.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Cantones.

El poder tributario de los Cantones está sometido a varias limitaciones, algunas expresamente declaradas en la Constitución y otras implícitas en sus preceptos.

En primer lugar, las limitaciones son consecuencia del principio <<la Ley Federal prevalece sobre la Cantonal>>, en virtud del cual, los Cantones no pueden incidir sobre las fuentes tributarias que la Constitución federal reserva para este orden de gobierno.

Así mismo, los Cantones tienen prohibido gravar al Banco Nacional y sus sucursales, según el artículo 39 constitucional.

En segundo lugar, se encuentra, lo dispuesto en el artículo 41 Bis de la Constitución en cuanto a que los Cantones no pueden exigir derecho de estampillado o de registro a los documentos que están sujetos al derecho de estampillado federal o que han sido exceptuados de los mismos por la Confederación.

"... puede señalarse también que la jurisdicción tributaria de los Cantones ha resultado autolimitada en virtud de acuerdos firmados por todos o algunos de ellos. Así, todos se adhirieron al Concordato propuesto por el Gobierno Federal en 1948 para cortar la práctica de ciertos Cantones y ayuntamientos de conceder desgravaciones fiscales, con objeto de atraer a acaudalados contribuyentes extranjeros."¹⁹³

De esta manera, según datos recientes señalados por Félix Díaz-Monasterio y Luis del Arco el gasto público de los gobiernos cantonales supone el 28,3 por ciento del gasto total, frente al 47,5 por ciento del gobierno federal,

¹⁹³ Idem, p. 124

mientras que los porcentajes relativos de ingresos fiscales de cada uno de tales ordenes de gobierno son del 22,8 y 60,5 por ciento respectivamente.

3.2.5 De las Municipalidades.

Los municipios tienen sus propios impuestos. No obstante, en la mayoría de los Cantones su autonomía está estrictamente limitada por el Derecho Cantonal.

Los impuestos comunales (municipales) se establecen habitualmente en la forma de suplementos impositivos o sobretasas sobre los impuestos cantonales directos. Otras fuentes de ingresos municipales son los impuestos sobre herencias y donaciones, el impuesto sobre la propiedad inmueble y sobre la transmisión de esta última, y unos cuantos impuestos sobre gastos. En algunos cantones, estos impuestos se establecen en forma concurrente por el cantón y las comunidades, aunque con frecuencia se intenta evitar la misma. Los convenios relativos a la separabilidad de las fuentes de ingresos en el orden local varían de Cantón a Cantón.

Los ingresos municipales proceden en un 95 por 100 de los impuestos sobre la renta y al patrimonio neto, que en muchos casos, son más fuertes que los exigidos en los correspondientes cantones.

En la mayoría de los casos, los impuestos exigidos por los municipios se establecieron sobre los cantones a que pertenecen, si bien, anualmente, cada municipio determina los tipos impositivos exigibles mediante la aplicación de un coeficiente a la tarifa cantonal, pero con tarifas propias y en otros municipios tienen mayor autonomía al estructurar sus figuras impositivas, sobre todo, en la determinación de la base imponible.

En algunos cantones, los municipios están también autorizados a exigir impuestos sobre las herencias y sobre las transmisiones de bienes inmuebles.

En cualquier caso, estos impuestos están igualmente sujetos a referéndum, de acuerdo con el derecho del Cantón.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Suizo

CONFEDERACIÓN	CANTONES	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas; • Al tabaco; • Sobre el estampillado de documentos legales; • A la renta; • Anticipado (o sobre retenciones) sobre el ingreso derivado del movimiento de los capitales; • Sobre premios de loterías; • Sobre pagos de aseguramiento; • Nacional para la defensa (pago en sustitución del servicio militar); • A la cerveza; • A las ventas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la renta; • Sobre el patrimonio; • Sobre los beneficios; • Sobre el capital de las sociedades; • Sobre herencias y donaciones; • Sobre vehículos; • Al timbre; • A los espectáculos; • Sobre tenencia de determinados bienes; • Sobre ciertos consumos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasas de los impuestos cantonales directos; • Renta; • Patrimonio neto; • Herencias y donaciones; • Propiedad inmueble y su transmisión; • Sobre ciertos gastos.

Fuente: Elaborado con base en BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435; DAFFLON, Bernard, Op. Cit., p. 286; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 120; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 318-319; ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 191.

3.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

"La autonomía en cuanto a la apropiación de los ingresos obtenidos por las fuentes impositivas que tienen atribuidas, está constitucionalmente limitada para ambos niveles (sic) por la Constitución federal. Esta asigna los ingresos de algunas figuras impositivas en su totalidad a la Federación, bien incondicionalmente o bien con la obligación de afectar una parte de los mismos a la financiación de gastos específicos; para los ingresos de otros impuestos, la Constitución marca los porcentajes que corresponderán a la Federación y a los Cantones."¹⁹⁴

¹⁹⁴ Idem, p. 124

Bajo este criterio, se exigen, tanto por la Federación, como por los Cantones y los municipios, los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre los beneficios y patrimonio de las sociedades.

En realidad el impuesto sobre la renta es el único que los contribuyentes pagan en los tres ámbitos de gobierno: confederal, cantonal y municipal. El impuesto Cantonal es por lo general el más oneroso, siguiéndole en gravedad el impuesto municipal; el impuesto federal es claramente más bajo.

"Es importante señalar que no existe distinción en Suiza entre la distribución de las competencias legislativas sobre los impuestos y la distribución de los ingresos tributarios, y que ello constituye quizá el rasgo característico más específico de Suiza con relación a la mayor parte de países federales. El modelo se aproxima mucho a lo que podría ser una situación ideal de concurrencia de fuentes, y supone que la autoridad legislativa sobre los impuestos pertenece tanto a los cantones como al gobierno federal. En otras palabras, cuando se dice que los cantones obtienen ingresos fiscales de determinados impuestos, ello implica que los cantones deciden por sí mismos que formas y tipos impositivos desean imponer. Es esta soberanía tributaria de los cantones la fuente principal de los actuales problemas de coordinación tributaria horizontal y de armonización tributaria existentes en Suiza."¹⁹⁵

¹⁹⁵ GÍMENEZ Montero, Op. Cit., p. 320

El Federalismo Fiscal en Suiza

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA CONFEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución original establecía como única fuente de tributos federales las aduanas (artículos 28 y 30 de la Constitución Suiza). Asimismo, debía recibir la mitad del Impuesto Militar que recaudan los Cantones. El principio tradicional señalaba los impuestos indirectos para la Confederación; • A través de diversas enmiendas se agregaron a la competencia federal diversos impuestos, tales como al tabaco, estampillado, renta y sobre ciertos bienes, etc., algunos de éstos directos y otros indirectos (artículo 41 Bis de la Constitución Suiza). Incluso, en algunos casos, se suprimieron los tributos cantonales para que la Confederación los asumiera, a cambio de participaciones. Así tenemos que la fuente principal de ingresos de la Confederación son los impuestos aduaneros y los impuestos al consumo.
DE LOS CANTONES	<ul style="list-style-type: none"> • El principio tradicional señalaba que los Cantones tienen exclusividad para establecer impuestos directos. Sin embargo, la Confederación, mediante enmiendas a la Constitución, se ha ido arrogado cada vez más fuentes impositivas, incluyendo impuestos indirectos; • Así las cosas, en principio los Cantones pueden establecer toda clase de impuestos, con exclusión de los que la Constitución haya asignado a la Confederación.
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución Federal no alude a fuentes de tributación para las municipalidades.
LIMITACIONES DE LA CONFEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • En principio, el poder de la Confederación para exigir impuestos se encuentra limitado por la soberanía de los Cantones, por que no puede exigir más impuestos que los expresamente previstos en la Constitución Artículo 3o. de la Constitución Suiza).
LIMITACIONES DE LOS CANTONES	<ul style="list-style-type: none"> • En primer lugar, las limitaciones impositivas a los Cantones se derivan de la prevalencia de la Ley Confederal respecto de la Cantonal, en virtud de lo cual, los Cantones no pueden incidir sobre las fuentes tributarias que la Constitución Federal reserva para la Confederación; • En segundo lugar, los Cantones no pueden gravar al Banco Nacional y sus sucursales (artículo 39 de la Constitución Suiza); • En tercer lugar, los Cantones no pueden exigir derechos de estampillado o de registro de documentos que están sujetos al derecho de estampillado federal o que han sido exceptuados de los mismos por la Confederación (artículo 41 Bis de la Constitución Suiza).
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución no alude a éstos, sino que las mismas se señalan en las Constituciones Cantonales.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad legislativa sobre los impuestos corresponde tanto a la confederación como a los Cantones. Existe concurrencia (o coincidencia) fundamentalmente en materia de renta de las personas físicas y de las sociedades en los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Elaborado con base en BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435; DAFFLON, Bernard, Op. Cit., p. 286; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 120; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 318-319; ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 191.

3.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

En Suiza existe un sistema de coordinación hacendaria desde el siglo pasado.

"... La participación en ingresos tuvo su origen en 1848 cuando algunas fuentes de ingresos cantonales se suprimieron o centralizaron y surgieron las participaciones bajo el principio de hacer pagos a los Cantones como compensación por la pérdida de fuentes de ingresos. Otras razones de la participación en ingresos originalmente fueron que cierta recaudación tributaria (el Impuesto Federal Directo, el Impuesto Militar) era administrada por los Cantones, los cuales han recibido indemnizaciones en la forma de porcentaje fijo sobre el producto tributario cantonal correspondiente para cubrir los costos de administración y de que el cumplimiento coactivo de ciertas leyes técnicamente requería la colaboración de los Cantones, quienes compartían el ingreso como un incentivo a la cooperación (monopolio del alcohol, multas de aduanas). En una circunstancia al menos (las utilidades del Banco Nacional), los Cantones se beneficiaron claramente de una situación política que se desarrolló sin haber estado implicados en forma alguna."¹⁹⁶

A partir de 1959 la filosofía de la participación en ingresos tuvo un giro importante. En principio la legislación, previno que una sexta parte del fondo de participaciones derivado del Impuesto Federal Directo se utilizara para redistribuir el dinero público entre los Cantones. El cambio se configuró a manera de no hacer incurrir al tesoro federal en ningún gasto adicional. La fórmula de distribución de Cantón por Cantón, y no del monto total de los fondos disponibles para participaciones de ingresos, se modificó. Parte de este monto de aquí en adelante se distribuyó a los Cantones inversamente a su capacidad.

De igual manera, de ese mismo año existe la Ley Federal sobre Compensación, con lo cual se ha venido a completar el cuadro de la Coordinación Hacendaria.

¹⁹⁶ ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36

De esta manera, Bernard Dafflon¹⁹⁷ nos dice que hoy en día existen los siguientes programas compensatorios:

A. Ayudas Federales.

"La estructura del sistema de ayudas tiene dos componentes, con el resultado de que la distribución de las compensaciones depende de las características de cada ley federal que incluye la ayuda financiera a los cantones para servicios públicos específicos. La compensación se instrumenta conjuntamente con los programas de gasto mínimo."¹⁹⁸

B. Participación en ingresos.

"Los programas de participación en ingresos no están relacionados con los gastos, por lo que pueden ser definidos como ayudas generales incondicionadas. En el período 1970-1980, hubo siete programas de participación en ingresos con esquemas redistributivos basados tanto en retorno al origen (cuando es conocido el origen cantonal de un ingreso impositivo federal concreto) como en la capacidad financiera o en ambos... En 1981 se cancelaron cuatro programas para reducir el déficit presupuestario federal: participación en ingresos del monopolio el alcohol, multas de aduana, el impuesto del timbre federal y el beneficio neto del Banco Nacional. Se mantienen tres programas, dos de los cuales incluyen esquemas de compensación... y el tercero se refiere al impuesto sobre exención del servicio militar (el 20% compartido sobre la base de retorno al origen como una compensación de los costos de recaudación)."¹⁹⁹

a) Impuesto Federal Directo.

"Desde 1943, los cantones reciben el 30 por ciento del impuesto directo federal (FDT) sobre renta y los beneficios, distribuido en parte sobre la base del origen, definido como el domicilio de los contribuyentes, y en parte de acuerdo con la capacidad financiera. El componente de compensación, que se introdujo en 1959, fue modificado en 1967, 1981, 1986 (dentro de tres períodos: 1987-1989, 1990-1991 y de 1992 en adelante), en cada ocasión con el objeto de incrementar la proporción relativa a la compensación desde un 2,5% inicial a un 3,75%, 5,625% y ahora un 13%..."²⁰⁰

b) Retenciones Fiscales.

¹⁹⁷ DAFFLON, Bernard. "Compensación Intergubernamental en Suiza", en Trimestre Fiscal, México, año 18, No. 57, México, Enero-Marzo de 1997, p. 286

¹⁹⁸ Idem, p. 290

¹⁹⁹ Idem, p. 292

²⁰⁰ Idem, p. 293

"La participación en ingresos derivada de las retenciones (WT) se introdujo en 1967 y ha servido al objetivo de la compensación desde 1972. A partir de 1975, asciende al 10 por ciento neto de los costos de recaudación y se distribuye entre los cantones la mitad de acuerdo con la población y la otra mitad bajo una fórmula compensatoria..."

Por su parte, Ricardo Rocha Mendoza nos dice que actualmente existen diferentes participaciones federales para los Cantones:

"En cuanto a la participación en ingresos, existen siete programas de participación en ingresos en Suiza:

30 por ciento del Impuesto Federal Directo

12 por ciento del Impuesto de Retenciones (o 10 por ciento si la tasa del impuesto es mayor que 30 por ciento).

20 por ciento de los Derechos Federales del Timbre

50 por ciento del ingreso neto derivado del monopolio del alcohol.

20 por ciento del Impuesto Militar

2/3 de la utilidad neta del banco nacional de suiza

1/3 de las multas de aduanas...²⁰¹

c) Reembolsos federales.

"De conformidad con los artículos 34 y 35 de la Ley Federal de 22 de marzo de 1985, sobre derechos de aduana y accisas (Impuesto Indirecto al Consumo) sobre gasolina y combustible, el gobierno federal reembolsa los gastos cantonales en carreteras a partir de estos ingresos. Estos pagos forman parte de un esquema muy complejo, diseñado para financiar las carreteras alpinas internacionales, las autopistas nacionales y las principales carreteras cantonales abiertas a vehículos con motor. Los reembolsos a los cantones se distribuyen de la siguiente forma:

7% para las carreteras alpinas internacionales.

93% para los reembolsos generales de los que:

34/100 de acuerdo con los gastos cantonales en carreteras;

12/100 de acuerdo con la longitud de las carreteras;

42/100 para compensación;

7/100 para los cantones donde el impuesto sobre los vehículos de motor es, por término medio, 4/5 mayor que el impuesto medio de los cantones;

²⁰¹ ROCHA Mendoza , Op. Cit., p. 36

*5/100 para los cantones donde los gastos per capita en carretera son superiores a la media de los gastos per capita de los cantones en carreteras.*²⁰²

d) Las participaciones cantonales en los gastos federales de la seguridad social.

*"El cuarto tipo de gastos de transferencia que incluye la compensación tiene que ver con la participación de los cantones en los tres programas federales de seguridad social: la pensión, de vejez y viudez (AVS), el sistema de pensiones por incapacidad o invalidez (AI) y los subsidios familiares agrícolas (AFA)."*²⁰³

Finalmente, en materia de exacción de impuestos tampoco se produce una separación tajante entre los dos ordenes de gobierno. Así, la liquidación y recaudación del Impuesto Federal de Defensa se realiza por la administración cantonal. Incluso, en gran número de Cantones, las autoridades municipales cooperan en las tareas de liquidación de este impuesto.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Suizo

- ⇒ Existe un sistema de coordinación desde el siglo pasado (1848), a partir del Impuesto Militar;
- ⇒ Existe un Programa de Participación en Ingresos en materia del impuesto Federal Directo, por virtud del cual, desde 1943, los Cantones reciben el 30% de la recaudación de este impuesto, que es un impuesto a la renta y a los beneficios. Asimismo, los Cantones reciben las llamadas Retenciones Fiscales (desde 1967) que equivalen a una compensación por los costos de recaudación (10% al 12%);
- ⇒ Se otorgan también participaciones sobre los Derechos del Timbre (20%), en el Monopolio del Alcohol (50%), del Impuesto Militar (20%), de las utilidades del Banco Nacional (2/3) y multas de aduanas (1/3);
- ⇒ Existe un sistema de Ayudas Federales para servicios públicos específicos;
- ⇒ Existen los llamados Reembolsos Federales a partir de los cuales la Confederación devuelve a los Cantones, como transferencias atadas al financiamiento de carreteras internacionales, nacionales y cantonales, el 100% de la recaudación de los derechos de aduanas e impuestos al consumo de la gasolina y combustibles.

Fuente: Elaborado con base en BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435; DAFFLON, Bernard, Op. Cit., p. 286; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 120; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 318-319; ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 191.

²⁰² DAFFLON, Bernard., *Op. Cit.*, pp. 293-294

²⁰³ *Idem.* p. 294

**APENDICE:
LA UNION EUROPEA**

El primer antecedente importante de la Unión Europea lo encontramos en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), constituida por el tratado del 18 de abril de 1951 con base en el Plan Schuman.

La CECA tenía por objeto eliminar las barreras aduaneras entre sus miembros, constituyéndose en una especie de mercado común de estos productos.

La Comunidad se integraba por Alemania Occidental, Francia, Italia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Posteriormente, el 25 de marzo de 1957 se suscribieron los Tratados de Roma, por virtud de los cuales se crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

"Según establece el preámbulo del tratado, la intención de los países signatarios es establecer los fundamentos de una unión más estrecha y duradera entre los pueblos europeos, haciendo desaparecer de modo gradual los efectos económicos de sus fronteras políticas"²⁰⁴

Los miembros originales de la CEE, eran Alemania Occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

La EURATOM, por su parte, tenía su razón de ser en las perspectivas de escasez energética para Europa. De ahí la necesidad de proceder a su establecimiento, a fin de estar en posibilidad de reemplazar las fuentes tradicionales de energía por la energía atómica, cuando aquéllas se volvieran insuficientes.

En 1967, los órganos ejecutivos de la CECA, CEE y EURATOM se volvieron comunes. Asimismo, en 1968 entró en vigor la unión aduanera para los

²⁰⁴ SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. México, 9º Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1983, p. 173

Estados fundadores, la cual se extendió en 1977 a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

Benjamín Retkiman resume los aspectos fiscales más importantes del tratado de la CEE.

"1. En el Preámbulo del Tratado de Roma se señaló el propósito más importante de los países unidos en la Comunidad Económica Europea, y que es asegurar el progreso económico y social de sus naciones, por la acción común para eliminar las barreras que dividen a Europa. Sin embargo, la definición o delimitación más profunda de la armonización fiscal para el Tratado de Roma, lo constituye el que emitió el Comité Newmark que señaló que el objetivo, por encima de todo, debe ser el establecer condiciones de tributación y gasto, similares a los que existirían dentro de una economía unificada.

2. El Parlamento Europeo -uno de los cuerpos de la CEE-, ha aprobado un estudio de su Comité del Mercado Interno, interpretando el Tratado como un acuerdo que propugna una integración económica al más corto plazo, y como corolario, la armonización completa e inmediata de los sistemas fiscales, por medio de la unificación de los impuestos generales a las ventas y el consumo -objeto, sujeto, tasas y demás aspectos, tendiendo a una igualación formal y efectiva-, con la seguridad de que los países miembros encontrarán caminos más o menos sencillos hacia una gradual unificación de todos los tributos, incluyendo los impuestos sobre la renta.

3. El interés explícito de formar una unión política y económica completa en Europa, se proyecta en forma clara en la aceptación de un programa que admite el sacrificio de la autonomía fiscal, con la salvedad del tiempo que necesitará cada participante para llegar a esa meta o para iniciar los pasos necesarios que llevan paulatinamente al cuadro de política fiscal implícito en las propuestas de armonización fiscal. La Comunidad está consciente de la necesidad de evitar elevaciones abruptas y cambios inusitados en las fuentes de entradas gubernamentales, lo que ha llevado a estudiar las posibilidades que existen de eliminar los impuestos fronterizos, y permitir ciertas libertades en cuanto a tasas y exenciones, que no sean antagónicas a la existencia de un sistema unificado de gravámenes a las ventas.²⁰⁵

Actualmente, la Unión Europea en vigor desde 1993, se integra por los siguientes países: los fundadores, Alemania, Francia, Luxemburgo, Italia, Holanda y Bélgica; el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, que se unieron en 1973; Grecia integrada en 1981; España y Portugal en 1986; y Austria, Finlandia y Suecia desde 1995.

²⁰⁵ RETKIMAN K., Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas. México, UNAM, Tomo II, 1987, pp. 131-132

De igual manera, es de destacarse la existencia de un Tratado de Unión Aduanera entre la Unión Europea y Turquía, en vigor desde 1996.

El Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht reforma al Tratado de Roma, siendo que, dentro de las modificaciones más importantes se encuentra precisamente el sustituir la denominación de la Comunidad Económica Europea por la de la Unión Europea.

"Los órganos de la Unión Europea..., son:

- a) La Comisión de las Comunidades Europeas, con 17 miembros (Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido con dos miembros y los demás con uno);*
- b) El Parlamento Europeo, con 567 miembros (Alemania tiene 99, Francia, Reino Unido e Italia 87; España, 64; Países Bajos, 31; Bélgica, Grecia y Portugal, 25; Dinamarca, 16; Irlanda, 15; y Luxemburgo, 6);*
- c) El Consejo de la Unión Europea, que se integra con una representante de cada estado;*
- d) El Tribunal, que consta de 13 jueces, y*
- e) El Tribunal de Cuentas, con 12 miembros.²⁰⁶*

Ahora bien, por lo que corresponde a la materia fiscal, resulta importante destacar que el Tratado de Maastricht introduce únicamente una modificación al artículo 99, según el punto 20 del artículo "G" del propio Tratado.

El tratado de la Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea presenta dos clases de normas:

- a) aquéllas que tienden a la desgravación gradual de las importaciones y exportaciones para quitar barreras al comercio; y
- b) aquéllas que buscan la armonización fiscal.

²⁰⁶ REYES Altamirano, Rigoberto. "Unión Europea (UE)", en Diccionario de Términos Fiscales, 2ª Ed., México, Tax Editores, 1998, pp. 817-818

Así mismo, es de destacarse que corresponde al Consejo de las Comunidades Europeas adoptar las disposiciones para la armonización de las legislaciones tributarias en materia de impuestos sobre el volumen de negocios, impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos.

Así tenemos que el Tratado, en su Tercera Parte, Título Primero, Capítulo II, "*Disposiciones Fiscales*", dedica sus artículos 95 a 99 a esta materia, y fundamentalmente a la armonización de la fiscalidad indirecta.²⁰⁷

a) Fiscalidad Indirecta, el artículo 99 señala:

"El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 8º" (31 de diciembre de 1992)"

b) Fiscalidad Directa. El artículo 100 establece:

"El Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común."

En este sentido, la actividad de armonización impositiva no se plantea como un fin en sí mismo, sino como una actividad instrumental para el logro de una progresiva aproximación de las estructuras fiscales de los Estados miembros de la Unión Europea para cumplir los objetivos comunitarios, tal y como han sido diseñados en el artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ahora denominada Unión Europea.

²⁰⁷ Tratado de la Unión Europea. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, pp. 202-203

En una primera etapa, los objetivos básicos que se pretendían eran dos: la unión aduanera y la obtención de recursos para el presupuesto comunitario, para lo cual se proponía:

a) La armonización de la imposición indirecta y la Unión Aduanera. La eliminación de los obstáculos a la libre circulación de mercancías en el ámbito comunitario exigió la eliminación de las barreras arancelarias entre los Estados miembros y el establecimiento, para ello, de una Unión Aduanera. Por esto mismo era preciso abolir al mismo tiempo las barreras fiscales a estos intercambios, mediante la práctica de un ajuste en frontera de los impuestos indirectos pagados en el país de origen por los exportadores y los que debían soportar los importadores en el de destino.

b) La armonización de la imposición indirecta y los recursos del Presupuesto Comunitario. De acuerdo con la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970, el Presupuesto Comunitario se nutriría, desde el 1 de enero de 1971, de los derechos de aduana y los *prévèlements* agrícolas, y desde el 1 de enero de 1975 de la aplicación de un tipo máximo del 1 por 100 sobre la base del IVA. Sin embargo, realmente este último recurso llegó a ser efectivo a partir del 1 de enero de 1979.

Como consecuencia, se hizo necesaria una profundización en el proceso armonizador del IVA, de forma que cada legislación nacional fijase normas comunes sobre dicho impuestos, de modo que las aportaciones de los Estados miembros al Presupuesto Comunitario no se viesan distorsionadas por proceder de impuestos sobre el valor añadido heterogéneos.

c) La armonización de la imposición directa. En esta primera etapa los impuestos directos quedaron en un lugar secundario del proceso armonizador, aun cuando el Informe Neumark contemplaba la necesidad de su armonización, tanto

para lograr que la tributación directa fuese neutral respecto de las decisiones económicas, como para evitar daños a la libre competencia.

Sin embargo, el balance en esta materia puede calificarse como de fracaso, puesto que los Estados miembros se resistían a ceder competencias en cuestiones fiscales tan ligadas a la soberanía estatal, sin contar con la disparidad de modelos doctrinales acerca de los impuestos directos, sobre los que no aparecía acuerdo (al contrario de lo sucedido con el IVA), y el interés de los Estados miembros por mantener el control sobre los impuestos que gravan la renta de las personas físicas y el beneficio de las sociedades, esenciales ambos para actuar sobre la coyuntura como instrumentos básicos de política económica.

En una segunda etapa, que comprende desde la aprobación del Acta Única Europea hasta principios de la década de los 90, el objetivo básico ha sido la consecución del Mercado Único Europeo, mediante las siguientes acciones:

a) Imposición indirecta y Mercado Interior.

El Acta Única Europea de 1986, vigente desde junio de 1987, introdujo un nuevo artículo 8A en el Tratado mediante el cual queda fijada la fecha del 1 de enero de 1993 para el inicio del Mercado Interior, señalando que éste "implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada.

Para ello era necesario intensificar el proceso armonizador, para lo cual se actuó sobre las siguientes materias:

I. Adaptación del IVA al Mercado Interior, mediante:

- La aproximación y convergencia de los tipos de gravamen a ciertas bandas para el 1 de enero de 1993 (tipo normal, entre el 14 y el 20 por 100; tipo reducido, entre el 4 y el 9 por 100, para bienes de primera necesidad).

- La eliminación de fronteras fiscales mediante el gravamen en el país de origen. Sin embargo, asumida la imposibilidad práctica de aplicar este criterio antes del 1 de enero de 1993, se optó por la aplicación de un régimen transitorio al movimiento intracomunitario de bienes entre la citada fecha y el 31 de diciembre de 1996, durante el cual se mantiene el criterio de gravamen en el país de destino, pero sin control en frontera, mediante la creación de un nuevo hecho imponible en el IVA: las adquisiciones intracomunitarias de bienes.

Además, se pretende la aproximación de los tipos impositivos del IVA a partir del 1 de enero de 1993 mediante la aplicación de un tipo normal igual o superior al 15 por 100. Se introduce la posibilidad de aplicar uno o dos tipos reducidos superiores al 5 por 100 a una lista de bienes y servicios que podrá ser completada por el Parlamento Europeo, así como un tipo superreducido inferior al 5 por 100 en aquellos Estados miembros que con anterioridad al 1 de enero de 1991 aplicaban un tipo inferior al reducido para determinados bienes y servicios.

II. La armonización de los Impuestos Especiales: Hasta la fecha sólo se han aprobado 4 Directivas y una Resolución al respecto, habiéndose conseguido la armonización de la imposición sobre las labores del tabaco y cigarrillos.

III. La armonización de la imposición indirecta que grava la concentración de capitales: El objetivo es disminuir estos impuestos hasta llegar a su completa supresión, admitiendo únicamente aquellos que no provoquen distorsión en la libre circulación de capitales.

b) Imposición y Mercado Interior. Las realizaciones en materia de armonización de la imposición directa son escasas. Sin embargo es posible destacar lo siguiente:

- Con respecto a la imposición societaria, su armonización pretende reprimir obstáculos a la cooperación entre empresas europeas que operen en más de un país comunitario, y evitar la doble imposición que puede producirse por la realización de actividades a través de filiales, sucursales y establecimientos permanentes.

- En relación con la imposición personal sobre la renta, se elaboraron dos Propuestas de Directiva en 1989 que aún no han sido aprobadas, relativas a una retención mínima del 15 por 100 sobre las rentas del capital mobiliario, y la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de la imposición directa y del IVA.

Finalmente, en una breve recapitulación acerca de las características más importantes de la Unión Europea, Rigoberto Reyes Altamirano²⁰⁸ nos refiere:

- *1. Se basa en una Unión Aduanera, que abarca la totalidad de los intercambios de mercancías y que implica la prohibición, entre los estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualquier gravamen equivalente.*
- 2. Las disposiciones contenidas en el TCE se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros. (Art. 9º, TCE).*
- 3. Los derechos de aduana de importación en vigor, entre los estados miembros, serán suprimidos progresivamente. Art. 13, TCE.*
- 4. Se posibilita el establecimiento de un arancel aduanero común. Arts. 18 y 19, TCE.*
- 5. Los porcentajes en los que no puede exceder el arancel común, se establecen en el numeral 3 del artículo 19, TCE.*
- 6. Se posibilita que los Estados pueden modificar a un ritmo más rápido sus aranceles o bien, que en caso de contingencias, aplacen la reducción de éstos. Arts. 14 y 26, TCE.*

²⁰⁸ REYES, Rigoberto, Op. Cit., p. 816

7. *Queda asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la comunidad, así como la prestación de servicios, previéndose que sean suprimidas progresivamente las restricciones existentes. Arts. 48 y 59, TCE.*
8. *La comisión (Comisión de la Comunidad Económica Europea) es la facultada para enviar recomendaciones al país o países en los que se detecte la existencia de prácticas de dumping. Art. 91, TCE.*
9. *Se prohíbe a los estados gravar directa o indirectamente los productos de los demás estados miembros con impuestos internos, cualquiera que sea su naturaleza, cuando sean superiores a los que graven los productos nacionales similares o bien que puedan proteger indirectamente otras producciones. Art. 95, TCE."*

Evolución de la Unión Europea

Año	Fecha	Acontecimiento
1947	7-10 de mayo	Congreso de La Haya. Reunión de los principales movimientos federalistas europeos.
1948	16 de abril	Fundación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).
1949	5 de mayo	Fundación del Consejo de Europa.
1950	9 de mayo	Formulación del Plan Schuman.
1951	18 de abril	Fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
1952	27 de mayo	Firma del tratado que instituye la Comunidad Europea de Defensa (CED).
1954	30 de agosto	El Parlamento francés no ratifica el tratado de la CED.
1954	23 de octubre	Transformación de la Unión Occidental (creada por el Tratado de Bruselas en 1948) en la Unión Europea Occidental (UEO), tras el ingreso de Alemania e Italia.
1957	25 de marzo	Tratado de Roma: fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).
1960	4 de enero	Fundación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).
	14 de diciembre	Firma del tratado por el que la OECE se convertía en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
1963	14 de enero	Veto de Francia al ingreso del Reino Unido en la CEE.
1966	30 de enero	Compromiso de Luxemburgo (derecho de veto para los estados miembros).
1972	22 de enero	Adhesión de Dinamarca, Reino Unido, Irlanda y Noruega a la CEE.
	28 de septiembre	Referéndum en Noruega: primer rechazo a su ingreso en la CEE.
1973	1 de enero	Ingreso de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda en la CEE.
1974	9-10 de diciembre	Creación del Consejo Europeo.
1975	28 de febrero	Ratificación de la Convención de Lomé entre la CEE y 46 estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).
1979	13 de marzo	Entrada en vigor del Sistema Monetario Europeo (SME). Nacimiento del ECU como nueva unidad de cuenta de la CEE.
	7-10 de junio	Primeras elecciones de la Asamblea Europea por sufragio universal.
1981	1 de enero	Ingreso de Grecia en la CEE.
1986	1 de enero	Ingreso de España y Portugal en la CEE.
	18 de febrero	Firma del Acta Única Europea.
1987	1 de julio	Entrada en vigor del Acta Única Europea.
1991	9-10 de diciembre	Reunión del Consejo Europeo en Maastricht (Países Bajos).
1992	7 de febrero	Firma del Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht).
1993	1 de enero	Entrada en vigor del Mercado Único Europeo.
	1 de noviembre	Entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Nacimiento de la Unión Europea (UE).
1994	1 de enero	Creación del Instituto Monetario Europeo.
	Junio	Adhesión de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega a la UE.
	28 de noviembre	Referéndum en Noruega: nuevo rechazo a su ingreso en la UE.
1995	1 de enero	Ingreso de Austria, Finlandia y Suecia en la UE.
	25 de enero	Jacques Santer sustituye a Jacques Delors al frente de la presidencia de la Comisión Europea.
	15-16 de diciembre	Reunión del Consejo Europeo en Madrid (España). Adopción del euro como futura moneda europea.
1996	15 de diciembre	Aprobación del Pacto de Estabilidad.
1997	16-17 de junio	Reunión del Consejo Europeo en Amsterdam (Países Bajos) para la reforma del Tratado de Maastricht.

Fuente: Unión Europea. cronología, Enciclopedia Microsoft. Encarta 98, 1993-1997 Microsoft Corporation.

RESUMEN

El Federalismo Alemán tiene antecedentes en la Confederación Germánica de 1815 y la Constitución Imperial de 1871. Sin embargo, sus antecedentes recientes los encontramos en Ley Fundamental de 1949 y la Reunificación de 1990.

Los poderes expresos de la Federación (artículo 105 de la Ley Fundamental) corresponden a los monopolios fiscales, aranceles, capitales, seguros, timbre, y consumo a gran escala, salvo cerveza. Así mismo, no existen limitaciones expresas, salvo los poderes señalados por la Ley Fundamental a los *Länder* y municipalidades.

Los *Länder*, por su parte, cuentan con los siguientes poderes expresos (artículo 106): patrimonio, capital, sucesiones, rentas de la tierra, vehículos de motor, cerveza, apuestas y loterías, protección frente a incendios, y mesas de juego. De igual manera, tampoco existen limitaciones expresas a los *Länder*, salvo el caso de los poderes señalados a la Federación y las municipalidades.

Las Municipalidades establecen tributos sobre los negocios, capital de negocios locales, beneficios, salarios, solares e inmuebles, y consumos locales (bebidas, diversiones, perros, pesca, etc.).

En materia de poderes concurrentes, el artículo 105, Sección 2 de la Ley Fundamental establece que los *Länder* tienen poder para legislar el ejercicio de impuestos locales diferentes a los Federales. Asimismo, la Federación tampoco está autorizada a legislar ilimitadamente en materia concurrente, sino que solo puede ejercer la facultad cuando se demuestre la necesidad de la legislación federal, a saber (artículo 72, sección 2): cuando el asunto no puede ser regulado satisfactoriamente por los *Länder*, cuando la regulación de un asunto por los *Länder* puede afectar a los intereses de otros *Länder* o entre los *Länder*; y cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica.

Existe un sistema de participación de impuestos en materia de renta (incluido salarios), sociedades y del impuesto general sobre las ventas (I.V.A.). Su distribución se realiza de la siguiente manera: renta y sociedades se distribuyen entre los tres ordenes de gobierno desde 1969; el I.V.A. se reparte entre Federación y *Länder* y a su vez, éstos reparten a sus municipalidades; y la legislación del *Länder* determina las participaciones para sus municipios.

Existe también el principio de separación en la administración de impuestos. Sin embargo, la mayor parte de los impuestos es administrada por los *Länder*, pero el Parlamento Federal tiene el derecho de decidir la organización de la administración fiscal de los *Länder*. Asimismo, existe un sistema de transferencias generales.

El Federalismo en España encuentra sus antecedentes en la Primera República, donde existían aspiraciones federalistas (1873) y en la 2ª. República, donde la Constitución de 1931 prevé el autogobierno regional (Estatutos de Autonomía de Cataluña, el país Vasco y Galicia). Sin embargo, el federalismo fiscal español se presenta a partir de la Constitución de 1978, con el reconocimiento de las Autonomías.

El Estado Nacional (artículos 133 Sección 1 y 149 Sección 1 de la Constitución) ha establecido los siguientes tributos: renta personas físicas, sociedades, patrimonio, sucesiones y donaciones, valor agregado, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuestos especiales de fabricación y el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y aduanas. Sus limitaciones se derivan de la Coordinación Fiscal (Foro Tradicional de Concerto Económico).

Las Comunidades Autónomas, por su parte, obtienen sus ingresos de las siguientes fuentes: Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado Nacional

(10%); Recargos sobre impuestos federales (sobretasas); Participaciones; Impuestos, tasas y contribuciones propias (2%); y el Fondo de Compensación Intraterritorial y otras asignaciones (muy elevadas). Sin embargo, es denotarse que el grado de descentralización competencial es bastante desigual entre unas comunidades autónomas y otras. Sus limitaciones expresas se refieren al comercio exterior, la libre circulación de mercancías (artículo 157-2 Constitucional), y los hechos imposables gravados por el Estado Nacional (artículo 9 Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas).

Las Provincias cuentan con tributos propios (tasas, contribuciones especiales); recargos (sobretasas); y participaciones federales.

Las municipalidades establecen tributos sobre vehículos, construcciones, instalaciones y obras, plusvalía de terrenos urbanos, tasas, contribuciones especiales y participaciones tanto federales como de las comunidades autónomas.

No existen poderes concurrentes ni implícitos en virtud de tratarse de un federalismo incipiente (1978). De esta manera, España cuenta con un sistema tributario altamente centralizado: los tributos de las comunidades autónomas se incluyen en los presupuestos generales del Estado, lo que denota la amplia concurrencia existente en ese país.

El poder tributario corresponde exclusivamente al Estado y las comunidades autónomas, provincias y municipios, podrán establecer tributos conforme a la Constitución y a las Leyes (artículo 133 Constitucional).

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas, pero si sus Estatutos de Autonomía no los regulan, entonces corresponderán al Estado (artículo 149, Sección 3 Constitucional).

Las Cortes Generales pueden atribuir poderes a las comunidades autónomas, en lo individual incluso, conforme a las Leyes Estatales (artículo 150, Sección 1 Constitucional).

Así mismo, el Estado puede delegar o transferir funciones (artículo 150, Sección 2) y puede también armonizar la legislación de las comunidades autónomas (artículo 150, Sección 3).

En cuanto a las relaciones jurídico-financieras, se observa que se trata de un todo concurrente, organizado a través del Sistema Foral de Concierto Económico (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1982). Asimismo, existe el Fondo de Compensación Interterritorial 1989 (artículo 158, Sección 2 Constitucional).

En Suiza, sus antecedentes confederales se remontan a la Confederación Antigua (Siglo XIII), pasando por la Confederación Helvética (1815), hasta la Constitución Federal de la Confederación Suiza (1874), actualmente en vigor.

Los poderes expresos señalan que los impuestos directos corresponden a los cantones, en tanto que los impuestos indirectos a la Confederación.

De esa manera, la Confederación establece tributos en materia de aduanas (Artículos 28 y 30 Constitucional), Tabaco, Timbre (artículo 41 Bis constitucional); renta y activos, retenciones sobre montos de capitales, premios de loterías y pagos de seguros, tabacos y tributos especiales (artículo 41 Bis constitucional); Ventas, defensa y cerveza (artículo 211 Ter constitucional) y el Monopolio del alcohol. En cuanto a sus limitaciones, en principio, la Confederación no puede exigir mas tributos que los expresamente previstos en la Constitución (artículo 3º constitucional).

Los cantones pueden establecer toda clase de impuestos, con exclusión de los que la Constitución asigna a la Confederación. De esta manera, existen tributos cantonales sobre la renta, patrimonio, sociedades, herencias y donaciones, timbre, espectáculos, tenencia y consumos especiales. Sus limitaciones las encontramos en los impuestos señalados por la Constitución a la Confederación.

Las municipalidades establecen sobretasas respecto de los tributos cantonales y tributos sobre herencias y donaciones, propiedad inmueble, sobre gastos, renta y patrimonio neto (95%), éstos últimos normalmente más altos que los cantonales.

Se presenta también coexistencia del Impuesto sobre la Renta entre la Federación, los cantones y los municipios.

Existe Coordinación Fiscal desde 1848 a cambio de participaciones (originalmente el Impuesto Federal Directo y después el Impuesto sobre Retenciones, timbre, alcohol, multas, aduanas y banco nacional). Asimismo, existe la Ley Federal de Compensación (1959), que prevé mecanismos de transferencias federales.

Finalmente, es de destacarse la existencia de la Unión Europea desde 1993, cuyos orígenes los encontramos en la Unión Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 y los Tratados de Roma de 1957, por virtud de los cuales se crearon la Comunidad Económica Europea y la Unión Europea de la Energía Atómica.

La Unión propugna por la desgravación gradual de importaciones y exportaciones y la armonización fiscal (artículo 99). Los impuestos directos quedaron en un lugar secundario del proceso armonizador.

El Acta Europea de 1986 prevé diferentes acciones en materia de imposición indirecta: la adaptación del I.V.A. al mercado interior mediante aproximaciones y conversiones de los tipos a ciertas bandas (entre 14 y 20% y 4 y 9% para bienes de primera necesidad); la eliminación de fronteras fiscales mediante el gravamen en el país de origen.

En 1993 se instauró un régimen transitorio mediante la creación de un nuevo hecho imponible en el I.V.A. (adquisiciones intracomunitarias de bienes; la armonización de los impuestos especiales (tabaco y cigarrillos); y la armonización de la imposición indirecta sobre concentración de capitales (disminución hasta su supresión).

En materia de la imposición directa se propone suprimir obstáculos a la cooperación entre empresas europeas y evitar la doble imposición en materia de renta de sociedades.

El Federalismo Fiscal en Europa

	ALEMANIA	ESPAÑA	SUIZA
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene poder exclusivo sobre aduanas y monopolios fiscales de alcoholes y cerillos; • Tiene poderes concurrentes (los impuestos más importantes están centralizados); • Le corresponden los impuestos que no son recaudados por los <i>Länder</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado Nacional Español cuenta con amplios poderes en materia fiscal; a partir de sus poderes para arreglar la Hacienda General (Nacional) y poderes exclusivos en materia del régimen aduanero y arancelario, el comercio exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene poder exclusivo sobre las aduanas; • A través de diversas enmiendas se agregaron a la competencia federal diversos impuestos, algunos de éstos directos y otros indirectos.
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Se señalan varios impuestos a los <i>Länder</i>, además de impuestos sobre transacciones que no recaude la Federación; • Siempre que no sean idénticos a los federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades Autónomas: impuestos cedidos por el Estado Nacional, participaciones, tributos propios y transferencias compensatorias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Cantones pueden establecer toda clase de impuestos, con exclusión de los que la Constitución haya asignado a la Confederación.
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no alude a ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución Española no les señala fuentes de ingresos propias. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución Federal no alude a fuentes de tributación para las municipalidades.
LIMITACIONES A LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no prevé limitaciones expresas para la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución no prevé limitaciones expresas para la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No puede exigir más impuestos que los expresamente previstos a su cargo en la Constitución.
LIMITACIONES A LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no prevé limitaciones expresas al poder fiscal de los <i>Länder</i>, salvo el caso de los poderes concurrentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentran previstas en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Cantones no pueden incidir sobre las fuentes tributarias reservadas a la Confederación; • No pueden exigir derechos de estampillado o de registro de documentos sujetos al derecho federal o que han sido exceptuados por éste.
LIMITACIONES A LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Fundamental no alude a ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentran en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estas se señalan en las Constituciones Cantonales.
PODERES CONCURRENTES E IMPLÍCITOS	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia concurrencia y poder a la Federación para legislar en la materia, por lo que ésta grava algunas fuentes correspondientes a los <i>Länder</i> y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una amplia concurrencia, pero el Estado Nacional conserva los impuestos más importantes y opera una descentralización fiscal diferenciada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe concurrencia (o coincidencia) fundamentalmente en renta de las personas físicas y de las sociedades en los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Elaborado con base en ACOSTA, Miguel, Op. Cit., p. 409-417; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435; DAFFLON, Bernard, Op. Cit., p. 286; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 108 y 120; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 294-297 y 318-319; Ley Fundamental para la República Federal Alemana; MOLAS, Isidre, Op. Cit., pp. 56-57; MENSING y NAGELSCHMITZ, Op. Cit., p. 72; Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Op. Cit., pp. 52-53; ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36; SALINAS, Javier, Op. Cit., p. 163; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 127 y 191.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en los Estados Federales Europeos

ALEMANIA	ESPAÑA	SUIZA
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Existe coordinación en renta e I.V.A. entre los tres ámbitos de gobierno desde 1969; ⇒ Se señalan participaciones federales para el financiamiento del servicio público de pasajeros; ⇒ Los ingresos del impuesto predial y al comercio son acumulados a los municipios y en el caso del comercio, la Federación y los <i>Länd</i> tienen derecho a una proporción; ⇒ La mayor parte de los impuestos es administrada por los <i>Länd</i>, pero la organización de sus haciendas puede ser decidida por la Federación para efectos de uniformarlas; ⇒ Existen transferencias federales hacia los <i>Länd</i> y sus municipios, así como transferencias Estatales hacia sus municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ La Constitución prevé la cesión de tributos, total o parcial, por el Estado Español a las Comunidades Autónomas (Ley reguladora de la Cesión de los Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas); ⇒ La Constitución establece un Fondo de Compensación Interterritorial cuya finalidad es corregir los desequilibrios; ⇒ Los propios Estatutos de Autonomía prevén las subvenciones hacia las provincias y municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Existe un Programa de Participación en Ingresos en materia del Impuesto Federal Directo por virtud del cual, desde 1943, los Cantones reciben el 30% de la recaudación de este impuesto, que es un impuesto a la renta y a los beneficios. Asimismo, los Cantones reciben las llamadas Retenciones Fiscales (desde 1967) que equivalen a una compensación por los costos de recaudación (10% al 12%); ⇒ Se otorgan también participaciones sobre los Derechos del Timbre (20%), en el Monopolio del Alcohol (50%), del Impuesto Militar (20%), de las utilidades del Banco Nacional (2/3) y multas de aduanas (1/3); ⇒ Existen los llamados Reembolsos Federales a partir de los cuales la Confederación devuelve a los Cantones, el 100% de la recaudación de los derechos de aduanas e impuestos al consumo de la gasolina y combustibles.

Fuente: Elaborado con base en ACOSTA, Miguel, Op. Cit., p. 409-417; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435; DAFFLON, Bernard, Op. Cit., p. 286; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 108 y 120; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 294-297 y 318-319; Ley Fundamental para la República Federal Alemana; MOLAS, Isidre, Op. Cit., pp. 56-57; MENSING y NAGELSCHMITZ, Op. Cit., p. 72; Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Op. Cit., pp. 52-53; ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36; SALINAS, Javier, Op. Cit., p. 163; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 127 y 191.

El Sistema de Impuestos en los Estados Federales Europeos

	ALEMANIA	ESPAÑA	SUIZA
FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas; • Sobre transacciones de capital; ; • Sobre Seguros; • Sobre actos jurídicos documentados; • Sobre el capital; • Al consumo en gran escala, salvo cerveza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas. • Renta personas físicas. • Renta de sociedades; • Sobre el patrimonio; • Sobre sucesiones y donaciones. • Sobre el Valor Agregado; • Sobre transmisiones patrimoniales y Actos jurídicos documentados; • Especiales de fabricación; • Sobre determinados medios de transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas; • Al tabaco, • Sobre el estampillado de documentos legales; • A la renta; • Anticipado (o sobre retenciones) sobre el movimiento de los capitales; • Sobre premios de loterías; • Sobre seguros; • Nacional para la defensa (en substitución del servicio militar), • A la cerveza; • A las ventas.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre el patrimonio; • Sobre el capital; • Sobre sucesiones; • Sobre ventas de tierra; • Vehículos de motor, • A la cerveza; • Sobre apuestas y loterías; • Para protección contra incendios; • Sobre mesas de juego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Varía respecto de cada comunidad autónoma, según los respectivos convenios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la renta; • Sobre el patrimonio; • Sobre los beneficios; • Sobre el capital de las sociedades; • Sobre herencias y donaciones; • Sobre vehículos; • Al timbre; • A los espectáculos, • Sobre tenencia de determinados bienes; • Sobre ciertos consumos.
MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre negocios locales (capital, y beneficios); • Sobre solares e inmuebles; • Al consumo (bebidas, diversiones, perros, pesca, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre circulación de vehículos de tracción mecánica; • Sobre construcciones, instalaciones y obras; • Sobre incrementos de valor de los terrenos de naturaleza urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasas de los impuestos cantonales directos; • Renta; • Patrimonio neto; • Herencias y donaciones; • Propiedad inmueble y su transmisión; • Sobre ciertos gastos.

Fuente: Elaborado con base en ACOSTA, Miguel, Op. Cit., p. 409-417; BOWIE y FIEDRICH, Op. Cit., p. 435; DAFFLON, Bernard, Op. Cit., p. 286; DÍAZ-MONASTERIO y DEL ARCO, Op. Cit., p. 108 y 120; GIMÉNEZ Montero, Op. Cit., pp. 294-297 y 318-319; Ley Fundamental para la República Federal Alemana; MOLAS, Isidre, Op. Cit., pp. 56-57; MENSING y NAGELSCHMITZ, Op. Cit., p. 72; Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Op. Cit., pp. 52-53; ROCHA Mendoza, Op. Cit., p. 36; SALINAS, Javier, Op. Cit., p. 163; y SÁNCHEZ y MELLADO, Op. Cit., p. 127 y 191.

**CAPÍTULO IV:
EL FEDERALISMO FISCAL EN AMÉRICA LATINA**

EL FEDERALISMO FISCAL EN AMÉRICA LATINA.

Sumario: 1. - El Federalismo Fiscal en Argentina. 1.1. - Antecedentes. 1.2. - Los Poderes Expresos. 1.2.1. - De la Nación. 1.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario de la Nación. 1.2.3. - De las Provincias. 1.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de las Provincias. 1.2.5. - De los Municipios. 1.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 1.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 2. - El Federalismo Fiscal en Brasil. 2.1. - Antecedentes. 2.2. - Los Poderes Expresos. 2.2.1. - De la Federación. 2.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario de la Federación. 2.2.3. - De los Estados. 2.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Estados. 2.2.5. - De las Municipalidades. 2.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 2.4. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 3. - El Federalismo Fiscal en Venezuela. 3.1. - Antecedentes. 3.2. - Los Poderes Expresos. 3.2.1. - De la Federación. 3.2.2. - Limitaciones al Poder Tributario de la Federación. 3.2.3. - De los Estados. 3.2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Estados. 3.2.5. - De las Municipalidades. 3.3. - Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes y de Auxilio. 3.4. - Las Relaciones jurídico-financieras.

1. EL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA.

1.1 Antecedentes.

El devenir histórico de la Argentina podría dividirse en tres etapas:

"Una primera etapa es la del periodo colonial, con sus tiempos de la conquista, el de la Gobernación del Río de la Plata y finalmente, el del virreinato del mismo nombre. Se extiende desde el descubrimiento del Río de la Plata por Juan Díaz de Solís en 1516 hasta el 25 de mayo de 1810, en que el gobierno virreinal es depuesto y comienza el gobierno argentino independiente.

Una segunda etapa, o transicional, que va desde 1810 hasta 1880, es la del largo y penoso proceso de unir en un sólo país a un conjunto de sociedades provinciales con características e intereses a veces muy diferenciados entre sí. Es la era de los sangrientos enfrentamientos entre los unitarios, básicamente los porteños que controlan el puerto de Buenos Aires y su jugosa aduana, y los federales del interior. En medio de ella se sanciona la Constitución Nacional de 1853, que define a la República como representativa y federal...

La tercera etapa, que nos llega hasta hoy, es la que se inicia con el aluvión inmigratorio que, entre 1880 y 1914 literalmente sepulta a la vieja sociedad argentina,

*... cambiando drásticamente su apariencia, costumbres, ideologías, hábitos y lenguaje...*²⁰⁹

En efecto, el apresamiento del rey español por las tropas napoleónicas y la formación de las Juntas de Cádiz en 1809 precipitan la independencia Argentina. Los desacuerdos entre los comerciantes y el virrey terminan con su renuncia y la formación de un gobierno independiente el 25 de mayo de 1810. Se inicia entonces un largo proceso de guerras defensivas ante los intentos de la corona española por rescatar una de sus joyas más preciadas, así como de guerras internas entre las diferentes provincias subsistentes a la caída del imperio.

De esta manera, el primer congreso constituyente reunido en Tucumán declara el 9 de julio de 1816 la independencia de las Provincias Unidas de Sud América.

Años atrás, en 1813, un anterior constituyente había omitido declarar la independencia, en virtud de no haber existido consenso en cuanto a la forma de estado para la nueva nación. Mientras los porteños pretendían una república centralista y unitaria, las provincias internas buscaban formar una federación al estilo norteamericano. Inician entonces una serie de guerras civiles que no terminarán sino hasta setenta años después.

Un nuevo congreso constituyente vuelve a sancionar en 1825 otra constitución, la cual es defenestrada al año siguiente, fundamentalmente, en virtud de la invasión y claudicación ante el Imperio de Brasil y la Gran Bretaña, donde se acuerda la pérdida del territorio que actualmente corresponde al Uruguay. A partir de ahí, ya no habrá un gobierno nacional único sino hasta 1860.

La provincia de Buenos Aires es la que concentra entonces el mayor poderío económico, cobra los derechos de aduana y continúa manejando la

²⁰⁹ BERAMENDI Antequera, Alberto. "El Sistema Federal en Argentina", exposición realizada el 11 de junio de 1996 en el Diplomado "Federalismo comparado en América", organizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México (Documento Inédito), pp. 3-4

defensa nacional y las relaciones exteriores. En 1827, fue electo gobernador de la provincia Juan Manuel De Rosas y maneja dictatorialmente la provincia hasta 1852 y, aunque no hay formalmente un gobierno nacional, de facto, Rosas gobierna en nombre de la Confederación Argentina.

*"... el sustento político del federalismo argentino fue el pacto federal establecido en 1831, documento que formaliza una primera confederación, vigente hasta el Acuerdo de San Nicolás de 1852. El pacto sirvió para que las provincias que se adhieran expresaran su voluntad de paz, amistad y unión, reconociendo cada una de todas las otras, su libertad e independencia."*²¹⁰

*"El momento culminante del federalismo argentino en la primera mitad del siglo XX puede ser ubicado en 1831, cuando se suscribe el Pacto Federal, documento que constituiría el fundamento contractual de la llamada Confederación Argentina hasta el Acuerdo de San Nicolás, en 1852. Asimismo, el Pacto de 1831 sería ratificado como Ley fundamental de la República en el texto de ese Acuerdo, e invocado implícitamente en la mención de los Pactos Preexistentes por el preámbulo de la Constitución de 1853."*²¹¹

Durante esta etapa, Rosas sabe jugar con las influencias diplomáticas o con la fuerza militar para mantener a las provincias alineadas, neutralizando el tradicional conflicto entre los partidarios de la apertura comercial de su provincia y los proteccionistas del interior. Sin embargo, su mayor mérito fue mantener la unidad territorial.

*"Durante casi treinta años, las provincias se manejarán en forma absolutamente independiente. Es la era de las republiquetas. Ninguna provincia del interior puede imponer su supremacía a las otras: carecen de un sustento económico sólido y sus poblaciones continúan siendo escasas y dispersas. Durante años su preocupación es guerrear entre ellas o tratar de ponerse de acuerdo entre ellas o tratar de ponerse de acuerdo con las vecinas. Así es como sin responder a una directriz central, se van suscribiendo pactos y tratados entre ellas, no siempre respetados pero textos al fin que, en 1853, serán los pactos preexistentes que la actual constitución federal reconoce en su preámbulo como su origen. Poco a poco, las provincias se van dando sus respectivas constituciones y van poniendo orden en sus gobiernos..."*²¹²

²¹⁰ MOYADO Estrada, Francisco. "Evolución del régimen federal y función de los gobiernos locales en Argentina", en *Los gobiernos locales en la Perspectiva Internacional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.*, México, Número 53, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, Instituto Nacional de Administración pública, pp. 53-54.

²¹¹ CHIARAMONTE, José Carlos. "El Federalismo Argentino en la primera mitad del siglo XX", en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 91

²¹² BERAMENDI, Alberto., *Op. Cit.*, p. 6

"Entre 1810 y 1853, el conjunto de pueblos que compondrían la futura República Argentina careció de texto constitucional y de estructura estatal permanente. En ese periodo, el llamado federalismo argentino era un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjo, sobre la base de un pacto, fue una débil Confederación vigente entre 1831 y 1853. Una Confederación que a partir de cierto momento más bien podía calificarse de una mera alianza, pues pocos meses después de establecida desapareció su órgano de gobierno central, cuerpo que es común en los casos históricos que responden a esta figura de derecho de derecho internacional".²¹³

A finales de 1852, las catorce provincias que existían suscriben el Acuerdo de San Nicolás, el último de los pactos preexistentes a que alude el Preámbulo de la Constitución Federal que se sanciona el 1o. de mayo de 1853. Sólo trece provincias entran a la confederación Argentina que la Constitución finalmente consagra. Buenos Aires rehusa entrar y permanecerá como un país independiente por casi ocho años. El motivo de la secesión son las rentas de la aduana de Buenos Aires, que la provincia se niega a ceder a la Confederación. Durante este lapso, se alternan y entrelazan la guerra económica y militar. Buenos Aires termina finalmente por imponerse en lo militar y económico y en 1860 pacta finalmente su ingreso a la Confederación, luego de aceptar la federalización de la aduana a cambio de algunas reformas a la Constitución y de quedar al margen de los pactos preexistentes a esa fecha, particularmente el Acuerdo de San Nicolás.

"El problema tiene que ver con un proceso que avanza paralelamente y está relacionado con la construcción de la nacionalidad Argentina. Hasta ese momento, el conjunto de provincias que se habían unido se denominaba como Provincias Unidas del Río de la Plata, el término Argentina servía para designar a los nativos de la ciudad de Buenos Aires, de tal modo que existía una resistencia por parte de las otras, pues extender esa denominación era entendido como la extensión de la posesión de Buenos Aires hacia las demás provincias."²¹⁴

En 1880, comienza a hacerse visible la inserción "de facto" de la Argentina en el Imperio Británico, que durará hasta el estallido de la segunda guerra mundial en 1939. Asimismo, se inicia la ocupación militar de la Patagonia. Casi un millón de Araucanos son exterminados y el país duplica su territorio. Los indios que

²¹³ CHIARAMONTE, José Carlos., Op. Cit., p. 81

²¹⁴ MOYADO, Francisco., Op. Cit., p. 54.

sobreviven son reducidos a reservas. En este periodo se presenta lo que se conoce como la República Aristocrática.

"Por lo demás, Buenos Aires era desde entonces la provincia más desarrollada y con las mejores condiciones para encabezar el proceso de construcción del federalismo y ser el centro natural. Aquí es necesario agregar que en los países del sur del continente americano, el federalismo fue una alternativa viable porque una vez que tuvo lugar la revolución de independencia sólo un sistema como este garantizaba la reasunción del poder, disperso por la desaparición del virreinato y la corona. Era necesario fundir en un nuevo sistema las potencialidades de las diferentes provincias que habían heredado de la época colonial complejas estructuras administrativas y amplios espacios de poder."²¹⁵

"La existencia de Buenos Aires, con su ubicación geográfica que le daba el control del comercio exterior y de la navegación interna, con los recursos económicos de que disponía y la cultura política que concentraba a la par de haber sido el gran motivo de escándalo y discordia para el conjunto rioplatense, fue también quizás el principal factor de unión pues para lograr las pretensiones de las demás provincias era necesario suprimir los privilegios que disfrutaba Buenos Aires, lo que sólo resultaba posible incorporándola en una organización nacional que arbitrara los intereses encontrados."²¹⁶

"Pero una vez que se define el papel de Buenos Aires --de acuerdo con su función hegemónica-- convirtiéndose en Distrito Federal y Capital de la nación Argentina, se vive un importante periodo de evolución institucional entre 1880 y 1916. en esta etapa se completa la formación del estado federal; se termina con la dualidad de regímenes, la hegemonía se unifica y las decisiones se toman desde la capital federal."²¹⁷

En 1916 accede al poder la Unión Cívica Radical y se consolida la república democrática. Viene entonces un periodo de gran crecimiento económico, riqueza y alternancia en el poder entre las diferentes organizaciones de aristócratas.

Toda esta prosperidad termina con la crisis económica de 1929. Los graves problemas económicos que se presentan entonces permiten el acceso al poder del Partido Conservador por la fuerza militar. Los militares permanecen entonces al frente del país durante un breve lapso y luego lo traspasan a los representantes del viejo orden aristocrático, aunque sin apoyo popular.

²¹⁵ Idem, p.

²¹⁶ CHIARAMONTE, José Carlos., *Op. Cit.*, pp. 124-125.

²¹⁷ MOYADO, Francisco., *Op. Cit.*, p. 55

A partir de 1930 la república Argentina experimenta un proceso de retroceso del federalismo y que mostrará signos recuperatorios hasta la vuelta a la democracia en los principios de la década de los ochenta.

"En efecto, no obstante que en términos formales la constitución organiza dos órdenes de poder y de gobierno en relación a la descentralización política con base territorial, configura un estado federal que condensa la unión de las provincias; articula y relaciona el todo con las partes; establece la supremacía del orden federal sobre los ordenamientos locales; y define instrumentos de participación y coordinación intergubernamental. Después de 1930 el proceso federal se distorsionará avanzando más hacia el centralismo que hacia la descentralización, más en favor de la dependencia de las provincias que de una convergencia entre las mismas, y más en favor de priorizar las competencias federales que por un orden de coordinación con las provincias."²¹⁸

"Este proceso de devaluación ha ocurrido porque pese a que el marco constitucional es claro en relación a la supremacía del orden federal, la integración del Senado y la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, existen tres elementos que obstruyen el funcionamiento pleno del régimen federal:

a) La constitución establece un poder ejecutivo federal fuerte.

b) El congreso federal posee poderes implícitos.

c) El nivel (sic) de competencias de los poderes federales es de volumen considerable."²¹⁹

Es de observarse que los gobiernos militares (1930-1932; 1955-1958; 1966-1973; 1976-1983) avanzaron en el proceso de centralización acumulando competencias en el gobierno nacional, especialmente en el poder ejecutivo.

No es sino hasta 1983 cuando en forma definitiva terminan los gobiernos militares, restaurándose la democracia en forma simultánea en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Concluida la década de los ochenta y una vez que la república había librado los principales desafíos de la democracia y la crisis económica, el 25 de mayo de 1990, el Presidente Carlos Saúl Menem, promovió la firma del Acuerdo de

²¹⁸ Idem

²¹⁹ BIDART Campos, Germán., "El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad" en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/ Argentina, México, FCE-El Colegio de México, 1993, p. 368

Reafirmación Federal, con el propósito de reencauzar el proceso federal y avanzar hacia una nueva configuración de las relaciones intergubernamentales.

El acuerdo mencionado se estructura bajo los siguientes lineamientos:

a) Ratifica las autonomías provinciales.

b) Compromete a desconcentrar funciones administrativas federales.

c) ...

d) Apunta a políticas de concertación en materia de poderes concurrentes delegados al gobierno federal, a través de mecanismos que aseguren la participación de las provincias y regiones en el proceso de adopción de decisiones y control en su ejecución.

e) ...

f) Compromete el reconocimiento del dominio y la jurisdicción de las provincias sobre los recursos naturales situados en sus territorios y la transformación de las empresas explotadoras en entidades públicas federativas, con participación accionaria de las provincias.

g) Compromete ...; revisar las relaciones del sistema de coparticipación impositiva y la repercusión que tienen en las provincias las políticas federales en lo económico, financiero y aduanero; ...²²⁰

"El plan es ambicioso, pero en su elaboración no tomaron parte ni el Congreso federal ni las provincias, lo que resta seguridad sobre su ejecución y eficacia futuras. No obstante, es también una expresión de voluntad del gobierno federal que, debido precisamente a ese origen, corrobora que desde el poder central también se advierte la necesidad de revertir el proceso federal para encarrillarlo concertadamente."²²¹

"A partir del plan de convertibilidad las relaciones fiscales entre la nación y las provincias entraron en un proceso de cambios profundos, necesario para ajustar estas relaciones a la nueva realidad económica del país..."

A través del primero de los acuerdos federales, y dadas las condiciones generadas por el fuerte crecimiento de la recaudación de los impuestos nacionales coparticipados, la nación solicitó la colaboración de las provincias para financiar aquellos deberes prioritarios e impostergables del estado: las obligaciones previsionales y otros gastos operativos del estado nacional. Los estados provinciales tuvieron una actitud solidaria y este acuerdo se materializó en la afectación del 15% de la masa de tributos coparticipables para tales fines.

Se acordó, también la creación del fondo compensador de desequilibrios provinciales para corregir, en forma conjunta y consensada, las desigualdades regionales.

²²⁰ MOYADO, Francisco., Ídem.

²²¹ BIDART, Germán., Op. Cit., p. 393

Complementariamente, el gobierno nacional garantizó a las provincias una masa suficiente de recursos mensuales....²²²

Posteriormente, en agosto de 1993 se suscribe el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, por 16 de los 23 gobernadores de las provincias y el gobierno nacional.

Este acuerdo busca establecer las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad y los niveles de ocupación, e intenta coordinar la imposición interjurisdiccional de modo tal de dirigirla en la misma dirección que el gobierno nacional ha elegido para sus propios tributos -reducir el costo argentino mediante una disminución de la presión fiscal sobre el capital y, de este modo, mejorar el tipo de cambio real y estimular la inversión.

Las principales medidas impositivas que en él se estipulan son:

Las provincias se comprometen a:

a) derogar el impuesto de sellos;

b) derogar los impuestos provinciales específicos que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a uso doméstico. Asimismo, deroga las que graven directa o indirectamente, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico. En igual sentido se promoverá la derogación de las tasas municipales en general;

c) derogar los impuestos que graven los intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro, a los débitos bancarios y gradualmente todos aquellos que graven la nómina salarial;

²²² DONOLO, Dante, "Federalismo Fiscal en Argentina", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 15, No. 46, abril-junio, pp. 144-148

d) modificar el impuesto a los ingresos brutos;

e) modificar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria;

f) intensificar al máximo las tareas de fiscalización y control;

g) asumir la obligación de que en un plazo no mayor de 3 años, la imposición del impuesto a los ingresos brutos, sea substituida por un impuesto general al consumo;

h) asumir la obligación de que las valuaciones y alicuotas a aplicar con relación a los impuestos sobre las patentes de automotores:

El estado nacional se compromete a:

a) reformar los tributos que percibe la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires en el mismo sentido y plazos en que se comprometen las provincias.

b) eliminar el impuesto a los activos

c) disminuir la presión impositiva y previsional sobre el costo laboral.

d) adecuar las normas sobre retenciones y pagos a cuenta del IVA para que en ningún caso los contribuyentes paguen una tasa superior al 18%.

Como corolario, una Convención Nacional Constituyente se reunió en Santa Fe para promulgar una nueva Constitución el 22 de agosto de 1994, en la cual se definen claramente los poderes fiscales de cada ámbito de gobierno.

1.2 Los Poderes Expresos.

"... la Constitución nacional no es lo suficientemente precisa como para que su interpretación sea inequívoca en cuanto a sus postulados concretos con referencia a las potestades tributarias de cada nivel (sic) de Gobierno (nacional y provinciales).

Esto generó que a medida que se fueran produciendo cambios en la economía nacional, y consecuentemente en las fuentes de financiamiento del sector público, se tuvieran que realizar interpretaciones del texto constitucional para evaluar en forma concreta los instrumentos, es decir las fuentes tributarias, legalmente disponibles.

Si bien nunca hubo unanimidad académica en este sentido, la fuerza de las circunstancias llevó a los distintos gobiernos a tomar medidas que en muchos casos fueron definidas como inconstitucionales pues alteraban la distribución de los poderes tributarios de la Constitución nacional.

En efecto, la Constitución nacional es clara en definir que las rentas del comercio exterior son potestad exclusiva del Gobierno nacional, mientras que ha quedado para su interpretación la asignación de las restantes potestades impositivas.

En este sentido, se ha interpretado que el resto de los tributos (con excepción de lo afectado a seguridad social... son facultad concurrente de ambos niveles (sic) (nacional y provinciales) pero en el caso de los directos el gobierno nacional sólo puede imponerlos cumpliendo ciertas condiciones, porque la facultad originaria es de las provincias.

La reforma de la Constitución nacional (1994) puso especial énfasis en no dejar dudas sobre las potestades tributarias de cada nivel (sic) de gobierno. En realidad no hizo más que formalizar y precisar la interpretación antes referida, concretando en lo siguiente:

- *rentas del comercio exterior facultad exclusiva del Gobierno nacional;*
- *impuestos indirectos: facultad concurrente con las provincias pero a coparticipar con ellas;*
- *impuestos directos: facultad provincial, pero la Nación puede imponerlos por tiempo determinado, para fines específicos y sujetos a coparticipación con las provincias.*²²³

1.2.1 De la Nación.

El gobierno federal argentino tiene asignadas las siguientes fuentes de ingresos:

²²³ FERNÁNDEZ, Carlos R., "El Federalismo Fiscal Argentino", en *Trimestre Fiscal*, México, Año 19, No. 61 Enero-Marzo de 1998, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, pp. 359-360

a) Los recursos que se le asignan en forma exclusiva impuestos al comercio exterior.

b) Los impuestos que se le asignan en forma concurrente o coincidente con las provincias: impuestos indirectos.

c) Los tributos que se le asignan temporalmente y en coparticipación con las provincias: impuestos directos e indirectos.

Anteriormente, los impuestos directos eran reservados exclusivamente a las Provincias. La Federación sólo puede aplicarlos en caso de emergencia y siempre que fuera por tiempo determinado.

Al efecto, el artículo 4o. de la Constitución Argentina nos dice que:

"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado por el producto de derechos, de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional."

Así mismo, dentro de las atribuciones del Congreso, el artículo 75. establece las siguientes:

"1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuáles, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

"2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo indeterminado ...las contribuciones no previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tenga asignación específica, son coparticipables..."²²⁴

²²⁴ Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994). Base de Datos Políticas de las Américas. p. 9

En este sentido, la federación tiene poderes para establecer todo tipo de contribuciones.

Es así que, al igual que en el resto de la América Latina, el desarrollo económico y las mayores necesidades del estado nacional de la Argentina propiciaron que se optase por el abandono del impuesto a la importación y exportación por otros más eficaces y adaptados a la época. La Argentina comienza a hacer uso de la aplicación de los impuestos directos por tiempo determinado, que fatalmente acaban por prorrogarse constantemente hasta convertirse en la práctica en impuestos permanentes. Así el impuesto a la renta (por derecho provincial) se vino prorrogando para cumplir en apariencia la cláusula constitucional desde la década del 30, fecha en que fue sancionado "*con carácter de emergencia*" por la nación. Este avance del poder fiscal de la nación, implantando otros impuestos que no le pertenecían, en detrimento de las provincias desembocó en la Ley-Convenio de Coparticipación de Impuestos y en la reforma constitucional de 1994.

"Como se decía, las provincias ven alterada por vía interpretativa el verdadero espíritu que originariamente las había inspirado al organizarse bajo el sistema federal. Todo este proceso culmina en la impotencia de las provincias en encontrar hechos imponibles para establecer sus impuestos sin que previamente la nación los haya sancionado para sí. El momento exige un instrumento legal por el que, aunque se pierdan facultades impositivas, al menos reciban los tesoros provinciales, parte de lo que la nación recauda. Empieza aquí la etapa de la coparticipación.

Las haciendas municipales se verán afectadas luego por esta reforma ya que cada provincia deberá a su vez fijar un sistema de coparticipación."²²⁵

Este punto de vista lo confirma Dante Donolo cuando nos dice que:

"Dado que la Constitución Argentina ha adoptado, como criterio de asignación del poder tributario, la separación de fuentes; las necesidades financieras del gobierno central han generado invasiones sucesivas sobre las jurisdicciones tributarias locales. Con el fin de no someter a los contribuyentes a una excesiva presión fiscal por la

²²⁵ BRAGULAT Cavallero, Jorge Ricardo. "Coordinación por el sistema de Coparticipación de la Hacienda Municipal con los diferentes niveles de gobierno en la República Argentina", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas., año 15, Octubre-diciembre de 1994, pp. 105-106

*superposición de las obligaciones tributarias se establecieron varios acuerdos de distribución del producto fiscal...*²²⁶

1.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Nación.

Para el derecho argentino, las Provincias son las que tienen el poder originario; son las entidades existentes antes de formarse la Federación y delegan en ésta algunas facultades impositivas que deben estar expresamente establecidas en la Constitución.

Por lo tanto, las Provincias *"conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal"* (artículo 121 constitucional).

En materia tributaria, las Provincias delegan algunos poderes que la Federación asumirá en forma exclusiva y otras que lo hará en forma concurrente con aquéllas, cuestión que veremos en el punto siguiente. Sin embargo, como también comentamos, el proceso económico y la constante centralización del país, en favor del gobierno federal determinaron una alteración, de este federalismo mediante la Reforma Constitucional de 1994.

En este sentido, las limitaciones al poder tributario de la Federación las encontramos, fundamentalmente, en los exiguos poderes señalados en la propia Constitución a las Provincias, las cuales, de hecho, cuentan únicamente con los poderes residuales, a las cuales nos referiremos más adelante.

1.2.3 De las Provincias.

"Las Provincias como unidades autónomas han elaborado su propio régimen tributario; en un principio sobre la base de los poderes no delegados a la nación y luego sobre el margen que les deje el sistema de coparticipación.

Los impuestos propios, individualmente considerados, van constituyendo cada vez más el complemento del más importante ingreso que proviene de la coparticipación de los impuestos nacionales.

²²⁶ DONOLO, Dante., Op. Cit., p. 132

*Las 22 Provincias argentinas establecen en sus respectivas constituciones los principios generales sobre los que se organizará el sistema tributario.*²²⁷

*"Los Gobiernos Provinciales poseen como fuentes los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y los propios. Finalmente, los Gobiernos Municipales cuentan con recursos propios que derivan del cobro por las tasas de servicios junto con otros ingresos -algunas Provincias han delegado a los Municipios ciertas potestades tributarias-, y los ingresos coparticipados por los Gobiernos Provinciales.*²²⁸

Los poderes de los Estados miembros de la federación Argentina son de carácter residual y las encontramos en el artículo 121 de su Constitución, mismo que establece que:

*"Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación"*²²⁹.

En este sentido, es potestad de las Provincias el establecimiento de contribuciones indirectas como facultad concurrente con la Federación, según se infiere de la fracción 2 del numeral 75 de la Constitución Argentina, antes citada.

1.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de las Provincias.

La carta fundamental Argentina establece diversas limitaciones al poder tributario de las Provincias, a saber:

"Artículo 9o. En todo el territorio de la nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Artículo 10. En el interior de la república es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores.

Artículo 11. Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por el territorio de una Provincia a otra, serán libres los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes,

²²⁷ BRAGULAT, Jorge, *Op. Cit.*, p. 106

²²⁸ DONOLO, Dante., *Op. Cit.*, p. 132

²²⁹ QUIROGA, Humberto., *Op. Cit.*, p.10

buques o bestias en que se transporten, y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación por el hecho de transitar el territorio.

“Artículo 121. Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden... expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales;... ni establecer derechos de tonelaje; ...”²³⁰

Artículo 126. Los buques destinados de una Provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.”

Luego entonces, podemos observar que los Estados se encuentran impedidos para establecer las siguientes contribuciones:

- a) Sobre la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional;
- b) Sobre los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores;
- c) Sobre derechos de tránsito de mercancías y transportes;
- d) Sobre comercio, o navegación interior o exterior;
- e) Derechos de tonelaje.

Pasando a estudiar la estructura tributaria del conjunto de las Provincias, se observa en primer lugar que son cuatro los impuestos que explican el grueso de la recaudación provincial -inmobiliario, automotores, sellos e ingresos brutos- y que sólo dos de ellos -inmobiliario e ingresos brutos- hayan recaudado casi las tres cuartas partes de la recaudación provincial total.

²³⁰ *idem*, p 25

Finalmente, el tercer impuesto en importancia es el comúnmente conocido como impuesto de sellos. Incluso considerando que la capital federal no recauda impuestos de este tipo, se ve que para 1992 representaron en promedio el 10.78% de la recaudación provincial propia total. Jurisdiccionalmente las diferencias son considerables, incluso en 7 provincias -San Juan, la Pampa, Santa Fe, Salta, Chubut, Formosa y Neuquén- casi se duplica el peso relativo de este impuesto.

1.2.5 De las Municipalidades.

"La Constitución Federal obliga a las provincias a asegurar el régimen municipal (artículo 5º). De esta cláusula surge algo indiscutible: que en las provincias debe haber municipios, y que no puede dejar de haberlos.

Lo que, en cambio, no ha suscitado opiniones unánimes es qué naturaleza jurídica deben adoptar los municipios para que quede cumplida la obligación constitucional de asegurar, su régimen.

Si se adopta -como personalmente lo hacemos- la tesis de que el federalismo argentino se asienta en la trilogía de niveles (sic) tramada por Estado Federal-Provincias-Municipios, el municipio integra la descentralización política de base territorial como su expresión primaria.

Sin embargo, la tradicional jurisprudencia de nuestra Corte Suprema sostuvo inveteradamente hasta 1989 que las municipalidades eran simples descentralizaciones o divisiones administrativas dentro de las provincias. En lenguaje propio de la doctrina argentina, esa visión encuadraba a los municipios en la categoría de reparticiones autárquicas, negándoles la nota política de la autonomía.

Aunque todavía algunos de nuestros autores mantienen ese punto de vista, el derecho público provincial viene acusando desde fines de la década de los cincuenta, y acentuando en las novísimas constituciones dictadas a partir de 1985, la definición de los municipios como entes dotados de autonomía, giro que también se puede inferir del fallo de la Corte de 1989 en el caso Rivademar.

Estos antecedentes permiten señalar que la presencia municipal ha sido escasa en el proceso federal y no ha funcionado como un factor positivo. Al contrario, es fácil coincidir en que ha sido más bien un factor neutro, cuando de haberse vigorizado el municipalismo podría haber actuado de modo positivo para reforzar la descentralización federal en los ámbitos provinciales donde se enclavan los municipios.²³¹

El origen de la organización económica financiera municipal se encuentra en el artículo 50. de la Constitución:

²³¹ BIDART, Germán J., Op. Cit., pp. 383-384

"Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria bajo estas condiciones el Gobierno Federal garantice a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

Luego, cada Constitución Provincial es la que enuncia las bases sobre las que se asentará el régimen económico municipal, delegando, en general, por medio de leyes especiales los poderes impositivos.

Coincidiendo con los fallos de la Corte Suprema, impera la teoría de que los Municipios no tienen poder tributario originario y dependen de lo que las leyes provinciales les facultan.

En este sentido, todas las Constituciones provinciales mencionan un marco dentro del que saldrán las respectivas leyes de delegación de poderes tributarios a los Municipios.

"Técnicamente existen imperfecciones en la redacción de algunas Constituciones sobre todo en cuanto facultan, en forma aparente, poder establecer impuestos municipales. La realidad es que por el sistema de coparticipación las Provincias se han comprometido a derogar, ellas y sus Municipios, los impuestos que se superpongan con los nacionales. Por lo tanto serán las tasas el margen de gravamen propio más importante que le quedarán a los Municipios."²³²

1.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

"El Congreso dispone, por cláusula expresa de la Constitución (artículo 67, inciso 28 actualmente, 75, Numeral 32), de poderes que con bastante unanimidad se denominan implícitos. Dice esa cláusula que le corresponde hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes del mismo Congreso enunciados en los 27 incisos anteriores y en los otros concedidos por al Constitución al gobierno federal.

Los poderes implícitos del Congreso, bien conocidos y usados en Estados Unidos, le han permitido a Bernard Schwartz afirmar que la doctrina sobre ellos ilustra cómo la aplicación que le ha dado la Suprema Corte Federal del país del norte marca una tendencia judicial favorable a la interpretación que otorga al gobierno central un poder suficiente para encarar los problemas que se le presentan."²³³

²³² BRAGULAT, Jorge, *Op. Cit.*, p. 112

²³³ BIDART, Germán J., *Op. Cit.*, p. 379

Ahora bien, por lo que se refiere a los poderes concurrentes, en materia fiscal, el multicitado artículo 75, Numeral 2 de la Carta Argentina establece esta concurrencia en materia de contribuciones indirectas.

El Federalismo Fiscal en Argentina

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos al comercio exterior (75, Numeral 1); • Impuestos que se le asignan en forma concurrente o coincidente con las provincias: impuestos indirectos (75, Numeral 2); • Tributos en coparticipación con las provincias: los impuestos directos (75, Numeral 2).
DE LAS PROVINCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes residuales (121); • Contribuciones indirectas (75, Numeral 2).
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución señala a las provincias la obligación de establecer el régimen municipal (5), a partir de lo cual, cada constitución local establece sus bases.
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Las provincias son las que tienen el poder originario y por tanto, conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (121). En este sentido, las limitaciones al poder tributario de la Federación las encontramos en los exiguos poderes señalados en la Constitución a las Provincias.
LIMITACIONES DE LAS PROVINCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden establecer aduanas (9); • No pueden establecer derechos sobre la circulación de efectos nacionales, así como la de géneros y mercancías de toda clase despachadas en las aduanas exteriores (10); • No pueden establecer derechos de tránsito interprovincial sobre artículos nacionales o extranjeros, ganados, carruajes, buques, o bestias en que se transporten (11); • No pueden obligar a los buques que proviene de otra Provincia a entrar, anclar y pagar derechos de tránsito, ni conceder preferencias a un puerto respecto de otro (12); • No pueden expedir leyes sobre comercio, navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales, ni derechos de tonelaje (126).
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios no tienen poder tributario originario y dependen de lo que las leyes provinciales les facultan (leyes de delegación de poderes tributarios).
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución establece los poderes implícitos, al señalar que corresponde al Congreso hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio sus poderes (75, Numeral 32); • Los poderes concurrentes se establecen en la propia Constitución al señalar los poderes de la Federación y los de las Provincias (75, Numeral 2), en materia de tributos indirectos.

Fuente: Elaborado con base en ASCENCIO, Miguel Angel, Op. Cit., p.40; BIDART, Germán, Op. Cit., pp. 383-384, BRAGULAT, Jorge Ricardo, Op. Cit., pp. 105-106; DONOLO, Dante, Op. Cit., p. 132; FERNÁNDEZ, Carlos, Op. Cit., pp. 359-360; QUIROGA, y Humberto, Op. Cit., pp. 15-16.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Argentino

FEDERACIÓN	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aduanas; • Sobre Ganancias; • Activos; • Sellos; • Bienes personales; • Al valor agregado; • Electricidad y gas; • Inmobiliario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre inmuebles; • Sobre automotores, • Sobre sellos; • Sobre ingresos brutos; • A las ventas en cascada; • Electricidad y gas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Electricidad y gas. • Automotores.

Fuente: Elaborado con base en ASCENCIO, Miguel Angel, Op. Cit., p.40; BIDART, Germán, Op. Cit., pp. 383-384; BRAGULAT, Jorge Ricardo, Op. Cit., pp. 105-106; DONOLO, Dante, Op. Cit., p. 132; FERNÁNDEZ, Carlos, Op.Cit., pp. 359-360; QUIROGA, y Humberto, Op. Cit., pp. 15-16.

1.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

En Argentina la coordinación financiera intergubernamental ha atravesado tres etapas históricamente diferenciables: a) la separación de fuentes impositivas entre la Nación y las Provincias -1853/1890-, b) la de concurrencia de hecho - 1890/1935-, y c) la de coparticipación impositiva -1935 en adelante. Para mayor información, a continuación se presenta el siguiente cuadro resumen:

I. Período anterior a los regímenes de coparticipación (1853-1935):

1. Separación de hecho de fuentes tributarias (1860-1890);
2. Concurrencia de hecho de fuentes tributarias (1890-1935).

II. Período de vigencia de mecanismos de coparticipación (1935-1993):

1. Mecanismos anteriores a la Ley 20221 (1935-1973):

1.1 Unificación de impuestos internos (Ley 12139);

1.2 Coparticipación de nuevos impuestos nacionales (Leyes 12143 y 12147);

1.3 Modificaciones posteriores (Leyes 12956, 14060, 14390 y 14788).

2. Vigencia de la Ley 20221 (1973-1980).

3. Coparticipación con afectaciones para seguridad social. (1980-1984).

4. Régimen Precario (1985-1987).

5. Nueva Ley de Coparticipación (Ley 23548 de 1988):

5.1 Participaciones adicionales (Ley 23549 y 23562) y disposiciones complementarias (Ley 23658 de 1988)

5.2 Etapa de ruptura del contrato (Leyes 23966, 24049 y 24073; y Decretos 171, 559, 701, 879 y 964).

6. Convenio Fiscal Transitorio (Ley 24130, 1992-1993)

7. Pacto Federal para el Crecimiento, la Producción y el Empleo 1993).

8. Reforma Constitucional del 22 de agosto de 1994.

“El nuevo texto constitucional además explícita la figura de las Leyes-Convenio de Coparticipación Federal tratando de clarificar y consecuentemente de eliminar toda posibilidad de discusión.

En este sentido debe destacarse que desde 1935, con la creación del primer Régimen de Coparticipación, muchos especialistas plantearon que los mismos eran inconstitucionales pues no estaban previstos explícitamente en la Carta Magna.

Finalmente, la nueva Constitución avanza en los mecanismos de sanción de estas normas y en los criterios de distribución primarios (entre la Nación y las provincias) y secundarios (entre provincias). Básicamente el planteo central es que la asignación

de los recursos debe hacerse en relación directa a las competencias, servicios y funciones" a cargo de cada uno de los partícipes.

Este precepto constitucional adquiere singular relevancia al pensar esquemas de descentralización fiscal hacia el futuro, ya que a partir de él se atan los gastos por prestación de funciones del Estado a los recursos para su financiamiento. Cabe aclarar que este esquema sólo es posible a partir del nuevo Régimen de Coparticipación Federal cuyos distribuidores respondan a los criterios objetivos antes referidos...²³⁴

Actualmente el propio artículo 75 de la Constitución de 1994, en su Numeral 2, establece que tanto las contribuciones indirectas (concurrentes) como las directas (coparticipables en estricto sentido) son coparticipables. Esto es, las indirectas son exclusivas de la Federación, pero se pueden participar, en tanto que las directas son absolutamente coparticipables, señalándose como única excepción, aquella parte o el total de las que tengan asignación específica.

Para tal efecto, se señala la existencia de una Ley-Convenio, sobre la base de Acuerdos entre la Federación (nación) y las Provincias (Estados).

Finalmente, resulta importante destacar que el artículo 75, sección 9, de la Constitución Argentina, establece que corresponde al Congreso acordar subsidios del Tesoro Nacional para las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios

"Un punto destacable en el comportamiento de los recursos de origen nacional y que determina el carácter actual de las relaciones fiscales Nación-provincias lo constituye el hecho de que se han depurado casi totalmente las transferencias discrecionales de fondos por parte del Tesoro Nacional, concentrándose las transferencias en torno de la Coparticipación Federal (Ley No. 23.548) y de regímenes específicos de distribución de impuestos nacionales (combustibles, ganancias, IVA, etc.).

Es necesario destacar el papel fundamental que desempeñan los pactos fiscales firmados en 1992 y 1993 en la evolución de la situación fiscal provincial. La garantía mensual otorgada a las provincias por el Gobierno Nacional sobre los Recursos de Coparticipación Federal se constituyó en una importante herramienta de planificación financiera para las administraciones gubernamentales brindando las bases para una mejor asignación de recursos y, como consecuencia de ello, para una mayor eficiencia del gasto público provincial.²³⁵

²³⁴ FERNÁNDEZ, Carlos R., Op. Cit., p. 362

²³⁵ Idem.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Argentino

- ⇒ Periodo de separación de fuentes impositivas (1853-1890);
- ⇒ Periodo de concurrencia de hecho (1890-1935);
- ⇒ Periodo de coparticipación impositiva (desde 1935);
- ⇒ Mecanismo de coparticipación (1935-1973);
- ⇒ Nueva Ley 20221 (1973-1980);
- ⇒ Coparticipación con afectaciones para seguridad social (1980-1984); Régimen Precario (1985-1987) las transferencias eran discrecionales; Coparticipación en Democracia (desde 1988);
- ⇒ Plan de Convertibilidad (1991): la descentralización termino por fortalecer a la Federación;
- ⇒ Convenio Fiscal Transitorio (1992-1993);
- ⇒ Pacto Federal para el Crecimiento, la Producción y el empleo (1993). Sin embargo, las fórmulas no son muy transparentes;
- ⇒ Constitución de 1994.

Fuente: Elaborado con base en ASCENCIO, Miguel Angel, Op. Cit., p.40; BIDART, Germán, Op. Cit., pp. 383-384; BRAGULAT, Jorge Ricardo, Op. Cit., pp. 105-106; DONOLO, Dante, Op. Cit., p. 132; FERNÁNDEZ, Carlos, Op.Cit., pp. 359-360; QUIROGA, y Humberto, Op. Cit., pp. 15-16.

2. EL FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL.

2.1 Antecedentes.

El navegante español Vicente Yáñez Pinzón fue el primer europeo en llegar al Brasil en enero 26 de 1500. Pese a ello, el territorio cayó dentro de la región asignada a Portugal por el tratado de Tordesillas de 1494, por virtud del cual se modificó la línea de demarcación que un año antes había señalado el Papa Alejandro VI, en su bula "*intercoetera*".

Así, en 1530 el rey de Portugal Juan III inició la colonización brasileña, dividiendo el territorio en 15 capitanías, las cuales fueron otorgadas a perpetuidad a personas destacadas de la Corte portuguesa (mercedatarios).

En 1580 Felipe II de España heredó la corona portuguesa. Años más tarde, en 1640 se presentó una revuelta exitosa en contra del Imperio Español, revirtiéndose el Brasil a la soberanía portuguesa, convirtiéndose en un virreinato.

Durante el siguiente siglo la historia de la región se caracterizó por los enfrentamientos entre ambos imperios, cuestión que no pudo resolverse sino hasta el Tratado de Madrid de 1750 ratificado en 1777 por el Tratado de Ildefonso, por virtud del cual España reconoció en definitiva la soberanía portuguesa sobre Brasil.

Las guerras napoleónicas (1799-1815) alteraron profundamente el curso de la historia brasileña. En noviembre de 1807 Napoleón despachó un ejército a través de la frontera española hacia Portugal. El Regente Portugués, el príncipe Juan y la mayoría de su Corte embarcaron hacia Brasil e hicieron de éste el asiento del gobierno real de Portugal.

El príncipe Juan heredó la corona portuguesa en marzo de 1816 convirtiéndose en Juan VI. Sin embargo, en los años previos a su regreso a Portugal, su gobierno empezó a perder el favor de los brasileños.

En 1821, Juan VI decide regresar a Portugal dejando a su hijo Pedro como Regente del Brasil, motivo por el cual tuvieron lugar una serie de reformas tendientes a regresar al Brasil a su condición de Colonia. Estas medidas vinieron a complicar la situación política del Brasil y se ordenó al príncipe Pedro volver a Europa, quien se negó a hacerlo, convocando a una Asamblea Constituyente que en 1822 proclamó la independencia del Brasil. Asimismo, por el voto de la Asamblea Constituyente, Pedro I se convirtió en Emperador del Brasil.

La oposición al rey creció durante los años siguientes y en abril de 1831 el rey abdicó en favor de su hijo, a la postre Pedro II, quien tenía apenas 5 años, por lo que tuvo que designarse un Regente.

De esta manera, los Regentes gobernaron Brasil durante la década siguiente, sin embargo, un período de turbulencia política provocó que en julio de

1840 el Parlamento proclamara en forma adelantada, que Pedro II había llegado a la mayoría de edad.

En noviembre de 1889 una revuelta militar bajo el liderazgo del General Manuel Deodoro Da Fonseca forzó la abdicación de Pedro II. Una República se proclamó, con Fonseca a la cabeza del gobierno provisional. Se decretaron diversas reformas republicanas y la separación de la iglesia y el estado.

La promulgación de una Constitución se completó en junio de 1890 y el Brasil se convirtió en una República Federal. Da Fonseca fue elegido su primer presidente.

"...De acuerdo con patrones latinoamericanos, la Constitución brasileña de 1891 permitía un alto grado de descentralización. Sin embargo, no llegó a elaborar disposiciones adecuadas para los estados más pobres. Así como la principal fuente de ingresos para los estados durante la Vieja República era el impuesto de exportación, también el principal surtidor de ingresos para el gobierno federal fueron los impuestos de importación. En la Asamblea constituyente, los diputados de los estados deprimidos del noreste argumentaron a favor de una cuota de ingresos de importación, afirmando que ni las recaudaciones de exportación ni los impuestos sobre la propiedad proporcionarían suficientes fondos para el manejo de sus gobiernos. Con el tiempo se demostró que esta preocupación estaba justificada. Así el federalismo incorporado en la Constitución de 1891 era decididamente una asociación de miembros desiguales. Ciertos poderes fiscales reservados a los estados en especial el derecho de gravar las exportaciones y más tarde el gravar el consumo, volvieron poderosos a los estados ricos, y a los pobres, débiles y dependientes del gobierno federal."²³⁶

La turbulencia política debida a la falta de experiencia y tradición democrática marcó los primeros años de la República. A partir de entonces, al igual que en la mayoría de los estados latinoamericanos, los regímenes militares y civiles se sucederían en el poder en forma alternada. De igual manera, las crisis económicas y políticas irían de la mano de los golpes de estado.

En la contienda presidencial de 1930, el candidato oficial Julio Prestes se declaró vencedor sobre Getulio Dornelles Vargas, quien ganó el apoyo de muchos

²³⁶LOVE, Joseph L. "Federalismo y regionalismo en Brasil 1889-1937", en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. México, FCE-El Colegio de México, 1993, p. 187

líderes militares y políticos e inició una revuelta en octubre de ese mismo año. Después de tres semanas de lucha, el presidente Pereyra renunció y Vargas asumió el poder como presidente provisional.

Para aliviar las tensiones políticas, Vargas convocó a una Asamblea Constituyente en 1933. La Constitución promulgada en 1934 escatimaba las atribuciones de los estados, establecía el sufragio de la mujer, la seguridad social y la elección del presidente por el Congreso. Con base en esta Constitución Vargas fue electo presidente.

En 1937, en la víspera de la elección presidencial, Vargas disolvió el Congreso, proclamando una nueva Constitución y adjudicándose facultades dictatoriales. Reconstituyó al gobierno en una imitación de la Alemania e Italia fascistas, abolió los partidos políticos e impuso la censura de la prensa y los correos.

"En su golpe de Estado del 10 de noviembre de 1937, cuando creó el Estado Novo, Vargas proclamó de manera estridente el fin del federalismo, así como el de la democracia liberal. Los antiguos estados fueron declarados meras divisiones administrativas de un régimen unitario, y el presidente convertido en dictador reemplazó a los gobernadores elegidos por interventores nombrados. En un despliegue simbólico de centralismo autoritario, Vargas hizo quemar las banderas de los estados."²³⁷

Las manifestaciones de descontento contra la dictadura fueron aumentando con el paso de los años y la acción desafiante de un grupo de editores en 1945, forzó al gobierno a relajar la censura. Enseguida, el presidente Vargas anunció la celebración de elecciones y se fueron suprimiendo las restricciones a la actividad política. Se decretó la amnistía a los presos políticos, incluyendo a los comunistas.

Durante la elección, una serie de disposiciones administrativas crearon el temor de que Vargas decidiese reanudar la dictadura, por lo que en octubre de 1945 fue obligado a renunciar por un golpe de estado. José Linhares, quien

²³⁷ LOVE, Joseph L., Op. Cit., p. 209

presidía la Corte Suprema, fue nombrado presidente provisional y en las elecciones nacionales, el General Eurico Gaspar Dutra ganó la presidencia con un amplio margen, tomando posesión en enero de 1946.

Así mismo, el nuevo Congreso redactó una nueva Constitución, la cual fue adoptada en septiembre siguiente.

A pesar de ello, Getulio Vargas volvió a la presidencia en las elecciones de 1951, después de derrotar a dos candidatos rivales con un amplio margen. Formó un gabinete de coalición de los partidos políticos más importantes y tomó medidas inmediatas para equilibrar el presupuesto nacional y reducir el costo de la vivienda, aumentando los salarios y extendiendo las reformas sociales.

En 1954, durante la campaña para elecciones del Congreso, un oficial de la fuerza aérea fue asesinado en un atentado contra un editor enemigo de Vargas. El atentado provocó la reacción de algunos sectores militares, los cuales exigieron la renuncia de Vargas. Así las cosas, en Agosto 24, Vargas entregó el poder al Vicepresidente José Café Filho y, horas más tarde, se suicidó.

En lo sucesivo los gobiernos militares y pro-militares se sucedieron hasta 1985, cuando Tancredo Neves se erigió en el primer presidente civil en 21 años. Sin embargo, murió antes de asumir el gobierno en circunstancias poco claras y José Sarney ocupó su lugar.

"Una vez reinstalada la democracia, se renovó el debate sobre las relaciones intergubernamentales. La Asamblea Constituyente de 1988 fue el principal escenario de la lucha. El gobierno federal, los estados y los municipios lucharon vehementemente en torno del problema de la división de los impuestos. Cada nivel (sic) de gobierno procuró aumentar su tajada en el banquete fiscal y al mismo tiempo reducir, o al menos no incrementar, sus responsabilidades. Los gobiernos estatales y municipales percibían que la autonomía política sin recursos significaba poco; a su vez el gobierno federal se daba cuenta de que no tenía medios financieros para mantener la máquina multidimensional que habían construido ni para cumplir con el exceso de atribuciones que había asumido.

La constitución favoreció a estados y municipios en detrimento del gobierno federal. Aumentaron las transferencias de este último a los dos primeros y a las regiones. De su impuesto sobre la renta y de su impuesto sobre los productos industrializados, que juntos representaban aproximadamente 80% de los impuestos federales, la Unión tuvo que transferir 18% a los estados, 20% a los municipios y 3% a los programas regionales. Más de 10% del impuesto sobre los productos industrializados debía transferirse a los estados y municipios exportadores de bienes industriales. El gobierno federal, además debía transferir a los municipios 50% del impuesto sobre propiedades rurales. Los estados, a su vez, debían acreditar a los municipios 25% del impuesto sobre la circulación de mercancías (que representaba cerca de 90% del total de los impuestos estatales) y 50% del impuesto sobre la tenencia de vehículos automotores. Como consecuencia, en 1989 el gobierno federal recaudaba 67% de los impuestos pero, una vez deducidas las transferencias sólo quedaba 55%. Los estados colectaban 30% y podían disponer de 29%. Los municipios fueron los más beneficiados: cobraban 3% y disponían de 16 por ciento".²³⁸

En abril de 1994 se implementó un plan para reestructurar y reducir la deuda externa, el cual estuvo a cargo del Ministro de Finanzas Fernando Henrique Cardoso, quien se convertiría en presidente en las elecciones celebradas en ese mismo año.

"Todas las constituciones brasileñas, de 1891 a la fecha, atribuyen carácter sagrado al compromiso federativo, y con tal empeño que, irónicamente, la Constitución de 1937 se titula Constitución de los Estados Unidos de Brasil. Las dos últimas constituciones también se nombran federativas -tanto la del periodo militar como la más reciente-, aun que sin el título de Estados Unidos que prevaleció hasta 1946. Esto nos indica que, a pesar de la revigorización de la federación, el centralismo dejó sus marcas en la formación de la nacionalidad, como nos anunció Oliveira Viana en la década de los veinte. Cabe, por lo tanto, indagar, como el gran ensayista nos sugiere, si éste no es el momento adecuado para la implantación del federalismo real que él ya había anunciado como etapa superior en la formación de los Estados Nacionales."²³⁹

"La Constitución de 1988 inauguró una nueva etapa del federalismo fiscal brasileño que aún no concluye. Se atendieron las demandas de estados y municipios sobre la descentralización de las rentas públicas; pero las dificultades que surgieron al procurar que ésta fuese acompañada de una concomitante descentralización de las responsabilidades públicas, sobre todo en el área de las políticas sociales, provocó desequilibrios que todavía precisan ser corregidos."²⁴⁰

²³⁸ MURILO De Carvalho, José., "Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento", en Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México, FCE, El Colegio de México, 1993, p. 55

²³⁹ CAMARGO, Aspásia. "La Federación sometida al Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática", en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina., México, FCE-El Colegio de México, 1993, p. 346

²⁴⁰ REZENDE, Fernando. "El Federalismo Fiscal en Brasil", en ¿Hacia una Nuevo Federalismo?, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 225

2.2 Los Poderes Expresos.

"Brasil es sin duda el país latinoamericano en donde se nota un mayor dinamismo del federalismo fiscal. Así para 1991 se muestra un incremento de casi 100% en los ingresos de los niveles (sic) estatales y municipales. Asimismo con la implementación de los nuevos sistemas de repartición y de transferencias, la disponibilidad de recursos varió especialmente en favor de los Municipios, quienes vieron aumentar su participación en el total de ingresos hasta alcanzar así un 16% en 1991. Lo anterior pone de reelevancia el cambio sucedido en este país que a partir de la sanción de una nueva Constitución en 1988, bastante favorable en términos fiscales para los niveles (sic) subnacionales, reafirma un proceso de descentralización fiscal bastante agresivo."²⁴¹

El sistema tributario de Brasil se caracteriza por la existencia de impuestos propios para cada uno de los tres ordenes de gobierno y de dos mecanismos fiscales diferentes:

a) Un sistema de repartición de ingresos tributarios que igualmente entra en los fiscos de las unidades que los comparten como recursos propios, y

b) Un sistema de transferencias intergubernamentales que opera en forma redistributiva y compensatoria atenuando desigualdades regionales, donde el gobierno federal transfiere hacia los Estados y Municipios y a su vez los Estados transfieren a sus Municipios.

Así mismo, las atribuciones de cada orden de gobierno están definidas en la Constitución. De esta manera se enumeran poderes que son exclusivos a cada orden de gobierno y otros que son concurrentes o suplementarios, como trataremos de explicar en los siguientes apartados.

2.2.1 De la Federación

De acuerdo al artículo 153, de la Constitución Brasileña, la Federación tiene poder para establecer contribuciones sobre:

- I - Importación de productos extranjeros;*
- II - Exportación, al exterior, de productos nacionales o nacionalizados;*
- III - Renta y ganancias de cualquier naturaleza;*
- IV - Productos industrializados;*
- V - Operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos o valores mobiliarios;*
- VI - Propiedad territorial rural;*
- VII - Grandes fortunas, en los términos de una Ley Complementaria."*

Así mismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 147 de la Constitución Brasileña, *"son competencia de la Unión, en el territorio federal, los impuestos estatales y, si el territorio no estuviese dividido en Municipios, cumulativamente, los impuestos municipales; son competencia del Distrito Federal los impuestos municipales."*

De igual manera, el artículo 149 señala que:

"Es competencia exclusiva de la Unión, establecer contribuciones sociales, de intervención en el dominio económico y de intereses de las categorías profesionales o económicas, como instrumento de su actuación en las respectivas áreas, observándose lo dispuesto en los arts. 146, III, y 150, I y III, y sin perjuicio de lo previsto en el art. 195, 6º, en relación a las contribuciones a que alude la disposición."²⁴²

Adicionalmente, según el artículo 154 Constitucional, la Federación Brasileña tiene poder para establecer los siguientes tributos:

- I - Mediante Ley Complementaria, los impuestos no previstos en el artículo anterior, siempre que no sean cumulativos ni tengan hechos imponibles o bases 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."²⁴³*

²⁴¹ SHAH, Anwar., *Op. Cit.*, p. 12

²⁴² AGHÓN, Gabriel y CASAS, Carlos. "Descentralización Fiscal en América Latina", en *Trimestre Fiscal*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Políticas, Año 15, No. 48, Oct-Dic de 1994, p. 17

²⁴³ Idem, p. 98

2.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.

La Constitución Brasileña no contiene disposición expresa alguna que limite los poderes tributarios de la Federación Brasileña, en cuyo caso, éstos se derivan de la interpretación de los artículos 25, numeral 1º a “*contrario sensu*”; 155 y 156 Constitucionales, los cuales establecen los poderes fiscales de los Estados.

2.2.3 De los Estados.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta del Brasil:

“Los Estados se organizan y se rigen por las constituciones y leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución.

1º Están reservados a los Estados las competencias que no les estén prohibidas por esta Constitución...”

Para tal efecto, el artículo 155 de la Constitución del Brasil establece las siguientes contribuciones exclusivas de las entidades federativas:

“I - Impuestos sobre:

a) Transmisiones “mortis causa” y donación, de cualesquiera bienes o derechos;

b) operaciones relativas a circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, incluso cuando las operaciones y las prestaciones se inicien en el exterior;

c) propiedad de vehículos automotores;...”

De esta manera, el principal ingreso de los gobiernos estatales es el Impuesto al Valor Agregado. Este impuesto es administrado por el Consejo de Estados, el cual incluye a los Distritos Federales entre sus miembros. Cualquier cambio en la base o tasa de los impuestos debe ser presentado al Consejo en forma individual por cada Estado. El Consejo ha sido renuente para autorizar

modificaciones a las tasas pero ha sido más flexible al otorgar exenciones. El gran reto del Consejo lo constituye actualmente el IVA aplicable a las operaciones de crédito interestatales.

Los tributos sobre la fabricación corresponden a la Federación, en tanto que, los tributos sobre las ventas corresponden al IVA estatal. De igual manera, existe una doble imposición entre el ámbito estatal y el municipal tratándose de los servicios. En realidad Brasil es único al establecer un IVA estatal, pero la existencia del Consejo de Estados, antes mencionado, ha permitido cierta armonización fiscal. Sin embargo, sería deseable consolidar en uno sólo los impuestos federal, estatales y municipales sobre las ventas en aras de la armonización.

Por otra parte, los Estados cuentan también con los impuestos sobre herencias y legados, y registro de vehículos. De esta manera, los Estados obtienen el 72% de sus ingresos tributarios de estos tres impuestos.

"...La Asamblea Constituyente, instalada a principios de 1986, estuvo dominada en el capítulo tributario por las fuerzas de la descentralización. No obstante, como veremos después, la ruptura institucional no fue suficiente para alterar los hábitos y costumbres que rigen las decisiones políticas en esa área. La autonomía financiera se confundió con la libertad para gastar sin la concomitante responsabilidad de recaudar los tributos. La naturaleza de la descentralización promovida por la Asamblea Constituyente no contribuyó, por lo tanto, a la construcción de un nuevo federalismo..."

Las ambigüedades constitucionales se extendieron también al sistema de gobierno, al orden jurídico y la legislación fiscal. Las competencias indefinidas agravan los desequilibrios fiscales, aumentando las zonas de incertidumbre que impiden la distribución de responsabilidades. El estado caótico de estos principios y reglas alimenta la guerra tributaria del Ejecutivo contra los gobernadores, los prefectos y el Congreso, todos empeñados en controlar mayor recaudación y menor número de gastos obligatorios posibles..."

Son dos los campos básicos y problemáticos de la federación brasileña: el primero, jurídico-económico, respecto de la distribución de competencias y la legislación fiscal; el segundo, jurídico-político, se refiere al sistema de gobierno y a la legislación electoral. En ambos casos, el problema se agrava en función del tamaño del país y de las disparidades económicas, sociales y políticas entre las unidades de la Federación, estimulando un conflicto norte-sur que parecía definitivamente cerrado. El creciente descontento en el norte y el sur, así como las manifestaciones localizadas a favor del separatismo en el sur, revelan la delicadeza de este momento

*decisivo de afirmación de identidades territoriales en medio de la crisis económica y política.*²⁴⁴

2.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.

Tampoco en este caso existe disposición expresa en la Constitución Brasileña que limite los poderes tributarios de los Estados miembros de la Federación Brasileña, sino que, para este caso, habría que interpretar, a "*contrario sensu*", las disposiciones de los artículos 147, 149, 153 y 154 de la carta fundamental Brasileña, las cuales refieren los poderes expresos de la Federación en esta materia y a las cuales hemos aludido en el apartado correspondiente.

2.2.5 De las Municipalidades.

"Por lo que se refiere a las municipalidades, encontramos que dado que los Municipios tienen potestad legislativa para emanar normas con rango de Ley, la posibilidad que se les atribuye de establecer tributos abarca la regulación de los mismos, incluso en aquellas materias sometidas al principio de reserva de Ley.

De esta manera, el artículo 156 señala los tributos exclusivos de los municipios, a saber:

I. - Propiedad predial y territorial urbana;

II - transmisión inter vivos, por cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o accesión física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, así como la cesión de derechos o su adquisición;

III.- servicios de cualquier naturaleza, no comprendidos en el art. 155, II, definidos en Ley Complementaria."

IV.-..."

²⁴⁴ CAMARGO, Aspásia., *Op. Cit.*, pp. 346-347

*"Importa destacar la magnitud del proceso de municipalización. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el enorme incremento de las transferencias federales y estatales hacia los municipios no menoscabó el esfuerzo propio en cuanto a las recaudaciones. Por el contrario, el esfuerzo desplegado en este rubro por los municipios brasileños contribuyó al crecimiento de casi el 100% en las percepciones propias entre 1989 y 1992, al mismo tiempo en que el fondo disponible crecía en poco menos de 50%. En consecuencia, la participación de los recursos propios en el presupuesto municipal aumentó en cerca de un tercio. Los mayores incrementos en el gasto también se observan en el ámbito municipal, ..."*²⁴⁵

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Brasileño

FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Renta; • Producción industrial; • Operaciones financieras; • Importaciones; • Exportaciones; • Propiedad rural; • Grandes fortunas; • Lucro; • Facturación 	<ul style="list-style-type: none"> • Circulación de mercancías y servicios (I.V.A.); • Traspaso de propiedad inmobiliaria motriz causa; • Propiedad de vehículos; • Sobretasa a la renta federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios; • Propiedad inmobiliaria urbana; • Ventas al por menor de combustibles; • Traspaso de propiedad inter vivos.

Fuente: Elaborado con base en AGHON y CASAS, Op. Cit., p. 17; CAMARGO, Aspásia, Op.Cit., pp. 346-347; LÓPEZ y GARCÍA, Op.Cit., pp. 102-103; MURILO, José, Op. Cit., p.58; QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 396-397; REZENDE, Fernando, Op. Cit., pp. 232-233; y SHAH, Anwar, Op. Cit., p.12.

2.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

*"La Constitución de 1988 en cuanto a las funciones concurrentes buscó normar la cooperación entre los distintos niveles (sic), pero en muchos casos ésta y las leyes complementarias que se promulgaron después sólo dieron ciertas pautas en muchas funciones... Sin embargo, debe remarcar... que lo anterior no se inició en la Constitución mencionada sino que es una característica histórica del Brasil...."*²⁴⁶

*"También en Brasil están preceptuadas las atribuciones concurrentes... Sin embargo, el sistema brasileño marca definiciones importantes: en primer lugar la legislación federal concurrente será solamente para establecer normas generales, que podrán ser complementadas por la legislación de los Estados...al no existir ley federal general, los Estados ejercerán su potestad legislativa plena, para atender a las peculiaridades de cada materia; las leyes federales generales prevalecen sobre las estaduais particulares, en tanto estas las contradigan (a. 24.1 a.4). Las materias sobre las cuales puede dictarse legislación concurrente son: derecho tributario, financiero, ...(a. 24.1 a XVI) "*²⁴⁷

En efecto, el artículo 24 de la Constitución establece que:

²⁴⁵ REZENDE, Fernando., Op. Cit., pp. 232-233

²⁴⁶ AGHON, y CASAS, Op. Cit., p. 25

²⁴⁷ QUIROGA, Humberto., Op. Cit., pp. 396-397

**Compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre:*

I - Derecho tributario.

II al XVI..."

Así mismo, agrega los siguientes principios:

**1º - En el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la Unión se limitará a establecer normas generales.*

2º - La competencia de la Unión para legislar sobre normas generales no excluye la competencia suplementaria de los Estados.

3º - No existiendo Ley Federal sobre aspectos generales, los Estados ejercerán la competencia legislativa plena, para atender a sus peculiaridades

4º - La sobrevenida de una Ley Federal sobre aspectos generales suspende la eficacia de la Ley Estatal, en lo que le fuese contraria."

En este sentido, el artículo 145 de la Ley Fundamental Brasileña señala que los tres ordenes de gobierno podrán establecer los siguientes tributos:

**I. Impuestos;*

II. Tasas, como consecuencia del ejercicio del poder de policía, por la utilización, efectiva o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, prestados o puestos a disposición del contribuyente;

III. Contribuciones especiales, como consecuencia de obras públicas."

En complemento a lo anterior, el artículo 146 de la Constitución Brasileña señala que una Ley Complementaria podrá:

**I. Legislar sobre conflictos de competencia en materia tributaria, entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios;*

III. Regular las limitaciones constitucionales, al poder de tributar;

IV. Establecer normas generales en materia de legislación tributaria, ..."

El Federalismo Fiscal en Brasil

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución establece un catálogo de tributos exclusivos para la Federación (153); • Adicionalmente, son competencia exclusiva de la Federación los impuestos estatales y municipales correspondientes a los territorios federales (147); • Tiene poder exclusivo para establecer contribuciones sociales, de intervención en el dominio económico y de intereses de las categorías profesionales o económicas (149); • Y tiene poder para establecer, mediante Ley Complementaria, otros impuestos, así como impuestos extraordinarios (temporales), comprendidos o no en su competencia tributaria, ante la inminencia o en el caso de guerra externa (154 f. I y II).
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece un catálogo de impuestos exclusivos de los Estados (25 Base 1a.); • Están reservadas a los Estados las competencias que no les estén prohibidas por la Constitución (155); • El principal ingreso de los gobiernos estatales es el impuesto al Valor Agregado.
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios tienen poderes legislativos y pueden establecer tributos; • Además, la Constitución señala poderes tributarios exclusivos para los municipios (156);
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución no contiene disposición que limite los poderes tributarios de la Federación, pero éstos se derivan de los poderes exclusivos señalados por ésta a los estados y municipios.
LIMITACIONES DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Las limitaciones al poder tributario de los estados las encontramos en los poderes fiscales exclusivos de la Federación.
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Las limitaciones al poder tributario de los municipios los encontramos en los poderes exclusivos que la constitución señala a la Federación y a los Estados.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Existen en la Constitución impuestos exclusivos para cada uno de los tres ámbitos de gobierno; • Existe un sistema de transferencias intergubernamentales; • El I.V.A. es administrado por el Consejo de Estados con fines de armonización fiscal; • La Constitución establece poderes concurrentes en materia de derecho tributario (145 y 146). Al efecto, se establecen los siguientes principios: la competencia de la Federación se limitará a establecer leyes generales, sin que esta excluya la competencia suplementaria de los estados; no existiendo ley Federal sobre aspectos generales, los estados ejercerán la competencia legislativa plena; la sobrevenida de una Ley Federal Sobre aspectos generales suspende la eficacia de la Ley Estatal, en lo que fuese contraria (24 Secciones 1a. y 4a.); • La Constitución señala que una Ley complementaria podrá legislar sobre conflictos de competencia en materia tributaria, regular las limitaciones constitucionales al poder tributario y establecer normas generales en materia de legislación tributaria.

Fuente: Elaborado con base en AGHON y CASAS, Op. Cit., p. 17; CAMARGO, Aspásia, Op. Cit., pp. 346-347; LÓPEZ y GARCÍA, Op. Cit., pp. 102-103; MURILLO, José, Op. Cit., p.58; QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 396-397; REZENDE, Fernando, Op. Cit., pp. 232-233; y SHAH, Anwar, Op. Cit., p.12.

2.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

En materia de transferencias financieras intergubernamentales se observa lo siguiente:

“En los regímenes federativos es de rigor que la Unión se empeñe en reducir las disparidades regionales de desarrollo, y al respecto, los instrumentos fiscales suelen desempeñar un papel importante. En Brasil, la destacada presencia del Estado en la vida económica contribuye para que el sistema tributario ocupe un papel relevante en la política de desarrollo regional, con lo cual a menudo se crea un conflicto entre las demandas para una mayor autonomía tributaria de los estados más desarrollados y las presiones provenientes de los estados con menor nivel de desarrollo para que incrementen las transferencias compensatorias.

Otra circunstancia importante se deriva de la fuerte tradición municipal. El vigor de esta tradición se refleja hoy en día en el carácter singular asumido por la federación brasileña después de la promulgación de la Constitución de 1988. La Carta Magna reconoce a los municipios como miembros de la federación, en pie de igualdad con los estados en lo concerniente al respecto de los derechos y deberes que dicta el régimen federativo. Las principales consecuencias de este fenómeno, desde el punto de vista del federalismo fiscal, son el amplio campo de la competencia impositiva de los municipios y la institución de las transferencias compensatorias federales, semejantes a las que reciben los estados. La relativa independencia de los municipios en relación con el poder público de los estados conferida por la posición singular que ocupan en el sistema tributario brasileño, es causa de importantes distorsiones que acentúan los desequilibrios verticales y horizontales en la distribución de la renta tributaria nacional, con lo cual se toma más difícil la negociación de reformas capaces de sedimentar propuestas relativas a un nuevo equilibrio federativo.

A los dos factores recién mencionados se añade el elemento político. Por diversas razones, las dos grandes reformas fiscales realizadas en Brasil a lo largo de los últimos 30 años produjeron resultados semejantes desde el punto de vista del federalismo fiscal. La reforma de 1967, promovida por el régimen militar, impulsó la concentración de las competencias tributarias en la unión; pero en contrapartida instituyó un mecanismo amplio e innovador de transferencias intergubernamentales de las rentas, en beneficio, principalmente, de los estados menos desarrollados y de los municipios menos poblados. La reforma de 1988 redujo en parte la competencia tributaria federal y amplió al máximo las transferencias intergubernamentales instituidas 25 años atrás, pero sin alterar la fisonomía del sistema fiscal...²⁴⁸

En efecto, la Constitución de 1988 promovió la descentralización beneficiando especialmente a los municipios y transfiriendo el impacto mayor hacia el poder federal, que vio ampliadas sus responsabilidades sociales.

²⁴⁸ REZENDE, Fernando., *Op. Cit.*, pp. 227-228

Por otra parte, la estructura actual de las transferencias federales puede ser clasificada en dos categorías: sobre ingresos compartidos en términos de la Constitución y transferencias para propósitos específicos.

Así tenemos que, el artículo 157 de la Constitución Brasileña señala participaciones para las entidades federativas respecto de algunas contribuciones federales, a saber:

I - 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 estableciese o mantuviesen;

II - veinte por ciento del producto del impuesto que la Unión estableciese en el ejercicio de la competencia que le resulta atribuida por el art. 154, I."

Por lo que concierne a la Coordinación Fiscal, se observa que los problemas del Federalismo fiscal han sido más pensados en Brasil que en otros países en desarrollo. La Nueva Constitución de 1988 hace una clara distribución de ingresos y gastos públicos. Esta distribución es también consistente con los principios económicos señalados en la Carta. Sin embargo, de hecho, las responsabilidades de gasto no son consistentes con la intención del Constituyente. De esta manera, los Acuerdos sobre ingresos compartidos han favorecido al ámbito municipal en detrimento de los ingresos federales. El Gobierno Federal ha venido sufriendo desde entonces un mayor desequilibrio en sus finanzas, mientras los municipios han venido observando una importante balanza en sus finanzas, optando por reducir sus propios impuestos debido a los generosos fondos de que disponen con motivo de los impuestos compartidos.

".... Los constituyentes de 1988 eludieron la tarea de promover cambios estructurales profundos en el sistema fiscal brasileño, y optaron por la vía más fácil, o sea atender a las demandas de la descentralización fiscal mediante el incremento exagerado de las transferencias intergubernamentales. La autonomía financiera sobre la que se discutía era la autonomía para gastar, no la autoridad para instituir los tributos necesarios para el financiamiento del gasto. Exceptuando el aumento de la base de incidencia del principal impuesto de los estados -el ICMS-, que benefició a los estados más industrializados, las rentas percibidas por la gran mayoría de los

estados y municipios crecieron, principalmente, en función del incremento en las transferencias. El corolario de esa actitud fue el aflojamiento del vínculo de la corresponsabilidad entre el ciudadano contribuyente y el poder público estatal y municipal, lo cual generó condiciones propicias a la irresponsabilidad y al desperdicio.

*Aunado a criterios impropios para el cálculo de las sumas que se asignarían a cada estado y municipio, el incremento de las transferencias intergubernamentales agravó las disparidades de recursos entre las partes de la federación, sobre todo en lo tocante a los municipios...*²⁴⁹

*"El... desequilibrio resulta de la extrapolación de la función atribuida a las transferencias intergubernamentales. El carácter compensatorio que presidió su institución en 1967 fue abandonado en 1988, cuando pasó a representar la principal fuente de recursos presupuestarios de los municipios y de cerca de la mitad de los estados brasileños. Un mejor equilibrio entre las rentas propias y las transferencias, acompañado de la recomposición de los instrumentos tributarios y financieros capaces de promover las inversiones indispensables para el desarrollo de las regiones más atrasadas, constituye una exigencia que precisa ser satisfecha."*²⁵⁰

De esta manera, la desvinculación de la decisión de gastar, que constituye un dividendo político, de la decisión de instituir un tributo necesario para el financiamiento del gasto, que conlleva un peso político, propició un ambiente favorable al descontrol y al desperdicio.

De igual manera, el artículo 158 señala algunas participaciones estatales para los municipios:

I - El producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incidan en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen;

II - cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos;

III - cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios.

IV - veinticinco por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.

Parágrafo único - Las participaciones de los Municipios, en los ingresos, mencionadas en el inciso IV, serán abonadas conforme a los siguientes criterios:

²⁴⁹ Idem, p. 234

²⁵⁰ Idem, pp. 235-236

I - Tres cuartos, como mínimo, en la proporción del valor añadido en las operaciones relativas a la circulación de mercancías y en las prestaciones de servicios, realizadas en sus territorios;

II - hasta un cuarto, de acuerdo con lo que dispusiese la Ley Estatal o, en el caso de los territorios, la Ley Federal.²⁵¹

Así mismo, el artículo 159 señala que la Unión entregará:

"I. - Del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, un cuarenta y siete por ciento en la siguiente forma:

A) veintiún enteros y cinco décimas por ciento al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal;

B) veintidós enteros y cinco décimas por ciento al Fondo de Participación de los Municipios;

C) tres por ciento, para aplicación en programas de financiación al sector productivo de las regiones norte, nordeste y centro-oeste, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, quedando garantizada al semi-árido del nordeste la mitad de los recursos destinados a la región, en la forma que la ley establezca;

II - del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados, diez por ciento a los Estados y al Distrito Federal, en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.

1º - A efectos de calcular la entrega a efectuar de acuerdo con lo previsto en el inciso I, se excluirá la parte de la recaudación del impuesto de renta y ganancias de cualquier naturaleza perteneciente a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en los términos de lo dispuesto en los arts. 157, I y 158, I.

2º - No podrá destinarse a ninguna unidad federada una parte superior al veinte por ciento del montante al que se refiere el inciso II, debiendo ser distribuido el eventual excedente entre los demás participantes, manteniendo, en relación a estos, el criterio de distribución en el establecido.

3º - Los Estados entregarán a los respectivos Municipios el veinticinco por ciento de los recursos que recibiesen en el art. 158, párrafo único, I y II.²⁵²

Además, está prohibida la retención o cualquier restricción a la entrega y al empleo de las participaciones atribuidas a las Entidades Federativas y a los Municipios, incluidos los recargos y aumentos relativos a los impuestos. Sin

²⁵¹ LOPEZ, Antonio y GARCIA Novoa, Cesar., Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, Brasil, pp. 102-103

²⁵² Idem, p. 103

embargo, esta prohibición no impide a la Federación condicionar su entrega al pago de sus deudas contraídas con ésta.

Igualmente, se señala que una Ley Complementaria reglamentará las cuestiones secundarias a las que expresamente alude la propia carta brasileña.

Por último, tratándose del gravamen federal al oro, considerado éste como activo financiero o instrumento de cambio, el artículo 153 párrafo quinto señala participación a los estados y municipios en donde la alícuota mínima será de 1 por ciento asegurándose la distribución del montante de lo recaudado en los siguientes términos:

I. - Treinta por ciento para el Estado, el Territorio Federal o el Territorio, conforme al origen;

II- Setenta por ciento para el Municipio de origen."

Así mismo, los Acuerdos sobre ingresos compartidos han sido especificados en la Constitución Brasileña. La Constitución señala criterios estrictos para otorgar ingresos a diferentes ordenes de gobierno y algunas directrices sobre su distribución a través de Fondos Especiales.

La administración del IVA (ICMS) ha sido manejada, como antes señalamos, por el Consejo de Estados, el cual, ha otorgado cierta flexibilidad a los Estados sobre sus jurisdicciones. Por ello, el Convenio Interestatal está causando los mayores problemas con la administración del IVA.

De igual manera, existe una múltiple tributación en la materia con los impuestos federal, estatales y locales sobre las ventas. Además, existe el problema del impuesto sobre la propiedad rural, cuya administración, pudiera ser más eficiente si se transfiere a la Federación.

"Hay quienes opinan que los estados deberían ser sustituidos por regiones, cambiando así el modelo estadounidense por el español e italiano. Otros más

*proponen, sencillamente, la abolición de los estados, porque, opinan, no pasan de ser intermediarios inútiles entre los municipios y el gobierno central. Según este criterio, la unión de los municipios podría cumplir mejor las funciones de gobierno y administración del país. Finalmente, existen los que querrían separarse de la nación brasileña. Estos últimos se encuentran sobre todo en el sur del país...*²⁵³

En los últimos años se realizaron varias tentativas de reforma del sistema tributario brasileño. Sin embargo, ellas estuvieron destinadas al fracaso. Este fracaso provino de la falta de acuerdo previo sobre:

"a) los mecanismos apropiados para promover la reducción de las disparidades regionales;

b) las opciones para fortalecer la autonomía política y financiera de los estados y municipios;

c) el papel que debe desempeñar el gobierno federal en lo tocante al apoyo a los programas sociales, y

d) el grado de descentralización compatible con las desigualdades socioeconómicas de la federación brasileña.

*El acuerdo en torno de estas cuestiones se dificulta aún más por la precariedad de la base estadística sobre la cual se hacen suposiciones acerca del impacto de las alternativas de reforma en el reparto de las rentas fiscales. La incertidumbre sobre el impacto de los cambios contribuye a adoptar una actitud inmovilista que entorpece el avance de las negociaciones necesarias para llegar a un amplio entendimiento al respecto.*²⁵⁴

Así tenemos que, aun cuando en el constituyente de 1988 la premisa era el Federalismo Fiscal, ahora la premisa es la simplificación fiscal. Sin embargo, la simplificación requiere una reducción del número de tributos, que se obtendría a través de la unificación de las bases de incidencia.

"Entre las varias incidencias tributarias que pesan sobre la producción, circulación y consumo de mercancías y servicios en Brasil, el impuesto de los estados (ICMS) es, con mucho, el más significativo... La reunión de todos los demás impuestos y contribuciones que pesan indirectamente sobre el consumidor final de mercancías y servicios en un impuesto único sobre el consumo, según el modelo del IVA, plantea la delicada cuestión acerca del reparto de recursos. Un IVA por estados limitaría la competencia de la Unión al impuesto sobre la renta, a algunos sobre consumo (tabaco y bebidas) y a los tradicionales impuestos sobre el comercio exterior... Por otra parte, los municipios quedarían restringidos a la tributación por la propiedad inmobiliaria como fuente de recursos propios.

²⁵³ MURILO, José., *Op. Cit.*, p. 58

²⁵⁴ REZENDE, Fernando, *Op. Cit.*, pp. 236-237

La simplificación que avendría de la institución de tres impuestos de amplia base de incidencia, repartidos entre la Unión, los estados y los municipios, de conformidad con el alcance de las respectivas jurisdicciones (a la unión, el impuesto sobre la renta; a los estados, el impuesto sobre el consumo, y a los municipios, el impuesto sobre la propiedad), no es compatible, por lo tanto, con las exigencias emanadas de las enormes disparidades regionales y sociales. La descentralización de las jurisdicciones tributarias debe atemperarse a la luz de una redefinición del papel del Estado y del gobierno federal en la esfera de las políticas de desarrollo regional y social, así como del reconocimiento de la tradición brasileña en lo referente a la autonomía municipal...

*Las características fundamentales de esta propuesta ya han sido delineadas. Un nuevo sistema tributario debe tener en el consumo su principal fuente de recaudación; pero esa base tributaria no podrá asignarse exclusivamente a los estados, pues ha de compartirse con la unión y los municipios, a fin de atender las exigencias de autonomía municipal y de sustentación de transferencias compensatorias federales...*²⁵⁵

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Brasileño

- ⇒ El artículo 157 de la Constitución señala las participaciones para los estados respecto de algunas contribuciones federales: el producto de la recaudación del Impuesto Federal sobre Rentas y Ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente respecto de los rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y las fundaciones; y 20% del producto de los impuestos federales complementarios;
- ⇒ Existe los llamados Acuerdos sobre Ingresos Compartidos;
- ⇒ La Constitución de 1988 ha provocado el desequilibrio fiscal en el ámbito federal, fortaleciendo a los municipios, en virtud de que omitió vincular la descentralización fiscal con la del gasto;
- ⇒ El artículo 158 Constitucional señala algunas participaciones estatales para los municipios: El total del Impuesto Federal sobre Rentas y Ganancias que paguen los municipios o sus organismos; el 50% del Impuesto Federal sobre la Propiedad Territorial Rural; el 50% del Impuesto Estatal sobre Vehículos Automotores; el 25% del Impuesto Estatal sobre Circulación de Mercancías y sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación;
- ⇒ El artículo 159 Constitucional señala las participaciones federales del Impuesto sobre la Renta y Ganancias para los estados (21.5%) y municipios (22.5) y 3% para los programas de financiación del sector productivo de las regiones norte, nordeste y centro-oeste; y para los Estados, el 10% del Impuesto sobre Productos Industrializados;
- ⇒ El artículo 153 señala una participación del 1% del gravamen federal al oro para los estados (30%) y los municipios (70%) de origen;
- ⇒ Es el único caso de I.V.A. estatal, el cual es administrado por un Consejo de Estados, para efectos de armonización;
- ⇒ Existe múltiple tributación en el Impuesto sobre las Ventas en los tres ámbitos de gobierno.

Fuente: Elaborado con base en AGHON y CASAS, Op. Cit., p. 17; CAMARGO, Aspásia, Op. Cit., pp. 346-347; LÓPEZ y GARCÍA, Op. Cit., pp. 102-103; MURILO, José, Op. Cit., p.58; QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 396-397; REZENDE, Fernando, Op. Cit., pp. 232-233; y SHAH, Anwar, Op. Cit., p.12.

²⁵⁵ Idem, p. 241

Federalismo Fiscal en Brasil: 1967 y 1988

	Competencias tributarias		Transferencias intergubernamentales y distribución de rentas	
	1967	1988	1967	1988
UNIÓN	Renta -IR- Producción industrial -IPI- Combustibles y lubricantes Energía Eléctrica Transportes y Telecomunicaciones Minería -IVM- Operaciones financieras Importaciones Exportaciones Propiedad rural -ITR-	Renta Producción Industrial - - - - Operaciones financieras Importaciones Exportaciones Propiedad rural Grandes fortunas Lucro (contrib. Social) Facturación (contrib. Social)	Fondo de participación de los estados (10% del IR+IPI) Fondo de participación de los municipios (10% del IR+IPI) - - 40% del IUCI, 60% del IUEE y 90% del IUM transferidos a estados, D.F. y Municipios. Renta del ITR asignada a los municipios	Fondo de participación de los estados (21.5% del IR+IPI) Fondo de participación de los municipios (22.5% del IR+IPI) - - Fondo de compensación de las exportaciones (10% del IPI)* Renta del ITR asignada a los municipios - Fondos de desarrollo regional (NO, EN y C.O.), 3% de la renta nacional del IR+IPI
ESTADOS	Circulación de mercancías -ICMC- Transmisión de propiedad Inmobiliaria	Circulación de mercancías y servicios -ICMC- Traspaso de propiedad inmobiliaria "causa-mortis" Propiedad de vehículos -IPVA-	- - 20% del ICM asignado a los municipios	- - 25% del ICMS asignado a los municipios 50% del IPVA asignado a los municipios
MUNICI-PIOS	Prestación de servicios Propiedad inmobiliaria urbana	Adicional del IR federal Prestación de Servicios Propiedad inmobiliaria urbana Ventas al por menor de combustibles Traspaso de propiedad inmobiliaria "Intervivos"	- - - - -	- - - - -

*Compensación por la inmunidad tributaria a la exportación de artículos manufacturados.

Fuente: REZENDE, Fernando, Op. Cit., p. 229

3. EL FEDERALISMO FISCAL EN VENEZUELA.

3.1 Antecedentes.

En términos de la Enciclopedia Encarta 96²⁵⁶ al igual que en el resto de América, lo que hoy constituye el territorio de la república de Venezuela, anteriormente estuvo poblado por diferentes comunidades indígenas, entre las que destacan "*los caribes*" y "*los arauacas*". Aunque estos grupos étnicos no alcanzaron el nivel cultural de los Mayas, Aztecas e Incas, si lograron constituir formas de organización territorial regidas de acuerdo con sus usos y costumbres, las cuales fueron violentadas por la llegada de los españoles.

Durante la conquista, al igual que el resto de América, Venezuela padeció de un gran centralismo en virtud de que la corona estableció un aparato burocrático análogo al que funcionaba en la metrópoli. Pese a ello, los cabildos coloniales gozaban de una mayor autonomía a la que de derecho se les asignaba, debido a la falta de comunicación y lejanía con el centro de poder, así como a la baja población a controlar, lo que permitía un amplio margen para el ejercicio real de su autonomía.

De esta manera, los cabildos llegaron a jugar un importante papel en el proceso de independencia. Así tenemos que, el 19 de abril de 1810 el cabildo de Caracas declaró la independencia de las Provincias que formaban la capitania General de Venezuela.

A raíz de tales sucesos, las provincias que conformaban la Capitania General de Venezuela declararon su independencia de España y eligieron a sus respectivos representantes a fin de integrar una Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela. Ésta, transformada en Congreso Nacional, aprobó la

²⁵⁶ Encarta 96 Encyclopedía, Idem. T.A.

Constitución Federal para los Estados de Venezuela a fines de 1811 y se constituyó en una Confederación.

"A la Federación de 1811 se opusieron Bolívar y Miranda desde el mismo momento de su concepción, pues consideraban que ésta respondía más a los intereses y valores de un estado como el norteamericano y no a los de una naciente república como la venezolana, dominada por fuertes caudillazgos locales que se anteponían a un débil poder nacional. Dando inicio así, a un largo proceso de desarticulación institucional, que sólo la autoridad de Bolívar va a ser capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos y caciques locales, situación que desembocaría en continuas confrontaciones entre el Libertador y los caudillazgos regionales."²⁵⁷

La Constitución de 1811 fue muy efímera, pues solamente estuvo vigente un año a causa de la caída de la Primera República en manos de los españoles. Pese a ello, el regionalismo caudillista perduró, dando paso a una larga guerra por la independencia.

Durante ese periodo y hasta 1824, se va a afianzar el poder de los caudillos regionales y militares quienes se convertirían en el elemento de cohesión del incipiente estado Venezolano. Por ello, en esta etapa histórica, la lucha por un régimen federal no será un debate ideológico, sino una lucha de caudillos que buscan conservar su autonomía y feudos de poder frente al poder central.

En 1819 se va a promulgar una nueva Constitución, la "Constitución de la Angostura", declarando unitaria y centralista la república. Sin embargo, esta no tuvo vigencia, pues la guerra continuó.

Dos años más tarde, en 1821, se promulgó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia y la Constitución de 1821, ya no de Venezuela, sino de la República de Colombia (la Gran Colombia), por el Congreso General de los Pueblos de la Nueva Granada (Colombia y Ecuador) y de Venezuela. Esta Constitución, siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió a la

²⁵⁷ MONTERO Dominguez, Salvador. "El federalismo en Venezuela", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, Órgano Académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. Instituto Nacional de Administración Pública. "Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional", Número 53, p. 47

república en Departamentos y Provincias, pero descartó la posibilidad de una presidencia fuerte.

A la consumación de la independencia, los caudillos, se fortalecieron al asumir los grandes latifundios de la colonia, razón por la cual durante el siglo XIX se van a desatar una infinidad de guerras entre las diferentes facciones caudillistas y el gobierno nacional. Como resultado, Venezuela va a sufrir de un exacerbado centralismo.

"En 1830, se consuma la separación de Venezuela de la Gran Colombia y en ese mismo año se promulga una nueva Constitución, la cual mantendría la misma forma de Estado para la nueva república independiente. La discusión que precedió a esta Constitución fue la misma a la que le antecedieron: federalismo o centralismo. Por ello, en este periodo se optó por una fórmula centro-federal o mixta, según la cual, el Estado era unitario, pero las provincias gozaban de amplia autonomía e inclusive contaban con una asamblea o diputación. Esta intervenía en la designación de los gobernadores de las provincias, los cuales, aún cuando dependían de poder ejecutivo significaban un equilibrio entre federalismo y centralismo que fue lo que se buscó."²⁵⁸

Desde la promulgación de esta Constitución hasta 1859 se va a dar el afianzamiento de las oligarquías, tanto conservadora como liberal, las cuales se van a suceder en una serie de gobiernos provisorios, algunos de carácter dictatorial.

En 1857 la autocracia de los hermanos José Tadeo y José Gregorio Monegas intentó romper el equilibrio constitucional entre el gobierno nacional y los locales, reforzando el ámbito municipal en detrimento de las provincias, y se colocó a los gobernadores en situación de estrecha dependencia respecto del poder ejecutivo nacional, situación que derivó en la llamada "guerra federalista" en 1859.

"La revolución federalista más que una guerra en favor del establecimiento de un régimen federal, fue el buscar conquistar reivindicaciones sociales que habían quedado pendientes desde la independencia del país."²⁵⁹

²⁵⁸ Idem, pp. 47-48

El conflicto finaliza en 1863 y un año más tarde se promulga una nueva Constitución, la cual agrega algunos elementos de mayor descentralización. Esta Constitución fue un acuerdo entre las veinte provincias preexistentes, autoconvertidas en estados independientes, quienes se comprometían a quedar integradas mediante ese pacto en la unión venezolana, dando origen a los Estados Unidos de Venezuela.

Asimismo, la nueva Constitución creaba un Distrito Federal, adoptaba un sistema bicameral para el poder legislativo, con un senado con representación igualitaria de los estados y la independencia de los tribunales de justicia de los estados.

Posteriormente, se emitieron las constituciones de 1881 y 1893 que significaron un proceso de centralización, primordialmente en el área económica, pues no sólo se redujo la potestad tributaria de los estados en la medida en la que se ampliaban las del centro, sino también por las transferencias a la Federación de bienes explotados por los gobiernos estatales.

No fue sino hasta el año de 1961 que se promulgó la Constitución en vigor, la cual continuó con la tendencia centralista de sus predecesoras, pues mientras continuaba consagrando el carácter federal de la república de Venezuela, de hecho seguía manteniendo el predominio del gobierno nacional frente a los locales. A tal grado era el centralismo de este régimen que los gobernadores de los estados eran nombrados por el ejecutivo nacional y su permanencia en el cargo dependía de la discrecionalidad del mismo poder central.

Para revertir esta situación, durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1975), inició un largo proceso de descentralización del poder central hacia los estados y municipios, el cual, a la fecha, continúa vigente.

²⁵⁹ *Idem*, *Op. Cit.*, p. 48

"...Entre los primeros grandes pasos que se han dado, están la elección por voto directo de los gobernadores y presidentes municipales, mecanismos de coordinación estatal y municipal y la creación de recursos propios, entre otros. Pero aún falta mucho por realizar, primordialmente en el ámbito de la distribución de ingresos."²⁶⁰

Bajo este tenor, en 1989, en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se realizaron las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes.

Actualmente, la república de Venezuela está constituida por 22 estados y un Distrito Federal, 288 municipios autónomos y 772 parroquias o municipios foráneos.

3.2 Los Poderes Expresos.

3.2.1 De la Federación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 constitucional, secciones 8a. y 9a., el poder federal es competente para la organización, recaudación y control de los siguientes impuestos:

a) a la renta;

b) al capital y

c) a las sucesiones y donaciones.

Asimismo, dentro de sus potestades se encuentra la de establecer las contribuciones que gravan las siguientes actividades económicas:

a) la importación;

b) las de registro y timbre fiscal y

c) las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al poder nacional, tales como:

I. las de alcoholes;

II. licores;

²⁶⁰ Idem, p. 52

III. cigarrillos;

IV. fósforos y

V. salinas.

Además, es competente para establecer gravámenes sobre:

a) las minas e

b) hidrocarburos y

c) los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los estados y municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley.²⁶¹

3.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.

La carta fundamental venezolana no establece expresamente limitaciones al poder tributario de la Federación.

3.2.3 De los Estados.

En términos generales, los Estados disponen de tres fuentes de ingresos:

1. El Situado Constitucional, al cual nos referiremos en el apartado correspondiente a las relaciones fiscales intergubernamentales;

2. Las asignaciones presupuestarias en el marco de la transferencia de las competencias concurrentes; y

3. Los impuestos específicos al consumo no reservados al poder nacional.

Entre los ingresos tributarios figuran los siguientes impuestos:

I. El papel sellado;

II. las salinas;

III. ostrales de perlas;

IV. minerales de libre aprovechamiento; y

V. los impuestos específicos al consumo, no reservados por ley al poder nacional.

Así mismo, encontramos también los poderes residuales.

"Aparte de estas competencias, se encuentran las de carácter residual (aquéllas que la constitución no define como propias de la Federación o los Municipios) y las transferidas (aquéllas que el poder nacional delega a los Estados con la finalidad de incentivar el proceso de descentralización administrativa)."²⁶²

Por su parte, la Ley Orgánica de Descentralización, en su artículo 18, resume la composición de los ingresos estatales:

"1. El Situado Constitucional;

2...

3. Los aportes o contribuciones diferentes al Situado Constitucional que el poder nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos de conformidad con esta ley;

4. Los que provengan de la recaudación por la prestación de los servicios públicos que los Estados asuman;

5. Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes;

6 y 7...

8. Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estadual, y

9. Los demás que establezcan las leyes."

"Antes de la vigencia de la ley de descentralización (1989) los ingresos de las gobernaciones estaban circunscritas exclusivamente al situado constitucional. Este mecanismo es una transferencia directa calculada como un porcentaje de los ingresos nacionales, que se distribuyen en un 30% a partes iguales entre todos los estados y un 70% según la población. Con la promulgación de la ley... (la Ley Orgánica de Descentralización) el situado constitucional pasa de 15 a 20% de los ingresos ordinarios, a una tasa de 1% anual durante 5 años, y se crean competencias de ingresos para los Estados. Entre las más importantes de estas últimas están la explotación y aprovechamiento de las minas de minerales rocosos, impuestos al consumo no reservados al poder nacional y pago de tasas en competencias

²⁶¹ QUIROGA Lavié, Humberto, "Constitución de la República de Venezuela", en las *Constituciones Latinoamericanas*. México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 27-28

²⁶² MONTERO, Salvador., *Op. Cit.*, p. 50

*exclusivas para los Estados. Sin embargo, los ingresos percibidos por concepto de estas nuevas atribuciones legales no llegan ni al 1% de los ingresos de los Estados.*²⁶³

3.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.

El papel de las administraciones estatales, en general, es bastante limitado. Baste para ello señalar que el Gobernador está sujeto a las órdenes, resoluciones e instrucciones del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Relaciones Interiores y el incumplimiento reiterado de las órdenes recibidas es causa de su remoción.

Por lo que atañe a la materia tributaria, el artículo 18 constitucional establece las siguientes limitaciones para los Estados:

**Artículo 18.- Los Estados no podrán:*

1o. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;

2o. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;

3o. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él;

*4o. Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.*²⁶⁴

3.2.5 De las Municipalidades.

Es de la competencia municipal el gobierno y administración de sus bienes e ingresos y las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos,

²⁶³ FERNÁNDEZ, Nirvant. "La Descentralización Fiscal en Venezuela", en Trimestre Fiscal, México, Año 19, No. 61, Enero-Marzo de 1998, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 344

²⁶⁴ QUIROGA, Humberto., Op. Cit., p. 10

circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.²⁶⁵

Al efecto, el artículo 29 constitucional señala, en su sección 3a., que la autonomía del Municipio comprende la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Asimismo, el artículo 31 establece que la Ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios y sus ingresos tributarios:

**Artículo 31. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:*

1o. El producto de sus ejidos y bienes propios;

2o...

3o Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos.

4o. Las multas que impongan las autoridades municipales y las deudas que legalmente le sean atribuidas;

5o. Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos, y

*6o. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley *.²⁶⁶*

²⁶⁵ Por lo que concierne al nivel municipal, encontramos que las entidades locales pueden ser de cualquiera de las siguientes clases: a) los distritos metropolitanos. Se denomina distritos metropolitanos a la agrupación de municipios que se realiza debido a la conurbación de sus centros poblados capitales y los mismos se han desarrollado en forma tal, que llegan a constituir una unidad urbana, social y económica con más de 250 mil habitantes; b) las parroquias. Las parroquias son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales; y c) las mancomunidades. Las mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo celebrado entre dos o más municipios o distritos, para la prestación de determinados servicios municipales.

²⁶⁶ QUIROGA, Humberto., Op. Cit., pp.12-13

Adicionalmente la Ley Orgánica Municipal agrega las siguientes fuentes de recursos:

I. El gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción;

II. El producto del impuesto sobre la publicidad comercial realizada en jurisdicción;

III. La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos; y

IV. La participación en el producto del impuesto territorial rural.

El impuesto de industria y comercio es por mucho, la fuente más importante de recursos propios de los Municipios, aportando un promedio de aproximadamente 50% de los ingresos totales. Por depender de las actividades económicas en los Municipios, se podría suponer que la recaudación per capita aumenta de acuerdo con el número de habitantes -siendo mayor en los Municipios más grandes.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Venezolano

FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Renta; • Al capital, • A las sucesiones y donaciones; • Sobre importación, • Registro y timbre fiscal, • Sobre alcoholes, • Sobre licores, • Sobre cigarrillos, • Sobre fósforos, • Sobre cerillos, • Sobre minas, • Sobre hidrocarburos, • Los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los estados y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre papel sellado, • Sobre salinas, • Sobre ostrales de perlas, • Sobre minerales de libre aprovechamiento, • Impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al poder nacional (federal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre industria y comercio, • Juegos y apuestas, • Sobre publicidad comercial, • Patentes, • Contribuciones o mejoras, • Participación del impuesto territorial rural.

Fuente: Elaborado con base en ; AGHÓN y CASAS, Op. Cit., p. 70; BOSCAN y URDANETA, Op. Cit., p. 362; MONTERO, Salvador, Op. Cit., p. 50; FERNÁNDEZ, Nirvant, Op. Cit., p. 344; y QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 27-28.

3.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

En esta materia, Humberto Quiroga Lavié, nos dice:

"En Venezuela no están regulados en forma explícita poderes concurrentes, aunque la doctrina sostiene que ellos se encuentran implícitos en el texto constitucional en materia de educación, obras públicas, sanidad y asistencia social, agricultura y ganadería."²⁶⁷

En adición a ello, existe la llamada Cláusula de Descentralización.

"Ante la situación de inutilidad en que se encontraban los Estados como consecuencia del margen reducidísimo y poco significativo de competencias que les había dejado la Constitución, situación agravada por una reducción adicional de dicho ámbito por una práctica legislativa aún más centralista, el proceso de descentralización territorial debía acometer prioritariamente la ampliación de ese ámbito competencial de los Estados.

²⁶⁷ QUIROGA, Humberto. Derecho Constitucional Latinoamericano, Op. Cit., p. 397

Afortunadamente, la propia Constitución dejaba margen para ello, a través de la utilización de la Cláusula de Descentralización prevista en su texto, según la cual:

El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

El mecanismo existía solo faltaba la voluntad política, que afortunadamente se logró obtener prácticamente de manera simultánea con la elección de los gobernadores. La Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público, aprobada en diciembre de 1989 y vigente desde el inicio del presente año, hizo aplicación de la referida cláusula, transfiriendo a los Estados, con carácter exclusivo, algunas competencias Nacionales. Pero utilizó, además, otra fórmula, consistente en la transferencia de servicios nacionales a los Estados, en materias de competencia concurrente. Adicionalmente, este texto también prevé la transferencia de recursos y de fuentes de ingreso en beneficio de los Estados,...²⁶⁸

Con base en esta disposición, desde 1989, se ha profundizado la cesión de poderes a los Estados y Municipios.

Anteriormente, la Federación, con las rentas provenientes del petróleo, asumía gran parte de la responsabilidad en cuanto a servicios públicos y sectores sociales. Más de 80% de los recursos fueron manejados por la Federación. Actualmente, la Federación mantiene la exclusividad en los poderes de defensa nacional, relaciones internacionales, emisión de moneda, regulación del comercio exterior, etcétera.

"El excesivo centralismo venezolano no obedece sólo al hecho de que en el texto constitucional se hayan atribuido al Poder Nacional numerosas competencias exclusivas, mientras que con los estados se procedió en sentido contrario; también es producto, y no en pequeña medida, a la circunstancia de que, dentro del extenso abanico de sectores de actividad no asignados con exclusividad a ninguno de los niveles (sic) territoriales del poder público -por tanto, potencialmente concurrentes-, ha sido el Poder Nacional quien los ha asumido en la práctica.

En tales casos, es posible fortalecer el papel de los Estados, sin necesidad de transferirles la competencia, que ya tiene en razón del carácter concurrente de la misma. Esta es la primera fórmula empleada por la Ley de Descentralización.²⁶⁹

"Lo primero que hace dicha Ley es elaborar una larga lista de lo que, según afirma, son competencias concurrentes establecidas por la Constitución, definidas en general

²⁶⁸ BOSCAN De Ruesta, Isabel y URDANETA Troconis, Gustavo., "El federalismo venezolano y el reciente proceso de descentralización territorial", en Administración Pública y Desarrollo Regional, MAP-INAP, España, 1990, p. 362

²⁶⁹ Idem.

con bastante imprecisión, puesto que se mencionan materias sin precisar las funciones que corresponden a las mismas en cada caso, salvo en contadas excepciones. Esto ya ha sido objeto de críticas, habiéndose observado también que el mecanismo utilizado para la calificación de concurrentes dada a tales competencias no fue quizá el más técnico posible.

Sin embargo, debe reconocerse que el origen de esa lista fue un importante esfuerzo efectuado por quienes elaboraron los proyectos de dos constituciones estatales a fines de la década pasada, en momentos en que parecía imposible poder determinar ningún sector sustantivo en el que pudieran los Estados pretender tener competencia...²⁷⁰

En este sentido, el objeto de esta fórmula no es transferir competencias, sino que sólo persigue definir las áreas dentro de las cuales la Federación se declara dispuesta a transferir a los Estados los servicios que actualmente presta.

Así mismo, la Ley trae una lista de 5 poderes, referidos a posibilidades de nuevos ingresos para los Estados, para crear tributos o para explotar bienes nacionales o estatales, cuya administración está asignada constitucionalmente a la Federación: Papel sellado; salinas; ostrales de perlas; minerales de libre aprovechamiento; e impuestos específicos al consumo no reservados a la Federación.

"En este caso, tampoco la transferencia es automática. La Ley dispone que, para ser asumidas estas competencias por los Estados, éstos deben dictar sendas Leyes Especiales. Hasta tanto ello no se produzca, se mantiene vigente el régimen legal existente. Por lo tanto, la asunción efectiva de estas competencias, con carácter exclusivo, por parte de los Estados es muy probable que no ocurra simultáneamente, ni de manera uniforme, lo que no ha dejado de producir alguna inquietud, sobre todo en lo que respecta a la creación de ciertos tributos.

*Todas las fórmulas de transferencia, tanto de servicios como de competencias, podemos concluir señalando que la Ley ha previsto posibilidades de cierta importancia sobre todo si se piensa en la situación actual- para el incremento de la actividad estatal. Los mecanismos contemplados son bastante cautelosos, apoyándose en técnicas contractuales, dentro de la tendencia moderna del llamado Federalismo por Convenios, antes que en decisiones rígidas y autoritarias. Esa flexibilidad debería permitir que se vayan soslayando los inconvenientes que indudablemente habrán de producirse en la puesta en práctica del proceso."*²⁷¹

"Dentro del nuevo marco legal, se transfiere a los Estados algunas de las competencias concurrentes que administraba exclusivamente el Poder Central. Entre éstas destacan principalmente las funciones de salud y educación. Sin embargo, el proceso de transferencia no está determinado por el Poder Central. La mecánica

²⁷⁰ Idem, pp. 362-363

²⁷¹ Idem, p. 366

establecida indica que los Estados, luego de escuchar la opinión de su Asamblea Legislativa, solicitan la transferencia al Gobierno Nacional y someten la petición a la aprobación del Senado. Si éste aprueba la transferencia, los inmuebles, el personal y los recursos presupuestarios para dicho servicio son traspasados a la administración del Estado solicitante. Debe señalarse que el proceso de transferencia es el resultado de la mala evaluación de la calidad de la provisión del nivel (sic) central, lo cual había creado presiones políticas en los Estados en torno de la administración de estos servicios.

Este esquema en principio contó con la reticencia de diversas esferas del Gobierno Central que dificultaban la transferencia. Sin embargo, nuevos dispositivos han facilitado el proceso de transferencia, estableciéndose contratos entre el nivel (sic) central y los Estados que evalúan, durante los tres meses que el proyecto está en el Senado, los mecanismos de transferencia definitiva.²⁷²

A pesar de ello, se han formulado muchas críticas a tales transferencias de poderes. En algunos casos, como en el del papel sellado, se trate de tributos muy poco rentables. En otros casos, es prácticamente imposible aplicarlos, como sucede con los impuestos específicos al consumo, pues ya todos los bienes susceptibles de ser gravados con ese tipo de tributos están reservados a la Federación, como es el caso de los alcoholes, cigarrillos, licores, fósforos, salinas y gasolina.

Adicionalmente, Isabel Boscan y Gustavo Urdaneta, sostienen lo siguiente:

"Dentro de las competencias exclusivas cuya transferencia a los Estados está prevista en la Ley, se encuentran las de administrar y explotar ciertos bienes cuya propiedad fue inicialmente de los Estados, quienes fueron privados poco a poco de su administración y poder de disposición en beneficio del Poder Nacional; conservan sobre los mismos un derecho nominal de propiedad, aunque incluso esto es dudoso. Se trata de las piedras no preciosas y demás minerales de libre aprovechamiento, los ostrales de perlas y las salinas. Las posibilidades reales de explotación rentables son mayores en unos casos, como el de las salinas, que en otros, como sucede con los ostrales de perlas."²⁷³

²⁷² AGHÓN, Gabriel y CASAS, Carlos. "Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en la América Latina. Revisión de algunas experiencias.", en El Trimestre Económico, Número 83, "México. Hacia un nuevo federalismo fiscal", gobierno del Estado de Puebla-Fondo de Cultura Económica, Compilador Rogelio Arellano Cadena, p. 70

²⁷³ Idem.

El Federalismo Fiscal en Venezuela

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución otorga a la Federación amplios poderes impositivos, a partir de un catálogo de impuestos exclusivos de la Federación, el cual incluye los impuestos más importantes (136 Secciones 8a. y 9a.).
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados cuentan con tres fuentes de ingresos: el Situado Constitucional, las transferencias derivadas de las competencias concurrentes, e Impuestos Específicos al Consumo no reservados al poder federal. • Los Estados pueden gravar las materias no reservadas por la Constitución a la Federación y a los municipios (18, Sección 1a.); • Pueden gravar los bienes de consumo que circulen en su territorio (18, Sección 2o.).
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución señala que la legislación secundaria establecerá los ingresos tributarios de los municipios (18, Sección 2o.); • La Constitución les faculta también para establecer impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos, patentes, sobre industria, comercio y vehículos, multas, y los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que les señale la Ley (31 Secciones 3, 4 y 6). El impuesto de Industria y comercio es la fuente de ingresos más importante de los municipios (50% aproximadamente); • Adicionalmente, la Ley Orgánica Municipal les señala otras fuentes de ingresos.
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución no establece limitaciones al poder tributario de la Federación.
LIMITACIONES A LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados no pueden establecer impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las materias rentísticas de la competencia federal o municipal; • No pueden gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio; • No pueden establecer diferencias de gravámenes respecto de los bienes producidos fuera de su territorio, ni crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos y subproductos.
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Las limitaciones al poder impositivo de los municipios se derivan de los poderes exclusivos de la Federación y los Estados.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución no alude expresamente a poderes concurrentes, pero la doctrina reconoce su existencia; • La Constitución prevé la llamada Cláusula de Descentralización y su correspondiente Ley Orgánica, por virtud de la cual, el Congreso Federal puede atribuir a los Estados o a los municipios determinadas materias de competencia federal, incluyendo algunas en materia impositiva, a saber: impuestos sobre papel sellado, sobre salinas, sobre ostrales de perlas, sobre minerales de libre aprovechamiento, e impuestos específicos al consumo no reservados a la Federación.

Fuente: Elaborado con base en: AGHÓN y CASAS, Op. Cit., p. 70; BOSCAN y URDANETA, Op. Cit., p. 362; MONTERO, Salvador, Op. Cit., p. 50; FERNÁNDEZ, Nirvant, Op. Cit., p. 344; y QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 27-28.

3.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.

En materia de transferencias financieras, el artículo 229 de la carta fundamental venezolana señala que la Ley de Presupuesto incluirá anualmente, con el nombre de "Situado", una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente:

- a) Un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y
- b) el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades.

Esta partida no podrá ser menor del doce y medio por ciento (12.5%) del total de ingresos ordinarios estimados y consecutivamente, a partir del presupuesto del año de 1962, en un medio por ciento (0.5%) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%). Asimismo, la Ley Orgánica Municipal determina la participación que corresponda a las municipalidades, como veremos más adelante.

Incluso, se establece que para el caso de disminución de los ingresos que implique un reajuste del presupuesto, el Situado será reajustado proporcionalmente.

"Pero aquí nos encontramos, una vez más con una aplicación práctica del mecanismo con un carácter muy centralista. Así, por una parte, aun cuando el porcentaje global fijado en la Constitución no constituye más que un mínimo, que podía haber sido elevado voluntariamente por el Poder Nacional, éste nunca excedió ese mínimo. Además, en virtud de que la constitución prevé la posibilidad de que por Ley Nacional se establezcan normas para coordinar la inversión del Situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, en 1975 (cuando la subida de los precios del petróleo elevó considerablemente los ingresos nacionales y, por tanto, indirectamente, el monto del Situado a ser distribuido), el Congreso dicta una Ley de Coordinación de la Inversión del Situado, destinada en realidad a limitar a los Estados la libre disposición sobre su Situado: ésta fue restringida al 50% restante a que lo destinaran a inversiones decididas mediante convenios que debían suscribir con

organismos nacionales. Esta Ley considerada por muchos inconstitucional, fue otro ejemplo de una práctica centralista no derivada directamente de la Constitución.

Finalmente, la disposición constitucional según la cual el Poder Nacional establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados, nunca se hizo efectiva.²⁷⁴

Previsiblemente, este continuará siendo la fuente principal de ingresos estatales, lo que no deja de ser tentador para los Estados, puesto que el mismo no les genera gasto alguno.

La Ley mejoró substancialmente su significado económico. Por una parte, aumentó de manera importante su monto, ya que elevó su alícuota del mínimo constitucionalmente previsto de 15% a un mínimo definitivo del 20% del total de ingresos ordinarios nacionales estimados en el respectivo presupuesto. Su monto se ve complementado con lo que podríamos llamar un Situado Adicional, constituido por un porcentaje igual al del situado inicial, aplicado a los ingresos ordinarios que efectivamente obtenga la república por encima de los estimados.

Pero la modificación más provechosa para los Estados en esta materia fue la derogatoria que la Ley Orgánica de Descentralización hizo de la limitante y, según algunos, inconstitucional Ley de Coordinación de la Inversión del Situado con los planes administrativos nacionales. Los Estados recuperan así la libre disposición sobre todo el monto de su situación, ya que ahora no están obligados a invertir el 50% del mismo de manera coordinada, mediante Convenios de Inversión suscritos con organismos nacionales. La Ley de Descentralización crea un nuevo mecanismo de coordinación de la inversión del Situado que, aunque ha recibido algunas críticas, tiene la ventaja al menos para los Estados, de que reposa sobre instrumentos no autoritarios ni limitativos de la autonomía estatal.²⁷⁵

En efecto, la Ley Orgánica de Descentralización introdujo varios cambios en el sistema:

a) Aumentó el Situado Constitucional anualmente en un punto porcentual hasta llegar al 20% de los ingresos ordinarios en 1994.

b) Aumentó igualmente el Situado Municipal hasta llegar al 20% de los ingresos ordinarios de los Estados en el año 2000;

c) Determinó que los ingresos adicionales entrasen al cálculo del Situado;

²⁷⁴ BOSCAN, Isabel y URDANETA, Gustavo. *Op. Cit.*, pp. 353-354

²⁷⁵ Idem, pp. 368-369

d) Derogó la ley referente al Situado Coordinado y determinó la obligación de concertar anualmente entre los Estados y el Poder Central un plan coordinado de inversiones. Aunque la ley sigue estableciendo que el 50% del situado debe ser invertido, los recursos correspondientes ya no son retenidos por el gobierno central, y el margen de negociación de los gobernadores ha aumentado.

La Constitución también prevé una participación de los Municipios en los ingresos ordinarios de los estados, dejando las cuotas a la ley respectiva. Antes de promulgarse la Ley de Descentralización, los Municipios participaron con el 10% de los ingresos ordinarios estimados de cada Estado. De este Situado Municipal el 50% es distribuido en partes iguales y el 50% restante en proporción a la población. A pesar de que la Ley Orgánica de Régimen Municipal prescribe que *"el Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios"* (artículo 130, LOM), convirtiéndolo, teóricamente, en una transferencia específica, también se trata en la realidad de una transferencia general e incondicionada, que en la mayoría de los Municipios aporta más del 50% de los recursos.

Por último, es de destacarse que la figura del Situado ha sido criticada fundamentalmente:

a) Que al estar definido como un porcentaje fijo de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional depende directamente de los vaivenes del mercado petrolero, produciendo inestabilidad extrema en las finanzas estatales.

b) Que siendo general, automático gratuito e incondicional con la excepción relativa de la obligación de invertir el 50%, desincentiva la disciplina y el esfuerzo fiscales de los Estados.

c) Que la fórmula de distribución entre los Estados, al privilegiar el componente población, tiene un efecto poco redistributivo, al no tener en cuenta

las desigualdades sociales existentes en el país y reforzando la concentración económica y poblacional en los estados del litoral.

Sin embargo, la mayor crítica que se le puede hacer, es el hecho de que tanto su volumen inicial como el aumento gradual del 15% al 20% están totalmente desvinculados de una evaluación de las necesidades de financiamiento de los estados y municipios.

Por otra parte, existe el llamado Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

"...Este Fondo constituye una experiencia inédita en América Latina, y si nos atenemos a sus características, en el mundo.

Es un organismo público autónomo, de naturaleza intergubernamental, cuyos propósitos son los de asistir técnica y financieramente a los gobiernos nacional, estatal y local, para fortalecer y agilizar el proceso de descentralización.

La aplicación de los recursos del FIDES se deben producir exclusivamente en aquellas competencias efectivamente recibidas por los Estados y los municipios, sean éstas de carácter exclusivo o concurrente.

Aunque el FIDES tiene la potestad legal de ser financiado con una gama muy amplia de fuentes, actualmente depende exclusivamente del impuesto al valor agregado (impuesto a las ventas en Venezuela). Según la ley que lo creó, el FIDES debería contar con el 4% de lo recaudado por este impuesto para el año 1993, en 10 por ciento para 1994, y 15, 18, 22, 24, 28, hasta 30 por ciento en cada año, respectivamente hasta el año 2000. Sin embargo estos porcentajes no han sido respetados y el FIDES ha recibido en estos años mucho menos de lo que legalmente le correspondería...

En lo que respecta a los criterios de distribución se estableció en la ley que un 65% se repartirá atendiendo a lo siguiente: un 98% en proporción a la población y un 2% en proporción a la extensión territorial. El 35% restante se distribuirá atendiendo a parámetros de compensación territorial y equidad social.²⁷⁶

²⁷⁶ FERNÁNDEZ, Nirvant. *Op. Cit.*, pp. 347-348

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Venezolano

- ⇒ El artículo 229 de la Constitución establece la figura del Situado Constitucional como participación a los Estados a razón de un 30% por partes iguales y un 70% per capita, el cual no podrá ser menor a un 20% de los ingresos ordinarios de la Federación;
- ⇒ Se prevé también un Situado Municipal equivalente al 20% de los ingresos ordinarios de los estados en el año 2000; El 50% del Situado debe aplicarse a inversiones públicas;
- ⇒ Adicionalmente, la Constitución prevé una participación para los municipios en los ingresos ordinarios de los estados equivalente al 10%, del cual la mitad se distribuye por partes iguales y el resto en proporción per capita;
- ⇒ Existe el llamado Fondo Intergubernamental para la Descentralización para asistir técnicamente a los tres ámbitos de gobierno en los procesos de descentralización y se financia con un porcentaje del I.V.A.

Fuente: Elaborado con base en: AGHÓN y CASAS, Op. Cit., p. 70; BOSCAN y URDANETA, Op. Cit., p. 362; MONTERO, Salvador, Op. Cit., p. 50; FERNÁNDEZ, Nirvant, Op. Cit., p. 344; y QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 27-28.

RESUMEN

El Federalismo en la Argentina encuentra sus antecedentes en las Provincias Unidas de Sudamérica de 1816, el Pacto Federal de 1831 y la Constitución de 1853, actualmente en vigor. Así como en el Acuerdo de Reafirmación Federal de 1990.

En cuanto a los poderes expresos de la Nación, estas se presentan en materia de comercio exterior (exclusiva); impuestos indirectos (concurrentes: I.V.A., electricidad y gas); e impuestos directos en coparticipación con las provincias (ingresos, activos, inmobiliario, automotores). Las limitaciones al poder tributario de la Nación las encontramos en los poderes residuales de las Provincias.

Las Provincias establecen tributos sobre electricidad y gas; automotores e impuestos a las ventas en cascada. Sus limitaciones corresponden a las materias de aduanas; sobre circulación de los efectos de producción o fabricación nacional; sobre los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores; sobre comercio o navegación interior o exterior y derechos de tonelaje.

Las Municipalidades, por su parte, establecen contribuciones sobre la electricidad, gas, automotores y tasas por servicios.

Las relaciones jurídico-financieras se rigen por Leyes-Convenio, con base en criterios poco transparentes.

El Federalismo Fiscal en Brasil tiene sus antecedentes en la Constitución Federal de 1890 y la Constitución de 1988, actualmente en vigor.

En materia de poderes expresos, la carta fundamental brasileña establece impuestos propios para cada orden de gobierno, un sistema de transferencias

intergubernamentales redistributivo y compensatorio y un sistema de coparticipación de tributos.

De esta manera, la Federación cuenta con poderes tributarios expresos en materia de importación; exportación; renta y ganancias; productos industrializados; crédito, cambio, seguro y títulos o valores mobiliarios; propiedad territorial rural; grandes fortunas; impuestos no previstos e impuestos extraordinarios. Asimismo, sus limitaciones corresponden a los poderes reservados a estados y municipios.

Los estados tienen poderes expresos para establecer contribuciones sobre transmisiones "*mortis causa*" y donaciones; circulación de mercancías y sobre prestaciones y servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (I.V.A.); y vehículos automotores. Sus limitaciones corresponden a los poderes exclusivos de la Federación.

Las municipalidades tienen poderes expresos para establecer contribuciones sobre predial (propiedad inmobiliaria urbana); transmisión "*inter vivos*"; ventas al por menor de combustibles, excepto gasóleo; y servicios de cualquier naturaleza diferentes a los reservados a los estados.

El artículo 24 Constitucional señala la concurrencia del derecho tributario y sus principios en materia de impuestos, tasas (policía y servicios) y contribuciones para obras públicas.

Las relaciones jurídico-financieras se presentan a través de participaciones federales en los siguientes términos: renta y ganancias (21.5% para estados; 22.5% para municipios; y 3% para equilibrio regional. Asimismo, se otorga una participación sobre el impuesto sobre productos industrializados (10% a estados) y sobre el oro 1% a estados y municipios (de éstos 30% estados y 70% municipios).

De igual manera, existen participaciones estatales para los municipios: 50% de renta y ganancias; 50% propiedad rural territorial; 50% vehículos automotores; 25% I.V.A. estatal; y participaciones (75% I.V.A. de su territorio y 25% en el caso de los territorios). Asimismo existen impuestos a la renta federal, estatal y municipal.

En Venezuela, el Federalismo Fiscal presenta sus antecedentes en la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, la Constitución de la Gran Colombia de 1821 (unitaria), la secesión de Colombia en 1830, la Constitución Federal de 1859 y la Constitución de 1961, actualmente en vigor.

Los poderes expresos de la Federación en materia tributaria, corresponden a renta; capital; sucesiones y donaciones; importación; timbre y registro; producción y consumo de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; minas; hidrocarburos y residuales. Sus limitaciones corresponden a los poderes señalados expresamente a las provincias y municipios por la Constitución.

Los estados, por su parte, obtienen sus ingresos del Situado Constitucional (participaciones federales) y de asignaciones presupuestarias (transferencia de competencias), y cuentan entre sus tributos con los impuestos sobre papel sellado; salinas; ostrales de perlas; minerales de libre aprovechamiento; e impuestos específicos al consumo no reservados al poder federal. Sus limitaciones corresponden a los tributos sobre aduanas y ganado en pie y sus productos y subproductos.

Las municipalidades establecen tributos sobre juegos y apuestas, publicidad comercial, mejoras de inmuebles urbanos, participación del impuesto territorial rural e industria y comercio. Este último representa el 50% de sus ingresos.

En materia de concurrencia, existe la llamada "Cláusula de Descentralización" en la Constitución Federal y su Ley reglamentaria, la Ley Orgánica de Descentralización.

Las relaciones jurídico-financieras se presentan a partir de la figura del Situado Constitucional que corresponde a una participación federal para los estados a razón del 20% (30% por partes iguales y 70% per cápita) y de un Situado Estatal para los Municipios, a razón del 10% (50% en partes iguales y 50% per cápita).

El Federalismo Fiscal en América Latina

	ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos al comercio exterior: exclusividad; • Impuestos indirectos: concurrencia o coincidencia; • Impuestos directos: en coparticipación con las provincias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo de impuestos exclusivos para la Federación, incluyendo los de los territorios; • Tiene poder para establecer impuestos complementarios y extraordinarios (temporales). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución otorga a la Federación amplios poderes impositivos, a partir de un catálogo de impuestos exclusivos de la Federación, el cual incluye los impuestos más importantes.
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes residuales; • Concurrencia en impuestos indirectos; • Coparticipación en impuestos directos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes residuales; • Catálogo de impuestos exclusivos de los Estados, entre ellos el I.V.A. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes residuales; • Pueden gravar la circulación de bienes de consumo por su territorio.
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución señala a las provincias la obligación de establecer el régimen municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios tienen poder para establecer tributos. Además, la Constitución les señala poderes tributarios exclusivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los impuestos municipales se establecen tanto en la Constitución como en legislación secundaria.
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes señalados en la Constitución a las Provincias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes exclusivos de los estados y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución no establece.
LIMITACIONES DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden establecer aduanas, ni derechos sobre la circulación o tránsito interprovincial de bienes o personas nacionales o extranjeros, inclusive en los puertos; • No pueden expedir leyes sobre comercio, navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales, ni derechos de tonelaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las limitaciones al poder tributario de los estados las encontramos en los poderes fiscales exclusivos de la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No pueden establecer impuestos de importación, de exportación o de tránsito de bienes nacionales o extranjeros, o sobre las materias de la competencia federal o municipal; • No pueden establecer impuestos diferenciado en razón del origen de los bienes, ni gravar el ganado en pie o sus productos y subproductos.
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios dependen de lo que las leyes provinciales les facultan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las encontramos en los poderes exclusivos de la Federación y de los Estados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se derivan de los poderes exclusivos de la Federación y los Estados.
PODERES CONCURRENTES E IMPLÍCITOS	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes concurrentes: coexistencia en materia de impuestos indirectos; • Poderes Implícitos: el Congreso puede hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio sus poderes; • Coparticipación en impuestos directos e indirectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución establece poderes concurrentes en materia de derecho tributario; • El I.V.A. es administrado por un Consejo de Estados con fines de armonización; 	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes concurrentes: el Congreso Federal puede atribuir a los Estados o a los municipios determinadas materias de competencia federal, incluyendo algunas en materia impositiva (Cláusula de Descentralización).

Fuente: Elaborado con base en AGHON y CASAS, Op. Cit., p. 17; ASCENCIO, Miguel Angel, Op. Cit., p. 40; BRAGULAT, Jorge Ricardo, Op. Cit., pp. 105-106; ; BIDART, Germán, Op. Cit., pp. 383-384; BOSCAN y URDANETA, Op. Cit., p. 362; CAMARGO, Aspasia, Op. Cit., pp. 346-347; DONOLO, Dante, Op. Cit., p. 132; FERNÁNDEZ, Carlos, Op. Cit., pp. 344 y 359-360; LÓPEZ y GARCÍA, Op. Cit., pp. 102-103; MONTERO, Salvador, Op. Cit., p. 50; MURILO, José, Op. Cit., p. 58; QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 15-16 y 27-28; REZENDE, Fernando, Op. Cit., pp. 232-233; y SHAH, Anwar, Op. Cit., p. 12.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en los Estados Federales de América Latina

ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Periodo de concurrencia de hecho (1890-1935); ⇒ Periodo de coparticipación impositiva (desde 1935); ⇒ Mecanismo de coparticipación (1935-1973); ⇒ Nueva Ley 20221 (1973-1980); ⇒ Coparticipación con afectaciones para seguridad social (1980-1984); ⇒ Convenio Fiscal Transitorio (1992-1993); ⇒ Pacto Federal para el Crecimiento, la Producción y el Empleo (1993); ⇒ Constitución de 1994, concurrencia y casi coparticipación generalizada. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ La Constitución señala las participaciones para los estados respecto de algunas contribuciones federales; ⇒ Existe los llamados Acuerdos sobre Ingresos Compartidos; ⇒ La Constitución señala algunas participaciones estatales para los municipios; ⇒ La Constitución señala las participaciones federales del Impuesto sobre la Renta y Ganancias para los estados (21.5%) y municipios (22.5) y 3% para los programas de financiación del sector productivo de algunas regiones; ⇒ Es el único caso de I.V.A. estatal, el cual es administrado por un Consejo de Estados, para efectos de armonización; ⇒ Existe múltiple tributación en el Impuesto sobre las Ventas en los tres ámbitos de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ La Constitución establece la figura del Situado Constitucional como participación a los Estados a razón de un 30% por partes iguales y un 70% per capita, el cual no podrá ser menor a un 20% de los ingresos ordinarios de la Federación; ⇒ Se prevé también un Situado Municipal equivalente al 20% de los ingresos ordinarios de los estados en el año 2000; El 50% del Situado debe aplicarse a inversiones públicas; ⇒ Adicionalmente, la Constitución prevé una participación para los municipios en los ingresos ordinarios de los estados equivalente al 10%, del cual la mitad se distribuye por partes iguales y el resto en proporción per capita; ⇒ Existe el llamado Fondo Intergubernamental para la Descentralización para asistir técnicamente a los tres ámbitos de gobierno en los procesos de descentralización y se financia con un porcentaje del I.V.A.

Fuente: Elaborado con base en AGHON y CASAS, Op. Cit., p. 17; ASCENCIO, Miguel Angel, Op. Cit., p. 40; BRAGULAT, Jorge Ricardo, Op. Cit., pp. 105-106; ; BIDART, Germán, Op. Cit., pp. 383-384; BOSCAN y URDANETA, Op. Cit., p. 362; CAMARGO, Aspásia, Op.Cit., pp. 346-347; DONOLO, Dante, Op. Cit., p. 132; FERNANDEZ, Carlos, Op.Cit., pp. 344 y 359-360; LÓPEZ y GARCÍA, Op.Cit., pp. 102-103; MONTERO, Salvador, Op. Cit., p. 50; MURILO, José, Op.Cit., p.58; QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 15-16 y 27-28; REZENDE, Fernando, Op. Cit., pp. 232-233; y SHAH, Anwar, Op. Cit., p.12.

Los Sistemas de Impuestos en los Estados Federales de América Latina

	ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA
FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ● Aduanas; ● Sobre Ganancias; ● Activos; ● Sellos; ● Bienes personales; ● Al valor agregado; ● Electricidad y gas; ● Inmobiliario. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Renta; ● Producción industrial; ● Operaciones financieras; ● Importaciones; ● Exportaciones; ● Propiedad rural; ● Grandes fortunas; ● Lucro; ● Facturación. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Renta; ● Al capital, ● A las sucesiones y donaciones; ● Sobre importación, ● Registro y timbre fiscal; ● Sobre alcoholes; ● Sobre licores; ● Sobre cigarrillos; ● Sobre fósforos; ● sobre cerillos; ● Sobre minas; ● Sobre hidrocarburos.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ● Sobre inmuebles; ● Sobre automotores, ● Sobre sellos; ● Sobre ingresos brutos; ● A las ventas en cascada; ● Electricidad y gas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Circulación de mercancías y servicios (I.V.A.); ● Traspaso de propiedad inmobiliaria motriz causa; ● Propiedad de vehículos; ● Sobretasa a la renta federal. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sobre papel sellado; ● Sobre salinas, ● Sobre ostrales de perlas, ● Sobre minerales de libre aprovechamiento, ● Impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al poder nacional (federal).
MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> ● Electricidad y gas; ● Automotores; ● Tasas por servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Prestación de servicios; ● Propiedad inmobiliaria urbana, ● Ventas al por menor de combustibles; ● Traspaso de propiedad inter vivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribuciones d mejoras Sobre industria y comercio; ● Juegos y apuestas; ● Sobre publicidad comercial; ● Patentes,

Fuente: Elaborado con base en AGHON y CASAS, Op. Cit., p. 17; ASCENCIO, Miguel Angel, Op. Cit., p.40; BRAGULAT, Jorge Ricardo, Op. Cit., pp. 105-106; BIDART, Germán, Op. Cit., pp. 383-384; BOSCAN y URDANETA, Op. Cit., p. 362; CAMARGO, Aspásia, Op.Cit., pp. 346-347; DONOLO, Dante, Op. Cit., p. 132; FERNANDEZ, Carlos, Op.Cit., pp. 344 y 359-360; . LÓPEZ y GARCÍA, Op. Cit., pp. 102-103; MONTERO, Salvador, Op. Cit., p. 50; MURILO, José, Op. Cit., p.58; QUIROGA, Humberto, Op. Cit., pp. 15-16 y 27-28; REZENDE, Fernando, Op. Cit., pp. 232-233; y SHAH, Anwar, Op. Cit., p.12.

00781

**CAPÍTULO V:
EL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO**

V. 2

2000

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

Sumario: 1. -Antecedentes. 1.1. - La Constitución Española de Cádiz. 1.2. - La Constitución de Apatzingán. 1.3. - La Constitución de 1824. 1.4. - Las Siete Leyes (1836). 1.5. - Las Bases Orgánicas de 1843. 1.6. - La Constitución de 1857. 1.7. - La Constitución de 1917. 1.7.1. - La Primera Convención Nacional Fiscal. 1.7.2. - La Segunda Convención Nacional Fiscal. 1.7.3. - La Tercera Convención Nacional Fiscal. 1.7.4. - Reformas a la Constitución de 1917 en materia Fiscal. 2. - Los Poderes Expresos. 2.1. - De la Federación. 2.2. - Limitaciones al Poder Tributario de la Federación. 2.3. - De los Estados. 2.4. - Limitaciones al Poder Tributario de los Estados. 2.5. - De los Municipios. 3. - Los Poderes Implícitos. 4. - Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio. 5. - Las Relaciones Jurídico-Financieras. 5.1. - El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 5.1.1. - Objetivos. 5.1.2. - Materia de Coordinación. A.- En el Impuesto al Valor Agregado. B.- En el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. C.- En Derechos. 5.1.3. - El Sistema de Participaciones Federales. 5.1.4. - La Adhesión al Sistema. 5.1.5. - Las Reservas. 5.1.6. - Los Órganos de la Coordinación Fiscal. 5.2. - El Sistema Nacional de Planeación Democrática. 5.3 La Reforma Fiscal para 1996. 5.4. - La Reforma Fiscal para 1998. 5.5. - La Reforma Fiscal para 1999. 5.6. - La Ley Bartlett.

1. Antecedentes.

1.1 La Constitución Española de Cádiz.

La primera Constitución Española fue dada en Bayona en 1808 por José Bonaparte apoyado por la invasión napoleónica, pero realmente no estuvo en vigor en México.

La intervención napoleónica en España en 1812 dio paso a la expedición de la Constitución emitida por las Cortes reunidas en Cádiz. Esta Constitución rigió en la Nueva España durante algunos breves lapsos de principios del siglo XIX, en forma parcial y temporal, pero ejerció influencia en varios de nuestros instrumentos constitucionales.

En el capítulo VII, dentro de los poderes de las Cortes, se señalaban las siguientes:

“Primera: Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

Segunda a Duodécima...

Decimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Decimacuarta...

Decimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Decimasexta...

Decimaséptima: Establecer las aduanas y aranceles de derechos.”

Así mismo, el artículo 335, dentro de los poderes de las Diputaciones Provinciales, señalaba la de intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieran caído a la provincia.

Por otra parte, en un capítulo especial, el Séptimo, se reglamentaban en lo específico las contribuciones, estableciéndose lo siguiente:

“Art. 338. Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras.

Art. 339 y 340...

Art. 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario de Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios de Despacho el respectivo a su ramo.

Art. 342. El mismo Secretario de Despacho de Hacienda presentará con el presupuesto de gastos, el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos.

Art. 343. Si al Rey pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestará a las Cortes por el Secretario de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir.

Art. 344. Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las Provincias, a cada una de las cuales se asignará el

cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el Secretario de Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios.

Art. 345 a 350...

Art. 351. La cuenta de la Tesorería General, comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las Diputaciones de Provincia y a los Ayuntamientos.

Art. 352 a 353...

Art. 354 No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen."

De lo anterior, se observa que existía un sistema colonial centralizado en materia tributaria. El poder de imponer tributos residía en las Cortes, las cuales determinaban la distribución de la recaudación entre las Provincias y, a su vez, las Diputaciones Provinciales determinaban su distribución entre sus Pueblos. En este caso, existía un sistema centralizado para el establecimiento de los tributos, pero la recaudación se realizaba a través de las Tesorerías Provinciales, las cuales debían poner sus caudales a la disposición de la Tesorería General del Reino.

1.2 La Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814 nunca estuvo vigente. Sin embargo, por tratarse del primer intento mexicano por darnos una Constitución resulta ineludible proceder a su revisión.

La carta de Apatzingán señala, dentro de los poderes del Supremo de Congreso los siguientes:

**Art. 113... Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; ...*

Art. 114. Examinar y aprobar la cuenta pública de recaudación e inversión de la hacienda pública.

Art. 115. Declarar si ha de haber aduanas, y en que lugares."

Al efecto, es necesario apuntar que la carta de Apatzingán no creaba un Estado Federal y, por tanto, no existía una distribución de campos impositivos, sino que ésta se dejaba al Congreso Nacional.

"La guerra revolucionaria iniciada en 1810, eventualmente habría de producir la quiebra del régimen colonial, pero en 1820 las autoridades virreinales lograron extraer una cantidad de recursos suficiente para mantener una poderosa organización militar que impidiese el triunfo de las fuerzas insurgentes. Durante los años de lucha, ambas fuerzas contendientes no se limitaron a exigir el pago de los impuestos tradicionales, sino que además impusieron numerosos préstamos forzosos y se dedicaron a saquear las arcas de las cajas reales, de los monopolios estatales y de la iglesia. La intensidad de las luchas desatadas provocó, por lo tanto, no solamente gravísimas pérdidas humanas sino además un drenaje enorme y sostenido de los recursos fundamentales de la economía mexicana."²⁷⁷

La verdadera envergadura de la crisis fiscal, sin embargo, no se percibió plenamente sino hasta la época del Imperio de Iturbide.

Según nos explica Carlos Marichal²⁷⁸, durante el Imperio de Iturbide, se decretó el libre comercio con la esperanza de impulsar la recaudación aduanal; asimismo, se ordenó el restablecimiento del monopolio tabacalero que había sido la fuente de ingresos estatal más importante durante la colonia. Al mismo tiempo, se anunció la reducción tanto de las alcabalas como de los impuestos a la minería. Sin embargo, en vista de que tales medidas no permitieron la recuperación del erario, se recurrió a la vieja práctica de exigir préstamos forzosos de varias corporaciones, incluyendo el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México, así como de diversas órdenes religiosas. De ahí también que el gobierno imperial recurriera a la política de emitir papel moneda en cantidades importantes.

El fracaso de éstas políticas y sobretodo su impopularidad fueron uno de los motivos de la caída del Imperio de Iturbide.

²⁷⁷ MARICHAL, Carlos. "La Hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la República restaurada, 1824-1870. México, en El Primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México. 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México. El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, 1990, p. 106

²⁷⁸ Idem, p. 107

A la caída de Iturbide el 19 de marzo de 1823, se revocaron algunos impuestos decretados por el imperio, lo cual contribuyó a agravar la situación financiera. Posteriormente, a fin de evitar la bancarrota, se propusieron una serie de reformas impositivas más ambiciosas en el Congreso Constituyente de 1823. No obstante, éstas resultaron, a la postre, prematuras en tanto que para esas fechas aún no se ratificaba la Constitución de 1824.

1.3 La Constitución de 1824.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como anticipo de la Constitución, a fin de establecer el régimen federal para México, donde se señalaron expresamente los siguientes poderes del Congreso General:²⁷⁹

"I a VIII...

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar en cuenta de ella al poder Ejecutivo.

X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XI..."

Asimismo, se señaló la facultad del Ejecutivo para.²⁸⁰

"I y II...

III. Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

IV y V..."

Además, otros artículos establecieron limitaciones al poder tributario de los Estados, tales como:

²⁷⁹ TENA Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 156

I. La prohibición a los Estados de establecer, sin consentimiento del Congreso General, derechos de tonelaje.²⁸¹

II. La prohibición a los Estados de imponer contribuciones al comercio exterior, sin el consentimiento del Congreso General, en tanto la Ley no regulase cómo deban hacerlo.²⁸²

III...²⁸³

Al respecto, Manuel Yáñez Ruiz nos dice:

"Aunque se imita en lo general y aun en palabras textuales las disposiciones de la Constitución Americana, el congreso constituyente al expedir el 4 de agosto de 1824 la llamada Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares desatiende las razones de los constituyentes americanos para establecer ampliamente la concurrencia de facultades impositivas de la Federación de los Estados. En esta ley aunque reserva a la Federación el establecimiento de los derechos de importación y exportación; los derechos de internación del 15% además de aplicarle al Gobierno Federal la renta del tabaco, de las salinas y de la lotería, y la alcabala que debería pagar el tabaco en los países de su cosecha, en el artículo 11 establece que las rentas que no estaban señaladas en los preceptos respectivos a la Federación, pertenecerían a los Estados. En la misma Ley se establece un sistema contrario al de la Constitución Americana al prevenir que los Estados debían contribuir a cubrir el faltante de los gastos generales estimados en la cantidad de \$ 3.136,875.00, repartiendo este importe en forma de Contingente que deberían cubrir los Estados según su población, y que debería ser pagada cada 15 días o cada mes a partir de la fecha en que recibieran sus rentas cuya fecha de entrega se precisó para el 1º de septiembre de 1824.

Es decir que el Erario Federal nació limitado en sus facultades impositivas, por esta Ley no obstante que el Acta Constitutiva no contenía esas limitaciones. En cambio los Estados salvo las limitaciones señaladas tenían la más amplia facultad de imponer
"²⁸⁴

Al efecto, el decreto de 21 de septiembre de 1824 facultaba al Gobierno Federal para intervenir las oficinas de rentas de los Estados que no cubrieran su Contingente. Asimismo, declaró que las rentas del Distrito Federal pertenecían a la Federación.

²⁸⁰ Idem, artículo 16, p. 157

²⁸¹ Idem, artículo 27, p. 159

²⁸² Idem, artículo 28

²⁸³ Idem, artículo 32

²⁸⁴ YÁÑEZ Ruiz, Manuel, El Problema Fiscal en las diferentes etapas de nuestra organización política. México, 1959, p. 148

De igual manera, aunque en la Constitución y en la Ley de Clasificación de Rentas no se precisaban los arbitrios de los municipios, correspondía a los estados fijarlos.

Cabe destacar que esta Ley fue expedida antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1824.

"La Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares, destinó al gobierno federal los derechos de exportación e importación, lo referente al ámbito del correo; la de internación de los efectos extranjeros, quedando éstos últimos libres (sic) del pago de las alcabalas; pudiendo establecer impuestos sobre el tabaco, pólvora, salinas, lotería, fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las haciendas públicas. Todo ello, dentro del ámbito de las rentas generales.

En el mismo decreto se señala que en el ámbito de rentas particulares, estaban comprendidas para los Estados, las que contenían todas aquellas distintas de las clasificadas como Generales.

La delimitación de fuentes fiscales se acompañó de la obligación, por parte de los Estados, de pagar una contribución al Gobierno Federal, para subsanar el déficit del gasto federal, contribución que posteriormente se denominaría el Contingente.

La clasificación y delimitación de fuentes tributarias entre los Estados y la Federación establecida a raíz de la primera Ley de Clasificación de Rentas, tuvo vigencia hasta 1835, año en que se centralizaron todas las rentas conforme al cambio de gobierno.²⁸⁵

Posteriormente, el 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución mexicana, estableciéndose dentro de las facultades exclusivas del Congreso General las siguientes:

I. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno,²⁸⁶

II. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios,²⁸⁷ y

²⁸⁵ ORTIZ Ruíz, Miguel. Evolución del Sistema de Participaciones 1880-1917. México, INDETEC, 1998, pp. 16-17

²⁸⁶ TENA, Felipe., Op. Cit., p. 174

²⁸⁷ Idem, artículo 50 fracción XI

III. Establecer aduanas.²⁸⁸

Por otra parte, en el título correspondiente a las obligaciones de los Estados, se señaló lo siguiente.²⁸⁹

I. Contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General; y

II. Remitir anualmente, a cada una de las cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos.

Asimismo, se establecieron las siguientes prohibiciones a los Estados:²⁹⁰

I. Establecer, sin el consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.

II. Imponer, sin el consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la Ley no regulase como deban hacerlo.

“No obstante quedar facultado el Congreso a establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos, lo que implicaba facultad ilimitada de imponer, se siguió aplicando la Ley de Clasificación de Rentas y en consecuencia el gobierno continuó limitado en sus recursos quizá considerando el Congreso que al fijar el Contingente era ésta una de las contribuciones que señalaba la Constitución para cubrir los gastos.

En todas las Memorias de Hacienda presentadas por los Secretarios del Ramo a partir de esta fecha se hace observar la penuria del Gobierno Federal, el déficit continuo, el incumplimiento de los Estados para pagar sus contingentes, la ineffectividad del precepto que facultaba al Gobierno Federal para intervenir las Oficinas Recaudadoras de los Estados si éstos no cumplieran con su obligación de

²⁸⁸ Idem, artículo 50 fracción XIV, p. 175

²⁸⁹ Idem, artículo 161 fracciones I, VII y VIII, pp. 191-192

²⁹⁰ Idem, artículo 162 fracciones I y II, p. 192

pagar el contingente y se demuestra plenamente la razón que tenían los constituyentes americanos al desechar enfáticamente el sistema de los contingentes de los Estados para el sostenimiento de la Federación."²⁹¹

Ante la falta de recursos toman auge las operaciones de agio, aparecen decretos concediendo descuentos y reducciones si se efectúa el pago de contribuciones de manera inmediata, y se otorga poder a los Estados para imponer nuevas contribuciones estatales, mermándose más los ingresos de la Federación.

Así mismo, por Decreto de 11 de febrero de 1832 se ordenó que los Estados contribuyeran a los gastos de la Federación con el 30% del total de sus rentas públicas a excepción del derecho de consumo sobre efectos extranjeros. En vista de los grandes adeudos que tenían los Estados por concepto de "Contingente" que no habían cubierto, el Decreto de 4 de marzo de 1835 les permitió pagar sólo el 25% del adeudo.

Esta concurrencia en una fuente de ingresos de la Federación limitaba su poder impositivo y sus ingresos.

*"..., la Constitución norteamericana aprobó que la federación cobrara impuestos a los individuos, lo que la liberaba de la dependencia de un contingente estatal. En México, la tensión entre las regiones y el centro hizo que se aceptara el unitarismo gubernamental, pero con un gobierno federal debilitado, que convertía el acuerdo en pacto. La ley de agosto de 1824 redujo los ingresos del Estado federal al producto de las aduanas, una parte de los diezmos que había correspondido al rey, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, más una cantidad que se fijaría a cada estado de acuerdo con su riqueza llamada Contingente, que sólo se pagó durante el momento de los buenos sentimientos, pero que después se pagaría con gran irregularidad. De este acuerdo fiscal resultó una soberanía menoscabada de la federación, y hacia 1830, era claro el contraste entre la situación próspera de algunos estados y una federación endeudada, que había empezado a hipotecar sus futuras percepciones a cambio de préstamos usurarios para pagar las nóminas."*²⁹²

²⁹¹ YAÑEZ, Manuel., *Op. Cit.*, pp. 152-154

²⁹² ZORAIDA Vázquez, Josefina. "El Federalismo Mexicano, 1823-1847", en *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, 1996, FCE-El Colegio de México, pp. 24-25

En la práctica, el Pacto Federal de 1824 reflejó el triunfo de los Estados en el logro de sus aspiraciones para convertirse en entidades político-administrativas con un considerable poder fiscal y financiero.

"Las reformas fiscales de 1824 implicaron una ruptura importante con las estructuras fiscales coloniales, sobre todo por el nuevo carácter federal de la República mexicana, que implicaba una repartición de recursos de manera más autónoma para los Estados que la componían, y limitaba, por lo tanto, el alcance financiero de la administración pública central,..."²⁹³

Pese a ello, existían una serie de continuidades, tanto en el tipo de impuestos como en la organización administrativa del sistema hacendario.

La facultad conferida al poder Ejecutivo Federal en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana para decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes, se convertiría en motivo de conflicto permanente.

El propio Carlos Marichal²⁹⁴ nos explica que la ciudad de México se incluyó dentro de la demarcación del Estado de México, sin embargo, muy pronto se hizo inaceptable para el Gobierno Federal no seguir disponiendo de los ingresos de la capital. En primer lugar, al establecerse el nuevo sistema tributario, el Gobierno Federal se había quedado apenas con una fuente principal de ingresos que eran las aduanas exteriores, especialmente aquellas de los puertos del Golfo de México y del Pacífico, mientras que no pudo disponer de lo que habían sido las fuentes más substanciales de ingresos de la época colonial, los cuales, en su mayoría, habían sido abolidas o trasladadas a los Estados.

El diezmo minero fue abolido, el tributo indígena, en principio, también fue abolido, mientras que las alcabalas (contribuciones al consumo) fueron trasladadas a los gobiernos estatales y el estanco del tabaco se comenzó a administrar de manera bipartita. El resultado fue que desde el año de 1824, si tardaban en llegar las remesas desde los puertos, lo cual era frecuente, el

²⁹³ MARICHAL, Carlos., Op. Cit., pp. 110-111

Gobierno Federal se quedaba sin recursos para cubrir sus gastos más urgentes por lo que el Congreso resolvió traspasar los ingresos de la aduana de México al control de la Federación.

De 1828 en adelante se exigieron una serie de contribuciones extraordinarias, en general con préstamos obligatorios, para coadyuvar a cubrir gastos militares especiales. Si bien existía una multitud de ramos impositivos, la mayoría de ellos heredados (alcoholes y tabacos) de la colonia, unos pocos eran responsables por el grueso de la recaudación.

Así las cosas, el país tenía una relación de Estados ricos frente a una Federación pobre.

"A nivel (sic) estatal apenas había déficits y el gobierno mantuvo el control directo sobre la mayoría de sus recursos fiscales; en cambio, a nivel (sic) federal, los déficits crecieron a nivel acelerado y, paralelamente, se fue hipotecando o arrendando una cada vez mayor proporción de las rentas federales a grupos de empresarios privados. Paradójicamente, por lo tanto, el patrimonialismo se impuso de manera mucho más acentuada a nivel (sic) federal que a nivel (sic) de los diversos Estados de la Federación, que -podría argumentarse- mantuvieron un mayor grado de autonomía económica como entidades públicas hasta el final de la primera etapa federalista en 1835."²⁹⁵

"...la herencia de una gran deuda pública, arcas vacías y desorganización de los mecanismos de recolección de impuesto obligó a cifrar las esperanzas en los préstamos extranjeros. Y Victoria tuvo más suerte que Iturbide, pues los empréstitos ingleses llegaron en rescate del sistema, permitiendo pagar salarios y comprar las armas y naves para expulsar a los españoles de San Juan de Ulúa.

Pero antes de terminar el primer gobierno, la hacienda recuperaba su lugar como dolor de cabeza del gobierno federal, el cual no tuvo otro remedio que empezar a empeñar los productos futuros de las aduanas para recibir algo de dinero fresco. Ante los apuros del intento de reconquista, un decreto aprobó que los estados pagaran como Contingente 30% de sus rentas públicas, lo que por supuesto quedó en letra muerta. El intento de recabar impuestos directos, como el de Zavala en 1829, dio lugar a su salida inmediata del Ministerio. La fama de la administración de Alamán por ordenar las cuentas en realidad también se financió con préstamos onerosos, por lo que los reformistas de 1833-1834 no discurrirían ningún otro arbitrio que subastar los bienes del clero para solucionar el problema. Algunos estados tuvieron más éxito, en especial Zacatecas, pero contribuyeron al desorden, ya que a pesar de las buenas intenciones iniciales, unos abolieron las alcabalas interiores y otros las mantuvieron, y la mayoría logró un cobro muy irregular de los diezmos, de tal manera que cuando se

²⁹⁴ Idem, p. 111

²⁹⁵ Idem, p. 123

*abolieron, en realidad habían declinado notablemente. La República centralista optaría por los impuestos directos...*²⁹⁶

1.4 Las Siete Leyes (1836).

La administración del vicepresidente Valentín Gómez Farías²⁹⁷, quien ejercía la titularidad del Ejecutivo en ausencia del Presidente Santa Anna, se propuso emprender algunas reformas importantes en materia eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas y provocaron el regreso de Santa Anna, quién despidió a Gómez Farías y suspendió la reforma en 1834.

En el siguiente Congreso Federal que se reunió en 1835, el Partido Conservador obtuvo la mayoría. En sus sesiones, una comisión de diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos a los representantes en la Constitución de 1824, donde aparecían autorizados para reformarla, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno federal. De ahí que el Congreso hubiera tomado como acuerdo su competencia para revisar la Constitución vigente sin las limitaciones que en ella se establecían, en ejercicio de facultades extraordinarias, pero prefiriéndose por límites de dichas facultades los que detallaba el artículo 171.

La imposición de tal taxativa²⁹⁸ significaba que se mantendría inalterable el sistema federal, a pesar del triunfo de los conservadores, pero se llevaron a cabo varios pronunciamientos para presionar al Congreso a cambiar de opinión. Se propuso entonces que el Congreso fungiera como convocante a un Constituyente.

²⁹⁶ ZORAIDA, Josefina., *Op. Cit.*, pp. 32-33

²⁹⁷ TENA, Felipe. *Leyes Fundamentales...*, *Op. Cit.*, pp. 199-200

²⁹⁸ Idem, P. 201

El nuevo Congreso Constituyente votó el 2 de octubre de 1835 un proyecto al cuál se denominó "Bases para la nueva Constitución" dando fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva Ley fundamental se dividió en siete estatutos. El primero de ellos se promulgó el 15 de diciembre de 1835. Las seis leyes restantes se publicaron en forma conjunta en 1836.

El territorio nacional se dividió en Departamentos a cargo de los Gobernadores y Juntas Departamentales, designados los primeros por el Ejecutivo y las segundas electas popularmente. El Gobierno Central se dividió en el Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, un Congreso General dividido en dos cámaras (Diputados y Senadores), un Poder Judicial y el Supremo Poder Conservador. Este último poder contaba con las atribuciones para impedir que los otros poderes se excedieran en su competencia, sin embargo, éstas iban mucho más allá, al encontrarse facultado para suspender y suprimir a los otros poderes.

En los Departamentos, la administración estaba a cargo de los Gobernadores, quienes contaban con un poder legislativo local depositado en las Juntas Departamentales.

En materia tributaria, las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 establecieron que:

"Una Ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo."²⁹⁹

²⁹⁹Idem, Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, artículo 14, p. 204

La Tercera Ley Constitucional estableció dentro de las funciones del Congreso General, las siguientes:³⁰⁰

"I. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el año siguiente.

II. Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de aduanas y formación de los aranceles de comercio.

III. A la ley sólo corresponde establecer, con generalidad, contribuciones o arbitrios.³⁰¹

Asimismo, dentro de los poderes de las Juntas Departamentales se establecieron los siguientes:³⁰²

I. Iniciar leyes relativas a impuestos; y

II. Examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios arbitrios.

Dentro de las restricciones a los Gobernadores y Juntas Departamentales, se estableció:

"... ni con el título de arbitrios, ni con cualquier otro, podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma".³⁰³

Finalmente, se establece a cargo de los Ayuntamientos, la obligación de cuidar de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

De esta manera, al abrogar a los Estados y sustituirlos por Departamentos, en principio, sus potestades tributarias lo fueron también, concentrándose en las autoridades centrales la potestad de imponer las contribuciones necesarias para

³⁰⁰ Idem, Tercera Ley Constitucional, artículo 44, p. 218

³⁰¹ Idem, Sexta Ley Constitucional, artículo 45 fracción III, p. 219

³⁰² Idem, artículo 14, fracciones I y VII, p. 241

cubrir el gasto público y su distribución entre los Departamentos. De esta manera, el Congreso General (central) fijaba los arbitrios que debían recaudar las tesorerías central y locales. El Presidente de la República determinaba su inversión y las Juntas Departamentales aprobaban las cuentas locales.

La innovación más significativa del gobierno centralista fue la introducción de los impuestos directos sobre la propiedad: el impuesto de dos al millar sobre fincas urbanas; tres al millar sobre fincas rústicas y una serie de impuestos sobre negocios urbanos, "propiedades, rentas y giros". Estos nuevos impuestos, inicialmente produjeron pocos ingresos pero después llegaron a constituir el 15% de los ingresos nacionales, aunque inicialmente únicamente pudieron cobrarse en el D.F.

Un impuesto importante fue el de capitación establecido el 7 de abril de 1842. Por este concepto, cada ciudadano mayor de 16 años tenía que pagar mensualmente una tarifa. El Gobierno Nacional cedió este impuesto a los Departamentos, lo cual sugiere que las comisarías habían tenido serios problemas en su recaudación.

"De hecho, el cúmulo de nuevos y viejos impuestos que se fueron produciendo en los últimos años del centralismo, contribuyó decisivamente a provocar un creciente rechazo social al régimen. Por otra parte, era evidente que el centralismo había fracasado en su empeño por equilibrar las finanzas nacionales, lo cual se observaba tanto por el alto costo de la recaudación como por el enorme incremento del endeudamiento, manifiesto en la multitud de préstamos que fue contratando la Hacienda Federal. Por consiguiente, cuando se declaró la guerra con los Estados Unidos en mayo de 1846, era manifiesto que ya estaban contados los días del centralismo."³⁰⁴

Al decir de Bárbara Tannenbaum³⁰⁵, el nuevo régimen centralista se basaba en el modelo colonial de las intendencias, pero desde el punto de vista fiscal, el grado de autonomía alcanzado por los Departamentos resultó mucho

³⁰³ Idem, artículo 15, fracción I, p. 242

³⁰⁴ MARICHAL, Carlos., *Op. Cit.*, p. 131

³⁰⁵ TENNENBAUM, Bárbara. *México en la época de los agiotistas 1821-1857.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 42

mayor respecto de la colonia y del decenio federalista. Sin embargo, también el centralismo fiscal fracasó por diversos motivos, a saber:

a) El único vínculo político firme entre el gobierno central y el Departamento era el Gobernador y los oficiales de la respectiva comisaría de Hacienda, los cuales, sin tener que responder a un control legislativo, frecuentemente adoptaban políticas a favor de las elites regionales.

b) Las guarniciones militares podían disponer directamente de los fondos de las tesorerías departamentales las cuales utilizaban frecuentemente como si fueran propias.

c) El peso creciente de los déficits gubernamentales y por consiguiente, el endeudamiento debilitó al Gobierno Nacional y lo sometió cada vez más a los prestamistas conocidos como agiotistas, los cuales se fueron apropiando de los más diversos ramos fiscales, muchos de los cuales les fueron hipotecados o arrendados.

1.5 Las Bases Orgánicas de 1843.

Después de la guerra de Texas, los incesantes cambios en la presidencia de la República provocaron una creciente inestabilidad en el País. El 23 de diciembre de 1842 el Presidente Nicolás Bravo designó un grupo de notables para que elaboraran las Bases Constitucionales. La Junta se instaló el 6 de enero de 1843 y el proyecto comenzó a ser discutido el 8 de abril siguiente, para ser sancionado por Santa Ana el 12 de junio de ese mismo año.³⁰⁶

Las Bases Orgánicas reconocían el sistema centralista pero borraban al Supremo Poder Conservador.

³⁰⁶ TENA, Felipe. *Leyes Fundamentales...*, Op. Cit., pp. 403-405

En el apartado correspondiente a los poderes del Congreso, se señaló lo siguiente:³⁰⁷

I. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse;

II. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos; y

III. Dar al gobierno las bases y reglas generales para la formación de los aranceles del comercio.

En los Departamentos, las Asambleas tenían las siguientes facultades en materia tributaria.³⁰⁸

I. Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso, sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. Al efecto, el Presidente podía suspender su ejecución, dando cuenta inmediata al Congreso.

II...

III. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades.

Así mismo, dentro de las obligaciones de las Asambleas Departamentales, se señalaba la de formar los presupuestos anuales de los gastos del Departamento y dirigirlos al Congreso General para que los tenga presentes al revisar los arbitrios que ellas establezcan, para completarlos.³⁰⁹

La Hacienda Pública se dividía en General y Departamental, y se establecía que la Ley que al efecto expidiera el Congreso debería distribuir las rentas entre esas dos potestades de modo que las asignadas a los Departamentos sean proporcionales a sus gastos. Asimismo, se agregaba que una Ley arreglaría la Hacienda General.

³⁰⁷ Idem, p. 414

³⁰⁸ Idem, artículo 134, fracciones I, II, III, IV y XIII, pp. 426-427

³⁰⁹ Idem, artículo 135, fracción II, p. 427

Como se puede apreciar, no obstante la supresión de la Federación y los Estados y su reemplazo por un Gobierno Central con Departamentos, subsistió la distribución de las competencias fiscales entre el centro y los Departamentos, situación que cambiaría en 1846.

"Desconocido Santa Anna por Decreto de 17 de diciembre de 1844, y habiendo quedado al frente del gobierno don Joaquín Herrera, se expide la Ley de 6 de agosto de 1845, en que se asigna a los Departamentos para sus gastos todas las contribuciones directas y un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del Supremo Gobierno variables según los Estados.

Esta Ley es notable porque consignaba el sistema opuesto al de la Constitución Federal de 1824, específicamente a la Ley de Clasificación de Rentas de 1824.

En efecto, en la clasificación anterior los Estados aportaban un Contingente para la Federación, y en esta Ley, es el Gobierno Central el que aporta su Contingente para el sostenimiento de los Departamentos, estableciéndose el principio de que cuando los recursos de éstos no bastaren para cubrir sus gastos se les asignara un tanto por ciento de las rentas que el Gobierno Central percibiera en sus demarcaciones."³¹⁰

El 17 de septiembre de 1846³¹¹, se expidió la Segunda Ley de Clasificación de Rentas.

"En esta Ley, los campos de delimitación tributaria presentaban una clasificación y distribución semejante a la que se contenía en la Ley de 1824. Se adicionaron para el gobierno federal, a las que tuvo en 1824, las siguientes fuentes que podía gravar: los impuestos y derechos sobre el consumo de artículos extranjeros y la acuñación de monedas; además de que permaneció la obligación por parte de los Estados de seguir pagando el Contingente.

Los gobiernos estatales podían establecer contribuciones sobre: internación (aduanas interiores), consumo de artículos nacionales, oro y plata, real de minería, ventas de fincas rústicas y urbanas, uso de fábricas de hilados de algodón y lana, profesiones y ejercicios lucrativos; así como las salinas y las minas.

En esta Ley se especifican las fuentes que los Estados podían gravar con impuestos o derechos, debido a que en la Ley de 1824 sólo se establecía que podía (sic) gravar todas aquellas que no estaban asignadas al gobierno federal (carácter general), circunstancia que tal vez pudo haber aumentado o disminuido el total de fuentes asignadas en forma privativa a los Estados, situación que no queda clara al no conocerse en forma específica las fuentes reservadas al Estado en la primera Ley."³¹²

³¹⁰ YAÑEZ, Manuel., *Op. Cit.*, p. 157

³¹¹ *Idem*, p. 158

³¹² ORTIZ, Miguel. *Op. Cit.*, p. 17

Se declaraba que pertenecían a los Estados, todas las rentas, impuestos y contribuciones establecidos por disposiciones generales que no se otorgaban a favor del gobierno federal con la obligación de cubrir un Contingente y con la sanción de la intervención de sus rentas en caso de no cubrirlo. Se volvía a incurrir en el mismo error de supeditar al Gobierno Federal al Contingente de los Estados.

Posteriormente, el Presidente José Mariano Salas expide el 10 de octubre de 1846, un Decreto aboliendo en toda la República, desde el 6 de diciembre de ese año, la renta de alcabalas, prohibiendo a los Estados restablecerlas bajo cualquier forma.

Se establecía en calidad de compensación, para el Gobierno Federal un impuesto de 6 al millar sobre las fincas rústicas de toda la República además del 3% que le correspondía a los Estados.

Las fincas urbanas de la capital debían pagar un 3% y las foráneas un 2% además del 3% que pagaban. Asimismo, se aumentaba en un 50% las contribuciones sobre establecimientos industriales, objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos y sueldos y salarios, todo ello en beneficio del Gobierno Federal.

A pesar de ello, este Decreto tuvo una vida efímera siendo derogado el 9 de noviembre de ese mismo año.

Al año siguiente se expidió la Tercera Ley de Clasificación de Rentas.

"En esta Ley se mantiene la misma estructura de clasificación de fuentes tributarias especificada en la Ley de 1846; sin embargo, se presenta por vez primera, el hecho de que algunos campos de tributación que habían sido asignados en forma exclusiva para los Estados en la Ley de 1846, le son despojados para asignárselos como fuentes reservadas en forma privativa al gobierno federal, al redefinir el concepto de ingresos federales y al ser considerados así los denominados impuestos indirectos, con el fin de que pudiese contar, este nivel (sic) de gobierno, con ingresos fijos y

seguros que permitieran atender los gastos generales y para ayudarse, a su vez, a resolver la escasez de recursos y de la crisis financiera del mismo.

Entre las fuentes que podían ser gravados (sic) por impuestos o derechos y que pasaron del ámbito de los Estados al gobierno federal, se tienen: los objetos de lujo, el oro y la plata, los establecimientos industriales, y las profesiones y ejercicios lucrativos; a la vez de que se le adicionaron la circulación de monedas, los naipes y los sueldos y salarios. Debido a la importancia recaudatoria que representaban las materias que pasaron del ámbito estatal al federal, el contingente que aportaban los Estados fue reducido a manera de compensación.

Un hecho de suma importancia, que puede considerarse como el antecedente más próximo de la coordinación, se presentó en el lapso de tiempo comprendido entre la promulgación de la Ley de 1847 y la de 1857; en el año de 1851, cuando por primera vez los gobiernos estatales y el federal compartieron una tributación: el Derecho de Consumo a los Efectos Extranjeros, cuyo producto de recaudación era la mitad para el Estado en donde se ubicara la Aduana marítima o fronteriza en donde se pagaba el derecho y la otra mitad para el gobierno federal.³¹³

Al finalizar la guerra con Norteamérica, ante la pérdida de casi la mitad del territorio nacional y el desorden imperante, el 21 de mayo de 1847 se constituyó un Congreso Constituyente extraordinario que votó la restauración de la Federación y de la Constitución Federal de 1824.

Posteriormente, el Congreso Constituyente reunido de acuerdo con el Plan de la Ciudadela procedió a redactar un Acta de Reformas Constitucionales, el 18 de mayo de 1847. Sin embargo, el Acta no contiene modificaciones en el aspecto impositivo.

En 1851 el Gobierno Federal se vio amenazado de un grave déficit que no se alcanzaba a cubrir ni con el saldo de la indemnización americana, por lo que se presentaron diversas iniciativas para la creación de nuevos impuestos, los cuales no merecieron la aprobación no obstante que implicaban que se compartiera entre el Gobierno Federal y los Estados el manejo y administración de estas contribuciones.

En vista del fracaso, el Congreso de la Unión trató de obtener el apoyo de los Gobernadores de los Estados, quienes se reunieron el 17 de agosto de 1851.

³¹³ ORTIZ, Miguel. Op. Cit., pp. 17-18

Los gobernadores contestaron tratando de demostrar que no había déficit; que el malestar era consecuencia de la falta de sistema y de abusos de la administración en el manejo de caudales públicos, y que el Congreso General no tenía poder para aplicar al Erario Federal impuestos que en la Ley de Clasificación de Rentas de 17 de septiembre de 1846 se habían aplicado a los Estados y que esta Clasificación debía considerarse como inmutable y concluían que los estados diesen la quinta parte de sus rentas.

La inestabilidad imperante provocó, en abril de 1853, el regreso de Santa Ana a México, situación que marcó también el retorno al régimen centralista.

El cambio implicó una serie de modificaciones administrativas y fiscales, ya que el 14 de mayo, el gobierno nacional centralizó la administración de rentas de toda la República, disolviendo las legislaturas estatales y ordenando a los Gobernadores ponerse a disposición del centro.

Las reformas fiscales incluyeron el restablecimiento de las contribuciones directas ratificadas en 1842 y 1843 sobre fincas urbanas y rústicas, sobre establecimientos industriales, profesionales y sueldos.

El régimen centralista restableció también las alcabalas en toda la República, sin embargo, ello auspició de nuevo la evasión fiscal, que había sido una de las características más perturbadoras del régimen hacendario del país desde la independencia.

El incremento asombroso de gastos militares y de la deuda interna pronto llevó al régimen centralista a la bancarrota y, en 1854, al "Levantamiento de Ayutla" y el triunfo de las fuerzas encabezadas por el General Juan Alvarez, lograron la restitución del sistema federal.

*"Lo que acontece en 1854 no es entonces ni la victoria de los liberales ni de los federalistas, sino más bien la constitución de una vasta coalición susceptible de dar vida tanto a un proyecto liberal-federal como a uno liberal-unitario. Se trata, además, de una coalición de intereses muy volátil, resultado de una actitud mediadora de la cual dan buena cuenta los dos proyectos de 1854, conocidos como Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854) y Plan de Ayutla reformado en Acapulco (11 de marzo de 1854)."*³¹⁴

Así, el presidente Ignacio Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional, donde reconoció la existencia de las haciendas federal, local y municipal, al tiempo que establecía que por Ley Especial de Clasificación de Rentas se fijarán las que correspondan al Gobierno General, a los Estados y Territorios y a las Municipalidades.

Asimismo, señalaba que la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero pagarán según las leyes y decretos del Gobierno General, un impuesto común y uniforme en toda la República y los Gobernadores no podrán imponer mayores derechos sobre esos ramos.

En materia hacendaria son de mencionarse las disposiciones del artículo 102 que establecía:

"Los bienes de la Nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieran se dividen en tres partes:

- I. *Bienes, rentas y contribuciones generales.*
- II. *Bienes, rentas y contribuciones de los Estados y Territorios.*
- III. *Bienes, rentas y contribuciones comunales y municipales.*

Las rentas de los Estados y Territorios deberían ser percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticos o invertidos conforme a los presupuestos que se publicaran, los cuales serían aprobados por el Gobierno General (Artículo 107)."

Este estatuto precisaba que por Ley Especial de Clasificación de Rentas se fijarían las que correspondían al Gobierno General, a los Estados y Territorios y a

³¹⁴ CARMAGNANI, MARCELLO., "El Federalismo Liberal Mexicano", en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, 1996, FCE-El Colegio de México, p. 145

las municipalidades (Artículo 112), y éste fue el origen de la Ley de Clasificación de Rentas de 12 de septiembre de 1857.

“En este ordenamiento se vuelve a redefinir la distribución de fuentes de tributación, permaneciendo el esquema original presentado en la primera Ley de Clasificación de Rentas de la Federación y los Estados (1824); es decir, rentas, contribuciones y bienes Generales y Particulares, entendiéndose por generales las pertenecientes al gobierno federal y por particulares las de la esfera estatal.

La presente Ley presentaba como características principales:

- *Se devolvió al ámbito del poder tributario de los Estados, algunas materias que podían gravarse con impuestos o derechos que le fueron asignados con la Ley de 1846 y que por la redefinición de ingresos federales pasaron a la esfera federal en 1847. Entre estos se tiene: los objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos.*
- *Se mantiene el principio de coordinación establecido en 1851, al ampliarse los conceptos cuyo producto de recaudación de las contribuciones por derechos eran distribuidos entre el gobierno federal y el de los estados. Entre ellos se tiene: el derecho de traslación de dominio, el derecho de contraregistro, el peaje de caminos (los interiores para los Estados y los de la capital de la República a los Estados o puertos para la Federación.*
- *Algunas fuentes que en 1847 fueron asignadas a la esfera de tributación estatal, pasaron al ámbito federal, como: el real de minería y la de fábricas de hilados.*
- *Se introdujeron unas nuevas fuentes tanto para el gobierno federal como para el estatal.³¹⁵*

Por otra parte en el artículo 117 del Estatuto, como atribuciones de los gobernadores se fijaban: las de establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios y extraordinarios; aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades cuidando de la buena administración o inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los “propios y arbitrios” de los pueblos.³¹⁶

El Estatuto estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857, en que entró en vigor la nueva Constitución Federal.

³¹⁵ ORTIZ, Miguel. Op.Cit., pp. 18-19

1.6 La Constitución de 1857.

Una vez restablecida la Federación, se hizo necesario contar con una nueva Constitución. Así tenemos que, el artículo 120 del proyecto de Constitución establecía lo siguiente:

"Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos."³¹⁷

Se argumentó que el impuesto indirecto debía pertenecer a los Estados porque tenían más medios para establecerlo y que lo que se pretendía con ello era suprimir las alcabalas. Sin embargo, la propia Comisión responsable señaló que la clasificación de rentas no podía ser un punto constitucional sino que ésta sólo debía dar las bases generales, sin entrar en detalles. Otros Constituyentes argumentaron la dificultad y peligro de la reforma hacendaría inmediata, y el proyecto fue rechazado por mayoría.

Así las cosas, la Constitución de 1857 estableció, como facultades del Congreso, las siguientes:³¹⁸

I. Aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

³¹⁶ YAÑEZ, Manuel., *Op. Cit.*, p. 170

³¹⁷ FLORES Zavala, Ernesto. Las Finanzas Públicas Mexicanas. México, 7a. De., Editorial Porrúa, S. A., p. 366

³¹⁸ TENA, Felipe. Leyes Fundamentales..., *Op. Cit.*, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, artículo 31, fracción II, p. 611

II. Expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

En el título correspondiente a los Estados de la Federación, se estableció la prohibición a éstos de “establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones...”³¹⁹, salvo el caso de que se contara con el consentimiento del Congreso de la Unión.

Así mismo, se estableció el principio general de que los poderes que no están expresamente concedidos por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados, principio aplicable también a la materia tributaria. Esta disposición ha pasado a la Constitución de 1917 como artículo 124.

Además, con base en su poder para establecer contribuciones, el Congreso Federal señalaba los tributos correspondientes a la Federación, mediante la expedición de leyes generales.

Finalmente, se señaló que el día 1o. de junio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.³²⁰

Al respecto, resulta importante destacar que la Constitución de 1857 previó en su artículo Único Transitorio que aunque no comenzaría a regir sino hasta el día 16 de septiembre de ese mismo año, en que debía instalarse el Primer Congreso Constitucional, únicamente surtirían efectos las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados.

En consecuencia, en el período comprendido del 12 de febrero al 16 de septiembre, continuó rigiendo el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, con base

³¹⁹ Idem, artículo 112, fracción I, p. 625

en el cual se dictaron diversas disposiciones legislativas, entre esas la "Ley de Clasificación de Rentas" de 12 de septiembre de 1857.

"Esta Ley ha causado extrañeza y dudas respecto de su alcance porque habiéndose dictado el 12 de septiembre, cuatro días antes de que empezara a regir la Constitución, no puede pensarse que hubiera sido dictada para tener una vigencia de cuatro días, como atinadamente lo hace notar el Sr. don Matías Romero en su Memoria de Hacienda de 1870, por lo que debe considerarse a este ordenamiento como la Ley Orgánica de las Rentas Públicas, en virtud de que el mismo Comonfort había sancionado la Constitución de 5 de febrero y, sin duda alguna tenía por objeto el que rigiera a partir de la vigencia de la nueva Constitución.

Esta opinión parece confirmarse si tomamos en cuenta que los propios constituyentes en la sesión de 12 de noviembre de 1856 (exposición del Sr. don Melchor Ocampo), estimaban que la clasificación de rentas no podía ser considerada como punto constitucional sino que correspondía al Congreso Ordinario el Establecerla.

Cabe también recordar que en igual forma se había hecho en la Constitución de 1824.

Además de lo anterior, confirma también esta opinión la Circular de 28 de octubre de 1857, aclarando la Ley de Clasificación de Rentas y la de 30 de enero de 1868, en que se declara estar vigente esta Ley.

Finalmente, este ordenamiento es derogado por el artículo 2º del Decreto de 30 de mayo de 1868, que señaló cuáles eran las rentas y bienes de la Federación.³²¹

"Esta ley tiene varios aspectos dignos de mencionarse:

A. Entre las contribuciones y rentas generales se fijaba la posibilidad de establecer otras rentas por leyes generales (Fracción XXX). Entre las contribuciones, rentas y bienes de los Estados se fijaban todas las demás contribuciones que tuvieran a bien imponer las autoridades locales en uso de sus facultades constitucionales siempre que no se opusieran a las leyes generales (Fracción XII).

Es decir se consagraba plenamente la concurrencia impositiva.

B. En el artículo 4º fracción IX, se establecía la posibilidad de que de las rentas generales se hicieran asignaciones temporales a los Estados cuyas rentas, por causas especiales no bastasen a cubrir los gastos.

C. La industria fabril, la minería y el comercio extranjero (Artículo 7º), pagarían según las leyes y decretos del Congreso de la Unión, un impuesto común y uniforme en toda la República, sin que los Estados pudiesen imponer mayores contribuciones, ni otros derechos sobre estas ramas, ni tampoco gravar las producciones de industrias de otros Estados con más altos derechos de los señalados a las producciones locales, ni imponer tampoco ninguna contribución de derecho por el simple tránsito de las producciones.

³²⁰ Idem, artículo 124, p. 627

³²¹ YAÑEZ, Manuel., *Op. Cit.*, pp. 176-177

D. *No obstante que la Federación tenía facultad de imponer todas las contribuciones que juzgara pertinentes, se completaban los ingresos federales con el 20% de Contingente de las rentas de los Estados (Artículo 3º fracción XX).*³²²

Durante la Guerra de Reforma de 1858 a 1861, la vigencia de la Constitución de 1857 se vio interrumpida por los trastornos públicos que ocurrieron en el país y es hasta principios de 1861, cuando se reinstala el Gobierno Constitucional en México. Consecuentemente, fue necesario expedir una Ley que estableciera una contribución especial.

“El 6 de diciembre de 1861, la Secretaría de Hacienda expidió una circular sobre el establecimiento de la Contribución Federal. Cuando iba a someterse el dictamen correspondiente a la deliberación del Congreso, éste había clausurado sus sesiones, pero había revestido poco antes, el Poder Ejecutivo de un poder omnímodo, en uso del cual se estableció la Contribución Federal que marcaría el principio del orden administrativo en el país.

La Ley respectiva se expidió el 16 de diciembre de 1861, fijando la contribución federal a razón de un 25% adicional sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier título o motivo en las Oficinas Federales, en las del Distrito y Territorios y en las particulares de los Estados, incluyendo las municipalidades, quedando únicamente exceptuados de este pago los enteros que no llegaran a 4 reales, las contribuciones de plazas en los mercados, la alcabala de los efectos de primera necesidad que las personas introdujeran en hombros a las poblaciones para venderlas, los peajes, los portes de correo y la compra de papel sellado.

*Esta disposición junto con el Decreto de 17 de julio del mismo año, que establecía que a partir de esa fecha el Gobierno de la Unión percibiría todo el producto líquido de las rentas federales deduciéndose tan sólo los gastos de administración, dejando en suspenso todos los pagos por el término de dos años y suprimiendo todas las facultades y toda intervención de los Gobiernos y de cualesquiera otros funcionarios de los Estados en las Aduanas Marítimas y en las Rentas Federales, que en conjunto habían sido la carroña de la administración de las Rentas Públicas se consideraron como las reformas definitivas en el sistema fiscal que preparaban el camino para la salvación del país”.*³²³

El Presidente Juárez, haciendo uso de las facultades concedidas en la Ley de 11 de diciembre de 1861, en que se otorgó poder al Ejecutivo para que dictara cuantas providencias juzgase convenientes sin más restricciones que las de salvar la independencia o integridad del territorio nacional, procedió a nulificar diversas disposiciones dictadas por los Estados, en materia tributaria, que se juzgaron inconvenientes.

³²² YAÑEZ, Manuel., Op. Cit., pp. 180-181

³²³ Idem, pp. 181-182

Desgraciadamente estas reformas se vieron interrumpidas por la intervención francesa y es hasta 1868 cuando terminada la intervención francesa y el Gobierno Imperial de Maximiliano, que el gobierno nacional se consagró a la reorganización del Gobierno Federal y de la Hacienda Pública.

A continuación, con fecha 30 de enero de 1868 se declara vigente la Ley de Clasificación de Rentas de 12 de Septiembre de 1857.

Así mismo, el 2 de mayo de 1868, el Congreso de la Unión decreta que ningún Estado puede cobrar derechos por el simple tránsito de mercancías, ni imponer, bajo ninguna denominación, a los frutos de otros Estados mayores contribuciones que las que exige para los propios.

El Congreso, al fijar el presupuesto de ingresos 1868 - 1869, suprimió o redujo los impuestos existentes: el real por marco a las platas, el 3% de Minería, el derecho de hipoteca establecido en el Distrito Federal, el de circulación de moneda, el de fortificación en Veracruz, el de traslación de dominio en toda la República, el del Tribunal Mercantil, el de Tabaco, y el Decreto sobre impuestos a la propiedad rústica y sobre fábricas y molinos.

Tratando de salvar la situación el Ministerio de Hacienda gestionó la expedición de la Ley de 20 de mayo de 1868, que señaló cuáles eran las rentas y bienes de la Federación.

Esta Ley, además de enumerar diversos bienes y productos señaló como pertenecientes a la Nación, las siguientes contribuciones:

I. Los derechos de importación facultando a los Ayuntamientos de los Puertos a cobrar un real por bulto con destino a los fondos municipales;

- II. Los derechos de exportación;
- III. Los derechos de amonedación, fundición y ensaye;
- IV. El papel sellado común y para contribución federal;
- V. Los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos análogos;
- VI. Los impuestos establecidos en el Distrito y Territorios federales;
- VII. Los productos de los demás impuestos que conforme a la fracción VII del artículo 71 de la Constitución decretara el Congreso Federal.

"...La presente Ley presentó como característica el que sólo hace alusión a las rentas que se refieren al ámbito exclusivo de la Federación, sin hacer ninguna referencia a las fuentes imputables a los Estados."³²⁴

En ese mismo ordenamiento se derogó la Ley de Clasificación de Rentas de 12 de septiembre de 1857.

"Las Leyes de Clasificación de Rentas, descritas anteriormente, tuvieron vigencia desde 1824 hasta 1868, lapso en el que sólo sufrieron dos períodos de interrupción, el primero de 1835 a 1846 y, otro de 1858. Ambos como resultado de la intervención del sistema central que interrumpió el proceso de un sistema federal.

Un elemento que se presentó en cada una de las diferentes Leyes de Clasificación de Rentas, mismo que debe tenerse en consideración al analizarlas, es el denominado el contingente (sic). Es decir, la obligación que el gobierno federal impuso a los Estados, a través de Decretos autónomos o mediante las mismas Leyes, de aportar una parte de sus ingresos fiscales (Rentas) para el sostenimiento de los gastos generales de la Federación; cuota que se determinó por varias formas (monto definido por una cuota de concurrencia o por una tasa).³²⁵

³²⁴ ORTIZ, Miguel, Op. Cit., p. 19

³²⁵ Idem, p. 19 y 21

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DE FUENTES TRIBUTARIAS EN LAS LEYES CLASIFICADORAS DE RENTAS DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS

FEDERAL	1824	1 835	1846	1847	1857	1868
	Derechos al comercio exterior (importación y exportación); Derecho de internación de los efectos extranjeros; tabaco; pólvora; correos; lotería nacional.; salinas; fincas rústicas y urbanas de la Federación; y el Contingente de los Estados.	Centralización de todas las rentas, conforme el cambio de gobierno.	Derechos comercio exterior (importación y exportación); Derecho al Consumo de artículos extranjeros; acuñación de monedas, tabaco, pólvora, correos, lotería nacional; salinas; papel sellado; bienes nacionales; venta de tierras libres asignadas a la Federación; Contingente de los Estados.	Derechos comercio exterior (importación y exportación); Derecho al Consumo de artículos extranjeros; acuñación y circulación de monedas; tabaco; naipes; oro y plata; salinas; papel sellado; objetos de lujo; fincas rústicas y urbanas; establecimientos industriales; profesiones y ejercicios lucrativos; sueldos y salarios; contingente de los Estados.	Derechos al comercio exterior (importación y exportación); fero; tonelaje; pilotaje; anclaje; mejoras materiales; importación al tabaco extranjero; exportación de madera de construcción y ebanistas; 3% sobre el oro y plata; internación y amortización; pasta y costo de ensaye; circulación de monedas; real de minería; 50% del derecho de traslado de dominio y del derecho de registro; papel sellado; pesca de perla; ballena, nutria, lobo marino y similares; peaje en caminos de la capital de la República a los Estados y puertos; 15% por bienes amortizables; fábricas hilados y de tejido y de papel; 20% de contingente de los Estados. Peajes en caminos interiores; 50% derechos de contraregistro, géneros, frutos y efectos extranjeros; y del de traslación de dominio; derecho fábrica de aguardientes; patente sobre giros mercantiles; objetos de lujo; alcabalas; real por bultos extranjeros; licencias municipales; contribuciones a la propiedad raiz; productos de propios y arrendamiento de bienes municipales; herencias transversales; profesiones y ejercicios lucrativos; mercedes de agua; abastos y mercados; juegos permitidos y diversiones públicas; impuesto a carros, coches y caballos.	Sólo se especificaron las rentas para el gobierno federal.
ESTADOS	Todas las Rentas no asignadas a la Federación.		Derechos de internación (Aduanas Interiores); oro y plata; Consumo de artículos nacionales; Real de minería; Venta de fincas rústicas y urbanas; peaje; herencias; Objetos de lujo; uso de fábricas de hilos de algodón y lana; giros mercantiles establecimientos industriales. Profesiones y ejercicio lucrativo.	Derechos de internación (Aduanas Interiores); Real de minería; consumo de artículos nacionales; ventas de fincas rústicas y urbanas; peaje; Giros mercantiles; herencias transversales; hilados de algodón y lana.		

FUENTE: Ortiz, Miguel, Op. Cit., p. 20

De esta manera, después de triunfo de la República y hasta el último de los periodos del gobierno del General Porfirio Díaz. las principales entradas al erario de los Estados se dividieron en tres grandes bloques:

I. Las alcabalas;

II. La contribución personal o de capitación; y

III. La contribución predial o directa.

Cabe destacar que la reorganización del sistema fiscal fue bastante difícil y compleja, especialmente teniendo en cuenta los muchos años que habían pasado sin contar con un régimen hacendario más o menos coherente y estable.

En los años siguientes destacaría la tesis de Don Ignacio Vallarta en relación con la división de poderes tributarios.

En el amparo promovido por la empresa Fábricas de Hilados y Tejidos en contra de la contribución impuesta en la Ley de Ingresos del 5 de junio de 1879, Ignacio Vallarta sostuvo que la Federación estaba en libertad de establecer los impuestos que estimase necesarios, sin estar limitada sólo a los impuestos de exportación e importación, porque de otra manera carecería de sentido que otra disposición señalara su poder para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y, por otra parte, la clasificación de rentas fue desechada por el Constituyente.

**... los Estados no pueden establecer derechos de puerto, ni sobre las importaciones o exportaciones, ni acuñar moneda, ni emitir papel sellado; pero con excepción de esos impuestos exclusivos de la Federación y de la alcabala prohibida por ésta y para aquéllos, pueden decretar cuantos crea convenientes sobre todos los valores que existan dentro de su territorio y que constituyen su riqueza, sin excluir los que representan las cosas importadas después de la importación... La Federación, a su vez, no puede ocupar ni disponer de las rentas de los Estados, ni impedir la*

*recaudación de las contribuciones de éstos, porque esto infringe el artículo 40 de la Constitución... Las facultades del Congreso federal y de las legislaturas de los Estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas, es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga aun sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravado por el Estado. Fuera de esta última conclusión, sostenida fuertemente por los textos constitucionales que he analizado, ninguna otra doctrina es posible en nuestras instituciones, que no sea subversiva del equilibrio en que deben mantenerse la soberanía nacional y local.*³²⁶

Con el establecimiento de la Contribución Federal se inicia la "Época de Consolidación del Erario Federal".

"Al señalar la Ley de 30 de mayo de 1868 cuáles eran las rentas y bienes de la Federación, omitió hablar del derecho de consumo, como lo habían hecho las leyes anteriores, al clasificar las rentas de los Estados y las Federales y esta omisión dio origen a que la mercancía extranjera fuera gravándose por las localidades.

El Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1º de enero de 1872, prohibió a los Estados en algunos de sus artículos gravar con cualquier impuesto las mercancías extranjeras, pero esta prohibición fue derogada por la Ley de 31 de mayo de 1872, la cual estableció un derecho de 6% de consumo para el Distrito Federal.

El robustecimiento de la Hacienda Federal se acentuó con el establecimiento de la Ley del Timbre de 31 de diciembre de 1871, que aunque diferida varias veces en su aplicación se consolida con las distintas leyes de 1o. de diciembre de 1874, 20 de marzo de 1876 y 15 de septiembre de 1880.

*La renta interior del timbre se creó el 8 de enero de 1885 y continuó ampliándose sucesivamente, expidiéndose la nueva Ley de 31 de marzo de 1887, que no era ya un impuesto único sobre una sola materia, sino una serie de impuestos abarcando casi todas las materias imposibles.*³²⁷

Finalmente, la Constitución de 1857 fue reformada en materia tributaria en múltiples ocasiones, como a continuación se indica:

I. El 24 de enero de 1861 se reforma el artículo 124 para modificar la fecha en que quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores al 1o. de enero de 1862.

II. El 14 de abril de 1862 se reforma el artículo 124 para restablecer las alcabalas.

³²⁶ VALLARTA, Ignacio Luis. Obras Completas., México, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1984, Tomo II, p. 54.

III. El 13 de noviembre de 1874 se modifica el artículo 72 para distribuir algunos poderes del Congreso entre las cámaras de diputados (examinar la cuenta anual, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél) y senadores (ratificar los nombramientos que haga el Presidente de los empleados superiores de hacienda), mediante la creación de dos apartados, A y B respectivamente.

IV. El 17 de mayo de 1882 se reforma nuevamente el artículo 124 para abolir otra vez las alcabalas y aduanas interiores a partir del 1o. de diciembre de 1884.

V. El 26 de noviembre de 1884 se vuelve a reformar el artículo 124 para prorrogar la abolición de las alcabalas y aduanas interiores al 1o. de diciembre de 1886.

VI. El 22 de noviembre de 1886 se reforma de nueva cuenta el artículo 124 para establecer lo siguiente:

“Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado.

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

³²⁷ YAÑEZ Ruiz, Manuel., *Op. Cit.*, pp. 186-187

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les ha consentido por Ley Federal."

VII. El 1o. de mayo de 1896 se reformó el artículo 111 para establecer las siguientes prohibiciones a los Estados:

a) Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio;

b) ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

c) gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía; y

d) expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Asimismo, se modificó el artículo 124 para quedar como sigue:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111".

VIII. Finalmente, el 10 de junio de 1898 se reformó el artículo 31 para recorrer de la fracción II a la III, la obligación de todo mexicano de contribuir para los gastos públicos.

En opinión de Marcello Carmagnani, la Constitución de una esfera independiente y propia del Ejecutivo federal condujo a la progresiva confiscación de la política de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, impidiendo que el Congreso pudiera continuar su función de definir y controlar el presupuesto federal. De tal suerte que, a partir de 1894 los diferentes grupos comienzan a negociar directamente con el Ministro de Hacienda, provocando la marginación de los intereses de los estados, una mayor concentración del gasto público en las obras de la capital y una expansión del gasto a favor del Distrito Federal.

"Las nuevas prácticas conciliatorias a nivel político-financiero terminaron no sólo por privar al Congreso de una de sus competencias más significativas (definir la política de presupuesto), sino también por privar a los estados, en especial a los más débiles, de poder influir en el gasto federal y, por lo tanto, en la variable económica a partir de la política. La verticalización de las decisiones político-financieras terminó entonces por destruir la tendencia redistributiva que se había desarrollado con especial fuerza a partir del decenio de 1870, y que había permitido una coparticipación entre federación y estados de los beneficios derivados del crecimiento económico. De allí que se pueda decir que la liquidación de la política redistributiva terminó por reforzar la escisión que se daba a nivel político-institucional entre federación y estados".³²⁸

1.7 La Constitución de 1917.

A la culminación de la etapa armada de la revolución de 1910-1917, la Constitución de 1917 tampoco hizo una discriminación de campos impositivos.

Dentro de los poderes del Congreso, la fracción VII del artículo 73, establece la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Asimismo, la fracción IX le facultaba para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Por otra parte, dentro de las prohibiciones absolutas a los Estados, el artículo 117 estableció lo siguiente:

"Artículo 117. - Los Estados no pueden, en ningún caso:

³²⁸ CARMAGNANI, Marcello., Op. Cit., pp. 173-174.

I a II... ;

III... emitir,... estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII...

Así mismo, el artículo 118, el cual nunca ha sido reformado, estableció lo siguiente:

"Tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II a III..."

De igual manera, el artículo 124, cuyo antecedente corresponde al artículo 117 de la Carta de 1857 estableció:

"Las Facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Además, el artículo 131 señalaba:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o que se exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el

Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

En 1918, el Gobierno Federal invitó a algunos especialistas americanos en finanzas para estudiar el problema fiscal mexicano especialmente al profesor Dr. Harry Alfred D. Chandley; como resultado de estos trabajos se presentó un estudio del mismo profesor con prólogo de E.R.A. Seligmen.

En el prólogo del profesor Seligmen se estima que todos los problemas de la reforma impositiva deben ser considerados desde tres puntos de vista: el administrativo, el político y el económico. La clave de la reforma administrativa era la simplicidad, la de la reforma política es la armonía y la de la reforma económica, la equidad.

Este estudio influyó definitivamente en la política hacendaria que siguió el Gobierno federal en los años subsecuentes.³²⁹

Mención especial merece el sistema de ir separado de la Ley del Timbre muchos capítulos de gravamen, convirtiéndolos en impuestos especiales. Se inicia este sistema con la expedición del Decreto de mayo de 1922, que modificó el Impuesto Especial del Timbre sobre el Petróleo de Producción Nacional, seguido del Decreto de 13 de diciembre de 1922, fijando los impuestos a la producción del petróleo crudo y sus derivados.

En la adición de este último Decreto ya figura el artículo 12 estableciendo que del producto del impuesto se aplicaría un 5% a los Estados, tomando en cuenta la ubicación de los pozos cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados.

Con este Decreto se inicia también el principio de conceder participaciones a los Estados en los impuestos federales que se establecieren.

³²⁹ YAÑEZ, Manuel., *Op. Cit.*, pp. 202-203

Al año siguiente, el 24 de enero de 1923, se expidió Decreto adicionando la Ley de Impuestos a la Minería de 27 de junio de 1919, estableciendo que el importe del impuesto progresivo sobre el normal de dos pesos por tercio anual y por pertenencia, se aplicaría a los municipios, secciones municipales y comisarías donde se encontraran ubicados los fundos mineros que causaran el impuesto, destinándose exclusivamente para dotación de aguas, apertura y conservación de caminos vecinales y de escuelas de los lugares citados. Los fondos colectados serían administrados por los ayuntamientos.

En la Ley de Ingresos Federales para 1924, se hacía figurar entre el ramo de impuestos destinados al servicio de la deuda pública, el impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos y sobre utilidades de sociedades y empresas.

"A fin de evitar que los Estados de la República establecieran impuestos sobre la Renta, desorganizando así la economía nacional, se apresuró en 1924 la publicación de la Ley sobre Sueldos, Salarios y Emolumentos, y para colocar ante ellos una barrera mejor, se concedió a Estados y Municipios una participación de 10% en el rendimiento del impuesto. La Ley de 18 de marzo de 1925 señaló como condición para que se aplicara la participación a los Estados y Municipios, que ni por unos ni otros gravarán las mismas fuentes de ingresos a que ella se refería, o que, de estar gravadas esas fuentes, se redujeran las cuotas de tal manera que el producto de dichos gravámenes disminuyera en una cantidad aproximadamente igual al 10% que se les concedía.

Tal disposición hubo de ser derogada, y lo fue por la Ley de Ingresos del Erario Federal para 1926, en vista de las dificultades que ofrecía la determinación de lo que a cada Estado o Municipio correspondía en todos aquellos actos que, como los gravados por las dos primeras cédulas, no tienen necesariamente su completa realización en una circunscripción territorial reducida, sino que su base de tributación es de las más amplias, rebasando frecuentemente los límites de un municipio o de un Estado. Además, diversos Gobiernos locales se apresuraron a pedir la cantidad que les correspondiera de participación en el impuesto, muchos de ellos sin haber ajustado su sistema fiscal a las condiciones requeridas para ello, y esta circunstancia dificultaba grandemente una solución apegada a la justicia".³³⁰

En la Ley de Ingresos para 1925, se modificó este sistema y se destinó el 40% del producto del impuesto sobre propiedad minera a los municipios donde se encontraran ubicados los fundos. Asimismo, la Ley de 28 de julio de 1926, que

³³⁰ Idem, pp 205-207.

estableció los nuevos impuestos a la minería mantuvo la participación municipal en el 40%.

Por otra parte, los Estados tenían derecho a una participación en forma de una cuota adicional a razón del 2% sobre el valor del oro y la plata y del 50% de la cuota establecida por la tarifa para los demás metales. Los Estados cobraban directamente de los productores las cuotas adicionales, quedándoles prohibido establecer impuestos locales.

Por esta misma época, al establecer un impuesto único sobre la industria henequera, que se pagaría sobre la fibra que se exportare, según el precio que alcanzare en los muelles de los puertos de embarque, se aplicó a los Estados de Yucatán y Campeche, principales productores, una tercera parte del impuesto en proporción a la producción de henequén habida en cada Estado, siempre que no se gravara por esas entidades o por sus municipios la industria henequera, la fibra y los puertos donde se produjera.

1.7.1 La Primera Convención Nacional Fiscal.

Durante la presidencia del General Plutarco Elías Calles, el gobierno federal convocó a los Estados una Convención Nacional Fiscal, a la postre la Primera, con objeto de estudiar la forma de delimitar los campos impositivos entre la Federación y las Entidades Federativas.³³¹

La Convención inició el 10 de agosto de 1925 y dentro de sus conclusiones estableció entre otras, las siguientes recomendaciones:

- I. La adición del artículo 131 constitucional a fin de que cada cuatro años o antes de estimarlo necesario la mayoría de los Estados o el Ejecutivo Federal,

³³¹ FLORES Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas, México, 7ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., pp. 374-375

se reuniera en la capital una Convención encargada de proponer los impuestos para toda la República, de uniformar los sistemas impositivos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

II. La adición de la fracción III del artículo 117 constitucional para que el Gobierno Federal proporcionase a los Gobiernos Locales y Municipales estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio a fin de que tales estampillas se empleasen en el cobro de la participación que dichas Entidades tuvieran respecto de los impuestos federales.

III. Organizar un cuerpo consultivo fiscal.

IV. Debe ser facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales.

V. Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales deben participar únicamente en el establecimiento del coeficiente y de tasas, y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales deben participar, además, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad.

VI. El impuesto sobre sucesiones y donaciones debe ser establecido por las autoridades municipales, con una participación para los Estados.

VII. La uniformidad recomendada para los impuestos especiales deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convención por los Estados y la Federación.

VIII. Cuando un impuesto federal deba ser establecido por la Federación o por alguno de los Estados, su administración quedará confiada a juntas mixtas.

IX. En los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro deberá efectuarse mediante el uso de estampillas reselladas.

X. Que el Gobierno Federal amplíe el impuesto sobre la renta estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para sustituir el gravamen sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, excluido del impuesto sobre la propiedad territorial. Este tributo debería corresponder a los Estados.

XI. Que la Federación no distraiga sus ingresos en subvenciones a los Estados o en servicios exclusivamente locales.

XII. Los ingresos municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.

Como resultado, la Secretaría de Hacienda envió los acuerdos de la Convención al Congreso de la Unión como un proyecto de reformas constitucionales que no fueron considerados por éste, pero la reforma fiscal continuó.

"En los años de 1925, 1926 y 1927, el Ejecutivo Federal presentó iniciativas que fueron aprobadas por el Congreso derogando la contribución federal en los impuestos establecidos por los Estados y Municipios, cuyo producto se destinará a la construcción de mejoras materiales, y el 18 de abril de 1926 se expidió decreto reformando la Ley del Timbre, declarando que no causaban la contribución federal los enteros que se hicieran a los Gobiernos de los Estados como pago de los impuestos decretados sobre hilados y tejidos, elaboración de tabacos y alcoholes, cerveza, pulque y similares, propiedad minera y producción y explotación de minerales y sobre haciendas de beneficio, extendiéndose la exención de este gravamen también a los impuestos municipales, tomando en consideración que había impuestos federales sobre estas materias y que la contribución federal implicaba un doble cobro.

En la Ley de Ingreso del Erario federal para 1929, en el artículo 14 se reduce la contribución federal del 25% al 20% y se faculta al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Hacienda para que a petición de los Gobiernos de los Estados y de los municipios se exceptuara de la contribución federal sus impuestos, multas o donaciones de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expidiera la Secretaría de Hacienda y haciendo una liquidación con las entidades interesadas.

Al mismo tiempo se suprimían las exenciones que se habían decretado en los años de 1925 y 1926 para que la contribución Federal recayera sobre todos los enteros y presentar así un aspecto más atractivo a las entidades que se coordinaren".³³²

De igual manera, en la Ley de Ingresos de 1932, se fijó una participación en las ventas de gasolina que se efectuaran dentro de sus territorios y en la Ley sobre Consumo de Gasolina de 29 de diciembre de 1932, se fijó una cuota adicional para las entidades con relación al consumo. Esta participación se concedía a las entidades que no gravaran la producción, introducción, distribución, venta o consumo de gasolina; capitales invertidos en los fines señalados, ni los dividendos o utilidades que reportaran las empresas petroleras, ni la expedición o emisión de títulos acciones u obligaciones. Tampoco podían gravar la circulación de vehículos de motor y solo podrían gravar el registro de ellos con una cuota de "derechos".

Así mismo, la Ley Federal de 29 de diciembre de 1931 al establecer el Impuesto sobre Producción de Energía Eléctrica, facultó a los Estados a cobrar una cuota por la de energía eléctrica que se consumiera dentro de su jurisdicción, pero en la Ley de 29 de diciembre de 1932, se cambió el sistema distribuyéndose el producto de este impuesto federal en una proporción de 60% para la Federación y de 40% para los Estados.

En materia de cerveza, el 13 de enero de 1928, el Congreso de la Unión, expidió Decreto estableciendo un impuesto adicional sobre la producción de cerveza que debería ser pagado por los fabricantes de este artículo. El rendimiento del impuesto se aplicaba a los Estados, Territorios y Distrito federal, quienes lo cobrarían directamente a los contribuyentes.

Este impuesto se cobraría siempre que las entidades no gravaran la producción o la venta de primera mano con otra clase de impuestos.

1.7.2 La Segunda Convención Nacional Fiscal.

En 1932 se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal³³³, cuya finalidad implicaba la revisión de las conclusiones de la Primera Convención, estudiar la delimitación de los campos impositivos, y la determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de su coordinación con el sistema federal, entre otros, la cual tuvo verificativo del 20 de febrero al 11 de marzo de ese año.

La Convención, llegó entre otras, a las siguientes conclusiones:

I. El establecimiento de la Convención Nacional Fiscal, como organismo de coordinación y consulta obligatorias en materia impositiva.

II. Reconocer en la Ley el principio de evitar la doble o múltiple imposición.

III. El principio de que la determinación, administración y recaudación de cada tributo debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponda el aprovechamiento del gravamen.

IV. Reconocer como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, con exención de los bienes del dominio de dominio público o de uso común y los destinados a servicios públicos; los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía a que se refiere la Ley General de Vías de Comunicación; y las propiedades de la beneficencia pública o privada.

³³² YAÑEZ, Manuel, Op. Cit., pp. 215-216

V. Establecer el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y reconocer el derecho de los Estados a cobrar el impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las substancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.

VI. Atribuir privativamente a las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción.

VII. Consagrar el derecho exclusivo de los Estados para establecer y percibir las tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre concesiones que otorguen dentro de su competencia.

VIII. Conferir a la Federación poder exclusivo sobre el comercio exterior; sobre la renta; sobre la producción o explotación de los recursos naturales del dominio directo de la Nación, en términos del artículo 27 constitucional; sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición; y sobre servicios públicos y concesiones federales.

IX. Facultar a los Estados para legislar, uniformemente en todo el país, en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo una participación uniforme para la Federación y su intervención en la determinación de las tarifas y bases generales.

X. En materia de imposición al comercio y la industria se proponía que la legislación la expidiera el Congreso de la Unión, la determinación se hiciera por Juntas Mixtas, la recaudación se otorgase a los Estados y su rendimiento se distribuyese entre la Federación, los Estados y Municipios en la proporción que las partes acuerden.

³³³ FLORES, Ernesto, *Op. Cit.*, pp. 377-378

XI. Consagrar el derecho de los Estados y Municipios a participar de los rendimientos de los impuestos federales en materia de renta, recursos naturales e industria.

XII. Proscribir los impuestos sobre productos agropecuarios, con excepción del caso de Yucatán.

XIII. Desaparición de las contribuciones federales para la mejor organización fiscal del país.

XIV. Reconocer el carácter transitorio de la organización fiscal del país, en tanto se implanta otra.

“Los acuerdos de la Segunda Convención Nacional Fiscal no se han realizado plenamente, pero han tenido mejor suerte que los de la Primera. Se sometió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que no ha sido tomado en consideración, pero sí puede observarse que la reforma hecha a la fracción XXIX del artículo 73 es una reproducción del párrafo VI de la conclusión tercera... (Ver numeral VIII).

Se sometió a la aprobación de las legislaturas de los Estados un proyecto de Ley de Impuestos sobre Herencias y Legados y otro sobre Donaciones y una mayoría los aceptó siendo expedidos como leyes; a dicho proyecto corresponde la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal de 6 de marzo de 1934 y 25 de abril de 1934, respectivamente.

Puede también observarse una política tendiente a suprimir diversos gravámenes locales, haciéndolos federales y concediendo en su rendimiento una participación a los Estados...³³⁴

En este último aspecto, la citada fracción XXIX del artículo 73 constitucional estableció participaciones para los Estados y Municipios. Asimismo, también en algunos impuestos locales se estableció una participación para la Federación, tal y como ocurría en materia del impuesto sobre legados y donaciones, según los incisos 6 y 7 de la fracción XVI del artículo 1o. de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

³³⁴ Idem, p. 381

Al suprimirse totalmente las exenciones de la contribución federal en la Ley de Ingresos de 1934, se agravó la situación al restablecerla en las entidades exentas a razón de un 5%, disminuyendo la cuota de la contribución federal de los Estados no exentos a sólo el 15%. Esto resultó una desigualdad, porque los causantes de los Estados exentos que habían resentido el aumento de sus tributos en un tanto igual a la exención de la contribución federal, tuvieron que pagar el recargo del 5%. Esta situación subsistió hasta la expedición de la Ley de Ingresos de 1948 en que se suprimió totalmente. Al mismo tiempo se fijaban participaciones a los Estados.

"En la Ley de Ingresos del Erario Federal para 1928, en los artículos 12, 13 y 14 se establecía las siguientes participaciones.

a) *2% adicional sobre el monto de los impuestos a la importación y a la exportación cuyo producto se aplicaba como subsidio otorgado por la Federación a los municipios donde se encontraban ubicadas las Aduanas Marítimas y Fronterizas por donde hubieran entrado al país o salido de él las mercancías gravadas. Los productos de este gravamen deberían ser administrados por una Junta formada por el Administrador de Aduana, el presidente Municipal o Presidente de la Junta de Administración Civil, un propietario de fincas urbanas y un comerciante.*

b) *Los Estados y Municipios disfrutaban de un subsidio o participación fijado en la Ley sobre los pozos petrolíferos o fundos mineros que hubieren dentro de su territorio.*

c) *Los Estados y Municipios participaban de un 30% repartible por partes iguales del producto del impuesto que la Federación recaudara por la explotación de bosques de propiedad nacional.*"³³⁵

1.7.3 La Tercera Convención Nacional Fiscal.

Con fecha 28 de febrero de 1947, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, dirigió un oficio a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) para solicitarle se convocara a una Convención Nacional de Causantes³³⁶, con el fin de que los diversos sectores de la producción

³³⁵ YAÑEZ, Manuel., Op. Cit., pp. 217-218

³³⁶ FLORES, Ernesto, Op. Cit., p. 382

manifestaran su opinión en relación con la legislación tributaria, la cuál se inició el 11 de noviembre de 1947.

La Convención concluyó que sólo hay dos maneras de evitar la concurrencia de impuestos entre las Entidades públicas, a saber:

a) La Constitución como norma fundamental a la que debe sujetarse toda actividad legislativa, federal, local y municipal, debe delimitar los campos impositivos de cada uno de los tres órdenes de gobierno.

b) Sobre una planeación técnico-tributaria basada en las necesidades financieras de cada uno de los ámbitos de gobierno antes señalados y considerando los mejores procedimientos para la determinación, recaudación y control de tributos, se deben celebrar acuerdos entre la Federación y las Entidades Federativas a fin de establecer la competencia impositiva de cada una de ellas.

En cuanto al segundo procedimiento se indicaba que presentaba el inconveniente de que la suscripción y cumplimiento de los acuerdos quedaba a la voluntad de las partes ya que no existían los medios para obligar en forma coactiva a su cumplimiento, por lo que la conclusión lógica era que las propias conclusiones de la Convención se incorporaran a la Constitución, facultando con ello a los particulares para exigir su cumplimiento a través de la vía de amparo.

Para tal efecto, se propuso la siguiente delimitación del poder tributario:

Para la Federación:

a) Impuestos sobre la renta.

b) Contribuciones sobre la producción o explotación de recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.

c) Contribuciones sobre la industria cuando ésta requiera formas especiales de imposición.

d) Contribuciones sobre servicios públicos y concesiones federales.

e) Facultad de legislar sobre el Impuesto General al Comercio y a la Industria, con rendimiento para los Estados y participación para la Federación.

Para las Entidades Federativas:

a) Contribuciones sobre la propiedad rústica

b) Contribuciones sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción.

c) Contribuciones sobre servicios públicos locales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

d) Participaciones en contribuciones federales.

Para los Municipios:

a) Contribuciones sobre la propiedad urbana.

b) Contribuciones sobre espectáculos públicos.

c) Derechos por servicios públicos municipales

d) Participaciones en contribuciones estatales y federales.

En ese mismo año³³⁷, la Secretaría de Hacienda envió un oficio a la Convención de Causantes donde se cuestionaba acerca de la posibilidad establecer un impuesto sobre ingresos mercantiles que sustituyera algunos aspectos de la Ley del Timbre y los impuestos locales sobre el comercio, a lo cuál, la Convención manifestó, en principio, su conformidad.

De ahí surgió en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la cuál estableció una tasa Federal del 1.8% y una sobretasa local del 1.2% para los Estados que se adhirieran al Sistema de Coordinación Fiscal, derogando con ello sus impuestos locales al comercio y a la industria. Asimismo, la Ley fue obligatoria para el Distrito Federal y los Territorios Federales.

La Ley preveía la administración del impuesto ya fuera por parte de la Federación o de los propios Estados, según se señalara en el convenio respectivo.

Sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados, el último de los cuáles, Guerrero, celebró el convenio en 1957. Los más importantes Estados, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para el año de 1970. En ese año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al Distrito Federal) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

³³⁷ YAÑEZ, Manuel. Op. Cit., p. 265 y SS

1.7.4 Reformas a la Constitución de 1917 en materia Fiscal.

En materia tributaria, el artículo 73 constitucional ha tenido las siguientes modificaciones:

A. El 18 de enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 para otorgar poder al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, señalándose que:

"... en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participaran los Estados y los municipios en la proporción que las autoridades Federales y locales respectivas acuerden."

B. El 24 de octubre de 1942, se publicó una reforma a la fracción XXIX del artículo 73 concediendo poderes al Congreso de la Unión para establecer contribuciones en las siguientes materias:

I. Sobre el comercio exterior;

II. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

III. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

IV. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;

V. Especiales:

a) Sobre energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal.

g) Sobre producción y consumo de cerveza.

Al efecto, las Entidades Federativas participarían en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determinase. Las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios, por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En ese mismo Decreto, se adicionó la fracción IX del artículo 117 para establecer dentro de las prohibiciones a los Estados, la de "gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

En realidad, se reconocía el poder de los Estados para gravar esta fuente, con la limitante de que éstos no podrían hacerlo sin el consentimiento del Congreso Federal.

La enumeración de referencia no significó ningún cambio en el sistema constitucional que establecía la libertad de la Federación para establecer los impuestos que se considerasen necesarios,

"... porque para cambiar el sistema hubiera sido necesario modificar los artículos 73 fracción VII, que faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y el 74, fracción IV, que al hablar de las facultades de la Cámara de Diputados señala la de discutir primero las contribuciones que a su juicio

*deben decretarse para cubrir el presupuesto; mientras estos preceptos subsistan habrá que reconocer la facultad ilimitada de la Federación para establecer los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto.*³³⁸

La reforma sólo significa que los gravámenes que se enumeran son de la competencia exclusiva de la Federación y que en esas materias no puede admitirse concurrencia de los Estados, de donde se puede concluir que el sistema constitucional no ha sufrido en esencia reformas, sino sólo una ampliación de los impuestos exclusivos de la Federación.

C. El artículo 115 fue reformado el 3 de febrero de 1983 para establecer que los municipios percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y las leyes federales no podrán limitar esta fuente de ingresos. Esta disposición será comentada con mayor amplitud en el punto 2.5 del presente capítulo.

D. El artículo 131 ha sido reformado en dos ocasiones: el 28 de marzo de 1951 para adicionar un segundo párrafo, donde se establece que:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país."

Y el 8 de octubre de 1974 para otorgar al Ejecutivo Federal poder para reglamentar, en todo tiempo, por motivos de seguridad o de policía, la circulación al interior de la República de toda clase de efectos.

³³⁸ FLORES, Ernesto., Op. Cit., p. 370

2. Los Poderes Expresos.

2.1. De la Federación.

El Sistema Constitucional Mexicano no establece claramente un sistema de distribución de competencias en materia tributaria.

En primer lugar, la fracción IV del artículo 31 de nuestra carta fundamental establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de los tres ordenes de gobierno.

**Artículo 31.- son obligaciones de los mexicanos:*

I a III...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.³³⁹

En segundo lugar, el artículo 73, en su fracción VII, otorga poder al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y, en la fracción XXXIX-A para establecer contribuciones especiales.

**Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

I a VI...

VII a XXVIII...

XXIX-A. Para establecer contribuciones.

1º. Sobre el comercio exterior;

2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º. Y 5º. del artículo 27;

3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º. Especiales sobre:

³³⁹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 117ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, pp. 38-39

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

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

*.XXIX-B a .XXX...*³⁴⁰

En tercer lugar, los artículos 117 y 118 establecen algunas limitaciones absolutas y relativas respectivamente, al poder fiscal de las entidades federativas, situación que interpretada a *contrario sensu* reconoce algunos poderes para la Federación.

‘Artículo 117.- Los Estados no pueden en ningún caso:

i a III...

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII...

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

³⁴⁰ Idem, pp. 61-65

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II a III...³⁴¹

En cuarto lugar, el artículo 131 otorga a la Federación poderes fiscales exclusivos en materia de comercio exterior.

**Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.*

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.³⁴²

Al respecto, nuestro máximo tribunal ha expresado lo siguiente:

**ADQUISICION DE INMUEBLES, IMPUESTO SOBRE. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECERLO. La complejidad del sistema competencial adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica, por una parte, que en su artículo 73, fracción XXIX, atribuya expresamente a la Federación la facultad de imponer contribuciones sobre determinadas materias, entendiéndose que prohíbe tácitamente a las autoridades locales gravar los rubros que señala el precepto, como son comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito, servicios públicos concesionales (sic), etcétera; por otra parte, en el artículo 117, fracciones IV a VII, prohíbe expresamente a los estados gravar determinadas materias, como la entrada a su territorio o salida de él, de mercancías nacionales o extranjeras, y en el 118 impide en principio, salvo el consentimiento del Congreso de la Unión, que las entidades federativas puedan imponer tributos sobre ciertas materias, como importaciones y exportaciones; finalmente, en sus artículos 73, fracción VII, y 124, establece competencia concurrente entre la Federación y los estados para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, principio que opera respecto de la mayor parte de las materias, esto es, las no mencionadas específicamente como reservadas para algún fuero. Consecuentemente, el Congreso de la Unión tiene atribuciones para gravar la adquisición de inmuebles en los términos*

³⁴¹ Idem, pp. 113-115

³⁴² Idem, p. 141

del artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁴³

"AUTOMOVILES, IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION PARA DECRETARLO. El Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir leyes que establezcan impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, por lo que la ley relativa no adolece de vicios de inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a). concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b). limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y c). restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). (Compilación de Jurisprudencia de 1954, Tesis Jurisprudencial no. 557). Por otra parte, los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, de donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella, es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las Entidades Federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de crédito y sociedad de seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fósforos, etc. Concluido que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es posible admitir que exista ni inconstitucionalidad ni invasión en las esferas de las Entidades Federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo, sobre tenencia o uso de automóviles."³⁴⁴

³⁴³ Séptima Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 217-218 Primera Parte, p. 9. Amparo en revisión 1559/83. Ana María Mantilla Caballero, 23 de junio de 1987. Mayoría de 18 votos. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez, quien votó por el sobreseimiento. Ponente: Juan Díaz Romero.

³⁴⁴ Séptima Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 60 Primera Parte, p. 88. Volúmen 11, p. 24. Amparo en revisión 4081/63. Industria Embotelladora de Campeche, S.A., 4 de noviembre de 1969. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Rafael Villegas. Volumen 12, p. 23. Amparo en revisión 4371/64. Compañía Mexicana de Aviación, S.A. 15 de julio de 1969. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Ernesto Solís López. Volumen 44, p. 14. Amparo en revisión 7056/63. Trinidad Díaz González. 1º de agosto de 1972. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra. Volumen 44, p. 14. Amparo en revisión 3498/63. Rodolfo Cruz Miramontes y coags. (Acums.). 1º de agosto de 1972. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra. Volumen 56, p. 14. Amparo en revisión 3812/72. Roberto Vaquera Chávez y coags. 9 de agosto de 1973. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Eucherio Guerrero López.

"AUTOMOVILES, IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE. FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNION PARA DECRETARLO. El Congreso de la Unión tiene facultades para decretar impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con lo previsto en los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución Federal; no puede admitirse que carece de ellas porque ese renglón impositivo no esté mencionado en el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución citada, pues esta disposición únicamente precisa fuentes tributarias de la competencia de la Federación, con exclusión de la de los Estados, pero sin limitar a sólo ellas las facultades de establecer contribuciones que confieren los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII. En consecuencia, es constitucional la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de automóviles expedidas por el Congreso de la Unión."³⁴⁵

"CONGRESO DE LA UNION, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PUBLICO. Es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del artículo 73, sino con la II del artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la República, que limita las facultades impositivas de los estados, pero no las del Congreso de la Unión."³⁴⁶

"IMPUESTOS. FACULTADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS. Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por sus leyes locales. En cambio, a los Estados si les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución. Y en cuanto a las fuentes gravables a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73, se ha entendido que se trata de impuestos que sólo puede imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados tienen derecho a participar en la proporción que dicho Congreso fije. Siendo de notarse que el hecho

³⁴⁵ Séptima Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 12 Primera Parte, p. 23. Amparo en revisión 4371/64. Compañía Mexicana de Aviación, S.A. 15 de julio de 1969. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Ernesto Solís López. Volumen 11, p. 24. Amparo en revisión 4081/63. Industria Embotelladora de Campeche, S.A. 4 de noviembre de 1969. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

³⁴⁶ Séptima Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 26 Primera Parte, p. 35. Amparo en revisión 8420/63. Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. 2 de febrero de 1971. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.

de que en ese Congreso estén representadas todas las entidades federativas puede, teóricamente, nivelar los intereses de la Federación y de los Estados.³⁴⁷

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c), restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118).³⁴⁸

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a), concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII y 124); b), limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c), restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).³⁴⁹

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que la Federación cuenta con los poderes fiscales siguientes:

a) En general cuenta con poderes fiscales ilimitados en virtud de la amplia concurrencia señalada en el artículo 31 fracción IV en relación con el artículo 73 fracción II de la Constitución, con la salvedad de lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 Constitucional en materia municipal;

b) En lo específico, cuenta con poderes fiscales en las siguientes materias:

³⁴⁷ Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 103-108 Sexta Parte, p. 113. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 334/77. Manuel de la Garza Santo. 3 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

³⁴⁸ Sexta Época. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CV Primera Parte, p. 112. Amparo en revisión 1568/65. Lucía Margarita Mantilla de Krause. 29 de marzo de 1966. Unanimidad de 16 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

³⁴⁹ Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXI, p. 110. Amparo Administrativo en revisión 346/54. Sindicato de Trabajadores de la Construcción, Excavación, etc., de la República Mexicana. 1º de julio de 1954. 5 votos.

i) Comercio exterior; recursos naturales propiedad de la nación; instituciones de crédito y de seguros; servicios públicos concesionados;

ii) Contribuciones especiales sobre energía eléctrica; tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel; forestal; y cerveza, con la participación a las entidades federativas y municipios que señala la legislación secundaria (artículo 73, fracción XXIX-A Constitucional);

iii) Tránsito de personas o cosas; comercio exterior; circulación y consumo de efectos; cuotas compensatorias y tabaco en rama (artículo 117, fracciones IV al VII y IX Constitucional);

iv) Derechos de tonelaje; derechos de puerto; y comercio exterior (artículo 118 fracción I Constitucional);

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones 9IV, V, VI y VII, y 118)."³⁵⁰

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)."³⁵¹

³⁵⁰ Sexta Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CV, Primera Parte, p. 112. Amparo en revisión 1568/65. Lucía Margarita Mantilla de Krauze, 29 de marzo de 1966. Unanimidad de 16 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

³⁵¹ Quinta Epoca. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXI, p. 110. Amparo Administrativo en Revisión 346/54. Sind. De Trabajadores de la Construcción, Excavación, etc., de la Rep. Mexicana. 1º de julio de 1954. 5 Votos.

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuesto, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y, c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, 118)."³⁵²

v) Comercio exterior (artículo 131 Constitucional).

De acuerdo con ello, actualmente existen los siguientes tributos federales:

- I. Impuesto sobre la Renta (ISR);
- II. Impuesto al Activo (IA);
- III. Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- IV. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS);
- V. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ITUV);
- VI. Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN);
- VII. Impuesto sobre Servicios expresamente declarados de Interés Público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación (ISIP);
- VIII. Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP);
- IX. Impuestos al Comercio Exterior (a la importación y a la exportación (ICE).

³⁵² Quinta Epoca. Segunda Sala. Apéndice de 1854. Tesis 557, p. 1026. 310/953/2ª. Constituciones Alpha, S.A. y coags. 3 de junio de 1954. Este asunto no coincide con el Tomo respectivo del Semanario Judicial de la Federación. 346/954/2ª. Sindicato de Trabajadores de la Concepción, Excavación, etc. de la República Mexicana y coags. 1 de julio de 1954. Este asunto no coincide con el Tomo respectivo del Semanario Judicial de la Federación. 4828/953/2ª. Fernando Rangel y coags. 5 de julio de 1954. Este asunto no coincide con el Tomo respectivo del Semanario Judicial de la Federación. 5383/950/2ª. Guzmán René y coags. 16 de agosto de 1954. Este asunto no coincide con el Tomo respectivo del Semanario Judicial de la Federación. 2736/953/2ª. Reynaldo Schega y coags. (acumulados). 27 de agosto de 1954. Este asunto no coincide con el Tomo respectivo del Semanario Judicial de la Federación.

2.2. Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.

La única limitación expresa a las facultades tributarias de la Federación la encontramos en la fracción IV del artículo 115 constitucional:

"Las Leyes Federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los inciso a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes Locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones..."

Por lo demás, como veremos en el apartado correspondiente a las facultades concurrentes (numeral 4 del presente capítulo), no existen otras limitaciones expresas ni de ninguna otra clase a la potestad tributaria de la Federación.

Al respecto, nuestro máximo tribunal ha señalado lo siguiente:

"CONGRESO DE LA UNION, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PUBLICO. Es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del artículo 73, sino con la II del artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la República, que limita las facultades impositivas de los estados, pero no las del Congreso de la Unión."³⁵³

"IMPUESTOS. FACULTADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS. Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas

³⁵³ Séptima Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 26 Primera Parte, p. 35. Amparo en revisión 8420/63. Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. 2 de febrero de 1971. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruíz.

con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por sus leyes locales. En cambio, a los Estados si les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución. Y en cuanto a las fuentes gravables a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73, se ha entendido que se trata de impuestos que sólo puede imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados tienen derecho a participar en la proporción que dicho Congreso fije. Siendo de notarse que el hecho de que en ese Congreso estén representadas todas las entidades federativas puede, teóricamente, nivelar los intereses de la Federación y de los Estados.³⁵⁴

"FEDERACION, FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA. Es notorio que las facultades legislativas de la Federación no son únicamente las consignadas de modo expreso en el artículo 73 de la Constitución Federal, puesto que de diversas disposiciones de la misma Carta Fundamental, se infieren esas facultades sobre materias distintas de las especificadas en el mencionado precepto, en cuanto tales disposiciones imputan competencia y jurisdicción a la Federación sobre dichas materias; así el derecho que el artículo 27 constitucional confiere a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación; el del hacer concesiones para la explotación de los productos del subsuelo; la facultad privativa que a la misma Federación concede el artículo 131 de la repetida Carta Federal, de gravar las mercancías que se importen o exporten o pasen de tránsito por el Territorio Nacional, así como la facultad de reglamentar, en todo tiempo, y aún prohibir la circulación de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; y aun la jurisdicción que le otorga el artículo 132 sobre los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, implican necesariamente el ejercicio, por parte de la Federación, de las facultades legislativas correspondientes; y esto no obstante, tales facultades no están específicamente determinadas en el citado artículo 73, ni en ningún otro, aunque no se necesita esfuerzo alguno para considerarlas incluidas en la fracción XXIX, antes XXXI, de dicho artículo 73; de donde se ve que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en ese artículo, sino que pueden hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal. Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada; pues puede hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de dominio o jurisdicción, como Poder Soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad.³⁵⁵

"ESTADOS, PARTICIPACION DE LOS EN LOS IMPUESTOS FEDERALES. Del texto de la fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución se desprende que ésta autoriza la participación de los Estados en rendimiento de ciertas contribuciones especiales, enumeradas en la propia fracción señalándose limitativamente los casos en que el Congreso de la Unión puede conceder a dichas entidades federativas, aquella participación, en el rendimiento de contribuciones especiales que de una manera concreta se especifican, y entre ellas, no figura la contribución de cemento, por lo que

³⁵⁴ Séptima Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 103-108 Sexta Parte. P. 113. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 334/77. Manuel de la Garza Santos. 3 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

³⁵⁵ Quinta Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXVI, p. 1070. Tomo XXXVI, p. 1071. Controversia 2/32. Federación y Estado de Oaxaca. 15 de octubre de 1932. Mayoría de 14 votos.

*al implantar la Ley impugnada un impuesto de uno por ciento, más para entregarlo a las entidades federativas que se hubieran acogido al régimen de participación, en realidad está legislando en materia tributaria local, invadiendo la soberanía de los Estados, y, además arrogándose facultades legislativas anticonstitucionales.*³⁵⁶

2.3. De los Estados.

El poder fiscal de las Entidades Federativas responde al principio de que el poder tributario de la Federación y de las Entidades Federativas es concurrente; es decir, que las legislaturas federal y locales tienen competencia tributaria ilimitada con la excepción de que las locales no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la Federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone.

**Con respecto de la potestad tributaria de los estados se hacen las siguientes consideraciones:*

- a) *El poder tributario de los estados se localiza en forma expresa en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala en una de sus partes, que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;*
- b) *Por lo que hace a las prohibiciones y límites de las legislaturas de los estados en materia impositiva, se remite a lo señalado... por los artículos 73, fracción XXIX-A; 115, fracción IV; 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 131 Constitucionales;*
- c) *Acerca de que hay concurrencia tributaria entre la Federación en... Tiene que tenerse siempre presente, por los defensores de la soberanía y autonomía de las entidades federativas, lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional que señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, y*
- d) *Una ley del Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede limitar las facultades constitucionales en materia impositiva de los estados o del Distrito Federal, en virtud de que con fundamento en los artículos 40 y 124 Constitucionales los estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.*³⁵⁷

En esta materia, la Suprema Corte ha sostenido lo siguiente:

³⁵⁶ Quinta Epoca. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CVIII. P. 1888. Amparo administrativo en revisión 6222/50. Cemento Portland Blanco de México. 20 de junio de 1951. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

"HOSPEDAJE, LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN IMPUESTOS CUYO HECHO IMPONIBLE CONSISTE EN LA PRESTACION DE TAL ACTIVIDAD, NO IMPLICAN UNA INVASION A LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACION. De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer impuestos sobre actividades relacionadas con el turismo como lo es la prestación del servicio de hospedaje, no es materia exclusiva de la Federación, pues siendo la materia de turismo un acto que la ley reputa de comercio, conforme al artículo 75, fracción VIII, del Código de Comercio y dado que el Poder Revisor de la Constitución estableció en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, las materias reservadas a la Federación para establecer contribuciones sobre ellas, dentro de las cuales no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior, debe concluirse que existe una facultad concurrente entre la Federación y los Estados para gravar las actividades de carácter comercial, como lo es el servicio de hospedaje, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la fracción X del propio artículo 73 constitucional reserve a la Federación la facultad para legislar en materia de comercio, puesto que en ella se regula un ámbito legislativo de carácter general para que el Congreso Federal determine la regulación jurídica de la materia de comercio, con excepción de la potestad tributaria sobre tal materia, ámbito legislativo que se regula en forma específica en la fracción XXIX del propio precepto, en el que también se delimitan las esferas de la Federación y los Estados precisando las actividades que pueden ser gravadas en exclusiva por la primera."³⁵⁸

Así mismo, es menester remitirnos a lo señalado por la Corte en el apartado correspondiente a los poderes expresos.

De esta manera, el ingreso ordinario de estados y municipios se compone de:

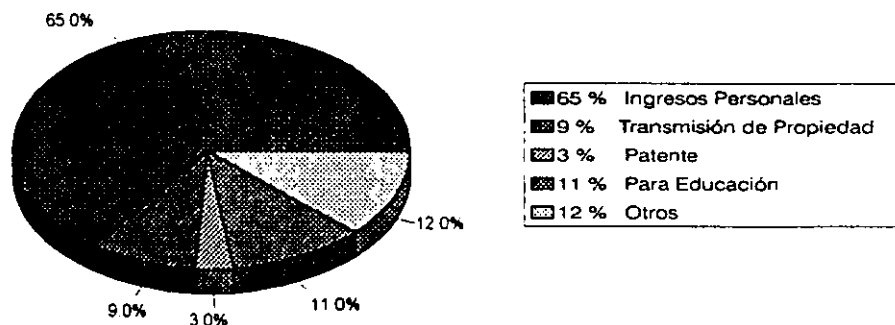
³⁵⁷ CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. 3ª Ed., México, Oxford University Press-Harla, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1997, p. 539

³⁵⁸ Novena Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, febrero de 1998, Tesis P/J 14/98, p. 36. Amparo en revisión 2312/96. Hotelera Los Tules, S.A. de C.V., 10 de junio de 1997. Unanimidad de 10 votos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel votaron con salvedades. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Grajales. Amparo en revisión 2479/96. Compañía Hotelera del Norte, S.A., 18 de noviembre de 1997. 11 votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández. Amparo en revisión 2976/96. Operadora Mexicana de Hoteles, S.A. de C.V., 18 de noviembre de 1997. Mayoría de 10 votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Amparo en revisión 171/97. Operadora Hotelera Layatur, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997, Mayoría de 9 votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez. Amparo en revisión 100/97. Camino Real de Guadalajara, S.A. de C.V., 18 de noviembre de 1997. Mayoría de 10 votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el 2 de febrero en curso, aprobó con el número 14/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D.F. La ejecutoria relativa al amparo en revisión 2312/96 y el

- I. Impuestos,
- II. Participaciones,
- III. Derechos,
- IV. Productos y
- V. Aprovechamientos.

De todas estas fuentes de ingreso, las participaciones representan, por mucho, el canal más importante de financiamiento de los gobiernos locales. En efecto más de las cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos financieros estatales provienen de participaciones federales.

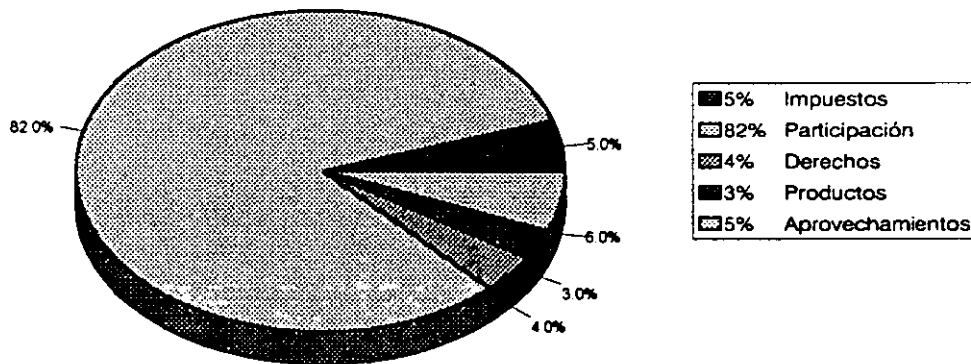
Distribución de Ingresos Tributarios de las Entidades Federativas



FUENTE: Fundación Mexicana Cambio XXI; Luis Donaldo Colosio, Op. Cit., p. 65

voto aclaratorio emitido en relación con ella aparecen publicados en el Semanario Judicial de la

Ingresos Estatales



FUENTE: Fundación Mexicana Cambio XXI: Luis Donaldo Colosio, Op. Cit., p. 45

Estos porcentajes son considerablemente altos, en particular si se comparan con cifras similares en otros países.

Porcentaje de Ingresos Regionales provenientes de Participaciones Federales

	Nivel (sic) Estatal	Nivel (sic) Local
México	81.7	52.1
Argentina	51.1	-
Alemania	17	27.5
Francia	36.2	*
Canadá	19.1	45.7
Suiza	21.1	15.3
Estados Unidos	20	36.8

Fuente: Fundación Mexicana Cambio XXI: Luis Donaldo Colosio., OP. CIT., p. 46

**Impuestos Vigentes en las Entidades Federativas y Distrito Federal
Contemplados en las Leyes de Ingresos para 1998**

ENTIDADES FEDERATIVAS																
IMPUESTOS	AGS	BC	BC B	CAMP	COAH	CO L	CHIS	CHIH	DF	OGO	GT O	GRO	HGO	JAL	ME X	MICH
Sobre diversiones y Espectáculos Públicos	1	x			X		X					2				
Sobre Espectáculos Públicos				x		x			x					x		
*Sobre Loterías, Rifas, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos	7	x			8	7	x	7	7		7	9		7	8	7
Sobre Cinematógrafos											x					
*Erogaciones por Remuneraciones al trabajo "personal"		11										11			x	
Sobre Nóminas			x	x	x		x	x	x	x			x	x		
*Sobre Ejercicio de Profesiones	X					x	13					14				
*Sobre Honorarios				16				17					17	18		
*compraventa de Vehículos de motor usados		21			22	23	24	25				x	26	21		27
*Sobre Adquisición de Vehículos Automotores "Usados"	31								x						x	
*Enajenación de Bienes Muebles Usados							24									
Sobre adquisición de Bienes Muebles								25			34					
Traslado de dominio de Bienes Muebles Usados																
Local sobre Tenencia o Uso de Vehículos	X				x				x			34			x	
*Sobre Actividades Mercantiles e Industriales		x35	36													
Sobre el Comercio de libros, periódicos y revistas				x												
*Sobre la Explotación de Mármoles, Canteras "Caliza y Arena"			x39													
Predial									x							
Sobre Transmisiones Patrimoniales														41		
Sustituto de Estacionamientos							x									
Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles									x							
*Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones "Contractuales"	X							42				x		43		
Adicionales		46	47		47		x47	48		49		50	51			52
*A la Prestación del Servicio de Enseñanza (Particular)						x										
Sobre Transporte Público en Zonas Urbanas																
Sobre Hospedaje	59	60	59		x	59	x	x	59	60	60	59		x		
Causados en Ejercicios Anteriores			x					61							x	

**Impuestos Vigentes en las Entidades Federativas y Distrito Federal
Contemplados en las Leyes de Ingresos para 1998**

ENTIDADES FEDERATIVAS																
IMPUESTOS	AGS	BC	BC S	CAMP	COAH	CD L	CHIS	CHIH	DF	DGO	GT O	GRO	HGO	JAL	ME X	MICH
Sobre diversiones y Espectáculos Públicos	1	x			X		X					2				
Sobre Espectáculos Públicos				x		x			x					x		
*Sobre Loterías, Rifas, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos	7	x			8	7	x	7	7		7	9		7	8	7
Sobre Cinematógrafos											x					
*Erogaciones por Remuneraciones al trabajo "personal"		11										11			x	
Sobre Nóminas			x	x	x		x	x	x	x			x	x		
*Sobre Ejercicio de Profesiones	X					x	13					14				
*Sobre Honorarios				16				17					17	18		
*compraventa de Vehículos de motor usados		21			22	23	24	25				x	26	21		27
*Sobre Adquisición de Vehículos Automotores "Usados"	31								x						x	
*Enajenación de Bienes Muebles Usados							24									
Sobre adquisición de Bienes Muebles								25			34					
Traslado de dominio de Bienes Muebles Usados																
Local sobre Tenencia o Uso de Vehículos	X				x				x			34			x	
*Sobre Actividades Mercantiles e Industriales		x35	36													
Sobre el Comercio de libros, periódicos y revistas				x												
*Sobre la Explotación de Mármoles, Canteras "Caliza y Arena"			x39													
Predial									x							
Sobre Transmisiones Patrimoniales														41		
Sustituto de Estacionamientos							x									
Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles									x							
*Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones "Contractuales"	X							42				x		43		
Adicionales		46	47		47		x47	48		49		50	51			52
*A la Prestación del Servicio de Enseñanza (Particular)						x										
Sobre Transporte Público en Zonas Urbanas																
Sobre Hospedaje	59	60	59		x	59	x	x	59	60	60	59		x		
Causados en Ejercicios Anteriores			x					61							x	

**Impuestos Vigentes en las Entidades Federativas y Distrito Federal
Contemplados en las Leyes de Ingresos para 1998**

ENTIDADES FEDERATIVAS																
IMPUESTOS	MO R	NAY	NL	OAY	PUE	QR O	QRO O	SLP	SEN	SON	TA B	TAM B	TLA X	VER	YUC	ZAC
Sobre diversiones y Espectáculos Públicos	3	X		4			X	4					5	6	X	X
Sobre Espectáculos Públicos						X						X				
*Sobre Loterías, Rifas, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos	3	9	8		7				7	8	X	10	5		7	
Sobre Cinematógrafos																
*Erogaciones por Remuneraciones al trabajo "personal"										X					12	
Sobre Nóminas		X	X				X		X		X	X	X			
*Sobre Ejercicio de Profesiones	X						13		15				X		X	
*Sobre Honorarios		19				20					20	X	20			
*compraventa de Vehículos de motor usados			28	28		29	30								22	
*Sobre Adquisición de Vehículos Automotores "Usados"					X			X	32					X		
*Enajenación de Bienes Muebles Usados												33				
Sobre adquisición de Bienes Muebles	X	34														X
Traslado de dominio de Bienes Muebles Usados										X	X					
Local sobre Tenencia o Uso de Vehículos	X	X		X	X	X				X			X			
*Sobre Actividades Mercantiles e Industriales							37			38						
Sobre el Comercio de libros, periódicos y revistas																
*Sobre la Explotación de Mármoles, Canteras "Caliza y Arena"																
Predial	X**									40						
Sobre Transmisiones Patrimoniales																
Sustituto de Estacionamientos																
Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles	X**															
*Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones "Contractuales"								44			45					
Adicionales	X	53				54				55				56	57	58
*A la Prestación del Servicio de Enseñanza (Particular)																
Sobre Transporte Público en Zonas Urbanas														X		
Sobre Hospedaje		X	X	60	60		X		69						X	60
Causados en Ejercicios Anteriores			62								X					

FUENTE: Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, pp. 144-145

*En todos los casos grava únicamente lo que no se encuentra sujeto al IVA.

**Impuestos Municipales administrados por los Estados respectivos, en cuyo caso se tiene suscrito convenio de coordinación para su administración.

El cuadro contiene las distintas denominaciones de los Impuestos Estatales, que año con año se ha venido actualizando en el Centro de Información de INDETEC, con base en las Leyes de Ingresos. Los números indican la denominación diferente que tiene el impuesto en cada Entidad Federativa.

2.4. Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.

En concordancia con lo expuesto en el apartado relativo a los poderes de la Federación, las Entidades Federativas, al contrario de la Federación, tienen diversas limitaciones en sus poderes tributarios, como a continuación se indica:

- a) Las establecidas en la fracción XXIX-A del artículo 73 y en el 131 constitucionales.
- b) Las contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, VII y IX.
- c) Los tributos que los Estados pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión (artículo 118, fracción I).

"Las Entidades Federativas tienen vedado establecer impuestos que se recauden por medio de timbres -pues tienen prohibido emitir sellos o papel sellado; y en relación con la obligación de la Federación de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, deben abstenerse de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; de prohibir el ingreso a su demarcación o la salida de ella de mercancías nacionales o extranjeras, y de establecer -directa o indirectamente- impuestos sobre esos movimientos; de aplicar tributos a la circulación o al consumo de efectos nacionales o extranjeros mediante impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía, y de expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que establezcan diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas distinciones se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o entre productos semejantes de distinta procedencia."³⁵⁹

Resulta importante destacar, como veremos en el apartado correspondiente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que los Estados no se vieron privados de establecer los impuestos sobre la renta, general a las ventas y predial, que son los que mayores rendimientos producen. En una adecuada combinación de las fuentes de tributación, las Entidades Federativas establecieron en sus sistemas fiscales tributos sobre la renta en sus modalidades de gravamen al trabajo y al

³⁵⁹ CHAPOY Bonifáz, Dolores Beatriz., "Restricciones a las facultades impositivas del Estado. La garantía que falta en la Constitución", en Anuario Jurídico, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. XVII, 1990, p. 63

capital; el impuesto predial -que la Federación se abstuvo de aplicar-, y tributos al consumo consistentes en un impuesto general sobre las ventas y múltiples gravámenes a la producción, distribución y consumo de diferentes productos locales -especialmente agropecuarios- y sobre diversos servicios. En realidad, las limitaciones a las entidades federativas se derivaron de la Coordinación Fiscal, como veremos más adelante. Incluso, Beatriz Chapoy señala algunas limitaciones de hecho y no de derecho.

“De la naturaleza misma de los impuestos derivan dificultades para que las subdivisiones políticas del país puedan establecer sistemas fiscales efectivos. Los tributos que se aplican sobre los ingresos globales proveniente del total de operaciones de un contribuyente, independientemente de la fuente geográfica de donde deriven, son mejor administrados por una autoridad central. De no ser así, es imposible que una entidad ejerza control sobre las operaciones realizadas en otra, y en caso de que el propio contribuyente las manifieste, es necesario determinar, de acuerdo con la importancia de las actividades realizadas en cada Estado, qué proporción de los ingresos corresponde gravar a cada uno, para lo cual sería necesario que las entidades celebraran convenios entre sí, cosa que la Constitución les prohíbe. Por consiguiente, lo que ocurre es que tanto el Estado en el que está situada la fuente del ingreso, como aquel en el que reside el contribuyente, proceden a aplicar tributos a la operación, lo que implica los inconvenientes de una doble imposición, aunque uno o ambos Estados establezcan sus cargas en forma mínima para no desalentar la inversión.”³⁶⁰

En cualquier caso, las Entidades Federativas, al estructurar sus sistemas fiscales, deben considerar no poner trabas al libre movimiento de los contribuyentes y de los capitales, permitiendo que los residentes de poblaciones colindantes de dos Entidades diferentes trabajen o adquieran artículos en la otra, si hay una ventaja económica en hacerlo así

De esta manera, las Entidades Federativas no pueden establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales a que aluden los párrafos 4º. y 5º. del artículo 27 constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos

de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza; sobre la importación y la exportación; sobre sellos, sobre el tránsito de personas o cosas, mercancías, ni diferencias de impuestos por este concepto; derechos de tonelaje ni de puertos, ni a las importaciones o exportaciones.

Cabe destacar que los conflictos interestatales originados por el ejercicio de los poderes impositivos de las Entidades Federativas no pueden resolverse por acuerdo entre las jurisdicciones afectadas, ya que tienen prohibido celebrar alianzas, tratados o coaliciones, según lo dispuesto por la fracción I del artículo 117 constitucional.

2.5 De los Municipios

La cuestión de la hacienda municipal no fue considerada por los constituyentes mexicanos sino hasta la carta de 1917. Hasta entonces la corriente dominante consideraba que la materia municipal era poder exclusivo de los estados, por lo que no debía ser objeto de la Constitución. Pese a ello, el gobierno de Porfirio Díaz había establecido divisiones administrativas superiores sobre los ayuntamientos, los cuales recibieron el nombre de partidos, distritos, prefecturas o cantones, situación que vino a restringir ampliamente la libertad municipal. Esta situación dio lugar al debate sobre el llamado "municipio libre" en el constituyente de 1916-1917.

Para ello, el proyecto de artículo presentado por Carranza se encargó a la Segunda Comisión de Constitución encabezada por Heriberto Jara e Hilario Medina.

³⁶⁰ Idem, p. 79

El dictamen sobre los artículos 115 a 122 del proyecto de Constitución se leyó en la 52ª. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917 y en materia de la hacienda municipal presentaba el siguiente proyecto:

"Artículo 115...

I...

II...Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la suprema corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley..."³⁶¹

El proyecto en cuestión dio lugar a un acalorado debate. De hecho, ésta fue la única parte de éste artículo que en realidad se debatió seriamente. El debate inició en la 59ª. Sesión ordinaria, celebrada el 23 de enero y giró en torno de los alcances de la potestad hacendaria otorgada al municipio, en razón de que el proyecto de Carranza otorgaba al municipio poder para recaudar toda clase de tributos, incluyendo los de carácter estatal, obligándole a entregar una participación a su estado.

Se formaron dos frentes, uno de los cuales argumentaba a favor del proyecto señalando que solamente un amplio poder fiscal para los municipios garantizaría su libertad, su mejor desarrollo y potenciaría la economía nacional.

Por el bando contrario, los detractores del proyecto sostenían que esto no era posible, fundamentalmente por dos razones: en principio, porque la cuestión municipal debía ser competencia exclusiva de los estados y, en segundo lugar, porque se consideraba que sólo unos cuantos municipios estarían en posibilidad de administrar adecuadamente estos nuevos poderes y que, por el contrario, la gran mayoría de los municipios se encontraban inmersos en el atraso y la ignorancia.

³⁶¹ Idem, p. 225

Destacan, por su importancia, los razonamientos expuestos por Heriberto Jara, miembro de la Segunda Comisión de Constitución:

"... No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes....

Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en promover el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras de mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquél municipio...

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el consentimiento del gobierno del estado...³⁶²

En su oportunidad y en el mismo sentido, el Diputado Hilario Medina, miembro también de la Segunda comisión de Constitución, expresaba:

¿De que manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que, dándole su hacienda con toda su libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio, en hacienda tenga un tutor, sea el estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir...

Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero principio de la organización municipal es que el municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios

³⁶² Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. México. 4ª. Ed., Tomo XI, artículos 111-122, 1994, pp. 228-230

de la vieja Inglaterra, pasando a la América del Norte y experimentado en todas las demás partes que tienen como base económica el régimen municipal...³⁶³

Por el lado contrario, el Diputado Martínez Escobar señalaba lo siguiente:

"... aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del estado sobre el municipio nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios, y por otra parte, el municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del estado, en cuanto a sus impuestos,..."³⁶⁴

Así mismo, el Diputado Reynoso expresaba que, de aprobarse el proyecto de Carranza, podrían suceder dos cosas:

"... o el estado interviene de modo directo, por medio de sus inspectores, obstruccionando (SIC) constantemente la manera de ser de los municipios, o bien los municipios, encariñados con la libertad municipal que hasta ahora van a empezar a tener, obstrucción (SIC) al gobierno del estado, y será una dificultad muy grande para el funcionamiento del estado y para la autonomía propia del estado..."³⁶⁵

De igual manera, el Diputado Cepeda Medrano expuso:

"... ese sistema es inconveniente para el progreso de cualquier estado; es inconveniente, porque los municipios, los ayuntamientos desgraciadamente, se encuentran integrados en su mayor parte, de gente ignorante; esta verdad es necesario decirlo sin escrúpulos..."

Nosotros hemos visto en todas las tesorerías municipales el desbarajuste y desorden: especialmente hemos observado en su contabilidad, que no se puede llamar contabilidad, grandes errores, y hasta que no se exija a los inspectores, a los visitadores, el requisito de saber la contabilidad a fondo, la contabilidad fiscal que no conoce absolutamente nadie, y naturalmente aquellos hombres que en pueblos humildes han ido allí por elección popular o por indicación del presidente municipal a desempeñar un puesto público, es natural que no conozcan nada, porque se les ha arrancado de los trabajos del campo para que vengan a desempeñar un puesto honroso, y ¿cómo ha de ser posible que nosotros vayamos a depositar toda nuestra confianza, todos nuestros asuntos públicos y nuestros fondos en poder únicamente, absolutamente de los ayuntamientos sin intervención del estado? Y entonces, ¿cómo podremos exigir nosotros que el estado pueda mantenerse libremente, que pueda progresar, que pueda mantener sus fuerzas de seguridad pública, y que pueda, en fin, mantener la instrucción?...."³⁶⁶

³⁶³ Idem, pp. 244-247

³⁶⁴ Idem, pp. 233-234

³⁶⁵ Idem, p. 238

Al día siguiente, en la 60ª. sesión ordinaria, celebrada el 24 de enero, continuó el debate. Sin embargo, para esta fecha se empezaban a presentar propuestas que buscaban una salida ecléctica para esta disposición. Así tenemos que el diputado Lizardi proponía:

"... dejar al estado, que conoce mejor que nadie sus recursos, mejor que nadie la manera de manejarlos, dejar al estado la libertad de fijar un sistema municipal de hacienda, ya en un sentido o ya en otro; seguramente que el ideal para nosotros sería que todos los municipios fueran perfectamente conscientes, perfectamente capaces de fijar sus recursos, de fijar sus arbitrios, y que los estados no tomaran sino sus arbitrios..."

Si llegáramos a un sistema en que los municipios les cobraran a los estados, los estados le cobraran a la nación y la nación les cobrara a los estados, habríamos simplificado considerablemente nuestros impuestos, y los contribuyentes ganarían muchísimo con esto. Esto es desgraciadamente difícil por ahora. Sinceramente estoy conforme en que con esa libertad resulte una hacienda libre como la que pretenden los señores de la comisión, siempre que no redacten sus fracciones respectivas en el sentido de que los municipios todos recauden todos los impuestos, porque debemos dejar en libertad a los estados que son libres y soberanos, para establecer el sistema que más oportuno les parezca; pero tampoco soy partidario de la opinión del impugnador de la comisión, el señor Cepeda Medrano, que juzga a los municipios perfectamente incapaces de establecer un sistema de hacienda municipal..."

Son las legislaturas locales las que deben determinar y expedir sus leyes municipales, y en tal virtud, señores diputados, creo que, respetando el principio perfectamente bien claro, sostenido y definido por la comisión, debemos dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda, pero hay que dejarles también una ley secundaria a las que emanen de la legislatura local, que fije a cuánto asciende la hacienda municipal..."³⁶⁷

Pese a ello, la polarización del debate continuó, por lo que se acordó que esta fracción se votaría en forma conjunta con todo el artículo 115. Sin embargo, en la 62ª. sesión ordinaria, celebrada el 25 de enero, la votación resultó desfavorable al proyecto de Carranza por 110 votos contra 35.

Por tal motivo, en la 66ª, sesión ordinaria, celebrada el 29 de enero, se presenta un voto particular de los diputados Jara y Medina respecto de la propuesta de fracción II, presentando dos alternativas a fin de que se resolviera en definitiva el asunto. La primera de ellas en el siguiente sentido:

³⁶⁶ Idem, pp. 242-243

³⁶⁷ Idem, pp. 249-252

"II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

- 1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.*
- 2. Una suma que el estado entregará al municipio, y que no será inferior al 10 por ciento del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.*
- 3. Los ingresos que el estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte (SIC) del ayuntamiento y no sean los establecidos en la Base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios..."³⁶⁸*

La segunda alternativa buscaba reunir las propuestas de todas las partes:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesaria (SIC), para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el estado a cada municipio..."

En la sesión permanente celebrada los días 29 al 31 de enero, se puso a discusión el voto particular. No obstante, el debate continuó. El Diputado Alvarez señaló entre gritos:

"... ya basta de invasiones a la soberanía de los estados, ya hemos fijado hasta qué color debe tener el gobierno del estado... Esas condiciones deben ser fijadas por cada legislatura, la cual debe señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario y municipal..."³⁶⁹

Se sucedieron las participaciones de los Diputados. Unos a favor de la propuesta de la Comisión y otros en contra. Por tal motivo, el Diputado Ugarte presentó una nueva propuesta ecléctica que permitió destrabar la discusión, en los siguientes términos:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades..."

Ante esta circunstancia, los diputados Jara y Medina retiraron su voto particular y la propuesta de Ugarte fue aprobada por 88 votos contra 62.

³⁶⁸ Idem, p. 277

³⁶⁹ Idem, p. 279

La fracción II arriba transcrita fue objeto de interpretaciones limitadas, provocando que en la práctica gubernativa se ejerciera un centralismo, que si bien es cierto en una época logró multiplicar la riqueza nacional, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo nacional y crear centros productivos modernos, llegó el momento en que se convirtió en un obstáculo para el crecimiento de la Nación.

La hacienda municipal no fue prevista en nuestra Carta Magna sino hasta 1982. El nuevo artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, consigna los principios comunes como reglas básicas para todos los Municipios del país. En congruencia con el principio de los regímenes interiores de los Estados miembros, se dejó la reglamentación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, culturales y económicas propias de cada región.

En el aspecto financiero la reforma marcó la pauta para enfrentar el problema de la hacienda pública y poderes del Municipio, buscando el mejoramiento económico y la autonomía en las decisiones, mediante el establecimiento de bases generales sobre las que deben sustentarse los poderes tributarios y la integración, administración y aplicación de los recursos para satisfacer el gasto público. La hacienda municipal se encuentra regulada principalmente en la fracción IV del artículo 115 que a la letra consigna:

"Artículo 115...

I a III...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V a X...³⁷⁰

Las disposiciones contenidas en la fracción otorgan al Municipio poder financiero, dando a su gobierno plenos poderes para recaudar los fondos que deben integrar su hacienda, entre los que destacan los ingresos tributarios, los rendimientos de sus bienes, los empréstitos y las participaciones en los rendimientos de contribuciones federales (y estatales por disposición de las Constituciones particulares de los Estados miembros); se otorgan al Ayuntamiento amplios poderes para administrar lo recaudado y los bienes patrimoniales con autonomía respecto de los gobiernos federal y local; finalmente, se le faculta para disponer libremente, por medio del presupuesto de egresos, el destino de los fondos para satisfacer el gasto público.

Este poder se encuentra limitado en tanto el gobierno no pueda fijar contribuciones. Esto se explica en razón del principio constitucional contenido en la fracción IV del artículo 31, en virtud del cual todo tributo debe establecerse

³⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 117ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1997, pp. 108-109.

mediante ley y el Municipio carece de órgano formalmente legislativo; principio que se reitera en la fracción anteriormente transcrita al disponer que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

Tomando como punto de referencia esta limitación, una parte de la doctrina afirma que el Municipio carece de poderes tributarios; tal es el caso de Sergio Francisco De la Garza, quien textualmente manifiesta:

"La reforma del precepto constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado..."³⁷¹

Al respecto, José Alfredo De la Cruz³⁷² considera que estos tratadistas omiten explicar la potestad tributaria en su real dimensión. Si la palabra potestad en su sentido gramatical y de Derecho Público se ha entendido como el conjunto de atribuciones conferidas a un órgano de gobierno para la realización de las funciones que tiene encomendadas, y si por la voz adjetiva tributaria se ha entendido lo relacionado con los impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, su determinación mediante ley, su reglamentación con el objeto de facilitar su exacta observancia en la esfera administrativa y su recaudación incluso coactiva, entonces es posible concluir que el gobierno municipal sí tiene potestad tributaria, aunque restringida porque no puede señalar contribuciones al carecer de facultades formalmente legislativas.

De acuerdo con la legislación fiscal vigente, causan impuestos municipales, propiedad inmobiliaria; traslación del dominio de inmuebles; fraccionamiento, división, mejora o consolidación de la propiedad inmobiliaria; plusvalía que adquiera la propiedad inmobiliaria por cambios en sí misma o por fluctuaciones de moneda; tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria;

³⁷¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México, 16ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., 1990, p. 241

³⁷² Idem, p. 117

remates no judiciales, loterías, rifas, sorteos y apuestas; diversiones y espectáculos; vehículos de tracción no mecánica; anuncios, propaganda y publicidad comercial; Posesión y explotación de carros fúnebres.

Dependiendo de las circunstancias particulares de cada entidad o región, la Legislatura correspondiente señala otros conceptos.

Impuestos Contenidos en Leyes de Ingresos Municipales por Entidad

IMPUESTOS	ENTIDAD FEDERATIVA / FUENTE															
	A G S	B C N	B C S	C A M P	C O A H	C O L I	C H I S	C H I H	D G O	G T O	G R O	H G O	J A L	M E X	M I C H	M O R
	91 I	91 I	91 I	91 I	90 I	90 I	85 III	91 II	91 I	91 II	91 II	91 III	91 III	91 II	91 II	91 I
Impuesto Predial	XI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X*
Transmisión de Dominio de Bienes Inmuebles					X3	X	X	X	X	X		X4	X3	X4		
Adquisición de Inmuebles	X	X	X	X	X						X				X	X*
Sobre lotes baldíos urbanos y sin bardar											X				X7	
Sobre Fraccionamientos			X9				X			X				X		
Incremento de valor y mejoría específica de la propiedad	X				X11		X						X11			
Sobre diversiones y espectáculos públicos	X14	X14	X	X	X	X	X	X	X	X	X15	X16		X17		X
Sobre juegos permitidos, rifas y loterías			X		X		X	X		X20		X			X21	
Sobre Profesiones		X24		X25	X26		X25									
Sobre Enajenación de Bienes					X							X27				
Sobre Uso de Vehículos que no consuman gasolina ni derivados del petróleo																
Sobre anuncios o propaganda en la vía pública				X28	X		X							X		
Por funcionamiento de horario extraordinario a establecimientos comerciales														X	X	
Adicional		X29	X30								X31				X32	X33

Continúa...

Impuestos Contenidos en Leyes de Ingresos Municipales por Entidad

IMPUESTOS	ENTIDAD FEDERATIVA / FUENTE														
	N A Y	N L	O A X	P U E	Q R O	Q R O O	S L P	S I N	S O N	T A B	T A M S	T L A X	V E R	Y U C	Z A C
	90 I	91 II	91 I	91 I	91 III	91 II	90 I	91 I	91 I	91 II	91 II	90 I	91 II	91 I	91 II
Impuesto Predial	XI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X2	X	X		X
Transmisión de Dominio de Bienes Inmuebles			X		X4	X			X	X		X	X		
Adquisición de Inmuebles	X	X		X			X5	X			X			X	X
Fraccionamiento y/o fusión de Inmuebles			X												
Sobre lotes baldíos urbanos y sin bardar						X7		X8							
Sobre Fraccionamientos					X			X10					X		
Incremento de valor y mejoría específica de la propiedad		X						X12			X13				
Sobre diversiones y espectáculos públicos		X	X17	X	X	X	X	X18	X		X19		X18	X	
Sobre juegos permitidos, rifas y loterías		X		X		X	X	X22					X20	X21	
Sobre Profesiones													X		
Sobre Enajenación de Bienes															
Sobre Uso de Vehículos que no consuman gasolina ni derivados del petróleo						X									
Sobre anuncios o propaganda en la vía pública			X												X
Por funcionamiento de horario extraordinario a establecimientos comerciales			X												
Adicional	X34			X35		X36			X37				X38	X39	

Continúa...

FUENTE: "Impuestos contenidos en las Leyes de Ingresos Municipales por Entidad Federativa", en Hacienda Municipal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, No. 35, Julio 1991, pp. 48-50

Impuestos Contenidos en Leyes de Ingresos Municipales por Entidad

IMPUESTOS	ENTIDAD FEDERATIVA / FUENTE															
	A G S	B C N	B C S	C A M P	C O A H	C O L	C H I S	C H I H	D G O	G T O	G R O	H G O	J A L	M E X	M I C H	M O R
	91 I	91 I	91 I	91 I	90 I	90 I	85 III	91 II	91 I	91 II	91 B	91 III	91 III	91 II	91 II	91 I
Sobre Uso de Agua de Pozos Artesianos														X		
Pavimentación de calles y áreas públicas								X								
A músicos y cancioneros																
A establecimientos de enseñanza de organismos descentralizados y particulares												X				
Libros, periódicos y revistas												X				
Sustitutivo de estacionamientos de vehículos														X		
Por acceso a lugares de estacionamiento																
Explotación de mármoles, sus derivados y similares										X						
Transporte público en zonas urbanas																
Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales				X												
Al comercio e industria					X40	X41										
Impuestos Extraordinarios													X			
Pavimentación de calles y áreas públicas								X								
Matanza de ganado							X44									

Impuestos Contenidos en Leyes de Ingresos Municipales por Entidad

IMPUESTOS	N	N	O	P	Q	Q	S	S	S	T	T	T	V	Y	Z
	A	L	A	U	R	R	L	I	O	A	A	L	E	U	A
	Y		X	E	O	O	P	N	N	B	M	A	R	C	C
	90	91	91	91	91	91	90	91	91	91	91	90	91	91	91
	I	H	I	I	III	II	I	I	I	II	II	I	H	I	II
Sobre Uso de Agua de Pozos Artesianos															
Pavimentación de calles y áreas públicas															
A músicos y cancioneros						X									
A establecimientos de enseñanza de organismos descentralizados y particulares															
Libros, periódicos y revistas															
Sustitutivo de estacionamientos de vehículos															
Por acceso a lugares de estacionamiento											X				
Explotación de mármoles, sus derivados y similares															
Transporte público en zonas urbanas													X		
Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales															
Al comercio e industria					X42									X43	
Impuestos Extraordinarios						X									
Pavimentación de calles y áreas públicas															
Matanza de ganado					X45								X		

Actualmente la mayoría de los Municipios carecen de la capacidad suficiente en cuanto a recursos humanos y materiales, para hacer efectivos los impuestos referidos a la propiedad inmobiliaria, concretamente el impuesto predial. Por ello, con fundamento en el Artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, los municipios han debido celebrar convenios de colaboración con el Ejecutivo estatal para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

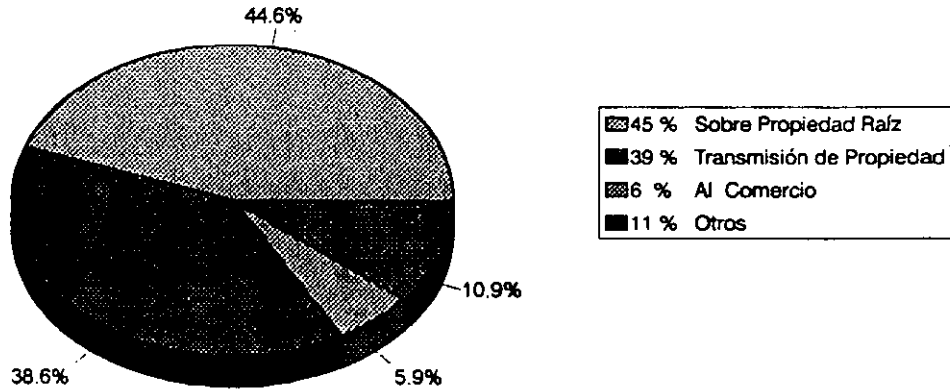
Por su parte, causan derechos municipales las certificaciones, legalizaciones, constancias y expedición de copias de documentos; licencias y permisos de fraccionamiento, división y consolidación de inmuebles; licencias y permisos de alineación, construcción o mejora de inmuebles; licencias, registros y refrendos diversos a comercios, industrias y establecimientos de servicios privados; servicios públicos, de agua potable, drenaje, alumbrado público, seguridad y otros; ocupación de piso en mercados; Registro Civil; expedición de placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados; reposición de placas y licencias; sanidad municipal; permisos de ruta para explotar automóviles; y arrastre y almacenaje de vehículos.

Adicionalmente, existen las llamadas "Contribuciones de Mejoras" para denominar a este tributo, la legislación fiscal municipal en el país emplea indistintamente los términos de derechos de cooperación, contribución por obras y cooperación para obras.

Así mismo, la hacienda municipal puede obtener productos por la enajenación, renta o explotación de bienes muebles o inmuebles; venta de bienes mostrencos; venta de formas diversas para trámites administrativos; venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas de desperdicio sólido; inversión de capitales en valores, bonos y en general cualquier tipo de documento mercantil o bancario; uso de espacios en cementerios y venta de lotes; estacionamientos; y utilidades de los organismos descentralizados y empresas de participación municipal.

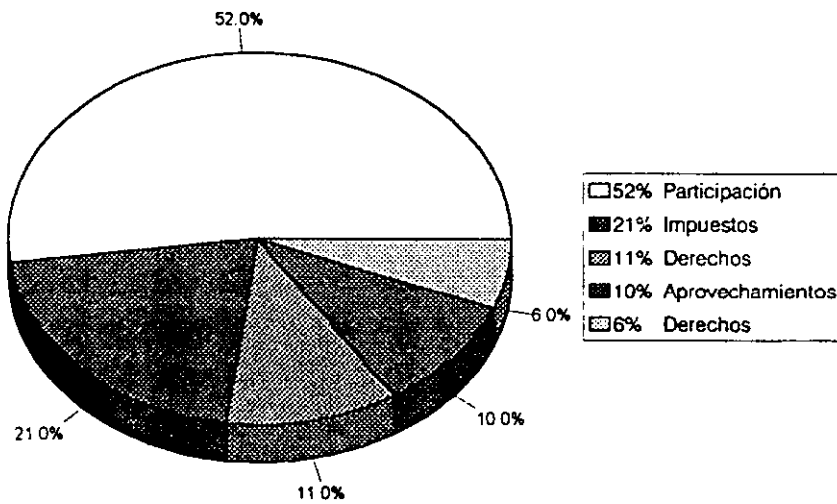
Finalmente, las Constituciones Políticas de los Estados miembros reconocen que la hacienda pública municipal también debe integrarse con las participaciones que las Legislaturas establezcan en favor de los Municipios sobre los ingresos tributarios locales.

Distribución de Ingresos Tributarios de los Municipios



FUENTE: Fundación Mexicana Cambio XXI; Luis Donaldo Colosio, Op. Cit., p. 65

Ingresos Municipales



FUENTE: Fundación Mexicana Cambio XXI; Luis Donaldo Colosio, Op. Cit., p. 45

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Mexicano

FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Comercio exterior, (importación y exportación) • recursos naturales; • Instituciones de crédito y sociedades de seguros; • servicios públicos concesionados; • Especiales sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y sus productos, explotación forestal y cerveza (con participación a estados y municipios); • Al valor agregado; • Renta; • Activo; • Tenencia o Uso de Vehículos(100% para estados); • Sobre automóviles nuevos (100% para estados); • A los rendimientos petroleros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre diversiones y espectáculos públicos; • Sobre Loterías, rifas y sorteos, • Sobre nóminas Sobre profesiones; • Sobre honorarios; • sobre cinematógrafos, • Sobre compraventa de vehículos de motor usados; • Sobre enajenación de bienes muebles usados; • Sobre actividades mercantiles e industriales; • Sobre hospedaje; • Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales, • A la prestación del servicio de enseñanza; • Sobre adquisición de inmuebles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predial; • Transmisión de dominio de inmuebles, • Sobre lotes baldíos; • Sobre fraccionamientos, • Sobre diversiones y espectáculos públicos, • Sobre juegos y sorteos; • Sobre profesiones.

Fuente: Elaborado con base en CARRASCO, Hugo, Op. Cit., p. 539; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pp. 38-39; CHAPOY, Beatriz, Op. Cit., p. 63; DE LA GARZA, Sergio, Op. Cit., p. 241; FAYA, Jacinto, Op. Cit., p. 124; FLORES, Ernesto, Op. Cit., p. 366; Fundación Mexicana Cambio XXI, Op. Cit., p. 46 y ss; Hacienda Municipal, Op. Cit., pp. 48-50; MARICHAL, Carlos, Op. Cit., pp. 106-106; ORTÍZ, Miguel, Op. Cit., pp. 16-17; Revista INDETEC, Op. Cit., pp. 145-145; TENA, Felipe, Op. Cit., p. 156 y ss; y YÁÑEZ, Manuel, Op. Cit., pp. 148 y ss.

3. Los Poderes Implícitos.

Al decir de Felipe Tena Ramírez³⁷³:

“... existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73

³⁷³ TENA, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., pp. 115-116

(actualmente la fracción XXX), que consagró las comúnmente llamadas facultades implícitas."

El constituyente de 1917 plasmó la doctrina de los poderes implícitos, en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Constitución, al establecer la facultad del Congreso de la Unión para "expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (en las 29 fracciones anteriores) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión."

Por su parte, nuestro máximo tribunal ha señalado:

"FACULTADES IMPLICITAS Y EXPLICITAS. MULTAS. En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley. Por una parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiéndose por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aún tratándose de las facultades legislativas del Congreso, por ejemplo, que están sólo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresas y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que imponen cargas fiscales, reconociendo en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción IV del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por la vía económico-coactiva ni aplicarse ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), si no está claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliarse sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en el ejercicio de sus facultades, ni por ningunas otras. En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede su aplicación, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que el que puede lo más debe poder lo

menos. Luego, para imponer las sanciones a que respectivamente se refiere el artículo 23, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sin analizar aquí si es el Congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de autoridad del Ejecutivo, o si éste puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base en ese precepto sólo tiene facultades el Director General de Control y Vigilancia Forestal, sin que pueda asumirlas el Secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo menos, porque esto violará el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones cobrables por la vía económico-coactiva, o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos.³⁷⁴

Pese a ello, en opinión del propio Felipe Tena Ramírez:

"En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución de 57 consistían en expedir por el Congreso todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. En la Constitución actual se suprimió el adjetivo propias, sin que mediara explicación alguna, pero el texto, en uno y otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido. Y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos aceptan.

No obstante, si alguna vez tiene el jurista mexicano que acudir a las facultades implícitas, es con objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna Ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tenido en cuenta facultades implícitas para emitir dicha ley.³⁷⁵

4. Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.

En opinión de Jorge Carpizo:

"...si aplicamos nuestro artículo 124 constitucional..., tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la Federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118.

³⁷⁴ Séptima Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 145-150 Sexta parte, p. 119. Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 1110/80. Doddoli Hermanos, S. de R.L. 1º de abril de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

³⁷⁵ Idem, pp. 118-119

*Sin embargo, la jurisprudencia y la teoría mexicana, son contrarias al postulado enunciado.*³⁷⁶

A pesar de ello, el propio Carpizo nos explica que en realidad esto no es así.

"En 1957 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia opinó que la Federación sólo puede establecer impuestos sobre las materias enumeradas en la fracción XXIX del 73, por lo que no existe coincidencia de la materia fiscal entre la Federación y los Estados miembros. Para llegar a esta conclusión, el máximo tribunal relegó un dato que hasta aquel entonces había jugado un papel primordial: la fracción VII del propio 73 que faculta al Congreso a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La tesis anterior alarmó al gobierno federal, ya que le haría perder más o menos el 40% de sus ingresos ordinarios.

*El gobierno federal reaccionó ante la tesis expuesta, proponiendo un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, para que los amparos en revisión por leyes impugnadas por anticonstitucionales fueran competencia del Pleno de la Suprema Corte y no de una Sala, ya que la opinión de tres personas podía destruir todo el sistema fiscal y lograr que la Federación no pudiera cubrir los gastos de su presupuesto, según lo ordena la fracción VII del 73, y según la cual el Congreso Federal establece las contribuciones.*³⁷⁷

La Suprema Corte cambió su criterio y volvió a la tesis tradicional de concurrencia de facultades fiscales.

*Así, en el amparo en revisión 9521/65, nuestro máximo tribunal expresó que "los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV, de la carta fundamental facultan respectivamente al Congreso y a la Cámara de Diputados para imponer en general las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de lo que se sigue que tales facultades son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden tanto a las que están reservadas expresa y privativamente al Congreso, como aquellas en que puede concurrir con los estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas."*³⁷⁸

Como hemos visto en el apartado correspondiente a los poderes expresos, en primer lugar, se faculta al Congreso de la Unión para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto, y en segundo se asignan en exclusiva escasos tributos a la Federación, de donde se deriva que el propósito de este

³⁷⁶ CARPIZO, Jorge., "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México", en Trimestre Fiscal, Año 1, Abril-Junio de 1978, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, p. 90

³⁷⁷ Idem, p. 97

³⁷⁸ Idem

precepto es restringir la esfera de acción de los Estados, más no limitar las de la Federación; por lo que, en tanto las Entidades Federativas no tengan prohibido establecer tributos sobre alguna fuente de imposición, ambos pueden establecer libremente todos los gravámenes.

"Es posible que la existencia de principios antagónicos en el texto constitucional indique la intención del constituyente de establecer un amplísimo ámbito de interpretación, para que -como ha sucedido- fuera la Suprema Corte, de acuerdo con el equilibrio de fuerzas que existiera en el momento en que se cuestionara la constitucionalidad, la que realizara la conciliación de los términos opuestos. En el momento en el que se redactó la Constitución el concepto imperante de federalismo exigía la distribución tajante de fuentes de ingresos, misma que se solicitó por las Convenciones Nacionales Fiscales de 1929, 1933 y 1947. De haber procedido a ella, se hubiera impedido que el nivel (sic) de gobierno con posibilidades de hecho para organizar las finanzas públicas lo hiciera, y se hubiera investido con facultades exclusivas a quienes no estaban en condiciones de ejercitarlas. Absteniéndose de establecerla, no se ha privado de nada a los Estados; pero se creó el problema de la imposición múltiple."³⁷⁹

Otra parte del problema estriba en discernir si la fracción X del 73 constitucional, que otorga poderes legislativos a la Federación, también le da poderes tributarios exclusivos. Al respecto, nuestro máximo Tribunal ha señalado lo siguiente:

"COMERCIO, LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EN GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACION CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUEL NO IMPLICAN UNA INVASION DE ESFERAS.

De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer contribuciones cuya hipótesis de causación consista en un hecho relacionado con el comercio en general es concurrente entre la Federación y los Estados, ya que si bien la fracción X del artículo 73 constitucional reserva al Congreso de la Unión la facultad para legislar en esa materia, debe estimarse que al establecer el Poder Revisor de la Constitución, en la fracción XXIX del propio precepto, las materias reservadas a la Federación para imponer contribuciones sobre ellas, dividió la competencia constitucional para el ejercicio de la función legislativa y sus respectivas esferas, delimitando las de su ámbito genérico en la fracción X, cuyo campo de aplicación es extenso en el caso del comercio, legislar en todo lo conducente a la negociación y tráfico que se realiza comprando, vendiendo o permutando géneros, mercancías o valores e inclusive sobre los aspectos relativos a

³⁷⁹ GUERRERO Lara, Ezequiel y GUADARRAMA López, Enrique.. La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982), Compiladores, México, UNAM, 1984, tomo II, Resolución al amparo administrativo en revisión 294/54 de 18 de agosto de 1954, p. 1313.

*los procedimientos destinados a tutelar los derechos que emanen de tal actividad, y las esferas de un ámbito legislativo específico, el referente al ejercicio de la potestad tributaria en la mencionada fracción XXIX, para lo cual determinó en forma precisa sobre qué materias o actividades sólo la Federación puede fijar tributos, dentro de las que no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior, por ello, si se considerará que en ambas fracciones se otorga una esfera de competencia exclusiva para el ejercicio de la potestad tributaria del Congreso de la Unión, se tomaría nugatoria la separación de ámbitos legislativos plasmada en la Constitución. Por tanto, los actos legislativos de carácter local a través de los cuales se establecen contribuciones que gravan un hecho relacionado con el comercio en general, no invaden la esfera de competencia reservada a la Federación y respetan, por ende, el artículo 133 constitucional.*³⁸⁰

Luego entonces, salvo en lo referente a: industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos, hay que seguir la tesis general de la concurrencia tributaria, porque:

I. Mientras la fracción X otorga poderes para legislar, la XXIX otorga poderes para establecer contribuciones y aunque es cierto que esta última sólo se puede imponer a través de la Ley, la Constitución separa estos poderes.

II. Si la fracción X otorgara competencia fiscal, varias de las materias de la fracción XXIX, saldrían sobrando, pues ya estarían incluidas en la X, con lo que vemos que la ley fundamental escinde estas dos fracciones, las que responden a finalidades diferentes.

³⁸⁰ Séptima Epoca. Instancia Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, febrero de 1998, Tesis P/J. 15/98, p. 35. Amparo en revisión 2312/986. Hotelera Los Tules, S.A. de C.V. 10 de junio de 1997. Unanimidad de diez votos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel votaron con salvedades. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Grajales. Amparo en revisión 2479/96. Compañía Hotelera del Norte, S.A. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández. Amparo en revisión 2976/96. Operadora Mexicana de Hoteles, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Mayoría de Diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Ismael Mancera Patiño. Amparo en revisión 171/97. Operadora Hotelera Layatur, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel, Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez. Amparo en revisión 100/97. Camino Real de Guadalajara, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitron, Secretaria: Irma Rodríguez Franco. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de febrero en curso, aprobó, con el número 15/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho. Nota: la ejecutoria relativa al amparo en revisión 2312/96 y el voto aclaratorio emitido en relación con ella aparecen publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VI, septiembre de 1997, páginas 436 y 451 respectivamente.

La Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de ciertas contribuciones ni otorgarles poder para establecer algunos gravámenes sobre las materias que la Constitución ha reservado a la Federación porque para poder hacerlo necesitaría la autorización expresa de la propia carta fundamental y ésta sólo lo permite en los casos previstos en la fracción I del artículo 118 en materia de derechos de tonelaje y de puertos, así como sobre importaciones y exportaciones.

"En cualquier caso, la jurisprudencia mexicana basa su criterio para otorgar a la Federación facultad tributaria ilimitada principalmente en la fracción VII del artículo 73, y aunque ésta es la opinión del más alto tribunal, está en contra del principio de la división de competencia en el estado federal mexicano que asienta el artículo 124 constitucional, aunque la necesidad ha hecho que la tesis predominante sea la que la Corte ha sostenido..."³⁸¹

Por último, es importante destacar lo señalado por Jacinto Faya Viesca, quien expresa:

"Indudablemente, las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal; principio que excluye el ejercicio de una determinada competencia por parte de los Estados, cuando ha sido expresamente concedida al gobierno federal. Pero éste es el caso de los Estados Unidos, en donde sí se dan esas excepciones, pues en el caso de México, los gobiernos de los Estados no han invocado a su favor las riquísimas tesis federalistas de Hamilton, Marshall y Patterson, y prueba de ello ha sido que ante la ausencia del ejercicio de una facultad otorgada a la Federación, los Estados no han tratado de subsanar, con legislación propia, el cumplimiento de esa competencia."³⁸²

Y por Felipe Tena Ramírez, quien explica que los poderes concurrentes no han prosperado en México, y máxime que nuestra Constitución no las consagra en el sentido norteamericano.

"... pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina como una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de alguna de sus atribuciones en favor de la

³⁸¹ CARPIZO, Jorge., "La Facultad Tributaria...", p. 102

³⁸² FAYA Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano., Op. Cit., p. 124

*Unión, es para que ésta los utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles.*³⁸³

El Federalismo Fiscal en México

ÁMBITO DE GOBIERNO	PODERES
DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución otorga a la Federación plenos poderes tributarios a través del principio que obliga a todos los mexicanos a contribuir al gasto público de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios (31, Fracción IV), en concordancia con el principio que faculta a la Federación para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (73 Fracción VII); • Existen también contribuciones exclusivas para la Federación en materia de comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito, servicios públicos concesionados, etc. (73 Fracción XXIX-A y 131).
DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • No tienen poderes impositivos expresos en la Constitución Federal. En principio, los Estados tienen amplios poderes tributarios a partir de la disposición constitucional que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios (31, Fracción IV). Sin embargo, sus poderes tributarios se encuentran muy limitados a partir de su incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución reserva a los municipios las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria (115 Fracción IV, inciso a).
LIMITACIONES DE LA FEDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • La única limitación a los poderes tributarios de la Federación, la encontramos en el principio que señala que todos los poderes no señalados por la constitución a los empleados federales se entienden reservados a los estados (73 Fracción VII); • No puede disponer de los ingresos en materia de gravámenes a la propiedad inmobiliaria reservados por la Constitución a los municipios (115 Fracción IV, inciso a).
LIMITACIONES DE LOS ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados no pueden establecer contribuciones sobre las materias reservadas por la Constitución a la Federación (73 Fracción XXIX-A); • Existen prohibiciones expresas para los Estados en materia tributaria. Así, no pueden establecer tributos sobre estampillas ni papel sellado; no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; no pueden prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; no pueden gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros; no pueden expedir ni tener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos en razón de la procedencia de las mercancías; (117 Fracciones II, IV, V, VI y VII); • Tampoco pueden establecer, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (118 Fracción I); • No pueden gravar el consumo de tabaco en forma distinta a la que señale el Congreso de la Unión; • No pueden disponer de los ingresos en materia de gravámenes a la propiedad inmobiliaria reservados por la constitución a los municipios (115 Fracción IV, inciso a).
LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios no tienen poder para establecer tributos.
PODERES IMPLÍCITOS Y CONCURRENTES	<ul style="list-style-type: none"> • El principio de concurrencia tributaria lo establece la propia Constitución al señalar la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios (31 Fracción IV); • Los poderes implícitos se señalan en la propia constitución al establecerse la facultad del Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades concedidas al congreso por la Constitución (73 Fracción XXX).

Fuente: Elaborado con base en CARRASCO, Hugo, Op. Cit., p. 539; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pp. 38-39; CHAPOY, Beatriz, Op. Cit., p. 63; DE LA GARZA, Sergio, Op. Cit., p. 241; FAYA, Jacinto, Op. Cit., p. 124; FLORES, Ernesto, Op. Cit., p. 366; Fundación Mexicana Cambio XXI, Op. Cit., p. 46 y ss; Hacienda Municipal, Op. Cit., pp. 48-50; MARICHAL, Carlos, Op. Cit., pp. 106-106; ORTÍZ, Miguel, Op. Cit., pp. 16-17; Revista INDETEC, Op. Cit., pp. 145-145; TENA, Felipe, Op. Cit., p. 156 y ss; y YÁÑEZ, Manuel, Op. Cit., pp. 148 y ss.

³⁸³ TENA, Felipe. Derecho Constitucional., Op. Cit., p. 122

5. Las Relaciones Jurídico-Financieras.

5.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como anteriormente vimos, la intención del constituyente en los debates de 1824, 1857 y 1917 (puntos 1.3, 1.6 y 1.7 del presente capítulo), fue que cada uno de los órdenes de gobierno estuviera en condiciones de cubrir por sí mismo sus necesidades financieras. Por ello, no incluyeron en el texto constitucional una clara distribución de competencias tributarias.

No obstante, en el siglo pasado, estuvieron en vigor leyes de clasificación de rentas (1824, 1835, 1847, 1857 y 1868), que aún sin contar con un sustento constitucional expreso, contenían algunas reglas sobre la distribución de competencias tributarias.

En este sentido, el problema de las competencias tributarias se origina por la ausencia de una normativa-constitucional.

El problema fiscal proveniente de la Constitución de 1857 continuó en la de 1917. Sin embargo, desde la promulgación de ésta última, existió un acuerdo tácito para que el Congreso Federal gravara las industrias extractivas, fijando la base de los impuestos y derechos y las cuotas que podrían cobrar los estados.

Así, el petróleo -como industria extractiva- comenzó a ser gravado en forma especial por el gobierno federal a partir de 1912 dentro de los productos de la renta del timbre; y a partir de 1922 se decretó una participación del 5% del producto del impuesto para los Estados, tomándose en consideración la situación de los pozos si se trataba de petróleo crudo y de las refinerías en lo concerniente a los derivados del mismo.

Ante la anarquía fiscal, se celebraron las Convenciones Nacionales Fiscales (1926, 1932 y 1947) con el fin de estudiar el problema de la división de competencias tributarias.

Por tal motivo, en enero de 1935 se reformó la fracción X del artículo 73, en la que se instituyó la participación a las Entidades Federativas y a los Municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica.

Así mismo, en 1936 el presidente Cárdenas remitió a la legislatura federal un proyecto de reformas constitucionales sobre este punto, mismo que no fue aprobado.

De igual manera, en 1940 el presidente envió al Congreso Federal una iniciativa de reforma constitucional a la fracción X del artículo 73.

La Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentó un dictamen que influyó determinantemente en el problema en examen, al considerar conveniente que la modificación para la industria tabaquera, se hiciera extensiva a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación.

Así las cosas, en octubre de 1942 el artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX, con la que se otorgaron a la Federación una serie de materias sobre las que posee poder tributario exclusivo, con participación a las entidades federativas y municipios.

Así mismo, el 10 de febrero de 1949 se adicionó la fracción para incluir como impuesto especial la producción y consumo de cerveza.

De igual manera, se expidió la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles el 30 de diciembre de 1947. Esta Ley gravaba los ingresos derivados de ventas y

de prestación de servicios con dós cuotas: una federal, de 18 al millar; y otra para los estados, que inicialmente fue de 15 al millar, y después se redujo a 12.

La cuota local se causaba sólo en las Entidades Federativas que hubieran celebrado el convenio respectivo con la Federación, suprimiendo los impuestos locales sobre el comercio y la industria.

Los Estados tuvieron cierta reticencia para aceptar el sistema descrito. Por tanto, el 28 de diciembre de 1953, se expidió la Ley que dispone que las Entidades Federativas que realicen Convenios de Coordinación sobre la aplicación del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles con el Gobierno Federal, recibieran un aumento del 10% de sus participaciones en impuestos federales.

Así mismo, la Ley de referencia creó la Comisión Nacional de Arbitrios y se reforzó el sistema de participaciones, según el cual el Gobierno Federal recaudaba el impuesto y participaba a las Entidades Federativas y a los Municipios a través de convenios.

No fue sino hasta el año de 1970 que se reformó la Ley General sobre Ingresos Mercantiles para establecer una tasa especial del 10%, de aplicación General en toda la República, en la que se preveía una participación del 40% para los Estados, siempre que se integraran al Sistema de Coordinación. Al respecto, es necesario señalar que la tasa de referencia se cobraba en todos los Estados con independencia de que éstos se integraran o no al sistema.

Posteriormente, en 1971 se delegan al Estado de Chihuahua facultades amplias en materia de administración, auditoría y determinación de créditos fiscales.

En ese mismo año, se coordina el Estado de Nayarit y al siguiente el Estado de Tamaulipas, quedando fuera del sistema once Estados entre los que se

encontraban Nuevo León, México, Jalisco y Veracruz, los principales productores, Sonora, Baja California y Coahuila cuya situación especial como Estados fronterizos los convierte en importantes recaudadores, Oaxaca y Chiapas cuyo atraso económico también los hace especiales.

En 1973 se reformó nuevamente la Ley sobre Ingresos Mercantiles para elevar la tasa del 3 al 4%, aumentando a su vez la participación de los Estados de un 40 a un 45%, estableciéndose una participación mínima a favor de los Municipios del orden del 15 al 20% de la participación estatal.

Así mismo, se estableció una tasa federal uniforme en toda la República, independientemente de que los Estados estuviesen coordinados o no, a fin de obligarlos a ello.

Por otra parte, se encargó a los Estados la recaudación de los impuestos sobre el producto del trabajo y del 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal que retenían o causaban los causantes menores, servicios por los cuáles se cubría a las Entidades Federativas un honorario equivalente al 4% de lo recaudado, cantidad que se consideraba suficiente para soportar su costo.

En efecto, en 1972 se adicionó el artículo 45 bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta para autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar, a nombre de la Federación, convenios de coordinación con los Estados de la República en materia del Impuesto Global de las Empresas de los Causantes Menores, a condición de que los Estados no mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales que se señalaban en los propios convenios.

Para tal efecto, en los convenios respectivos se establecían las bases para que las Entidades Federativas coordinadas percibieran una participación en el rendimiento de la recaudación captada en sus localidades, incluyendo multas y

recargos. Tales circunstancias determinaron que todos los Estados optaran por coordinarse.

"Actualmente, la distribución de competencias fiscales en el Sistema Federal Mexicano, sé finca, teóricamente, en una trilogía de atribuciones y obligaciones a ejercer: por un lado, las facultades explícitas e implícitas del gobierno Central o Federal, por otro, las facultades reservadas a los estados, y por el otro, las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el Gobierno Central y los Gobiernos Locales..., dicha distribución no esta basada o respaldada por ningún dispositivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que establece en su artículo 124 el principio de reserva), sino que se fundamenta en diversos criterios técnico-jurídicos, emitidos por el Poder Judicial Federal, cuando le han sido sometidos a su consideración algunos conflictos sobre esta materia."³⁸⁴

"El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, los municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

La coordinación fiscal es la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles (sic) de gobierno de un estado para lograr la armonización en los ordenamientos fiscales.

El instrumento que da las bases para la coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal, que dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de acuerdos, convenios y declaratorias, da las pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria, la Federación y los estados, para así apoyar las relaciones fiscales entre ellos."³⁸⁵

Algunos autores como Sampere y Sobarzo nos dicen que:

"...el hecho de que la Federación tenga a su cargo los impuestos de más amplia base, se traduce en una participación muy alta en el total de ingresos. Las entidades federativas, por el contrario, tienen una muy baja capacidad de recaudación, ya que tienen a su cargo impuestos con bases muy reducidas. Es también importante hacer notar que, de hecho, los municipios han aumentado su capacidad recaudatoria, particularmente por el cobro de impuesto predial y por la prestación de servicios. El hecho de que en la práctica muchos municipios no exploten en su totalidad estas fuentes de ingreso se ha debido en buena medida a problemas de orden administrativo, así como carencia de recursos tanto humanos como materiales."³⁸⁶

³⁸⁴ NUÑO Sepúlveda, José Angel. "Apuntes sobre la distribución actual de competencias fiscales en México", en Revista INDETEC, México, No. 95, Julio-Agosto, 1995, pp. 22-23

³⁸⁵ MIGUEL DE, María de Jesús, "Coordinación Fiscal", en Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero. México, Coordinadora, Dolores Beatriz Chapoy Bonifáz, México, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 1997, p. 158

³⁸⁶ SEMPERE, Jaime y SOBARZO, Horacio., Op. Cit., p. 6

Cabe destacar que, hasta 1979, antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, los ingresos de los estados se componían de cuatro rubros:

a) la participación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y las comisiones por gastos de administración del mismo;

b) las participaciones sobre impuestos especiales;

c) los impuestos estatales y municipales, y

d) los derechos.

“La Federación y los estados han resuelto los problemas que surgen de la concurrencia impositiva dispuesta por la Constitución a través del sistema de coordinación fiscal. La concurrencia impositiva puede ser problemática primordialmente por dos razones, una de diseño óptimo del sistema fiscal y otra de índole administrativo. La de diseño óptimo tiene que ver con la noción de que la doble tributación debe ser evitada en lo posible, noción que se deriva de criterios tanto de eficiencia como de equidad.”³⁸⁷

5.1.1 Objetivos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece como sus objetivos, los siguientes:

I. Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;

II. Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales;

III. Distribuir entre ellos dichas participaciones;

³⁸⁷ DÍAZ Cayeros, Alberto., Op. Cit., p. 80

IV. Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;

V. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

5.1.2 Materia de Coordinación.

La materia de la coordinación comprende:

- I. Todos los impuestos federales.
- II. Los derechos sobre la extracción de petróleo, y
- III. Los derechos de minería.

De esta manera, forman parte de la Recaudación Fiscal Participable:

I. Las contribuciones que conforme a la Constitución resultan ser de competencia exclusiva de la Federación y respecto de las cuales, ésta no está obligada a conceder participaciones, como es el caso de las que gravan el aprovechamiento de recursos naturales (hidrocarburos y minería).

II. Las contribuciones que por disposición constitucional, son competencia exclusiva de la Federación, pero que ésta debe dar participación a los Estados y Municipios, como es el caso de los impuestos sobre producción y consumo de cerveza y de tabacos labrados.

III. Comprende también las contribuciones sobre materias concurrentes entre la Federación y los Estados, que son las que se encuentran directamente

vinculadas a los objetivos de evitar la múltiple tributación, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Al respecto, las entidades federativas no podrán establecer contribuciones estatales o municipales que graven las mismas materias que prevén las leyes federales siguientes:

A. En el Impuesto al Valor Agregado³⁸⁸:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el IVA o sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los mismos, o sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

II. La enajenación de bienes o prestaciones de servicios cuando una u otra se exporten o sean materias primas destinadas a la alimentación, no industrializadas; maquinaria e implementos agrícolas y demás elementos necesarios para la agricultura o ganadería, así como cuando se trate de enajenación de bienes o prestación de servicios al público en general.

III. Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas.

IV. Los intereses, los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de propiedad o enajenación.

V. El uso o goce temporal de casa habitación.

VI. Los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine que en su conjunto superen un gravamen en el ámbito local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Así mismo, se prevé como limitante cualquier gravamen adicional que se establezca sobre las participaciones federales que correspondan a las entidades federativas o municipios.

De igual manera, tratándose de energía eléctrica las entidades federativas tampoco pueden establecer gravámenes locales o municipales sobre la producción, comercialización o consumo, o sobre los capitales o inversiones realizados en dichas actividades.

B. En el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios³⁸⁹:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el IESPS, sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, sobre la introducción, producción, distribución o almacenamiento de bienes gravados por dicho impuesto.

II. Los bienes y servicios gravados son: cerveza y bebidas refrescantes con graduación alcohólica de hasta 6 grados G.L.; bebidas alcohólicas con graduación superior a 6 grados G.L.; tabacos labrados; gas avión; gasolinas; y así como los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución de los bienes antes citados.

III. Los actos de constitución de los contribuyentes del impuesto.

IV. La expresión o emisión de títulos, obligaciones o acciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto.

³⁸⁸ Ley del Impuesto al Valor Agregado, en Ley de Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento. México, Leyes y Códigos de México, 17ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., 1996, p. 40

³⁸⁹ Artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

C. En Derechos³⁹⁰:

I. Licencias, concesiones, permisos o autorizaciones, obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales o de prestación de servicios que, con algunas salvedades justificadas como las licencias de construcción, de fraccionamientos, de conducir, y otras.

II. Registros, a excepción del civil y el de la propiedad y comercio.

III. Uso de las vías públicas o tenencia de bienes sobre las mismas. Están excluidos los derechos a cargo de comerciantes ambulantes y los pueblos fijos o semifijos, así como los de estacionamiento de vehículos.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

"De toda la especificidad anterior se descubre que aún cuando prolija, la descripción anterior no agota el campo de contribución concurrente entre la Federación y las entidades federativas.

En efecto, existen materias que no son objeto de la coordinación fiscal. Así tenemos al impuesto predial; algunas operaciones con bienes inmuebles como el fraccionamiento y las fusiones; los vehículos de propulsión sin motor, aparatos mecánicos; impuesto sobre estacionamientos; impuesto sobre espectáculos públicos; los impuestos sobre corriente de efectivo; los impuestos sobre la nómina; los gravámenes ecológicos y otros."

También se encuentra previsto que los Estados que se adhieran al Sistema, puedan celebrar un convenio de colaboración administrativa a fin de que las autoridades locales puedan colaborar con las autoridades fiscales federales en el ejercicio de facultades de aplicación de la Ley Fiscal Federal que redunden en una mejora en el funcionamiento administrativo del propio Sistema.

³⁹⁰ Ley de Coordinación Fiscal, en Código Fiscal de la Federación, México, Artículo 10-A, 50ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., 1997, pp. 815-817

5.1.3 El Sistema de Participaciones Federales.

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 se sustituyó al sistema de participaciones establecido con el ISIM y los impuestos especiales. Asimismo, en ese mismo año se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que sustituyó al ISIM, y se estableció un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual los estados se comprometieron a limitar su capacidad recaudadora y la Federación se obligó a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el Principio de Resarcimiento, entendido éste como aquel que busca restituir a las entidades federativas las cantidades que dejaron de percibir con motivo de la coordinación.

El nuevo esquema de participaciones se conformó con tres fondos:

- a) el Fondo General de Participaciones (FGP),
- b) el Fondo Financiero Complementario (FFC) y
- c) el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

El Fondo General de Participaciones representó la principal fuente de recursos de los gobiernos locales. Inicialmente comprendió 13% de la recaudación federal participable (impuestos federales más derechos de extracción de petróleo y minería); este porcentaje se fue incrementando paulatinamente hasta alcanzar el 20% en 1996.

En 1990, se fusionaron el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario y se reformó la fórmula de distribución de participaciones. De igual manera, para aminorar el sesgo inequitativo, se asignó un monto de participaciones siguiendo un criterio de distribución per capita; pero se continuó con el esquema previo de incentivos a la recaudación.

El Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente manera:

I. El 45.17% per capita, esto es, en proporción directa a la población de cada entidad federativa;

II. El 45.17% en proporción a la recaudación obtenida en cada entidad federativa;

III. El 9.66% en proporción inversa a la participación per capita.

De igual manera, actualmente el Fondo General de Participaciones se adiciona con los siguientes:

I. El Fondo de Derechos, el cual corresponde al 1% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio y que se otorga a las entidades federativas y municipios que se coordinen en esta materia;

II. El Fondo de las Bases Especiales de Tributación, correspondiente al 80% del impuesto recaudado en cada entidad federativa en 1989 por este concepto;

III. El Fondo de Accesorios, el cual se paga a todas las entidades federativas respecto de los Accesorios correspondientes a las contribuciones recaudadas en su territorio y que forman parte de la Recaudación Federal Participable;

IV. El Fondo de Bosques y Bienes Nacionales, que corresponde al 50% de los Productos recaudados por la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o la explotación de tales terrenos o bosques nacionales ubicados en la entidad;

V. El Fondo del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el cual corresponde al 100% de lo recaudado por este concepto en la entidad, siempre que exista convenio al respecto y del cual, por lo menos el 20% deberá corresponder a sus municipios;

VI. El Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, equivalente al 100% de la recaudación lograda en la entidad por este concepto, siempre que exista convenio al efecto y respecto del cual, cuando menos el 20% deberá corresponder a sus municipios.

Así mismo, se otorga una participación para las entidades Federativas equivalente al 20% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por concepto de cervezas, bebidas embriagantes hasta 6° GL, alcohol y bebidas alcohólicas, así como el 8% para el caso de tabacos labrados, de donde, por lo menos el 20% deberá corresponder a los municipios.

En cualquier caso, se garantiza a los municipios un mínimo del 20% del total del Fondo General de Participaciones.

Participación en Impuestos Especiales 1997
(PESOS)

ENTIDADES	TABACOS LABRADOS	CERVEZA	BEBIDAS ALCOHÓLICAS	TOTAL
Aguascalientes	4,830,540	5,939,461	5,074,162	15,844,163
Baja California	13,278,448	45,714,924	16,882,111	75,875,483
Baja California Sur	1,690,958	6,222,649	3,110,241	11,023,848
Campeche	1,085,881	5,343,153	1,685,000	8,114,034
Coahuila	9,457,520	29,222,526	8,923,385	47,603,431
Colima	1,985,012	8,287,038	1,192,487	11,464,539
Chiapas	4,113,571	21,810,448	7,101,029	33,025,049
Chihuahua	13,288,899	39,862,696	15,747,858	68,899,454
Distrito Federal	61,149,129	48,605,984	170,365,295	280,120,409
Durango	3,646,929	11,921,075	2,017,094	17,585,099
Guanajuato	13,187,688	33,781,756	16,120,050	62,989,496
Guerrero	5,244,391	26,303,663	8,273,614	39,821,667
Hidalgo	2,903,884	10,131,567	12,422,199	25,457,650
Jalisco	28,550,789	48,752,901	77,903,811	155,207,540
México	27,703,933	46,379,865	84,614,233	158,698,030
Michoacán	12,342,485	32,975,560	17,195,623	62,513,667
Morelos	4,213,083	11,319,437	4,270,248	19,802,768
Nayarit	4,096,467	10,845,770	997,153	15,939,390
Nuevo León	28,904,060	47,183,552	11,165,524	87,253,138
Oaxaca	3,030,607	15,494,522	4,096,092	22,621,220
Puebla	7,777,067	19,617,345	20,629,357	48,023,770
Querétaro	3,660,932	7,137,755	3,519,032	14,317,720
Quintana Roo	2,502,600	11,827,639	4,242,764	18,573,005
San Luis Potosí	8,739,711	14,380,082	5,569,541	28,689,335
Sinaloa	11,262,256	37,438,474	6,436,821	55,137,551
Sonora	10,380,889	34,020,267	3,722,700	48,123,856
Tabasco	2,624,770	15,379,678	3,669,563	21,674,010
Tamaulipas	40,204,876	41,769,022	13,525,225	95,499,124
Tlaxcala	954,571	3,028,005	475,541	4,458,117
Veracruz	10,832,328	42,709,888	20,911,152	74,453,367
Yucatán	2,694,665	14,126,929	7,369,187	24,190,781
Zacatecas	3,357,057	11,566,370	1,691,867	16,615,292
TOTALES	349,895,996	759,100,001	560,919,959	1,669,915,003

Fuente: Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, p. 139
Total de participaciones enero-diciembre 1997, falta ajuste definitivo.

El Fondo de Fomento Municipal, por su parte, se integra de la siguiente manera:

- I. El 16.8% del 1% de la Recaudación Federal Participable.
- II. El restante 83.2% para los municipios de las entidades que se coordinen en materia de derechos.

Integración de las Participaciones del Fondo General de 1997
(PESOS)

ENTIDADES	PRIMERA PARTE	SEGUNDA PARTE	TERCERA PARTE	COORDINACIÓN EN DERECHOS	RESARCIMIENTO B.E.T.	TOTAL	FONDO DE FTO MUNICIPAL
Aguascalientes	324,231,179	237,394,490	233,990,819	39,780,825	3,608,999	839,006,311	92,678,476
Baja California	793,793,632	937,179,143	185,867,215	95,842,000	13,529,268	2,026,211,262	31,983,755
Baja California Sur	143,119,788	144,777,128	220,049,637	24,297,327	3,536,791	513,780,670	24,180,189
Campeche	241,473,156	367,100,085	160,816,976	38,469,511	14,722,006	811,581,733	39,771,361
Coahuila	816,957,586	754,883,586	210,656,196	89,124,886	10,291,134	1,881,913,757	39,529,465
Colima	183,412,803	139,416,464	230,272,058	27,655,066	1,482,632	582,239,024	43,632,626
Chiapas	1,347,249,853	1,661,182,102	181,508,460	159,497,021	33,347,963	3,382,785,398	37,424,854
Chihuahua	1,049,879,214	895,983,983	218,688,192	108,227,569	37,300,054	2,310,079,014	64,979,126
Distrito Federal	3,190,375,500	7,165,862,015	124,853,572	524,054,554	4,470,632	11,009,596,131	889,768,537
Durango	538,085,755	252,850,562	275,727,215	53,333,176	19,394,640	1,139,391,348	79,473,617
Guanajuato	1,656,095,533	994,764,785	253,197,270	145,202,879	11,738,195	3,060,998,662	93,333,421
Guerrero	1,096,116,883	413,056,514	294,361,822	90,176,761	1,502,059	1,895,214,039	199,060,755
Hidalgo	793,918,782	308,383,401	291,900,562	69,710,137	1,243,329	1,485,156,213	169,729,156
Jalisco	2,251,629,799	2,130,848,400	208,235,995	229,535,710	43,849,156	4,864,099,061	90,128,910
México	4,400,137,908	4,295,364,422	205,087,275	445,029,481	999,336	9,346,618,421	102,624,550
Michoacán	1,454,667,215	537,241,418	295,974,157	114,394,139	11,241,011	2,413,517,941	144,536,339
Morelos	542,187,502	358,230,847	244,044,353	57,223,136	2,069,530	1,203,755,367	135,534,050
Nayarit	337,002,442	208,431,474	250,429,671	39,793,179	3,748,671	839,405,438	80,221,405
Nuevo León	1,334,219,270	1,820,761,093	171,410,691	166,319,552	13,953,104	3,506,663,711	59,743,838
Oaxaca	1,213,497,349	354,428,992	313,670,130	94,079,823	2,794,175	1,978,470,470	351,872,681
Puebla	1,737,948,949	936,744,440	263,344,006	146,901,869	5,591,934	3,090,531,199	152,209,444
Querétaro	469,959,324	459,604,380	204,902,493	56,723,309	6,573,832	1,197,763,339	71,801,684
Quintana Roo	264,405,957	122,304,955	277,108,123	33,190,951	246,932	697,256,919	47,604,102
San Luis Potosí	827,100,314	337,146,032	287,924,428	72,608,538	7,280,106	1,532,059,418	96,684,880
Sinaloa	911,627,719	767,667,650	220,014,349	94,965,487	43,070,666	2,037,345,871	38,716,663
Sonora	783,795,202	859,598,771	193,303,217	91,834,860	52,341,003	1,980,873,053	34,038,929
Tabasco	657,229,965	2,877,512,817	75,358,938	180,505,085	11,275,929	3,801,882,734	76,841,572
Tamaulipas	949,831,392	1,134,344,984	188,414,221	113,629,530	9,006,422	2,395,226,548	53,514,897
Tlaxcala	332,200,158	183,169,622	261,241,079	38,830,542	81,968	815,523,372	104,944,055
Veracruz	2,532,050,382	2,179,955,142	217,789,285	246,489,740	44,896,699	5,221,181,249	93,600,286
Yucatán	585,016,444	260,909,722	280,284,449	56,310,531	5,416,646	1,187,937,792	132,018,834
Zacatecas	502,287,734	162,404,860	306,268,188	48,548,040	3,907,701	1,023,416,523	120,102,793
TOTALES	34,261,604,639	34,259,504,667	7,345,895,042	3,792,285,214	424,512,384	60,071,481,938	3,792,285,220

Fuente: Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, p. 123
Total de participaciones enero-diciembre 1997, falta ajuste definitivo.

Adicionalmente, existen otros fondos para los municipios, a saber:

I. El Fondo de Fronteras y Puertos por los que se realicen labores de importación y exportación de bienes, equivalentes al 0.136% de la Recaudación Federal Participable, siempre que exista convenio *ad-hoc*;

II. El Fondo Petrolero, equivalente al 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, para

ESTADÍSTICAS
DE LA BIBLIOTECA

los municipios colindantes con las fronteras o litorales por lo que se realice la exportación de dichos productos;

III. El Fondo de Peaje, por el cual, mediante convenio, se puede acordar la Constitución de un Fondo para obras de vialidad e infraestructura en los municipios donde se ubiquen los puentes de peaje. Al efecto, estos Fondos se constituyen a razón de una aportación equivalente al 20% de estados y municipios y 80% la Federación, sin que la aportación Federal pueda exceder del 25% del monto recaudado por tal concepto.

De acuerdo con ello, la distribución de la Recaudación Federal Participable se realiza conforme a lo siguiente:

Recaudación Federal Participable

FONDOS	FEDERACIÓN	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS
Fondo General de Participaciones	79%*	16%	4%
Fondo de Fomento Municipal			1%
TOTAL			100%

Fuente: Elaborado con base en la Ley de Coordinación Fiscal (1997)

*A este porcentaje habría que descontar los Fondos adicionales del Fondo General de Participaciones (Derechos; Bases Especiales de Tributación; Accesorios; Bosques y Bienes Nacionales; ITUV; e ISAN), la participación en el IESPS y los Fondos Municipales Adicionales (Fronteras y Puertos; Petrolero; y de Peaje).

**Determinación de la Recaudación Federal Participable Definitiva de
1996**

CONCEPTO	MILES DE PESOS
Ingresos Tributarios	223,878,100
Renta	97,162,000
I.V.A.	72,109,600
Prod. y Servicios	29,695,200
importación	14,854,800
Exportación	49,600
Automóviles Nuevos	10,600
Tenencia	4,214,200
Recargos	5,463,300
Otros	318,800
Derechos por Hidrocarburo	73,962,700
Derechos de Minería	83,000
SUBTOTAL	297,923,800
MENOS:	
Tenencia	4,202,500
Adicional Extra. Petróleo	1,458,100
Tabacos Labrados	327,704
Cerveza	564,580
Bebidas Alcohólicas	472,800
Incentivos Económicos	348,893
SUBTOTAL	7,374,577
TOTAL R.F.P.	290,549,223,462

Fuente: Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, p. 56

5.1.4 La Adhesión al Sistema.

El sistema se forma mediante dos fases:

I. La solicitud de una Entidad Federativa para recibir las participaciones federales,

II. La aceptación de la Entidad de no mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre las materias, objeto de coordinación.

En todo caso el sistema se estructura a través de los Convenios de Adhesión, mismo, que deberá ser aprobado por la legislatura local.

El Distrito Federal, por su parte, queda adherido por disposición expresa de la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con las facultades del Congreso de la Unión para legislar *"en todo lo concerniente"* a éste.

De esta manera, la Ley de Coordinación Fiscal viene a ser complementada por las diferentes leyes impositivas federales, por los convenios de coordinación fiscal, acuerdos, anexos y otros ordenamientos locales y municipales, que conforman el marco jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Finalmente, la Ley de Coordinación Fiscal prevé mecanismos de separación del Sistema, al propio tiempo que contempla la posibilidad de que un Estado no solicite su adhesión al propio Sistema.

En efecto, la Ley no sólo contempla la separación voluntaria, siguiendo un procedimiento público equivalente al de adhesión, sino que además prevé la posibilidad de la separación por conflicto entre las partes, caso en el cual es posible un juicio que por requerimientos de la Constitución debe ser substanciado y resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.1.5 Las Reservas.

La Ley establece también la creación de varias reservas, establecidas a partir del 1º de enero de 1991 en que iniciaron su vigencia las nuevas fórmulas para la distribución de los Fondos de Participaciones, con el propósito de resarcir a las entidades federativas que pudieran resultar afectadas por dichos cambios.

**a) La reserva de contingencia, que tiene como objeto garantizar a las entidades federativas un crecimiento en las participaciones igual a la de la citada Recaudación Federal Participable (artículo 4º). Esta reserva se forma con el 0.25% de la*

Recaudación Federal Participable de cada ejercicio y se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la Recaudación Federal Participable del año respecto a la de 1990. Al efecto, los Estados deben participar a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad.

b) La reserva de compensación, tiene por objeto compensar a las entidades federativas que sean afectadas por los cambios en la fórmula de participaciones que iniciaron su vigencia el 1° de enero de 1991 y se forma con las cantidades que resulten como remanente de las que deben considerarse para adicionar los Fondos de Participaciones con motivo de la coordinación de derechos. Así, si una entidad federativa no se coordina en derechos, las cantidades con las que debiera adicionarse los citados Fondos, pasarán a formar la reserva de compensación (artículo 4°)."

Cálculo Definitivo de la Reserva de Contingencia para 1996

(PESOS)

ENTIDADES	PARTICIPACIÓN 1990 ACTUALIZADA (1)	PARTICIPACIÓN 1996 (2)	DIFERENCIA (3=1-2)	RESERVA DE CONTINGENCI A (4)	TOTAL PARTICIPACIONE S Y RESERVA (5=2+4)
Aguascalientes	529,403,498	718,461,521	(189,058,023)		718,461,521
Baja California	1,781,381,503	1,550,770,215	230,611,288	230,611,288	1,781,381,503
Baja California Sur	374,920,955	416,307,530	(41,386,574)		416,307,530
Campeche	750,273,498	772,291,290	(22,017,792)		772,291,290
Coahuila	1,311,344,711	1,482,362,054	(171,017,343)		1,482,362,054
Colima	374,917,861	479,290,591	(104,372,729)		479,290,591
Chiapas	2,313,682,564	2,725,050,970	(411,368,406)		2,725,050,970
Chihuahua	1,525,213,266	1,765,638,645	(240,425,379)		1,765,638,645
Distrito Federal	11,191,038,239	8,926,287,388	2,264,750,851		8,926,287,388
Durango	678,726,926	964,526,025	(285,799,099)		964,526,025
Guanajuato	1,574,596,697	2,448,037,975	(873,441,278)		2,448,037,975
Guerrero	972,270,233	1,600,889,730	(628,619,497)		1,600,889,730
Hidalgo	743,008,891	1,234,660,770	(491,651,879)		1,234,660,770
Jalisco	3,057,074,917	3,848,396,437	(791,321,521)		3,848,396,437
Estado de México	5,133,872,741	7,281,147,099	(2,147,274,358)		7,281,147,099
Michoacán	1,145,451,198	1,986,330,521	(840,879,322)		1,986,330,521
Morelos	704,834,393	993,530,911	(288,696,518)		993,530,911
Nayarit	546,850,853	724,356,268	(177,505,415)		724,356,268
Nuevo León	2,723,273,160	2,671,535,103	51,738,057	17,989,054	2,689,524,156
Oaxaca	907,363,402	1,896,415,758	(989,052,356)		1,896,415,758
Puebla	1,550,184,718	2,517,719,871	(967,535,153)		2,517,719,871
Querétaro	683,857,684	972,176,124	(288,318,440)		972,176,124
Quintana Roo	352,606,870	533,930,049	(181,323,179)		533,930,049
San Luis Potosí	825,181,881	1,254,052,295	(428,870,414)		1,254,052,295
Sinaloa	1,567,680,120	1,652,380,610	(84,700,490)		1,652,380,610
Sonora	2,023,005,208	1,545,232,491	477,772,717	477,772,717	2,023,005,208
Tabasco	3,409,446,985	3,045,850,625	363,596,360		3,045,850,625
Tamaulipas	1,513,434,689	1,699,116,269	(185,681,580)		1,699,116,269
Tlaxcala	445,728,028	698,666,597	(252,938,568)		698,666,597
Veracruz	3,383,597,496	4,233,869,909	(850,272,314)		4,233,869,909
Yucatán	719,885,943	974,377,932	(254,491,989)		974,377,932
Zacatecas	611,014,601	915,629,584	(304,614,983)		915,629,584
TOTALES	55,425,123,730	64,526,288,156	9,104,166,426	726,373,054	65,252,662,214

FUENTE: Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, p. 104

5.1.6 Los Organos de la Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal crea los órganos de la Coordinación Fiscal, a saber:

a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como por sus homólogos en cada Estado y el Distrito Federal.

Sus atribuciones principales consisten en proponer al Ejecutivo Federal y a los Gobiernos de los Estados, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de la rama hacendaria de ocho entidades federativas, para lo cual la Ley prevé ocho distintas regiones comprendiendo cada una cuatro entidades federativas, con el objeto de que la Comisión cuente con una representatividad nacional.

Las facultades más relevantes de la Comisión Permanente consisten en preparar los proyectos de distribución de participaciones y vigilar la creación e incremento de los Fondos de Participaciones, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios.

c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas que es el órgano público autónomo, financiado por todas las entidades involucradas en la Coordinación y que tiene por objeto la realización de estudios y proposiciones para mejorar la financiación local y municipal.

"El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal da solución al problema de la concurrencia impositiva que se presenta en las haciendas públicas de todo gobierno federal. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no delimite campos impositivos federales, estatales y municipales, salvo lo expresamente señalado por dicho ordenamiento, determina que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, lo que da lugar a la doble o múltiple tributación. La concurrencia fiscal está permitida en nuestra Constitución. Ahora bien, lo anterior no impide, sino que por el contrario, supone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contemplado en la ley, ha sido la solución al establecer, por un lado, las participaciones que compensen el ingreso local suspendido y por otro, obligando a los gobiernos de los estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones, ajusten su legislación tanto estatal como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y para el caso de coordinación en materia de traslación de dominio de bienes inmuebles hasta 1995, la Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles. El proceso de legislación federal y la firma de los anexos al Convenio de Adhesión han dado como consecuencia el que a la fecha se hayan suspendido más de 440 gravámenes locales."³⁹¹

Evolución de los Ingresos en los Diversos Niveles (sic) de Gobierno (1900-1991)

AÑO	FEDERACIÓN %	ESTADO %	MUNICIPIOS %
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1929	71.1	21.1	7.7
1930	68.7	22.9	8.4
1931	68.8	24.8	8.4
1932	64.0	27.1	8.9
1933	62.0	29.7	8.2
1934	66.9	25.4	7.7
1935	67.4	25.1	7.4
1936	69.6	24.1	6.3
1937	72.0	22.0	6.0
1938	69.2	24.6	6.2
1939	71.6	22.9	5.5
1940	71.4	23.3	5.3
1941	71.0	24.0	5.0
1942	71.1	23.9	5.0
1943	75.6	19.5	4.8
1944	76.6	18.7	4.7
1945	75.6	19.0	5.4
1946	79.6	17.0	3.4
1947	78.3	17.9	3.8
1948	79.7	17.0	3.3
1949	83.0	14.2	2.8
1950	78.3	18.4	3.3

Continúa...

³⁹¹ MIGUEL DE, María de Jesús, Op. Cit., p. 159

**Continúa... Evolución de los Ingresos en los Diversos
Niveles (sic) de Gobierno (1900-1991)**

1951	79.8	17.3	2.8
1952	81.3	16.0	2.7
1953	77.8	18.7	3.5
1954	81.4	15.8	2.8
1955	80.8	16.2	2.9
1956	79.7	17.3	3.0
1957	79.5	17.2	3.3
1958	81.8	15.0	3.2
1959	76.7	20.1	3.2
1960	78.6	18.6	2.8
1961	77.6	19.4	3.0
1962	76.2	20.8	3.0
1963	73.6	23.3	3.1
1964	77.3	20.0	2.7
1965	88.0	10.5	1.5
1966	87.0	11.3	1.7
1967	87.9	10.5	1.6
1968	86.9	11.5	1.6
1969	86.5	12.0	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1971	85.8	12.5	1.7
1972	84.8	13.6	1.6
1973	84.2	14.4	1.4
1974	85.6	7.3	0.8
1975	90.1	8.6	1.3
1976	90.8	7.8	1.2
1977	91.9	7.7	1.2
1978	80.7	8.1	1.2
1979	90.3	8.5	1.2
1980	89.4	9.4	1.1
1981	88.3	10.5	1.2
1982	90.7	8.3	1.0
1985	82.6	15.0	2.4
1991	81.1	15.5	3.4

Fuente: De 1900 a 1923: Edelmann, Alexander T., *Latin American Government ad Politics*, Dorsey Press, Georgetown, 1968 p. 395, Citado por Carpizo, Jorge: "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México" en *Revista Trimestre Fiscal*, Año 1, No. 1, Abril-Junio, Guadalajara, Jal., México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas p. 98.

De 1940 a 1967: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1939*, México, 1941.

De 1969: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1958-1959*, México, 1960 y *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1967-1968*, México, 1969.

De 1969: Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1979*, México 1981.

"A partir de 1965 se incluyen los datos de los organismos descentralizados y empresas de Gobierno Federal".

De 1979 a 1982: Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico de los Estados Mexicanos 1982*, México 1983.

De 1985, 1991: Díaz Cayeros Alberto "DESARROLLO ECONÓMICO E INEQUIDAD REGIONAL: HACIA UN NUEVO PACTO FEDERAL EN MEXICO", p. 82 De. Miguel Angel Porrúa, México, 1995.

5.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para procurar la evolución armónica de todas las regiones del país, entre la Federación y los estados han venido celebrándose Convenios Únicos de Coordinación primero, después Convenios Únicos de Desarrollo y actualmente Convenios de Desarrollo Social.

En efecto, el origen de la planeación moderna en nuestro país lo encontramos en los Convenios Únicos de Coordinación firmados desde 1977. A partir de 1981 el marco normativo lo proporcionó el Convenio Único de Desarrollo, que contenía las características y compromisos del proceso de integración nacional; y que abarcó como su antecesor, tanto la armonización de acciones en materias concurrentes entre el gobierno federal y los estados, como la de aquéllas de interés común.

"Conforme a los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados en 1983, la colaboración de los dos niveles (sic) de gobierno se concretó en la ejecución de programas de desarrollo socioeconómico que comprendieron por una parte de las acciones derivadas del ejercicio de las atribuciones del sector público federal, y por la otra, los actos emanados de facultades del ejecutivo local, que en uno y otro caso requerían de coordinación para su realización por implicar materias concurrentes o de interés común. Los proyectos emanados de las facultades de los ejecutivos locales fueron los Programas de Desarrollo Estatal; y los derivados de las atribuciones federales fueron los Programas Estatales de Inversión, los Programas Integrales de Desarrollo Rural, los Programas de Inversión Federal y los Programas Sectoriales Concertados."³⁹²

De esta manera, los Ejecutivos Estatales se responsabilizaban de las obras y servicios públicos realizados con fondos transferidos por la Federación conforme a lo establecido en los Programas Estatales de Inversión, en los Programas Integrales de Desarrollo Rural y en los Programas de Inversión Federal. En los planes de Desarrollo Estatal, se especifican los objetivos, las acciones, los recursos necesarios y la forma de financiamiento, así como los beneficios que procurarían.

³⁹² CHAPOY Bonifáz, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación. México, UNAM, 1992, pp. 139-140

En 1983 se promulgó el marco normativo para que el Estado rija el desarrollo nacional, formule el Plan Nacional de Desarrollo, y establezca el Sistema Nacional de Planeación, sustentado en las reformas de febrero de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. Días más tarde, se hizo lo propio con la Ley de Planeación con objeto de coordinar las actividades de planeación del Ejecutivo Federal con las de las entidades federativas.

A partir de 1984 el Convenio Único de Desarrollo estableció la modalidad de los Programas de Desarrollo Regional en los que se integraron proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social, y de coordinación especial.

“Comprendían dichos programas por una parte las acciones de inversión y de gasto federal descentralizadas a los ejecutivos estatales; y por la otra, tanto las acciones derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la administración pública federal pero cuya ejecución precisaba de la coordinación con el ejecutivo del estado, como las que dentro del ámbito de competencia de los ejecutivos estatales requerían para su realización de la coordinación con el Ejecutivo Federal.

Las obras en proceso dentro de los Programas Estatales de Inversión, de los Programas de Inversión Federal, y de los Programas Integrales para el Desarrollo Rural, pasaron a ser consideradas en los programas de nomenclatura y características similares comprendidos en los Programas de Desarrollo Regional.

Los programas prioritarios no comprendidos en los anteriores, quedaron incluidos en los Programas de Coordinación Especial, derivados éstos de atribuciones correspondientes a los ejecutivos federal y locales relacionados con la promoción y apoyo a los planes y programas de desarrollo estatal, cuyo cumplimiento requería de la gestión coordinada. Mediante estos programas –independientes de los que comprendía la propuesta anual de inversión– se buscaba aprovechar en grado óptimo los recursos de ambos niveles (sic) de gobierno.”³⁹³

La programación y presupuestación comprendidos en los Convenios Únicos de Desarrollo como en los proyectos estatales y en los esquemas de acción federal, se realiza desde entonces por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), los cuales sustituyeron en 1981 a los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados –creados entre 1971 y 1975–.

³⁹³ CHAPOY, Beatriz. *Op. Cit.*, pp. 144-145

Con el fin de definir la estrategia global del desarrollo económico y social se preparó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que en forma sistemática definió los objetivos, los instrumentos, los recursos y las acciones gubernamentales en todos los campos, iniciando así la planeación integral.

En los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que conforman el Plan Nacional de Desarrollo, a través de sus estrategias específicas, los objetivos y las acciones de desarrollo se dan las bases para la integración y el funcionamiento del sistema nacional de planeación. Los principios que los fundamentan, se determinan para la planeación entre la Federación y los estados y sus municipios, asumiendo la plena libertad de los gobiernos estatales y municipales, conforme a sus competencias, para llevar a cabo la planeación para el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

En prosecución de ese fin, en los Convenios Únicos de Desarrollo el Ejecutivo Federal acuerda con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiere para que en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones intervengan en la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, realizando –con la participación de los municipios interesados y de los sectores de la sociedad- las acciones que deben cumplirse en cada entidad federativa, y que competen a ambos niveles (sic) de gobierno, y planeando en forma conjunta –considerando la actividad municipal- las tareas que han de realizarse por la federación y los estados para la consecución de los objetivos de la planeación nacional.³⁹⁴

5.3 La Reforma Fiscal para 1996

En diciembre de 1995 se promulgaron diversas reformas en materia de federalismo fiscal, como a continuación se señala:

- Se derogó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las entidades federativas podrán establecer impuestos en la materia.

- Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de otorgar a las entidades federativas al poder para gravar los servicios de hospedaje.
- Se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación en materia de Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos para que a partir de 1997 lo ejerzan los gobiernos locales.
- Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal otorgan poder a las entidades federativas para establecer derechos por la expedición de licencias a empresas con venta de bebidas alcohólicas y por la publicidad en vía pública.
- Se incrementó el Fondo General de Participaciones. La Recaudación Federal Participable pasó de 18.51 a 20%.
- Se adicionó el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal para que la Federación entregue a las entidades federativas 20% de la recaudación que obtiene por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS) a bebidas alcohólicas y cerveza, así como 8% por el mismo gravamen al tabaco.
- Con relación a los fondos de puentes de peaje, se incrementó en 150% el aporte federal para que pasara de 10 a 25% de los ingresos brutos, lo que significa aproximadamente el 50% de los ingresos netos. Además, los gobiernos locales sólo contribuirán con 20 centavos por cada peso aportado por la Federación, a fin de que los orienten a obras de vialidad e infraestructura.
- Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56 a 1% de la Recaudación Federal Participable.

³⁹⁴ CHAPOY, Beatriz. *Op. Cit.*, p. 152

• Se reformaron los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de que se redujera el impuesto federal por los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos de 21 a 15%, en el caso de que a en el ámbito estatal se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base.

• En consideración al efecto negativo que podría tener la competencia fiscal que derivaría en la eliminación gradual del Impuesto y la pérdida del ingreso correspondiente, se restableció la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos en 1997. Asimismo, el Gobierno Federal invitó a las entidades federativas adheridas al SNCF que tienen celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, a participar en la administración del citado impuesto, por lo que percibirán el 100% de la recaudación obtenida en su territorio. A la fecha, todas las entidades han firmado el Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

• Se fortaleció al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al establecer los subsistemas de coordinación fiscal, de gasto público y de deuda pública, para trascender en la transformación hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

• Se cambió el período de entrega de la Reserva de Contingencia. Hasta 1995 se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio, a partir de 1996, 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.

• Se suscribió un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre la SHCP y las entidades federativas en el que, a partir de 1997, las entidades podrán auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS), este último tratándose de los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el ISR, otorgándose a las entidades como incentivos económicos por dichas actividades:

100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% del ISR e IMPAC y 100% del IESPS.

- Se adicionó el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos para establecer que los estados y los municipios que convengan con la Federación en dar el destino específico que señala la citada Ley a los ingresos obtenidos por el cobro de los derechos de uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la Zona Federal Marítimo Terrestre, puedan también convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en la referida Ley, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la Federación; en ningún caso la aportación federal será mayor a la parte que le corresponde conforme a los convenios firmados.

5.4 La Reforma Fiscal para 1998.

En los Criterios Generales de Política Económica para 1998, la Secretaría de Hacienda estableció lo siguiente:

“Se promoverá una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, con objeto de crear nuevos mecanismos para transferir recursos y responsabilidades a los estados y municipios, institucionalizando la figura de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios como una forma complementaria a las participaciones para la descentralización del gasto federal. Se propone transferir recursos a los estados para la operación de los servicios de educación básica y normal, y de salud; y a los municipios para el desarrollo de la infraestructura social básica, con énfasis en los municipios más marginados...

De ser ésta aprobada, las transferencias de recursos a estados y municipios a través de esta vía serán equivalentes a las que se harán a través de las participaciones. En consecuencia, el gasto descentralizado dentro del Proyecto de Presupuesto de la Federación para 1998 será mayor que el gasto programable que ejercerá la Administración Pública Federal Centralizada.”³⁹⁵

En la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 ante la Cámara de Diputados, el Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz manifestó lo siguiente:

³⁹⁵ Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1998, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 45

"...con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1998 proponemos un salto cualitativo en el avance del federalismo. Este se concreta en una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que también se presenta a su consideración este día.

De ser aprobada, se establecerá la figura de Aportaciones Federales a las entidades y a los municipios, respetando los mandatos que sobre el Pacto Federal existen en nuestra Constitución.

La iniciativa propone crear tres fondos para transferir a los Estados y Municipios los recursos en materia de Educación Básica, Servicios de Salud e Infraestructura Social Municipal, apoyos que actualmente se canalizan vía convenios con los gobiernos estatales.

La reforma dará mayor seguridad jurídica a los Estados y Municipios, fortalecerá su capacidad de control y vigilancia en la ejecución y rendición de cuentas, reduciendo concomitantemente las responsabilidades y los recursos bajo el control del gobierno federal.

Con la aprobación de la citada reforma, por esta vía se canalizarán recursos a Estados y Municipios por un monto cercano a los 110 mil millones de pesos, cantidad equivalente a lo que será canalizado por el total de las participaciones.³⁹⁶

Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nos dice en la Iniciativa de Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que la misma tiene por objeto principal coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales e inclusive municipales en dos ámbitos:

I. En el ámbito presupuestario federal, mediante la institucionalización del apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les corresponden como participación en la recaudación federal, mediante la adición a la Ley de Coordinación Fiscal de un nuevo capítulo, el V, que se denominaría "De los Fondos de Aportaciones Federales" destinados específicamente a coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios:

a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.

Este Fondo tiene su Fundamento en lo dispuesto por los artículos 3º y 73 fracción XXV de la Constitución, los cuales otorgan poder al Congreso de la Unión

³⁹⁶ Presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 ante la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados por el Secretario de

para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Al respecto, resulta importante destacar que el Federalismo Educativo resultó ampliamente favorecido con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como con los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con cada uno de los estados de la Federación; con las reformas al artículo 3º Constitucional en marzo de 1993; y, con la expedición de la Ley General de Educación en julio de ese mismo año.

Para tal efecto, la exposición de motivos de la propuesta nos dice lo siguiente:

"Los recursos que hasta ahora han sido canalizados de acuerdo a los Presupuestos de Egresos de la Federación por la vía del ramo 25, se ubicarían en el nuevo ramo 33, conformando el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, cuya creación propongo con la presente Iniciativa, exclusivo para la operación de los servicios de educación básica y normal, en los términos de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación..."

De manera complementaria, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 que remito para consideración de la H. Cámara de Diputados, propongo la inclusión en los ramos 11 y 25, de las previsiones para sufragar los incrementos de los salarios de los trabajadores de la educación (Previsiones para Servicios Personales), que hasta 1997 se canalizaron por la vía del ramo 23.

Con los recursos de esas Previsiones en ambos ramos, se sufragarían, además de los incrementos salariales, la creación de plazas; los aumentos a los estímulos en los programas de carrera magisterial y carrera docente; becas ligadas al salario mínimo; estímulos, premios y otros componentes cuyo monto dependerá de factores que se negocien en el transcurso del año, según lo apruebe anualmente la H. Cámara de Diputados. El ramo 25 incluirá, además, los fondos necesarios para la operación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal. Una vez que se realice la transferencia de dichos servicios al gobierno capitalino, estos últimos recursos también se integrarían al nuevo ramo 33".³⁹⁷

Hacienda y Crédito Público, México, Guillermo Ortiz, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 12-13

³⁹⁷ Iniciativa de Decreto por el que se Adiciona y Reforma la Ley de Coordinación Fiscal, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. V-VI

b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

El 20 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas suscribieron el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, a partir del cual se han suscrito los correspondientes Acuerdos de Coordinación.

En este punto, la exposición de motivos del proyecto de reformas nos dice que este Fondo:

"... responde a lo previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que la ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general y también con lo previsto en las estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, en los cuales se plantea la necesidad de descentralizar responsabilidades, recursos y decisiones para fortalecer el nuevo Federalismo y acercar a la población servicios básicos de salud, que al ser prestados por los estados aseguran una mayor eficiencia y oportunidad.

La mecánica de integración del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud es semejante a la correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, toda vez que su monto y constitución específica se preverá en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.³⁹⁸

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

La Iniciativa propone introducir al régimen jurídico de aportaciones federales, las erogaciones destinadas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que han venido siendo reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos del Ramo 26, "Superación de la Pobreza."

"En esta Iniciativa se propone que en los Presupuesto de Egresos de la Federación, se determinen anualmente recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.037% de la recaudación federal participable, a efecto de contar con un marco que servirá de base para la determinación del monto de las aportaciones federales que anualmente integrarán el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Cabe señalar que estas aportaciones son

³⁹⁸ Idem, p. XV

independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable, ya que constituyen recursos federales diferentes...

A efecto de garantizar el cumplimiento de los objetivos y estrategias de la política de desarrollo social y de superación de la pobreza, se propone que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal que reciban los municipios, se destinen exclusivamente a financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros que expresamente se señalan, destinándose hasta un 2% de dichos recursos al desarrollo institucional municipal, a través de la formulación de programas específicos que serán convenidos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.³⁹⁹

Así mismo, a fin de que los recursos que integran el Fondo se distribuyan equitativamente entre las entidades federativas, conforme a la situación de pobreza extrema prevaleciente en cada una de ellas, se incorpora una fórmula que pretende identificar los índices de pobreza extrema de cada entidad federativa, mediante criterios definidos y transparentes, en razón de necesidades básicas definidas por ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar y disponibilidad de drenaje.

De igual manera, la Iniciativa faculta a la Secretaría de Desarrollo Social para convenir con las entidades federativas la distribución entre los municipios de los recursos de este Fondo, a partir de una fórmula similar a la aplicable a la distribución a las entidades federativas y establece lineamientos ciertos y objetivos para este efecto.

En este mismo tenor, se propone que la fórmula y metodología, así como la distribución que resulte entre los municipios, también se publique antes del 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, en el respectivo órgano de difusión oficial.

Como corolario se plantea la conveniencia de establecer que los recursos de las aportaciones sean administrados y ejercidos por los gobiernos de las

³⁹⁹ Idem, pp. XVI-XVII

propias entidades federativas y, en su caso, de los municipios, que los reciban, de acuerdo a la legislación que en cada uno de ellos resulta aplicable; asimismo, se prevé que las aportaciones como sus accesorios, no podrán ser embargados, gravados, ni afectos en garantía, ni podrán destinarse a fines diversos a lo que señala la Ley.

II. En el ámbito tributario, el proyecto propuso también la reforma al cuarto párrafo del artículo 2º, así como la adición de un artículo 3º-B, ambos de la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de promover la incorporación de los individuos que realizan actividades en el sector de la economía informal y promover el interés de los municipios por participar en éste mediante la entrega del 50% de la recaudación que se obtenga a partir del 1º de enero de 1998 de los "Pequeños Contribuyentes" en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Cabe señalar que la recaudación federal participable por este concepto no forma parte de la recaudación asignable para los efectos de distribución del Fondo General de Participaciones.

No obstante lo anterior, la reforma en cuestión contó con la importante intervención de los partidos políticos de oposición, de tal suerte que la reforma definitiva a la Ley de Coordinación Fiscal estableció los siguientes fondos de Aportaciones Federales:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:
 - i) Fondo para la Infraestructura Social Municipal;

- ii) Fondo para la Infraestructura Social Estatal;
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples.

De esta manera, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, propuesto en el Proyecto de Presupuesto, fue modificado en una negociación entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de Acción Nacional a fin de asegurar la aprobación de la reforma, para establecer, en vez de este Fondo, otros tres, para quedar como sigue:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Los nuevos artículos 26 y 27 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen que con cargo a las aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Para tal efecto, el monto del Fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos y por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Los nuevos artículos 29 y 30 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen que con cargo al Fondo, los Estados y Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan. Al efecto, se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

i. Por el Inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de salud respectivos;

ii. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal Inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales;

iii. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión; y

iv. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Los nuevos artículos 32 y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen que el Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la

Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio: el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.19% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Las aportaciones se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional.

d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

El nuevo Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Las aportaciones se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus erogaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

e) Fondo de Aportaciones Múltiples.

Los nuevos artículos 39 y 40 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen que el Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 9.814% de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Las aportaciones se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Así mismo, el Fondo se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En complemento a lo anterior, el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal fue adicionado para establecer lo siguiente:

"Artículo 2º...

Tampoco se incluirán en la Recaudación Federal Participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos

impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades en los términos de artículo 3º-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta."

Cabe destacar que el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 establece un capítulo relativo al "Federalismo", donde establece los siguientes aspectos:

a) Las reglas para la reasignación del gasto público federal a las entidades federativas. Al respecto, el artículo 25 del Decreto establece lo siguiente:

"Artículo 25. Para la reasignación del gasto público federal a las entidades federativas y de las funciones inherentes a dicha reasignación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, la Contraloría y las dependencias encargadas de programas y recursos que se reasignen, celebrará convenios con los gobiernos estatales, para determinar los recursos a reasignar, procurando que su distribución se efectúe con base en una fórmula y criterios que aseguren transparencia en su reasignación.

En los convenios a que se refiere este artículo se señalarán las funciones específicas que competa realizar a los estados y a la Federación; la reasignación del personal y de los recursos financieros y materiales; los indicadores de desempeño y metas aplicables, y se establecerá la responsabilidad de las secretarías de finanzas estatales o sus equivalentes, en la administración de estos recursos. El control, vigilancia y evaluación de los mismos, corresponderá a los órganos de contraloría estatal, sin perjuicio de las atribuciones de control y evaluación que en el ámbito federal correspondan, a la Secretaría y a la Contraloría, en los términos del artículo 27 de este Decreto.

Previamente a la formalización de dichos convenios, la Secretaría autorizará los proyectos de convenio que le presenten las dependencias, incluyendo los programas contenidos y la forma de reasignación de los recursos."

b) La reasignación a las entidades federativas de los siguientes gastos:

"Artículo 26. De las erogaciones a que se refiere el artículo 8 de este Decreto, se reasignarán a las entidades federativas las siguientes cantidades:

Del Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, en el año de 1998, se reasignará la cantidad de \$ 604,426,900.00

Del Ramo 11 Educación Pública, en el año de 1998, se reasignará la cantidad de \$ 442,000,000.00..."

c) La posibilidad de convenir los indicadores de desempeño para elevar la calidad del servicio y la fiscalización de los recursos reasignados.

"Artículo 27. Para el control, evaluación, inspección y vigilancia de los recursos federales que se reasignen a las entidades federativas, la Secretaría en coordinación con las dependencias que participen en dicha reasignación y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de acuerdo con lo que establece el artículo 25 de este Decreto, podrán incluir en los convenios en la materia con los gobiernos estatales los indicadores de desempeño para elevar la calidad del gasto, así como lograr un ejercicio más eficiente y eficaz, a través de un seguimiento transparente de los recursos públicos.

La Cámara y las legislaturas locales, podrán celebrar convenios a través de sus respectivos órganos técnicos de vigilancia con el objeto de coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen y los correspondientes a las aportaciones federales a que se refiere el artículo 19 de este Decreto, a través de mecanismos de información que faciliten la evaluación de los resultados, permitan incorporar éstos en las cuentas públicas respectivas y promuevan la rendición transparente y oportuna de cuentas, de acuerdo a la estructura programática estatal y a los indicadores de desempeño convenidos."

Finalmente, en relación con la figura de las "Aportaciones" o "Fondos de Aportaciones" en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se destaca que si bien, el artículo 1º. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento, la reforma para 1998 propone introducir un Capítulo V a la Ley, a fin de establecer lo que denomina como "Fondos de Aportaciones Federales."

De hecho, la figura de las "Aportaciones" solo tiene referente en el artículo 115 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que dice que "los beneficiarios de subsidios y aportaciones, otorgados con cargo al presupuesto de egresos de la Federación, deberán rendir cuenta detallada de la aplicación de los fondos a la Secretaría (SHCP),...", sin que tenga referencia exacta en la doctrina debido a su reciente introducción en la Legislación.

De esta manera, surge la duda acerca de si las "Aportaciones" o "Fondos de Aportaciones" que se introducen con la Reforma son materia de la Coordinación Fiscal, para lo cual es necesario revisar dos aspectos: en primer lugar, la definición de la materia de la Ley de Coordinación Fiscal y, en segundo lugar, la determinación de la materia del gasto público federal.

En cuanto al primer punto, observamos que el artículo 1º, de la Ley de Coordinación Fiscal establece que esta tiene por objeto "... *coordinar al sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal,...*".

Hasta aquí la cuestión pareciera seguir siendo oscura. Incluso, la doctrina acepta que dentro de la materia del Federalismo Fiscal, una de cuyas formas es, precisamente, la Coordinación Fiscal, se incluyen tanto los ingresos (tributación) como los egresos (gasto). Sin embargo, la respuesta debemos buscarla en el propio artículo 2º. de la Ley de la materia, la cual, seguida de una "coma", señala dentro del objeto de la Ley el de "..., *establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones,...*", de donde se colige que:

- la Coordinación Fiscal a que se refiere la Ley corresponde únicamente a ingresos y no a egresos,
- que éstos ingresos se distribuyen entre los miembros del sistema como participaciones, y
- no existe referencia alguna a la figura de las "Aportaciones" en la disposición que refiere el objeto mismo de la Ley.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que las Aportaciones o Fondos de Aportaciones, en estricto sentido, no pueden ser objeto de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de no encontrarse en las hipótesis del artículo 2º. de

la Ley. Incluso, aún cuando el proyecto adiciona también el artículo 2º. de la Ley, la adición regula otras cuestiones y omite adicionar el primer párrafo. En este sentido, resulta necesario adicionar también el artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal en su primer párrafo, a fin de establecer dentro de su objeto la figura de las "Aportaciones".

5.5 La Reforma Fiscal para 1999.

Dentro del paquete de reformas fiscales para 1999 promovido por el Ejecutivo Federal, encontramos algunas propuestas tendientes a fortalecer nuestro federalismo, a saber:

- A. En materia de ingresos, mediante la adición de un artículo 43 a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para permitir el establecimiento de un impuesto estatal sobre adquisiciones, prestación de servicios y el uso o goce de bienes muebles por personas distintas a las que realizan actividades empresariales; sin embargo, esta propuesta no prosperó ante la resistencia de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, quienes manifestaron su oposición a establecer lo que llamaron "un aumento simulado al IVA".

- B. En materia de gasto, mediante la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, para establecer los Fondos de Aportaciones en materia de Educación Tecnológica y de Adultos, y para Seguridad Pública, y su inclusión en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999. Sin embargo, también en este caso el proyecto del Ejecutivo fue modificado en sus montos, en razón de la caída de los precios internacionales del petróleo, y su relación estrecha con el gasto público federal.

En el primer caso, la iniciativa del Ejecutivo Federal propuso reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado como una medida para fortalecer el federalismo fiscal, señalaba lo siguiente:

"No obstante, el esquema actual, altamente orientado a la armonización fiscal, también tiene inconvenientes. Uno de los principales, es el debilitamiento de las fuentes locales de ingresos.

Al igual que la Federación, las Entidades Federativas enfrentan astringencia de recursos que limita su capacidad para atender las necesidades de servicios públicos de sus habitantes. Por ello, el futuro de la Coordinación Fiscal no puede descansar en un simple cambio en los porcentajes de distribución de los recursos derivados de impuestos federales.

En los años recientes, si bien se descentralizaron diversas fuentes de ingreso a favor de las entidades federativas, hubo un énfasis mayor en los rubros del gasto, al descentralizar conceptos importantes que hoy son responsabilidad de los órdenes de gobierno más cercanos a la población.

Ahora toca el turno a los ingresos, ampliando las potestades que en el marco de la coordinación fiscal pueden ejercer los estados...⁴⁰⁰

En concordancia con lo anterior, la propuesta de adicionar un artículo 43 a la Ley del Impuesto al Valor Agregado establecía lo siguiente:

"ARTICULO 43. Los Estados y el Distrito Federal podrán establecer un impuesto por la enajenación de bienes, prestación de servicios u otorgamiento de uso o goce temporal de bienes muebles, en sus respectivos territorios, efectuados por personas físicas y morales a través de establecimientos para la venta, la prestación de servicios o el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes muebles, abiertos al público en general. El impuesto deberá tener las características siguientes:

- I. Que la tasa no exceda de 2%.
- II. Que el impuesto se cause sobre el valor de los actos o actividades a que hacen referencia los artículos 12, 18 y 23 de esta Ley.
- III. Que no grave los siguientes actos o actividades:
 - a. La enajenación de bienes o prestación de servicios gravados por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
 - b. La prestación de servicios realizada por las personas que componen el sistema financiero de conformidad con el artículo 7º.-B de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como la realizada por las sociedades de

⁴⁰⁰ Iniciativa del Decreto que modifica diversas Leyes Fiscales y otros Ordenamientos Federales. Presidencia de la República, pp. XXIII-XXIV

inversión especializadas de fondos para el retiro y las sociedades de inversión de capitales, de instrumentos de deuda o comunes, creadas de conformidad con las leyes de la materia.

- c. *La enajenación de bienes realizada por empresas productoras o transformadoras de estos, así como las distribuidoras de bienes al mayoreo, salvo que la enajenación se realice a través de sus establecimientos para la venta, abiertos al público en general. En este último caso, el impuesto se causará únicamente por las enajenaciones realizadas a través de dichos establecimientos.*
- d. *La enajenación de cualquier tipo de bien, prestación de servicio u otorgamiento de uso o goce temporal de bienes muebles, realizada en los establecimientos abiertos al público en general, a empresas o prestadores de servicios, siempre que sean contribuyentes de impuestos federales y acrediten este carácter. Para estos efectos, los Estados y el Distrito Federal podrán establecer los controles que estimen pertinentes.*
- e. *La enajenación a que se refiere la fracción VII del artículo 41 de esta Ley.⁴⁰¹*

En segundo lugar, por el lado de los egresos, la Iniciativa de Reforma Fiscal para 1999 propuso la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, donde la exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal señalaba lo siguiente:

"Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Las previsiones contenidas en los artículos 3º y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes...

Es justamente en este contexto, en apego a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que la presente administración ha realizado acciones tendientes al reforzamiento del federalismo en materia de educación profesional técnica y para adultos, concretamente mediante la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, y del Instituto Nacional de Educación para los Adultos, a los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

De esta manera, la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos dentro del contexto del Capítulo V de la Ley de

⁴⁰¹ Iniciativa, *Op. Cit.*, pp. 148-149

Coordinación Fiscal, pretende soportar la transferencia de los recursos para las materias a las que corresponde, dotando a las autoridades locales de mayor certeza y flexibilidad para el ejercicio de dichos recursos y el cumplimiento con mayor eficacia y eficiencia de sus fines en materia educativa, con lo que, además, permite a la Federación realizar las que le corresponden de manera igualmente eficaz.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Conforme al principio dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de seguridad pública requiere de la coordinación de acciones de los diferentes niveles (sic) de gobierno, cada uno desde su respectivo ámbito de competencia, de cuya integración se desprende el Sistema Nacional de Seguridad Pública...

En el marco anterior, dentro del entorno del Nuevo Federalismo, se propone la inclusión del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública dentro del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, ante la necesidad de ampliar la visión de la seguridad pública como un factor prioritario del desarrollo nacional, que comprende todas las actividades encaminadas a prevenir y combatir el delito ante las distintas instancias de gobierno, en respuesta al problema de inseguridad pública que indigna y preocupa a todos los mexicanos.

En la propuesta que se presenta, se establece que dicho Fondo tendría como objeto atender las acciones de los Estados y del Distrito Federal en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de los cuerpos de seguridad pública.⁴⁰²

Para tal efecto la Iniciativa de referencia involucraba reformas y adiciones a los artículos 25, 36, 42, 43, 45 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, de donde destaca lo siguiente:

La Iniciativa propone reformar el "...artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal sea equivalente al 1.5% (en vez del 2.5%) de la Recaudación Federal Participable; es decir, tenga la misma proporción que gozó durante el ejercicio fiscal de 1998, según lo señala el artículo Noveno Transitorio del Decreto del Presupuesto para 1998."⁴⁰³

"En otro orden de ideas, la Iniciativa propone situar el actual contenido del artículo 42 en el 46, toda vez que dicho precepto aplica a todos los Fondos que prevé el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, en el párrafo primero del artículo 46 se agrega que, al igual que como sucede en el caso de los Fondos existentes desde 1998, los nuevos Fondos también son inembargables, no pueden

⁴⁰² Iniciativa de Decreto que Reforma la Ley de Coordinación Fiscal, México, Presidencia de la República, pp. II-IV

⁴⁰³ Iniciativa de Decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Op. Cit., Presidencia de la República, p. V

ser dados en garantía, ni destinarse a fines distintos a los que expresamente se indican; y en el párrafo segundo, se da precisión a lo que ya establece el artículo 42 vigente, en el sentido de que las aportaciones con cargo a los Fondos serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban, de conformidad con la legislación de las propias entidades federativas.

Por otra parte, dentro del propio artículo 46, se establece la forma en que debe llevarse a cabo el control y supervisión del manejo de los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales.^{1A04}

No obstante, como anteriormente señalamos, también en este caso la Cámara de Diputados introdujo diversas adiciones y reformas a la Ley, a saber:

I. Se modificó la fracción V del artículo 25 para excluir al D.F. del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, por carecer de estos;

II. Se modificó el párrafo introductorio del artículo 25 para establecer mayor claridad en la naturaleza jurídica de los Fondos de Aportaciones y su condicionamiento al cumplimiento de ciertos fines, señalándose que son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, condicionando su gasto a la Consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley;

III. Se reformó el segundo párrafo del artículo 32 para señalar que los recursos del Fondo de Infraestructura Social se entregarán mensualmente durante los primeros diez meses, por partes iguales de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, inclusive las administrativas, que las correspondientes a sus fines;

IV. Se modificó el artículo 33 para distinguir claramente entre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y colonias pobres, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural), respecto de los fines del Fondo de Infraestructura

Social Estatal (obras y acciones de alcance intermunicipal), mediante la creación de un apartado o inciso para cada uno de ellos;

V. Se adicionó un párrafo tercero al artículo 33 para limitar a un 3% los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que se podrán aplicar a los gastos indirectos de las obras respectivas;

VI. Se adicionó el artículo 35 con un párrafo para establecer la obligación de los Estados de entregar los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados;

VII. Se modificó el artículo 36 para aumentar del 1.5% al 2.35% el monto del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y para prever su entrega por los Estados, de manera ágil y directa;

VIII. Se modificaron los artículos 37 y 38 para suprimir las referencias al D.F. respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios;

IX. Se adicionó la propuesta del Ejecutivo de artículo 44 en su cuarto párrafo, para establecer la obligación del Consejo Nacional de Seguridad Pública de publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula para distribuir el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;

X. Se modificó la propuesta del párrafo tercero del artículo 45 para limitar las atribuciones de la Secretaría de Gobernación respecto del Fondo de Seguridad Pública al marco de los Acuerdos, resoluciones y convenios que se suscriban con base en la Ley de la materia; y

⁴⁰⁴ Iniciativa, Op. Cit., p. VI

XI. Se modificó la propuesta de artículo 46 en sus fracciones II y III; fundamentalmente para establecer que la supervisión y vigilancia del ejercicio de los recursos de los Fondos no podrá implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos y para circunscribir la fiscalización de la cuenta pública de las entidades federativas y municipios a la verificación de la aplicación de los recursos de los Fondos a los fines previstos en la Ley.

En correspondencia con este mismo punto, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 1999 estableció un Título Segundo, denominado "Del Federalismo", el cual incluye un Capítulo I "De las Aportaciones Federales" y un capítulo VI "Del Gasto Reasignado".

Para tal efecto, el artículo 17 señala las siguientes erogaciones para el Ramo General 33.

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$ 86,480,575,195.00
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$ 14,466,100,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social, que se distribuye en:	\$ 13,933,617,503.00
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$ 1,688,745,285.00
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$ 12,244,872,218.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	\$ 13,097,602,496.00
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 4,536,764,330.00
Asistencia Social	\$ 2,069,243,608.00
Infraestructura Educativa	\$ 2,467,520,722.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	\$ 0.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	\$ 4,700,000,000.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, Primera Sección, p. 24

La reforma aprobada por los diputados implicó, por un lado, diversos recortes respecto de la propuesta del Ejecutivo, en vista de la caída de los ingresos petroleros y, por el otro, un aumento a los recursos destinados a los municipios.

El gasto reasignado, por su parte, comprende los recursos federales que otorgan las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas, a través de convenios, con el propósito de transferir responsabilidades, recursos humanos y materiales, así como otorgar recursos financieros, a fin de promover un gasto público más eficiente y eficaz, señalando los mecanismos para ello.

5.6 La Ley Bartlett.

Con titulares tales como "Desafía Bartlett a la Federación", los diarios del 28 de enero de 1998 anunciaban lo que parecía una de las controversias más interesantes en la Historia reciente del Federalismo Fiscal Mexicano.

En efecto, con fecha 27 de enero, el Congreso del Estado de Puebla aprobó, sólo con los votos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), una serie de reformas a la "Ley de Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla", por virtud de la cual se abrogaba la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Puebla, del 22 de marzo de 1991. Los medios de comunicación destacaron la noticia fundamentalmente en virtud de que la correspondiente sesión del Congreso Poblano tuvo lugar entre gritos, empellones y golpes entre Diputados del Partido Acción Nacional (PAN) y del PRI, con la abstención de la oposición en pleno: 15 del PAN, 2 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 1 del Partido del Trabajo (PT).⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ RAMÍREZ, Clara y MAYOLO López, Fernando. "Desafía Bartlett a la Federación", en Periódico Reforma, México, 28 de enero de 1998, p. 1A

Dentro de las novedades de la Nueva Ley, se encuentran las siguientes:

I. La creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), como instancias de participación social encargadas de planear, estimular el desarrollo equilibrado e integral de las comunidades (artículo 14).

En este caso, es de comentarse que los COPLADEMUN venían esperando desde 1984, con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la promulgación de la Ley de Planeación (Federal) y la consecuente expedición de las leyes estatales en la materia que daban fundamento a los Planes de Desarrollo Federal y Estatales y sus Programas Sectoriales y consecuentemente a los Convenios de Desarrollo Social, como explicamos en el apartado 5.2 del Capítulo V. Sin embargo, estas instancias carecían de fundamento legal.

II. Se establecieron las Juntas Auxiliares como instancias coadyuvantes de los Ayuntamientos en la administración, recaudación, ejecución y supervisión en el orden municipal (artículo 42), para lo cual recibirán de los Ayuntamientos cantidades provenientes de sus participaciones para la ejecución de obras que de manera conjunta hayan sido aprobadas en los COPLADEMUN.

III. Se introdujo un Capítulo IV del Título Cuarto relativo a la Coordinación Estado-Municipio en materia de gasto público y patrimonio mediante convenios de coordinación y de colaboración administrativa.

IV. Se introdujo también en el Título Cuarto un Capítulo V relativo a la Coordinación en materia de Deuda Pública.

V. Se estableció un Título Quinto para regular en el ámbito local los Fondos de Aportaciones Federales a que nos hemos referido en el apartado relativo a la Reforma Fiscal para 1998 del Capítulo V, a saber:

"ARTÍCULO 53.- De acuerdo a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Estado recibirá los recursos a que se refiere este Título, para su administración, distribución, ejercicio en los casos que proceda, y supervisión, clasificados en los fondos siguientes:

- I. De Aportaciones para la Educación Básica y Normal;*
- II. De Aportaciones para los Servicios de Salud;*
- III. De Aportaciones para la Infraestructura Social;*
- IV. De Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; y*
- V. De Aportaciones Múltiples."*

En cuanto a los Fondos de Aportaciones Federales la Ley estableció:

"ARTÍCULO 55.- El Estado podrá convenir con los municipios el destinar el 2% del monto total de los fondos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 53 de esta Ley, para el control, la vigilancia y la supervisión de los mismos".

Por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se señaló lo siguiente:

"ARTÍCULO 58.- En El marco del Sistema Nacional de Modernización de la Educación Básica, el gobierno del Estado fortalecerá el Programa Educativo Poblano y promoverá aquellos encaminados a mejorar la calidad de este servicio y elevar su cobertura en la entidad.

ARTÍCULO 59.- Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobierno del Estado a través de sus dependencias ejercerá las siguientes acciones:

- I. Ejecutar en el ejercicio de sus atribuciones, los compromisos del Acuerdo Nacional para la Educación Básica y Normal, en los términos de la Ley General de Educación, de la Ley Estatal de Educación y de las demás disposiciones aplicables;*
- II. Dictar las normas generales y establecer los criterios que deban orientar las actividades correspondientes en materia educativa;*
- III. Definir, de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que se deban*

celebrar en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

IV. Promover y fortalecer la participación social en las actividades educativas que correspondan al Estado, a través de los órganos de planeación de los municipios y agrupaciones o consejos, para la conservación, mejoramiento y equipamiento de los servicios y demás proyectos de desarrollo educativo en sus respectivas jurisdicciones;

V. Colaborar en la formación y actualización del Magisterio;

VI. Formular propuestas de contenido regional y promover su inclusión en los Programas Educativos Nacionales;

VII. Contribuir en la reubicación y ampliación de los planteles;

VIII. Cooperar con la autoridad competente en la supervisión del Sistema de Educación Estatal;

IX. Formular el informe sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones; y

X. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

ARTÍCULO 60.- *Los recursos que integran este fondo se destinarán principalmente a establecer programas y mecanismos que permitan formar, capacitar y mantener actualizados a los integrantes de la plantilla de personal del sector educativo, así como asumir la dirección y establecer el registro de los planteles públicos ubicados en el territorio del Estado transferidos por la Federación, en los que se prestan en todas sus modalidades los servicios de educación básica, normal y especial”.*

En tanto que, en cuanto al Fondo de Aportaciones para los servicios de salud, se estableció:

“ARTÍCULO 63.- *El Gobierno del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Salud, establecerá y promoverá los programas encaminados a mejorar la calidad y cobertura de los servicios de salud en la entidad, especialmente en las zonas marginadas. Asimismo, buscará mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios médicos, en clínicas y hospitales con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.*

ARTÍCULO 64.- *El Gobierno del Estado promoverá un sistema de salud y seguridad social que proteja a la población de acuerdo con sus necesidades y que preste servicios con mayor equidad, para coadyuvar al mejoramiento constante del nivel de vida de la población. Para estos efectos, de manera prioritaria realizará las acciones siguientes:*

I. Ampliar la cobertura de servicios en las comunidades rezagadas conjuntando esfuerzos con todos los sectores de la sociedad en las actividades de apoyo rural;

II. Desarrollar la red estatal de hospitales de segundo y tercer nivel, tomando en consideración la densidad de población y las características geográficas de las regiones;

III. Capacitar, en materia de salud, a la población de localidades con menos de 3000 habitantes;

IV. Promover centros de desarrollo infantil y de atención a los ancianos;

V. Con la participación social, fortalecer la atención a la salud materno-infantil, e intensificar las campañas de planificación familiar, vacunación, prevención y control de enfermedades gastrointestinales de origen infeccioso;

VI. Impulsar el sistema de vigilancia epidemiológica;

VII. Impulsar el desarrollo de centros de medicina de excelencia;

VIII. Establecer el centro estatal para el control de la transfusión sanguínea;

IX. Instrumentar programas que combatan el alcoholismo y drogadicción; y

X. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado...

ARTÍCULO 67.- *El Gobierno del Estado recibirá los recursos presupuestales a que se refiere este capítulo que le transfiera la Federación, y los programará y presupuestará entre los municipios de la entidad, de acuerdo a las directrices establecidas a nivel (sic) federal en materia de salud y según las necesidades que hayan sido debidamente jerarquizadas con los mismos en el seno de los órganos de planeación".*

Por su parte, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se estableció para los siguientes fines:

I. Agua potable, drenaje, letrinas, alcantarillado y tratamiento residual;

II. Electrificación rural y de colonias populares;

III. Infraestructura básica de salud y educación;

IV. Mejoramiento de vivienda;

V. Caminos rurales;:

VI. Infraestructura productiva rural;

VII. Las demás que establezcan las leyes y demás ordenamientos aplicables.

Para tal efecto, se establece que este Fondo se subdivide en dos:

“ARTÍCULO 70.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social a que se refiere este Capítulo se integra por:

I. Fondo para la Infraestructura Social Estatal; y

II. Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

ARTÍCULO 71.- Los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Estatal serán ejercidos por el Gobierno del Estado, atendiendo fundamentalmente a criterios de equilibrio regional. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como órgano de participación social, será el encargado de analizar y seleccionar las obras a realizar con los recursos de este fondo. Para tal efecto, el Estado distribuirá entre los municipios de alta y muy alta marginalidad estos recursos de conformidad con la siguiente fórmula:

a) 25% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre el total de los municipios de alta y muy alta marginación de la entidad; y

b) el 75% restante, conforme a la fórmula establecida en el presente artículo, la cual toma en cuenta las necesidades básicas y ponderadores siguientes:

ARTÍCULO 77.- Los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del fondo para infraestructura social municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal, el Gobierno del Estado y los municipios”.

En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se estableció:

“ARTÍCULO 80.- La distribución del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, se realizará en proporción directa del número de habitantes de cada uno de ellos. Los montos se calcularán con base en la información oficial más reciente publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado a más tardar el 31 de cada ejercicio fiscal.

ARTÍCULO 81.- Para el óptimo aprovechamiento de los recursos, los municipios aplicarán los recursos de este fondo de la siguiente manera:

I. Prioritariamente para la amortización de empréstitos contraídos;

II. Podrán convenir con el Estado el destinar cuando menos el 10% de este fondo para el pago de sus necesidades vinculadas a la seguridad pública en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y

III. Canalizar el remanente a la realización de obra física en Juntas Auxiliares y en colonias populares, dando prioridad al mantenimiento y reparación de espacios educativos. Dichas obras serán consensadas y aprobadas en el seno del órgano municipal de planeación...

ARTÍCULO 85.- *Los recursos a que se refiere la fracción II del artículo 81 de esta Ley, deberán aplicarse al desarrollo de los subsistemas de información y atención a la ciudadanía, al equipamiento de corporaciones, la formación policial, la capacitación especializada, la ampliación de la infraestructura penitenciaria y la dignificación de la ya existente.*

ARTÍCULO 86.- *Para ejercer estos fondos, el Gobierno del Estado celebrará convenios con los municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos, ejecución de acciones para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público”.*

Así mismo, respecto del Fondo de Aportaciones Múltiples se señaló lo siguiente:

“ARTÍCULO 89.- *El Gobierno del Estado fortalecerá la asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a la población en desamparo, así como lo relacionado con la ampliación de la infraestructura física de la educación a nivel básico y superior.*

ARTÍCULO 90.- *Los recursos de este fondo deberán destinarse a:*

I. Otorgamiento de desayunos escolares;

II. Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema;

III. Apoyos a la población en desamparo; y,

IV. A la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Corresponderá a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado, la administración y el ejercicio de los recursos señalados en este artículo”.

VI. En el mismo Título Quinto, se introdujo una Sección I: “De la Asistencia Social”, a fin de regular las materias derivadas de la descentralización y transferencia del

organismo descentralizado de carácter federal Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 1997.⁴⁰⁶

VII. También en el mismo Capítulo, se introdujo una Sección VI para regular la "Construcción, Equipamiento y Rehabilitación de Infraestructura Física de los niveles de Educación Básica y Superior en su modalidad Universitaria (sic)", relativo a las transferencias financieras de la Federación realizada a través del organismo público descentralizado de la administración pública federal, denominado Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Así mismo, la aprobación de esta Ley provocó declaraciones amenazantes de los líderes nacionales del PAN y un ya usual intercambio de acusaciones entre éstos y los líderes priístas. Incluso, la discusión provocó entre el público el sentimiento de que el PAN había sido traicionado por el PRI, en razón del aparente entendimiento entre los dos partidos políticos observado para la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y otras reformas fiscales.

Al principio, los argumentos fundamentales del PAN eran los siguientes:⁴⁰⁷

- La Ley contraviene a la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación, al modificar las reglas para la asignación de los Fondos de Aportaciones Federales.

⁴⁰⁶ Vgr. Convenio de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Asistencia Social al Distrito Federal que celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Salud, y el sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con el Distrito Federal, con la Participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de los Trabajadores del sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1997, pp. 224 y ss

• La Ley resta capacidad a las administraciones panistas y favorece a las priistas, de cara a los próximos comicios locales.

• Se crean nuevos órganos paralelos a los Ayuntamientos, que restan a éstos capacidad para administrar los recursos que les corresponden.

En la contraparte, el gobierno poblano argumentaba lo siguiente:

• La Ley respeta la construcción federal y se aprobó en el ejercicio de las facultades del Congreso Local.

• La Ley busca una mayor equidad entre los municipios poblanos y favorece a las regiones más pobres.

• Garantiza mayor transparencia en el manejo de los recursos del ramo 33 y deja en manos de los ciudadanos su vigilancia.

Los editoriales en la prensa no se hicieron esperar. Sergio Sarmiento (Reforma, 29-I-1998) nos decía que:

“Las aportaciones federales a los municipios se reparten en buena medida bajo criterios de población. Esto favorece a las ciudades grandes, como Puebla, pero deja escasos recursos a los municipios pequeños, que son también los más pobres... puede argumentarse que un reparto que favorezca a los municipios más pequeños y pobres, como quiere el gobierno de Puebla implicaría también una mayor justicia social. Pero el problema es que los municipios grandes son también los que están gobernados por la oposición y en el estado de Puebla por el PAN, en tanto que los más pequeños y pobres se mantienen bajo el control del PRI...”

Más adelante en su editorial, sentenciaba:

“Si el gobierno federal se niega hoy a intervenir en el cambio de la distribución de aportaciones federales a los municipios, el PAN bien podría negarse a colaborar con el gobierno en la siguiente votación crítica. Pero, paradójicamente el gobierno federal

⁴⁰⁷ MAYOLO López, Fernando. “Desafía Bartlett Ley Federal – PAN”, en Periódico Reforma, México, 28 de enero de 1998, p. 4A

podría violar la soberanía estatal, una de las causas tradicionales del PAN, si se pretende obligar al Estado de Puebla a abandonar su derecho a decidir como repartir las aportaciones federales."

Por su parte, el presidente del PAN, Felipe Calderón Hinojosa al fijar la *litis* en los medios; nos decía (Reforma, 29-I-1998):

"...las nuevas disposiciones (las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1997) eliminan la discrecionalidad de los gobiernos estatales que hace nugatorio el acceso de los Alcaldes a recursos a los que tienen derecho.

Precisamente por esas razones el Gobernador de Puebla decidió por su cuenta desconocer, en un hecho insólito, la Ley de Coordinación Fiscal. Textualmente, la Iniciativa por él presentada ante el Congreso de Puebla señalaba que reconocía los capítulos I a IV de la Ley de Coordinación pero desconocía el V capítulo, precisamente en el que se encuentran contenidos los cambios cuantitativos y cualitativos de la materia..."

Agrega que dicha Ley, entre otras cosas, establecía:

"...diversos órganos paralelos a la autoridad de los ayuntamientos, entre ellos los Comités de Planeación Municipal (COPLADEMUN) controlados por el gobernador y los grupos priistas, que en la práctica hacen imposible ejercer la atribución constitucional del ayuntamiento de administrar su propia hacienda y establecen, de hecho, autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el estado, situación expresamente prohibida en la Constitución."

Además, nos dice Felipe Calderón que:

"El gobernador se reserva para sí la facultad de emitir el reglamento y la normatividad de su funcionamiento a través del llamado Manual Unico de Operación para el Federalismo Hacendario en el Estado de Puebla. Cabe señalar que entre las modificaciones legislativas federales de la discusión del paquete presupuestal de 98 se suprimió expresamente la figura del llamado Manual Unico, toda vez que era utilizado para establecer una interminable cadena de requisitos que precisamente, permiten el margen de discrecionalidad al Gobernador..."

En la legislación local el gobierno puede suspender la entrega de los recursos económicos a los Ayuntamientos si a juicio del propio gobernador no cumplen con la normatividad que él mismo establece o si el avance o aplicación de los recursos no le parece satisfactorio..."

Por otra parte, Calderón señalaba:

"...la legislación aprobada establece un cuarto nivel (sic) de gobierno inconstitucional. Se trata de las juntas auxiliares, controladas por el gobernador a través de las

estructuras prístas, con las que contrarresta la acción de las autoridades municipales de signo partidario contrario al suyo. De hecho, hace entregar a los Ayuntamientos o se reserva la facultad de entregar directamente a las juntas hasta el 15% de las asignaciones que corresponden al municipio.

Se sostiene además la posibilidad de retener el 2% de los recursos para gastos de administración y el 10% para el renglón de seguridad pública...”

Cabe destacar que los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal habían venido existiendo desde años atrás, con base en la Ley de Planeación Estatal y los ahora llamados “Convenios de Desarrollo Social”.

En la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión también se discutió el tema, donde destaca la participación del Diputado del PRI, Ricardo Monreal, aduciendo que si bien la Constitución y las Leyes Constitucionales están por encima de la Legislación Local, entre ésta y la legislación federal propiamente hablando, no hay jerarquía que permita suponer que la local deba subordinarse a la federal.

Por su parte, el Diputado del PAN Juan José Rodríguez Pratts concentró su argumentación en la inconstitucionalidad de la “Ley Bartlett” en virtud de implicar injerencias indebidas en las finanzas municipales, contrariando el artículo 115 Constitucional.

Como corolario de la sesión, el Diputado Monreal presentó un ejemplar del Periódico Oficial de Guanajuato, estado gobernado por el PAN, argumentando su contenido similar con la “Ley Bartlett”.

No obstante, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato⁴⁰⁸ establece únicamente los mecanismos de distribución de las participaciones federales, como a continuación veremos:

“Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto:

⁴⁰⁸ Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, México, No. 104, Segunda Parte, 27 de diciembre de 1991.

I. Establecer los montos, bases y plazos para la distribución de las Participaciones de Ingresos Federales que corresponden a los Municipios del Estado, así como su vigilancia en el cálculo y liquidación;

II. Coordinar el sistema Fiscal del Estado de Guanajuato con sus Municipios y fijar las reglas de colaboración administrativa; y

III. Constituir organismos en materia de Coordinación Fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Artículo 2º.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios en los porcentajes que establece esta Ley, se calcularán por cada Ejercicio Fiscal.

Artículo 3º.- De las participaciones sobre el Ingreso Federal que correspondan al Estado, incluyendo sus incrementos, los Municipios recibirán los siguientes porcentajes:

I. 20% del Fondo General de Participaciones;

II. 20% de la Participación del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos; y

III. 100% del Fondo de Fomento Municipal.

Artículo 4º.- El Fondo General de Participaciones y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se distribuirá entre los Municipios de la manera siguiente:

I. Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiera correspondido en el año inmediato anterior; y

II. Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte aplicar al monto del incremento que tenga el Fondo General y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente, el coeficiente que se determinará conforme a las siguientes reglas:

a) 50% en razón directa a la recaudación efectiva del Impuesto Predial y Derechos por Servicios de Consumo de Agua Potable, realizada en el territorio del Municipio en el penúltimo año anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo.

b) 40% en razón directa a la población que registre el Municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el Censo General de Población y Vivienda; y

c) El 10% en razón proporcionalmente inversa a los factores que resulten de la recaudación y población a que se refieren los incisos a) y b) de este Artículo.

Artículo 5º.- El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Municipios de acuerdo con lo siguiente:

I. Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiere correspondido en el año inmediato anterior; y

III. Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar al monto del incremento que tenga este Fondo en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente, el coeficiente que se determine conforme a las siguientes reglas:

a) El 50% por partes iguales entre la totalidad de los Municipios del Estado; y

b) El 50% restante entre todos los Municipios en razón proporcionalmente inversa a la Población, de acuerdo a lo que establece el artículo 4º, Fracción II Inciso b) de esta Ley."

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato es muy distinta a la Ley poblana. Incluso, fue expedida años atrás, en 1991. Asimismo, con fecha 30 de enero de 1998, el ejecutivo estatal expidió un Acuerdo por el que se dan a conocer la "Fórmula y Metodología para la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal entre los municipios del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 1998", el cual no contiene disposición alguna parecida a la Ley Poblana en estudio. De hecho, la Ley de Coordinación Fiscal de Guanajuato ni siquiera ha sido actualizada para regular la materia de los Fondos de Aportaciones Federales.

Días más tarde, a principios de febrero los diarios anunciaban que en el Estado de Tamaulipas se repetía esta experiencia mediante reformas a la Ley de Planeación Estatal que afectaban la asignación de recursos de los Ramos 26 (Superación de la Pobreza) y 33 (Aportaciones Federales) del Presupuesto de Egresos de la Federación a los municipios. Sin embargo, aquí el conflicto no tuvo mayor relevancia.

Así mismo, el 5 de febrero, en la reunión que año con año celebra el Presidente de la República con todos los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se acordó la creación de una Comisión Especial para analizar la distribución de los recursos fiscales a los municipios. La Comisión quedó integrada por los Gobernadores de Oaxaca, Diódoro Carrasco Altamirano (PRI), quien sería el Coordinador; Rogelio Montemayor Seguy de Coahuila (PRI); Fernando Canales Clariond de Nuevo León (PAN); Francisco Barrios Terrazas de Chihuahua (PAN); y Fernando Silva Nieto de San Luis Potosí (PRI), la cual a la fecha nunca ha sesionado, quizás por dos razones fundamentales: en primer lugar, la resistencia de los gobernadores, incluyendo a los panistas, frente a la

posible intromisión de la federación a través del financiamiento directo a los municipios y, en segundo lugar, debido a que, al parecer, existía cierto consenso en cuanto a que la "Ley Bartlett" no presentaba los vicios que en un principio le fueron señalados.

Incluso, se comentaba que ello obedecía más a una reacción excesiva del presidente municipal de la ciudad de Puebla, Jesús Hinojosa Tijerina, de extracción panista, en contra de su acérrimo rival político, el gobernador priista Manuel Bartlett. De hecho, en los medios se filtro información en el sentido de que en la reunión del 5 de febrero los propios gobernadores panistas de Chihuahua y Jalisco se habían manifestado a favor de la "Ley Bartlett".⁴⁰⁹

Al respecto, Rafael Segovia (Reforma, 6-II-1998) nos decía:

"Si se lee con un mínimo de buena fe que ha ocurrido en Puebla, los endeble alegatos y las contradicciones implícitas en la postura panista saltan a la vista a la primera lectura. La llamada Ley Bartlett está situada dentro de términos de escrupulosamente legales, como lo ha reconocido la propia Secretaría de Hacienda."

Por su parte, el Senador por el PRD Mario Saucedo Pérez opinó públicamente el 5 de febrero que la Ley de examen no es violatoria de ningún precepto legal o constitucional (El Nacional, 6-II-1998).

El 16 de febrero, en una mesa redonda celebrada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Subsecretario de Egresos Santiago Levy aclaró la postura de la federación al señalar que la llamada "Ley Bartlett" era consistente con la Ley de Coordinación Fiscal (Reforma, 17-II-1998).

Al respecto, Gustavo Merino Juárez, (Reforma 18-II-1998) se preguntaba como lograr un balance entre los tres órdenes de Gobierno que permita alcanzar un desarrollo mayor y más equitativo en todo el país, señalando que:

⁴⁰⁹ **SEGOVIA**, Rafael. "Por la boca muere el pez", en Periódico Reforma, México, 6 de febrero de 1998, p. 16A

"...en el discurso público sobre federalismo hay dos tendencias recurrentes. En primer lugar, se considera inadecuada, por su excesivo centralismo, la división actual de responsabilidades y recursos entre órdenes de gobierno....

Menos común en el discurso actual es escuchar voces que aboguen por un mejor papel para los Estados. Sin embargo, para construir un verdadero federalismo, parece necesario otorgar a los estados una mayor atención en el debate público.

Desde el punto de vista político, los estados son los que realmente pueden ser un contrapeso al poder excesivo del gobierno federal. Aún fortalecidos, los municipios seguirán siendo débiles en relación a la (sic) Federación. El otorgar cierta libertad a los gobiernos locales es un medio recurrido en muchos países para afianzar la centralización. Permite mantener la cohesión nacional al satisfacer medianamente deseos comunitarios de gestión autónoma en ciertas áreas, sin que las comunidades se vuelvan un riesgo al control central...

Un problema adicional es que bajo las condiciones de coordinación fiscal actuales, los estados tienen aún menor libertad para aumentar la recaudación propia que los municipios en términos relativos, lo cual dificulta el cumplimiento cabal de sus responsabilidades...

Revalorar el papel de los estados no significa abandonar los esfuerzos por revitalizar al orden municipal. No está peleado con la búsqueda de esquemas que aseguren una mayor capacidad de gestión de los municipios, ni con una reducción a la libertad otorgada por la Constitución, ni siquiera con el principio de subsidiaridad. Tampoco significa otorgarle a los gobernadores la autoridad para decidir los destinos de los municipios a su antojo o disponer arbitrariamente de su hacienda. Más bien, es un componente esencial en la construcción de un sistema federal democrático y promotor del bienestar de todas las regiones."

El 22 de febrero, a través del Diputado Federal Carmelo Enríquez Rosado, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el PRD avaló la "Ley Bartlett".

No obstante lo anterior, a finales de febrero los municipios poblanos gobernados por el PAN (Puebla, Acajate, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, Tehuacán, Santiago Miahuatitlan y San Pedro Cholula) interpusieron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra de la "Ley Bartlett".

Días más tarde, el 3 de marzo, el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano decretó la suspensión temporal de dicha Ley respecto de los municipios

que la impugnaron. Pese a ello, el 17 de marzo se entregaron los recursos correspondientes a todos los municipios poblanos, incluyendo a los que impugnaron la Ley, con la salvedad de que a éstos se les respetaría la suspensión otorgada por la Suprema Corte en el sentido de que no estarían obligados a entregar una cantidad determinada para sus respectivas Juntas Auxiliares y que no tendrían que solicitar autorización a sus Comités de Planeación del Desarrollo Municipal para la disposición de techos financieros.

En este punto, resulta importante destacar nuestra opinión en el sentido de que la "Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla" no transgrede a la Ley de Coordinación Fiscal (Federal), en cuanto a las retenciones del 2% para gastos de administración y 10% para seguridad pública.

En efecto, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, al referirse al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social establece que:

"Los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional.

Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el Municipio de que se trate".

Disposición que casi transcribe el propio artículo 77 de la Ley poblana, cuando dispone que:

"Los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal, el Gobierno del Estado y los Municipios."

Ahora bien, por lo que se refiere al porcentaje señalado para seguridad pública, encontramos que el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que:

"Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal reciban los municipios a través de los estados y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes..."

Mientras que el artículo 81 de la Ley del Estado de Puebla señala, en su fracción II, que los municipios:

"...podrán convenir con el estado el destinar cuando menos el 10% de este Fondo, para el pago de sus necesidades vinculadas a la seguridad pública en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública..."

De donde se observa que no existe transgresión alguna a la Ley de Coordinación Fiscal (Federal) ya que no se obliga a los municipios a ello, sino que sólo se prevé la posibilidad de convenirlo.

De lo anteriormente expuesto, se observa que la controversia en cuestión no es financiera ni fiscal. En su caso, podríamos encontrarnos ante una controversia sobre la constitucionalidad de las Juntas Auxiliares y Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, cuestión que no abordaremos en virtud de exceder los alcances pretendidos para la presente investigación, los cuales se constriñen a lo financiero y a lo fiscal en los términos expuestos en el punto 6 del Capítulo I de la presente investigación.

Las Relaciones Jurídico-Financieras en el Federalismo Mexicano

- ⇒ Las constituciones mexicanas no han hecho discriminación de campos impositivos. En las constituciones de 1824 a la de 1857 existieron seis diferentes leyes de clasificación de rentas (1824, 1835, 1846, 1847, 1857 y 1868).
- ⇒ El periodo comprendido entre 1824 y 1868 se caracterizó por la existencia de la figura del Contingente, que era una participación de impuestos que hacían los Estados para el sostenimiento de la Federación, el cual culminó con el establecimiento de la Contribución Federal (1868), con lo cual inicia la consolidación del erario federal.
- ⇒ La Constitución de 1857 fue reformada en múltiples ocasiones, particularmente para abolir las aduanas interiores y alcabalas, posponiendo una y otra vez este acontecimiento.
- ⇒ La Constitución de 1917, en su versión original, tampoco hizo una discriminación de campos impositivos, sino que estableció una amplia concurrencia, señalando únicamente el poder de la Federación para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y para establecer aranceles sobre el comercio extranjero, así como las limitaciones absolutas y relativas al poder tributario de los estados a que se refieren los artículos 117 y 118, además de la Cláusula Federal del artículo 124.
- ⇒ En lo sucesivo se hizo necesario reformar a la Constitución para fortalecer los ingresos federales: en 1934 en materia de energía eléctrica (73 f. X); en 1942 en materia de comercio exterior, recursos naturales, instituciones de crédito y de seguros, servicios públicos concesionados, y especiales sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cenizas y fósforos, aguamiel y los productos de su fermentación, explotación forestal y cerveza (73 f. XXIX-A), así como para prohibir a los estados gravar el tabaco; en 1971 y 1974 en materia de cuotas de importación y exportación (131) y en 1982 para señalar a los municipios su exclusividad sobre los ingresos derivados de los tributos a la propiedad inmueble (115 f. IV inciso a).
- ⇒ La convenciones nacionales Fiscales (1926, 1932 y 1947) propugnaron, fundamentalmente, por la armonización tributaria, mediante el establecimiento de sistemas de tributación coordinados entre los diferentes ámbitos de gobierno, lo cual se concretó en la Ley sobre Ingresos Mercantiles de 1947 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1953. A partir de entonces las diferentes reformas fiscales tenderían a forzar la coordinación de todas las entidades, la cual se concretó hasta 1973 y se modernizó en 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal en vigor y la expedición de las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- ⇒ Destacan por su importancia las reformas a la Ley de Coordinación de 1990, para modificar el principio de resarcimiento por el de redistribución; la de 1996 para liberar a favor de las entidades federativas y municipios diversas fuentes tributarias y aumentar substancialmente sus participaciones; y la de 1998 para crear los Fondos de Aportaciones (gasto). De igual manera, es de destacarse la tendencia observada desde la expedición de la Ley de Planeación en 1982, para regular las transferencias fiscales atadas a través de los Convenios de Desarrollo Social.

Fuente: Elaborado con base en CARRASCO, Hugo, Op. Cit., p. 539; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pp. 38-39; CHAPOY, Beatriz, Op. Cit., p. 63; DE LA GARZA, Sergio, Op. Cit., p. 241; FAYA, Jacinto, Op. Cit., p. 124; FLORES, Ernesto, Op. Cit., p. 366; Fundación Mexicana Cambio XXI, Op. Cit., p. 46 y ss; Hacienda Municipal, Op. Cit., pp. 48-50; MARICHAL, Carlos, Op. Cit., pp. 106-106; ORTÍZ, Miguel, Op. Cit., pp. 16-17; Revista INDETEC, Op. Cit., pp. 145-145; TENA, Felipe, Op. Cit., p. 156 y ss; y YÁÑEZ, Manuel, Op. Cit., pp. 148 y ss.

RESUMEN

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31-enero-1824) estableció una clasificación de rentas, donde a la Federación correspondían los derechos sobre exportaciones; el derecho de internación (15%); las contribuciones personales; la renta de estanquillos de tabaco; la alcabala del tabaco y las rentas de correos y lotería. Asimismo, se otorgaron a los estados las alcabalas en general, los derechos sobre oro y plata, los novenos, media anata, temporalidades y rentas eclesiásticas.

La Constitución promulgada el 4 de Octubre de 1824, estableció prohibiciones a los estados para establecer derechos de tonelaje; de puerto, salvo que lo apruebe el Congreso, y derechos sobre importaciones y exportaciones, mientras no se expidiera una Ley de Clasificación de Rentas. Asimismo, por Decreto del 11 de enero de 1832 se estableció un Contingente del 30%, a cargo de los estados y a favor de la Federación.

Las Siete Leyes (1835-36) establecieron un Estado Unitario que centralizó la tributación.

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, se expidió el Decreto sobre Clasificación de Rentas de 17 de septiembre de 1846, que estableció los siguientes arbitrios para la Federación: derechos de exportación; derecho de consumo sobre mercancías extranjeras; impuesto sobre moneda; renta del tabaco; correos; lotería nacional; papel sellado y los de casas de moneda; rentas del D.F. y territorios. Posteriormente, se expidió el Decreto de abolición de alcabalas el 10 de octubre de 1846.

El Acta de Reformas Constitucionales del 18 de mayo de 1847 restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824, pero, años más tarde, vino al

restablecimiento del centralismo y las alcabalas por Antonio López de Santa Ana (1853), pero este fue derrocado por el Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1859, reformado en Acapulco al día siguiente. Con base en este, se expidió el Estatuto Orgánico Provisional del 15 de mayo de 1856.

La Constitución de 1857 otorgó a la Federación poderes para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; para establecer aranceles sobre el comercio extranjero; y para impedir restricciones al comercio interestatal. Asimismo, prohibió a los Estados establecer derechos de tonelaje o de puertos y contribuciones sobre importaciones y exportaciones. Asimismo, se incorpora el principio que señala que las facultades (poderes) que no estaban considerados expresamente por la Constitución a la Federación, se entendían reservados a los estados.

La Ley de Clasificación de Rentas de 12 de septiembre de 1857 otorgó a la Federación los siguientes arbitrios derechos de importación, exportación, puertos en general, internación y amortización; derechos de circulación de moneda; oro y plata; minería; contrarregistro de productos extranjeros; 50% del derecho de traslación de dominio; tabacos; papel sellado; loterías; casas de moneda; salinas; terrenos baldíos; neveras y azufreras; guaneras; pesca; peajes; derechos de amortización; correos; títulos, privilegios y patentes; fábricas; derecho de medio por ciento; contingente (20%); fortificaciones; oficios públicos; y otras.

Así mismo, otorgó a los estados los siguientes arbitrios: el 50% del contrarregistro de productos extranjeros; el 50% derechos de traslación de dominio; propiedad raíz; alcabalas; patente de giros mercantiles; objetos de lujo; profesiones; aguardientes; peaje interior; multas; transversales; otras; oficios públicos; fincas, terrenos y bienes propios; carros, coches y caballos; bultos sobre efectos extranjeros en puertos; juegos permitidos y diversiones públicas; abastos y mercados, plazuelas y terrenos; agua; construcciones, tapias y cañerías, etc.; multas de policía;

El 1 de junio de 1958 se abolieron las alcabalas y aduanas interiores.

Al finalizar la Guerra de Reforma (1858-1861) se expidió el Decreto por el que se estableció la Contribución Federal (16-diciembre-1861). Asimismo, al finalizar la Guerra de Intervención Francesa (1862-1868), se declaró vigente la Ley de Clasificación de Rentas del 12 de septiembre de 1857. De igual manera, el 2 de mayo de 1968 se estableció la prohibición a los Estados para establecer restricciones al comercio interestatal y en el periodo 1968-69 se promovió una reducción generalizada de impuestos.

La Ley de Clasificación de Rentas del 20 de mayo de 1868 estableció los siguientes arbitrios a favor de la Federación: derechos de importación; derechos de exportación; casas de moneda; papel sellado; pesca; otros, conforme a las facultades del Congreso.

Así mismo, otorgó a los Estados los siguientes arbitrios: alcabalas; la contribución personal; y predial. Se omitió la contribución federal al consumo, por lo que los estados ejercieron este campo.

Destaca en este periodo la tesis de Ignacio L. Vallarta (1879), en el sentido de que la Federación estaba en libertad de establecer los impuestos que estimase necesarios, sin estar limitada a los expresamente señalados en la Constitución.

Con el establecimiento de la Contribución Federal (5 de junio de 1879) y el abandono del Contingente y la Ley del Timbre de 1872, se consolida el erario federal.

La Constitución de 1857 fue reformada en diferentes ocasiones para: la abolición de alcabalas y aduanas interiores (24-enero-1861); restablecer las alcabalas (14-abril-1864); nuevamente la abolición de alcabalas y aduanas

interiores al 1° de diciembre de 1889 (17-mayo-1882); para prorrogar la abolición al 1° de diciembre de 1886 (26-noviembre-1884); para establecer la prohibición a los Estados para establecer derechos sobre tránsito de mercancías y demás limitaciones al comercio interestatal, así como a las exportaciones (22-noviembre-1886); y para establecer la prohibición a los Estados de establecer limitaciones al comercio interior (1-mayo-1896).

El artículo 131 de la Constitución de 1917 se reformó para otorgar poder al ejecutivo en materia de tarifas al Comercio Exterior y otras prácticas *antidumping* (1951).

Los poderes expresos de la Federación se presentan bajo las siguientes formas: poderes concurrentes ilimitados (contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto artículo 73 fracción VII); y poderes exclusivos para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y exportación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y contribuciones especiales, con participación a estados y municipios, sobre energía eléctrica; tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, forestal, cerveza (artículos 73 fracción XXIX, reformada en 1942); 117 fracción III, IV, V, VI y VII y 131 (reformado en 1951). Sus limitaciones se refieren a la propiedad inmobiliaria (artículo 115 fracción IV reformado en 1982).

A partir de ello, los estados obtienen sus ingresos principalmente de sus poderes tributarios en materia de ingresos personales; transmisión de propiedad; patentes, y educación, además de las participaciones federales que perciben. Sus limitaciones las encontramos en el artículo 73 fracción XXIX, interpretado a contrario sensu; en el artículo 117, respecto de su imposibilidad para gravar el tránsito de personas o cosas, la entrada a su territorio de mercancía nacional o extranjera, la circulación y consumo de efectos nacionales o extranjeros, establecer diferencias de impuestos y gravar tabaco en rama; así como para

establecer tributos que los Estados pueden establecer con autorización del Congreso Federal (artículo 118 fracción I): derechos de tonelaje, derechos de puertos y contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Los Municipios, por su parte, cuentan con las contribuciones que les señalen las legislaturas de sus Estados (artículo 115 fracción IV) y obtienen sus ingresos fundamentalmente de la propiedad raíz 45%; transmisión de propiedad 39%; Comercio 6%; otros 11%.

Por su parte, el artículo 124 Constitucional recogió el principio de la Constitución de 1857 de que las facultades que nos están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

A partir de 1922 la reforma fiscal se orientó a la separación sistemática de muchos capítulos de gravamen de la Ley del Timbre, convirtiéndolos en impuestos especiales.

Las Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1932 y 1947) propusieron establecer campos impositivos exclusivos para cada ámbito de gobierno. Sin embargo, las propuestas de la Primera Convención no fueron aprobadas por el Congreso. De la Segunda Convención se derivó la reforma a la fracción XXIX del artículo 73 (1942) y permitió el establecimiento de leyes Estatales sobre Herencias y Legados, y sobre Donaciones. La Tercera Convención, por su parte, promovió la sustitución de la Ley del Timbre e impuestos locales sobre el comercio por la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948).

Los poderes implícitos se encuentran previstos en el artículo 73 fracción XXX, donde se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las 29 fracciones

anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Los artículos 31 fracción IV y 73 fracción XXIX de la Constitución establecén la concurrencia.

Las relaciones jurídico-financieras se presentan, fundamentalmente a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyos antecedentes los encontramos en las leyes de clasificación de rentas. Los constituyentes de 1824, 1857 y 1917 buscaron establecer campos impositivos separados. Por ello, de 1824 a 1868 existieron éstas leyes, sin sustento constitucional expreso. De esta manera, el problema de las competencias tributarias se origina por la ausencia de una normativa Constitucional.

En la Constitución de 1917, las reformas al artículo 73 en la fracción X establecieron una participación a estados y municipios en materia de impuestos sobre energía eléctrica (1934) y a la fracción XXIX para establecer los impuestos especiales y sus participaciones a entidades federativas y municipios (1942) y en 1949 para incluir los impuestos especiales sobre cerveza.

En 1953 se expidió la Ley que dispone que las entidades federativas que realicen Convenios de Coordinación sobre la aplicación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles reciben un aumento del 10% en sus participaciones en impuestos federales (1953). Años más tarde, en 1970, se reforma esta Ley para establecer una tasa especial del 10% con una participación del 40% de ésta a los estados coordinados.

En 1972 se adicionó el artículo 45 bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta para autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar convenios de coordinación con los estados en materia de sociedades causantes

menores, a condición de que los estados derogaran diversos impuestos locales y municipales, a cambio de participaciones.

Así mismo, en 1973 se reforma la Ley para elevar la tasa general del 3 al 4% aumentando la participación del 40 al 45%, de los cuales del 15 al 20% correspondería a los Municipios y se estableció una tasa uniforme en el país para forzar a la Coordinación; se encargó a los Estados la recaudación del Impuesto sobre Productos del Trabajo a cambio de un honorario del 4%.

De esta manera, hasta 1979 los ingresos de los Estados se componían: de participaciones y comisiones del Impuesto General sobre Ingresos Mercantiles, participaciones sobre impuestos especiales, impuestos estatales y municipales, y derechos.

La materia de Coordinación comprende todos los impuestos federales: contribuciones exclusivas de la Federación (hidrocarburos y minería); contribuciones federales con participación (cerveza y tabacos labrados); contribuciones sobre materias concurrentes (I.V.A. y I.E.S.P.S.); derechos sobre extracción de petróleo; derechos de Minería.

Derivado de la coordinación, las entidades federativas se encuentran limitadas para establecer el I.V.A., I.E.S.P.S., y algunos derechos.

El Sistema de Participaciones Federales implica otorgar participaciones sobre un 20% del Fondo General de Participaciones, respecto del cual el 20% se garantiza a los municipios. y un Fondo de Fomento Municipal (1%). La distribución del Fondo General de Participaciones corresponde a un 45.17% per cápita; un 45.17% en proporción a la recaudación en cada entidad; y un 9.66% en proporción inversa a la participación per cápita.

Así mismo existen otros fondos: de Derechos 1% de la Recaudación Federal Participable (R.F.P.), de Bases Especiales de Tributación (80% del impuesto recaudado en cada entidad en 1989 por tal concepto); de Accesorios; de Bosques y Bienes Muebles (50% del producto recaudado, o por venta, o explotación, o arrendamiento de terrenos o bosques nacionales); del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (100% del cual el 20% para los municipios); del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (100% del cual, el 20% para los municipios); del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (20% en cervezas y 8% en tabacos, de los cuales el 20% corresponde a los municipios).

El Fondo de Fomento Municipal, por su parte, se distribuye 16.8% en forma general y el restante 83.2% para los municipios que se coordinan en materia de derechos. Asimismo, existen otros fondos municipales: el Fondo de Fronteras y Puertos por los que se realicen labores de importación y exportación (0.136% de la R.F.P.); el Fondo Petrolero, equivalente al 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo; el Fondo de Peaje, para obras de viabilidad e infraestructura en los municipios donde se ubiquen los puentes de peaje (aportación federal 80% y municipal 20%).

De igual manera, existen las Reservas de Contingencia (0.25% de la R.F.P.), se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en el F.G.P. y F.F.M. no alcancen el crecimiento experimentado por la R.F.P. del año respecto a 1990 (las entidades federativas se obligan a entregar a sus municipios una proporción igual); y la Reserva de Compensación, que tiene por objeto compensar a las entidades federativas afectadas por los cambios en la fórmula de participaciones (1-enero-1991) y se forma con las cantidades que resulten como remanente de las que deben considerarse para adiciones de fondos de participaciones con motivo de la Coordinación en Derechos.

Por otra parte, desde la década de los años 70 se han venido suscribiendo Convenios en el marco ahora llamado del Sistema Nacional de Planeación

Democrática (1983) por virtud de la cual la Federación ejerce el poder de gasto condicionado.

Recientemente, la Reforma Fiscal para 1996 previó: la derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de inmuebles, para permitir el establecimiento de éste tributo en el ámbito estatal; se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado en materia de servicios de hospedaje, con el mismo propósito; en materia del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se suprimió la exclusividad de la Federación para gravarlo; se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para facultar a las entidades federativas para establecer derechos por la expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas y publicidad en vía pública; se incrementó el Fondo General de Participaciones del 18.51 al 20%; se reformó también la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para otorgar a las entidades federativas una participación del 20% sobre bebidas alcohólicas y del 8% sobre tabacos); se incrementó la aportación federal de los Fondos de Puentes de Peaje; se incorporó el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano al Fondo de Fomento Municipal, con lo cual este pasó del 0.56% al 1% de la Recaudación Federal Participable; se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta para reducir el impuesto federal por ingresos de loterías, rifas y concursos del 21 al 15% y permitir un impuesto local del 6%; se restableció el Impuesto sobre Automóviles Nuevos en el ámbito federal, para evitar la competencia interestatal; y se adicionó la Ley Federal de Derechos para permitir la creación de Fondos en materia de la Zona Federal Marítimo-Terrestre.

Por su parte, la Reforma Fiscal para 1998 estableció los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; para los Servicios de Salud; para la Infraestructura Social Estatal (0.303%) y Municipal (2.197%); para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (2.5% de la Recaudación Federal Participable) para problemas financieros y seguridad pública; y de Aportaciones Múltiples (9.814% de la Recaudación Federal Participable) para asistencia social y pobreza.

El 27 de enero de 1998 inició una controversia en esta materia con la promulgación de la "Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla", también conocida como la "Ley Bartlett", la cual originó una controversia constitucional entre los municipios administrados por el Partido Acción Nacional y el Gobernador priísta, aparentemente respecto de la irregular distribución de las participaciones y fondos de aportaciones federales. Sin embargo, en realidad el debate se centro en la existencia de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y los municipios, en el caso de los Comités de Planeación Municipal y Juntas Calificadoras.

Finalmente, la Iniciativa de reforma Fiscal para 1999 presentada por el Ejecutivo Federal previó, por un lado, una reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para permitir que las entidades federativas establecieran un gravamen de hasta el 2% sobre las adquisiciones, la prestación de servicios y el uso o goce de bienes muebles por personas distintas a las que realizan actividades empresariales, y, por otro lado, la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal para crear los Fondos de Aportaciones en materia de Educación Tecnológica y para Adultos y en materia de Seguridad Pública. Sin embargo, en el primer caso, la propuesta de reforma a la Ley del IVA fue rechazada por la Cámara de Diputados y, en el segundo caso, la propuesta de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal fue modificada para excluir al D.F. del Fondo de Fortalecimiento Municipal y para establecer diversas precisiones y limitaciones tanto a la Federación como a los Estados respecto de los Fondos destinados a los municipios.

**CAPITULO VI:
EL DEBATE SOBRE EL
NUEVO FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO**

EL DEBATE SOBRE EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO.

Sumario: 1.- Antecedentes Recientes. 2.- Crítica al Sistema Fiscal Federal Mexicano. 2.1.- Crítica General. 2.2.- Críticas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 2.2.1.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca desequilibrio fiscal. 2.2.3.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no opera adecuadamente en razón de estar controlado por el Poder Ejecutivo Federal. 2.2.4.- El Estancamiento de las Participaciones Federales. 2.2.5.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha hecho a las Entidades Federativas y Municipios dependientes económicamente de la Federación. 2.2.6.- El Nuevo Federalismo Fiscal atenta contra la Armonización Fiscal. 2.2.7.- Los Convenios en materia de Coordinación fiscal son inconstitucionales. 2.3.- Crítica al Sistema de Distribución de Competencias Fiscales. 2.3.1.- El Sistema de Distribución de Competencias Fiscales es Antifederalista. 2.3.2.- El Impuesto sobre la Renta por la Enajenación de Inmuebles es Inconstitucional. 2.4.- Crítica a los Sistemas de Transferencias Federales y al Ejercicio del Gasto Público Federal. 2.4.1.- El Sistema de Transferencias Federales es poco transparente. 2.4.2.- La Descentralización del Gasto Público Federal es un proceso demasiado lento. 2.5 Crítica a los Sistemas Fiscales Locales. 2.6. En la Constitución Federal coexisten indebidamente el Federalismo Dual y el Federalismo Cooperativo. 3.- Propuestas para reformar al Sistema Fiscal Federal Mexicano. 3.1.- Recomendaciones Generales. 3.2.- Propuestas para Reformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 3.2.1.- Reestructuración de los Fondos. 3.2.2.- Creación de Nuevos Fondos. 3.2.3.- Aumento a los Porcentajes de los Fondos. 3.2.4.- Aumento a los porcentajes de la Recaudación Federal Participable. 3.2.5.- Cambiar la Fórmula de Participaciones. 3.2.6.- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. 3.2.7.- Modificaciones a los Convenios de Coordinación Fiscal. 3.2.8.- Una Coordinación entre Dos Ordenes de Gobierno. 3.2.9.- Exclusión del Distrito Federal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 3.2.10.- Establecimiento de Sistemas Locales de Coordinación Hacendaria. 3.2.11.- Creación de un Organismo Autónomo responsable de la Coordinación Fiscal. 3.2.12.- Establecer un Sistema Único de Administración Tributaria para los Tres Ámbitos de Gobierno. 3.2.13.- Liberar Fuentes Tributarias para las Entidades Federativas y Municipios. 3.3.- Propuestas para reformar al Sistema de Distribución de Competencias Fiscales. 3.3.1.- Transferencia de Contribuciones Federales hacia las Entidades Federativas y Municipios. 3.3.2.- Un Nuevo Esquema de Distribución de Competencias Fiscales. 3.3.3.- Establecimiento de un Sistema de Tributos Compartidos. 3.4.- Fortalecimiento del Poder Tributario de las Entidades Federativas. 3.5.- Sistema de Transferencias Federales y Ejercicio del Gasto Público Federal. 3.5.1.- Sistema de Transferencias Federales. 3.5.2.- Descentralización del Ejercicio del Gasto Público Federal.

1. Antecedentes Recientes.

Las campañas políticas para la elección presidencial de 1994 y la creciente ola democratizadora en el país, provocaron un clima político favorable al fortalecimiento de nuestro sistema federal. Consecuentemente, en los últimos años hemos sido testigos de importantes movimientos políticos y pronunciamientos en contra del excesivo centralismo que ha caracterizado nuestra historia reciente.

Particular importancia ha tenido en este proceso el llamado "Nuevo Federalismo Fiscal" que no es otra cosa sino la revisión y reforma de nuestro sistema federal fiscal, a fin de hacerlo más eficiente y más democrático. Por tal motivo, en el presente apartado nos referiremos a los Foros más importantes en la materia desarrollados en el periodo correspondiente a la presente administración federal.

Bajo la organización del Senado de la República, los días 24 y 25 de marzo de 1995 se celebró el "Primer Foro Regional sobre las relaciones económicas entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal", en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. En el Foro se presentaron ponencias de diversos participantes destacando la de tres gobernadores; tres senadores, nueve presidentes municipales, nueve diputados locales, ocho funcionarios estatales y municipales, una de partidos políticos y 22 ponencias pertenecientes a instituciones académicas, asociaciones civiles, privadas e individuales quienes hicieron sugerencias para innovar en nuestro federalismo.

Las propuestas financieras se centraron básicamente en tres puntos: modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, Distribución de Competencias Tributarias y Finanzas Publicas.

El subtema distribución tributaria (49%) captó la atención de los participantes. Las demandas se centraron, sobre todo, en la exigencia de una mayor autonomía y fortalecimiento del poder tributario de estados y municipios.

Con relación a la Ley de Coordinación Fiscal (29%), se pronunciaron a favor de algunas modificaciones y reformas a la vez que éste sea sustituido por un Sistema de Coordinación Hacendaria.

Acerca del subtema finanzas públicas (22%) se propuso que cada municipio y entidad federativa tenga mayor autoridad, responsabilidad y recursos para hacer obras y que la Federación solo participe en aquellas que sean de carácter regional o nacional, así como que el gobierno federal facilite los enlaces entre estados y municipios con las fuentes de financiamiento.

Días más tarde, del 29 al 31 de marzo de 1995 tuvo verificativo en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo", donde participaron diversas instituciones académicas y políticas, así como nueve gobernadores de diferentes estados, incluyendo los gobernados por el Partido Acción Nacional (Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco), y a cuya inauguración acudió el propio Presidente de la República y el Secretario de Gobernación.

En el Foro en cuestión se emitieron diversos pronunciamientos y compromisos, de donde destacan diversos señalamientos acerca de la problemática observada en nuestro sistema federal, como es el centralismo, el presidencialismo, la postración del municipio, la pasividad del Poder Judicial de la

Federación, la iniquidad en la distribución del ingreso, la inoperancia del sistema de división de poderes, las deficiencias del sistema de participación democrática, las deficiencias del marco jurídico y la corrupción.

Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo del Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, Gobernador del Estado de Jalisco, por el Partido Acción Nacional, quien en su mensaje, señaló que:

"se habla mucho de un federalismo fiscal, porque nos parece injusto que de la masa de recaudaciones, la Federación se lleve el 80% y deje el resto a los estados y municipios..."⁴¹⁰

La declaratoria inaugural estuvo a cargo del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República.

En su discurso, el Presidente señaló:

"A pesar de los avances del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, persisten distorsiones que debemos corregir. El Gobierno Federal está consciente de que los criterios utilizados para determinar las participaciones en base a la actividad económica, no siempre son los más adecuados, porque consideran únicamente algunos impuestos indirectos..."

Las reformas deben orientarse hacia la construcción de una nueva coordinación hacendaria, que otorgue simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas..."

El nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria debe cumplir los objetivos de alentar el federalismo, vincular los ingresos locales a los gastos locales y fortalecer al municipio.

Estos objetivos se deben lograr observando pautas para evitar distorsiones que desalienten el ahorro, la inversión y el empleo; propiciando un aumento en la recaudación a través de una mejor administración tributaria, evitando el sobreendeudamiento de los gobiernos locales y delimitando, de manera transparente, las responsabilidades y las atribuciones de ingreso y gasto entre los tres niveles (sic) de gobierno. En este sentido, hoy tiene especial importancia para la salud de nuestro

⁴¹⁰ CÁRDENAS Jiménez, Alberto. "Palabras de Bienvenida", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995. Memoria. México, Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 1995, pp. 8-9

*federalismo el reconocimiento y la solución efectiva de los problemas financieros que enfrentan muchos estados de la República...*⁴¹¹

En las conclusiones del Foro se señalan las que pudieran ser las "Características de un Federalismo Hacendario para la Epoca":

**1. Donde el ingreso fiscal nacional se distribuya con mayor cantidad a los estados y municipios de la que se les da en este momento.*

2. Federalismo donde los Estados y Municipios tengan capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.

Racionalidad Jurídica.

3. Aplicación del derecho vigente.

4. Existencia de una cultura del federalismo en el pueblo mexicano.

5. Federalismo basado en un marco normativo claro y una aplicación rigurosa."

Al mes siguiente, el 11 de abril de 1995, se llevó a cabo en forma simultánea en los 31 estados de la república el Foro de Consulta Popular sobre "el Nuevo Federalismo". Se considera significativo el hecho de haber contado en el ámbito nacional con la asistencia aproximada de 4,575 personas, y la presentación de 500 ponencias, con una participación plural, incluyendo miembros de instituciones académicas y de investigación, militantes de partidos políticos, representantes populares e integrantes de organizaciones obreras y campesinas.

Posteriormente, el 25 de abril se celebró el Foro Nacional sobre Federalismo en la ciudad de Puebla. A éste concurrieron los CC. Gobernadores de los estados de Puebla, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Sinaloa, Veracruz, Morelos y Tlaxcala; varios senadores de la república, asambleístas del Distrito Federal, funcionarios federales y estatales, investigadores académicos, y los presidentes municipales de Tijuana, Puebla, Tehuacán, y Atoyac de Alvarez.

En el Foro, se destacó la necesidad de:

⁴¹¹ ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. "Palabras de Bienvenida", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995. Memoria. México, Comité Organizador del

- Contar con un federalismo fiscal transparente, explícito, compartido y equitativo;
- Contar con mecanismos financieros compensatorios y equilibradores;
- Evitar fórmulas suma cero; y
- Integrar el federalismo fiscal a las políticas generales de crecimiento y desarrollo.

Así mismo, en términos generales, se señalan cuatro críticas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

I. La falta de transparencia relativa a la distribución espacial de la recaudación fiscal;

II. La concentración excesiva de recursos en el orden federal;

III. La elevada discrecionalidad con la que se distribuye el gasto público federal y las transferencias intergubernamentales; y

IV. La iniquidad con la que en los últimos años se han distribuido los recursos.

Simultáneamente fueron destacadas las bondades y ventajas del SNCF, lo que ha permitido una mayor recaudación fiscal, evitando la doble tributación y promovido un reparto institucional de los recursos.

De cualquier forma, hubo consenso generalizado en el panel sobre la necesidad de transformar las relaciones financieras intergubernamentales para fortalecer el federalismo fiscal. Por ello, las críticas se expresaron en tres sentidos:

I. El SNCF debe distribuir mayores recursos, con mayor flexibilidad e incorporar reglas que permitan que los gobiernos estatales y municipales participen más activamente en las funciones de recaudación fiscal.

II. Conviene trasladar fuentes de ingreso a los estados y municipios que hasta hoy son exclusivas de la federación.

III. Los avances de la administración pública estatal y municipal deben continuar para incrementar la eficiencia y ser un factor que facilite la transferencia de responsabilidades y recursos.

"Propuestas

1. Fortalecer el federalismo fiscal mediante una redistribución de facultades tributarias y de gasto, lo que debe traducirse en mayores recursos para los estados y municipios.

2. Establecer nuevas fuentes de ingresos propios para los estados y municipios

3. Revisar a fondo los criterios de distribución del SNCF y recuperar los criterios originales para premiar el esfuerzo recaudador, la eficiencia y la productividad de las entidades.

4. Crear un nuevo Fondo de carácter distributivo, al margen del sistema fiscal, para compensar aquellas entidades con menos desarrollo económico y social.

5. Fortalecer la descentralización de potestades en los rubros de educación, salud, políticas sociales, carreteras y peaje entre otros, y asociarlos a un sistema de transferencias que aseguren el equilibrio financiero de las entidades.

6. Operar el Consejo Tributario Federal mediante la representación de todas las entidades federativas.

7. Establecer un calendario que permita visualizar la descentralización de recursos y responsabilidades.

8. Fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación para la modernización administrativa y la profesionalización de los servidores públicos en la administración pública federal y estatal.

9. *Abrir una ventanilla fiscal única, a nivel (sic) municipal, donde se depositen los impuestos de todos los órdenes de gobierno.*

10. *Fortalecer y modernizar la recaudación de los ingresos del municipio...*⁴¹²

Derivado de los Foros de Consulta Popular, se elaboró el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", publicado el 31 de mayo de 1995, el cual contiene un apartado denominado "Por un Nuevo Federalismo", el cual considera cinco aspectos fundamentales en la materia:

- *Esencia compensatoria del Pacto Federal;*
- *Redistribución de competencias;*
- *Descentralización y federalización de funciones;*
- *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y*
- *Vida municipal.*

Al respecto, en materia de federalismo fiscal, se señala lo siguiente:

"Otra tarea de especial importancia para avanzar hacia el Nuevo Federalismo consiste en apoyar las iniciativas de Estados y Municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.

Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia."⁴¹³

⁴¹² "Foro Nacional sobre Federalismo" en *Federalismo y Desarrollo*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., Año 8, Núm. 49, Marzo-Abril de 1995, pp. 43-44

⁴¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 61

No fue sino dos años más tarde, el miércoles 6 de agosto de 1997, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000", correspondiente al programa especial en la materia previsto en el propio "Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000".

El Programa involucra, a su vez, a tres diferentes subprogramas:

I. Federalismo y Descentralización.

II. Federalismo Hacendario.

III. Renovación Municipal.

El primero de ellos, corresponde a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia las entidades federativas, en tanto que en el segundo se alude fundamentalmente a la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y el último corresponde al Fortalecimiento del Municipio.

Destaca, para los efectos de la presente investigación, el subprograma denominado "Federalismo Hacendario", donde como anteriormente señalamos, se propone transformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que involucre no sólo el ingreso, sino también el gasto y deuda, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Se señala que:

"A partir de los objetivos generales de este Programa en materia de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, el Ejecutivo Federal reconoce que el actual modelo de coordinación fiscal requiere transformarse en un Sistema

Nacional de Coordinación Hacendaria, ante los cambios que se observan en la economía nacional y las necesidades crecientes de los estados y municipios.

Las nuevas circunstancias motivan una revisión de los criterios fiscales en materia de distribución de responsabilidades y la correspondiente descentralización del gasto público, del fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos propios, así como el examen y perfeccionamiento de los criterios de tributación en el marco de los diversos instrumentos de financiamiento que tienen los gobiernos locales.⁴¹⁴

De acuerdo en ello, se señalan como objetivos específicos, los siguientes:

- *“Avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas,...*

- *Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales,... y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales.*

- *Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno.*

- *Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria...*

- *Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas a las entidades federativas...*

- *Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.*

- *Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades...*

- *Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.⁴¹⁵*

Así mismo, se señalan como estrategias:

- *“Revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y promover las reformas pendientes a la Ley de la materia, conjuntamente con los funcionarios de las entidades y dentro de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente del SNCF.*

Con el absoluto respeto a la autonomía de los Estados:

⁴¹⁴ “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, segunda sección, p. 15

⁴¹⁵ Idem, pp. 15-16

- *Promover la revisión de los sistemas hacendarios estatales e impulsar las reformas legales del caso.*
- *Promover la revisión de la legislación local y apoyar a las entidades federativas y municipios en el fortalecimiento de sus ingresos mediante fuentes tributarias propias y el mejor desarrollo de sus haciendas públicas.*
- ...
- *Revisar la legislación tributaria a fin de ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas.*
- *Revisar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento para promover reformas que permitan orientar el gasto público federal a partir de las funciones que se transfieran a las entidades federativas.⁴¹⁶*

En consecuencia, el programa presenta las siguientes líneas de acción para avanzar hacia un Federalismo Hacendario, de donde hemos retomado exclusivamente las concernientes a nuestra materia de investigación:

a) Ingresos Tributarios:

- *“Brindar apoyo institucional para que las entidades,... asuman el ejercicio pleno de sus potestades tributarias transferidas o compartidas... con los municipios, derivadas de las siguientes acciones:...*
- ⇒ *Derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las entidades federativas pueden legislar sobre esta materia, sin limitaciones;*
- ⇒ *Reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para otorgar competencia a las entidades en la prestación de servicios de hospedaje;*
- ⇒ *Reformas a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que permite a las entidades gravar a partir de 1997 con impuestos locales (por arriba del Federal) los vehículos de menos de 10 años de antigüedad (ya tenían la potestad de gravar los de más de 10 años de antigüedad).*
- ⇒ *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que facultan a las entidades federativas para establecer derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos cuyos giros sean la expedición (sic) de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles en vía pública;*
- ⇒ *Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) que permiten a las entidades explotar una fuente local de ingresos que hasta ahora no había podido aprovecharse de manera adecuada. Específicamente, se reformaron los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en los cuales se establece que el impuesto Federal por los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos, se reducirá de 21 a 15% en el caso de que a nivel (sic) local se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base, lo que asimismo permite uniformar la carga fiscal por*

⁴¹⁶ Idem, p. 16

dicho impuesto a nivel(sic) nacional; y que gravan los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos con un impuesto de 6% sobre la misma base.

⇒ Restablecimiento en 1997 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos,... en consideración al efecto negativo que podría tener la competencia fiscal...⁴¹⁷

- *"Fortalecer los órganos del SNCF para que ... presenten propuestas para financiar algunas facultades sujetas a descentralización...*
- *Apoyar la modernización de los sistemas de catastro... predial en los municipios.*
- *Proponer a los gobiernos locales revisar los precios de bienes y servicios públicos de los estados y municipios...*⁴¹⁸

b) Participaciones Federales:

- *"Mejorar los sistemas de información para evitar desfasamientos en la aplicación de la distribución de los recursos participables.*
- *Revisar los criterios para la distribución de fondos participables.*
- *Analizar nuevas posibilidades para romper con el efecto de suma cero que ha caracterizado a los mecanismos de distribución de recursos.*
- *Afinar los objetivos que se espera cumpla el Sistema de Participaciones.*
- *Proseguir con los estudios para el perfeccionamiento de las fórmulas de distribución.*
- *Incluir en las fórmulas, variables representativas de los fenómenos que efectivamente se quieran medir.*⁴¹⁹

c) Gasto Público:

- *"Realizar estudios sobre los modelos de asignación de recursos derivados de las propuestas para redistribuir funciones públicas,...*
- *Realizar estudios sobre las implicaciones hacendarias y de descentralización del gasto público,...*
- *Proponer nuevos modelos de gasto tendentes a redistribuir y equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento de algunas funciones de gasto social y de la inversión pública federal...*⁴²⁰

d) Descentralización y colaboración administrativa:

⁴¹⁷ Idem, p. 16-17

⁴¹⁸ Idem, p. 17

⁴¹⁹ Idem.

⁴²⁰ Idem.

- **Consolidar la eficiencia de la colaboración administrativa establecida en el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa..., en particular la de fiscalizar el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios...*
- *Continuar el avance de colaboración administrativa en otras materias como la cobranza de créditos,...*
- *Perfeccionar los sistemas de información que determinan la Recaudación Federal Participable, Impuestos Asignables, Población,...*
- *Realizar estudios hacendarios para proponer mecanismos de transferencia que apoyen las nuevas funciones y programas de descentralización del gasto público federal.*
- *Revisar y perfeccionar los mecanismos de transferencias financieras para apoyar las funciones con grado avanzado de descentralización,...*⁴²¹

e) **Sistemas hacendarios de las entidades federativas y municipios:**

**Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a través de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente:*

- *Promover la incorporación de nuevas potestades tributarias susceptibles de ser aprovechadas por los estados.*
- *Proponer modelos para adecuar el presupuesto, contabilidad y gasto público mediante la precisión de las bases de administración de los recursos federales a descentralizar.*
- *Proponer criterios para reglamentar el ejercicio de nuevas potestades de obras y servicios financiados total o complementariamente con recursos federales.*
- *Analizar la posibilidad de que las materias anteriores se acuerden mediante convenios apropiados para cada entidad...*
- *Promover, con respeto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entre estados y municipios...*
- *Impulsar el renuevo de la legislación y reglamentos en materia de programación y presupuestación,*⁴²²

Meses más tarde, los días 9, 10 y 11 de octubre de 1997, tuvo verificativo en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, la Primera Convención Nacional Fiscal

⁴²¹ Idem, p. 18

⁴²² Idem, p. 19

Académica, organizada por el Capítulo Morelos de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal y la Universidad Autónoma⁴²³ del Estado de Morelos.

La inauguración del evento estuvo a cargo del Gobernador del Estado de Morelos, Lic. Jorge Carrillo Olea. En su discurso inaugural, el Gobernador resalta la importancia de la Convención sobre los temas que interesan a la nación y muy particularmente a los estados como el de Morelos y a sus municipios.

La temática abordada por la Convención giró en torno de "El Federalismo Fiscal del Siglo XXI". Para tal efecto, los trabajos se dividieron en 4 mesas, correspondiendo a la mesa No. 1 el estudio de "El Sistema Tributario para el Nuevo Federalismo".

En sus conclusiones, la Convención se pronunció por reanalizar sobre bases realistas y las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales, el reparto de campos de tributación entre los tres ámbitos de gobierno, para lo cual acordó la creación de un Centro Nacional de Estudios sobre el Federalismo Fiscal, que de continuidad a los trabajos iniciados en la convención.

Se señaló también la importancia de señalar que las acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, comprenden el periodo de 1995 al año 2000 y que sus resultados formaran la base sólida en el avance de lo que será la política fiscal para el siglo XXI, en la que se vislumbran, entre otros aspectos:

a) la mayor participación que tendrán los gobiernos locales así como mayores responsabilidades fiscales, de manera importante los municipales, como entidades públicas más cercanas a las demandas de servicios públicos de los ciudadanos.

⁴²³ 1ª Convención Nacional Fiscal Académica. México, Cuernavaca, Morelos al 11 de octubre de 1997, documento inédito disponible en disquete.

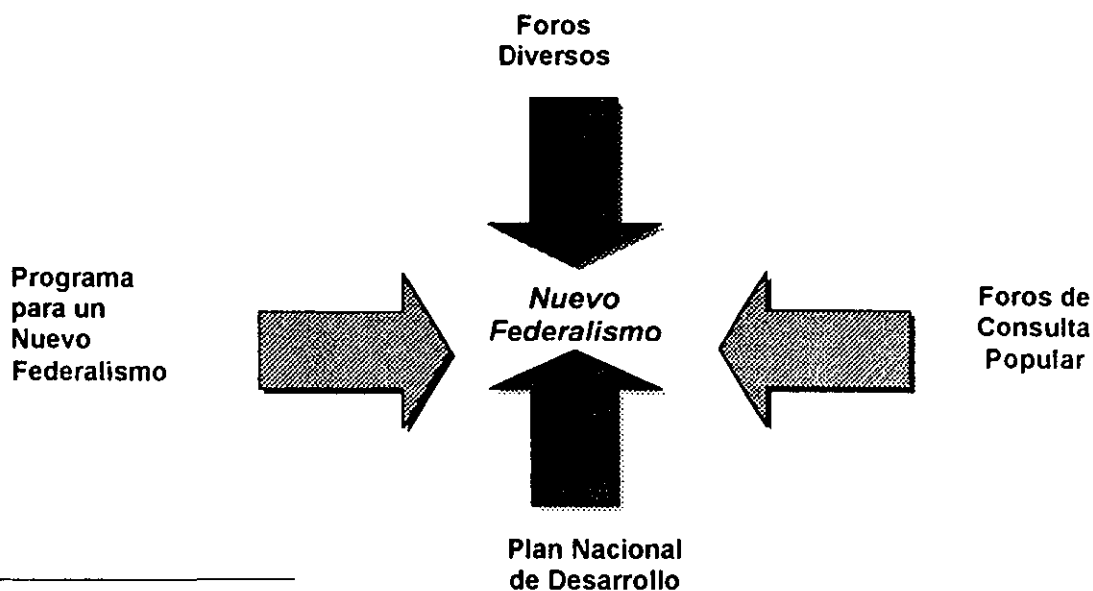
b) el reto que enfrenta el gobierno federal para establecer los lineamientos necesarios para que los gobiernos locales, respetando su soberanía, cuenten con estructuras jurídicas y administrativas necesarias para responder con eficiencia a su participación mas activa en la política fiscal del país. En este punto, se consideró que para los siguientes años el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, enfrentara también retos en materia municipal. Adicionalmente, tendrá que aterrizar en un concepto más amplio: la Coordinación Hacendaria, que incluirá no solo ingresos, sino también gasto y deuda publica en los tres ámbitos de gobierno.

Se puntualizó que los cambios hacia el Nuevo Federalismo deben ser graduales pero firmes.

"... debe profundizarse en el fortalecimiento de las estructuras fiscales de los gobiernos estatales y municipales. Ello requerirá cambiar las relaciones actuales entre los diferentes ámbitos de gobierno, transfiriendo a las autoridades locales competencias en materia de ingresos que actualmente son atribuciones del gobierno federal, sin disminuir las capacidades de dirección macroeconomía realizada por el gobierno central".⁴²⁴

Se advirtió, sin embargo, que la tendencia de otorgar nuevas atribuciones fiscales a los gobiernos, puede implicar una reversa al proceso de armonización del sistema tributario nacional.

Antecedentes Recientes



⁴²⁴ Idem

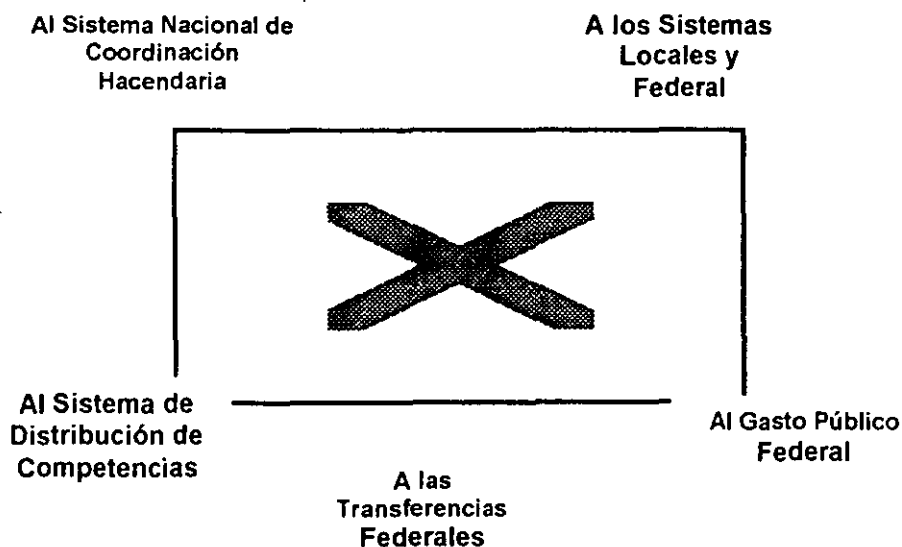
2. Crítica al Sistema Fiscal Federal Mexicano.

En mi opinión, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha logrado importantes avances en materia de administración y colaboración impositiva entre las diferentes instancias del gobierno. Su resultado ha sido un sistema tributario mucho más simple y para los contribuyentes, económicamente más eficiente al homogeneizar impuestos y evitar la doble e incluso la triple tributación. Además, se ha logrado fortalecer las finanzas de los gobiernos estatales y municipales.

No obstante, actualmente, factores de orden económico, político y administrativo presionan fuertemente hacia la conformación de nuevas relaciones intergubernamentales entre la Federación, los Estados y sus Municipios, donde los gobiernos estatales y locales tengan una mayor responsabilidad fiscal.

Es por ello que, a continuación se revisan las críticas más importantes a nuestro Sistema Fiscal Federal correspondientes al periodo de 1995-1998.

Críticas al Sistema Federal Fiscal



2.1 Crítica General

En una interesante exposición presentada en el Foro Nacional sobre Federalismo, antes referido, el Dr. Jesús Reyes Heróles G.G., entonces Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, repasó la situación del debate acerca de un nuevo federalismo fiscal, señalando que la problemática puede agruparse en torno a lo siguiente:

**1. Se reconoce la necesidad de aumentar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la recaudación que resulta del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Sin embargo, perduran diferencias acerca del grado y la velocidad de ese cambio.*

2. Hay consenso acerca de la conveniencia de revisar las fórmulas de distribución de los recursos del SNCF. En esencia, el debate se refiere a en qué medida retomar el principio que originalmente orientó el sistema de participaciones: resarcir a entidades federativas y municipios los ingresos que aportaron al SNCF. Esto representa un viraje respecto a los planteamientos resultantes de la reforma de 1990, que buscó impulsar más la tarea distributiva del SNCF. En el fondo del debate sobre este tema subyacen dos preguntas básicas:

- ¿Quién debe generar los recursos para sustentar la función distributiva que la sociedad otorga al estado?*
- ¿Quién debe realizar las acciones redistributivas?*

3. Aunque no siempre expresado con claridad, un tema vinculado se refiere al hecho de que una redistribución de los ingresos del SNCF no necesariamente garantiza cumplir mejor la tarea distributiva del estado...

4. La descentralización de los servicios educativos hizo aflorar muchos de los retos que es necesario superar para avanzar en el fortalecimiento del federalismo...

5. Hay diferencias de opinión en torno a la propuesta de aumentar la potestad tributaria de estados y municipios, esto es, transferirles mayores facultades en materia de recaudación...

6. Un tema acerca del cual hay acuerdos es la centralización de las decisiones de gasto público, la excesiva discrecionalidad del gobierno federal para configurar su presupuesto, la falta de mecanismos de planeación y presupuestación multianuales, que den certidumbre al desarrollo sectorial y regional, así como acerca de la escasa participación de los poderes legislativos -de los ámbitos federal y estatal- en el diseño de las políticas de gasto público.

7. La reflexión sobre los temas del nuevo federalismo fiscal ha servido para dejar claro que toda revisión de las fórmulas para distribuir los ingresos tributarios debe acompañarse de un planteamiento acerca del monto total de ingresos a recaudar...

8. A pesar de los avances en la ejecución descentralizada del Programa de Solidaridad, perdura una preocupación acerca de los alcances y naturaleza de dicho programa en el futuro, en el contexto de un nuevo federalismo fiscal, a fin de evitar competencias e intromisiones y lograr la máxima complementariedad entre ese programa y los realizados por estados y municipios, en beneficio de la eficiencia y equidad globales del gasto público...⁴²⁵

En nuestra opinión, esta complejidad en la problemática de nuestro Federalismo Financiero y Fiscal obedece quizás a cierta actitud frente al problema, al tratar de abordarlo en forma parcial. De esta manera, creemos que sería poco atinado aumentar los montos de las participaciones federales a las entidades federativas y municipios, revisar las fórmulas, transferir funciones, aumentar los poderes tributarios locales, descentralizar el gasto público, etc., sin considerar dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, el replanteamiento acerca del ámbito de gobierno que en lo futuro será responsable de la prestación de ciertos bienes y servicios públicos y, en segundo, del costo de éstos, a fin de estar en posibilidad de asignar a cada orden de gobierno las fuentes de ingresos públicos que permitan su financiamiento.

Las críticas generales a nuestro Sistema Financiero y Fiscal Federal pueden resumirse en dos:

- I. La excesiva concentración de funciones en la Federación; y
- II. la consecuente excesiva concentración de fuentes recaudatorias en la Federación.

Al respecto, resulta importante destacar que la centralización por sí misma no es un problema. De hecho, de los cerca de 200 Estados que integran a la comunidad internacional, sólo cerca del 10% se ha organizado en la forma federal y, aun en estos casos, como hemos visto en los capítulos precedentes, encontramos una gran variedad de formas de federalismo fiscal.

⁴²⁵ REYES HEROLES G. G., Jesús., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo. México, Banobras, Año 8, Núm. 48, Marzo-Abril de 1995, pp. 30-32

No obstante, como también lo hemos señalado en el capítulo I, es un hecho probado que la prestación descentralizada de los servicios públicos y de la recaudación son más eficientes y permiten un adecuado equilibrio de poderes entre el Centro de la Nación, (la Federación) y la periferia (los estados federados).

Tan es así que, existe una tendencia generalizada en los estados unitarios hacia la descentralización de los servicios y funciones públicas, así como de la recaudación y, en última instancia, del propio poder público.

A continuación analizaremos en la especie las críticas más importantes a nuestro Sistema Federal Fiscal.

2.2 Críticas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.2.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca desequilibrio fiscal

Rogelio Arrellano, nos dice que:

"...a partir de 1990, los cambios (en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) han estado orientados a favorecer la equidad (distribución per capita) y a mejorar la eficiencia (distribución de acuerdo con la recaudación de impuestos asignables), mas poco se ha hecho para fortalecer la recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales. Si bien es imposible lograr una autonomía total debido a los requisitos de financiamiento de los bienes públicos ofrecidos únicamente por la Federación y por la enorme dificultad de administración de algunos impuestos (IVA, ISR), el financiamiento de Estados y Municipios por ingresos tributarios propios es muy limitado en México. Por el contrario, el porcentaje de ingresos provenientes de la participación federal es sumamente alto en México comparado con otros países, tanto a nivel (sic) estatal como local..."

**Porcentaje de ingresos regionales provenientes
de participaciones federales⁴²⁶**

	<i>Nivel estatal</i>	<i>Nivel local</i>
México	81.7	52.1
Argentina	5.1	
Alemania	17.0	27.5
Francia	36.2	•
Canadá	19.1	45.7
Suiza	21.1	15.3
Estados Unidos	20.0	36.8

Fuente: Arellano, Rogelio, Op.Cit., p. 212

**Porcentaje de los Ingresos Federales
en los Ingresos de las Entidades Federativas**

	A G S	B C S	C A M P	C O L	C H I S	C H I H	D F	D G O	G T O	G R O	M E X
Participaciones	48.8	40.5	41.8	43.5	46.9	47.1	42.5	38.7	43.6	76	40.5
Aportaciones	44.7	1.7	3.8	51.4			3.2	53.4	2		2.1
Transferencias Federales						5.2					8.8
Educación Básica		42	29		33.1	27.6					20.2
Servicios de Salud		7.3	4.4		5.9	3.9					4.1
TOTAL	95.5	93.7	89	94.9	84	83.9	48.7	92.1	43.8	76	75.7

Fuente: Realizado con base en información de la Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, p. 148

⁴²⁶ ARELLANO, Rogelio. "Nuevas alternativas a la Descentralización Fiscal en México", en ¿Hacia un Auténtico Federalismo?, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 212

**Continúa... Porcentaje de los Ingresos Federales
en los Ingresos de las Entidades Federativas**

	M I C H	H O R	O A X	Q R O	P U E	S L P	S I N	S O N	V E R	Y U C	Z A C
Participaciones	40.1	44	37.8	44.3	92.4	43.3	47.9	51	41.5	86	41.9
Aportaciones							3.2	2.6	6		6.6
Transferencias Federales	0.7			4			.3	2.6	.9		
Educación Básica	47.6		52.6	34.3		48.7	31.7	27	39.7		44
Servicios de Salud	5.5		6.5	4.3		4.6	4.5	4.7	3.9		4.8
TOTAL	93.2	44	97	86.9	92.4	96.6	87.6	88.6	85.4	86	97.4

El propio Rogelio Arellano⁴²⁷ nos explica la existencia de tres diferentes formas en las que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca desequilibrio fiscal.

a) Participación Equiproporcional respecto al PIB. Suponiendo que la recaudación federal depende proporcionalmente del Producto Interno Bruto de la región, un primer criterio de asignación del FGP sería otorgar a cada Estado una proporción equivalente al producto generado en su región. El cuadro siguiente presenta, el coeficiente de participación de cada Estado de la república en 1991, la participación del PIB estatal en el PIB nacional y la diferencia porcentual entre ambos. Esta diferencia se interpreta como el porcentaje de participaciones que cada estado obtuvo de más (signo positivo) o de menos (signo negativo) bajo el esquema actual de asignaciones comparado con un esquema cuya base fuera el producto estatal.

⁴²⁷ Idem, p. 214

Redistribución con base en el criterio del PIB

	Porcentaje de Participación respecto al total	Porcentaje del PIB total de 1988	Diferencia (96)
Distrito Federal	18.50	21.35	-15.39
Estado de México	9.21	11.4	-23.77
Veracruz	6.29	5.68	9.68
Jalisco	5.76	6.78	-17.64
Tabasco	4.81	1.86	61.35
Nuevo León	4.70	6.33	-34.59
Chiapas	4.05	1.94	52.08
Sonora	3.43	2.75	19.91
Guanajuato	3.19	3.3	-3.30
Puebla	3.17	3.1	2.30
Tamaulipas	3.16	2.74	13.41
Baja California	3.04	2.54	16.31
Chihuahua	2.85	3.25	-14.20
Sinaloa	2.81	2.24	20.23
Michoacán	2.50	2.51	-0.46
Coahuila	2.34	2.99	-27.97
Guerrero	1.99	1.88	5.68
Oaxaca	1.98	1.71	13.74
San Luis Potosí	1.63	1.85	-13.33
Hidalgo	1.51	1.7	-12.72
Yucatán	1.42	1.17	17.77
Morelos	1.36	1.28	5.86
Querétaro	1.35	3.1	-129.55
Durango	1.33	1.32	0.91
Campeche	1.32	2.23	-68.73
Zacatecas	1.19	1.03	13.60
Aguascalientes	1.04	0.73	29.90
Nayarit	1.02	0.73	28.77
Tlaxcala	0.90	0.57	36.86
Quintana Roo	0.74	0.72	2.45
Colima	0.74	0.53	28.49
Baja California Sur	0.64	0.47	26.30

Fuente: Arellano, Rogelio . Op.Cit., p. 215

Como se observa, existe una serie de transferencias interestatales considerables. Así, los Estados de Jalisco, México, Nuevo León y el Distrito Federal subsidian a otras entidades, como Chiapas y Tabasco. Cabe resaltar, además, el diferente patrón de dos Estados petroleros: mientras Campeche recibe 70% menos de participaciones de lo que hubiera recibido bajo el criterio del PIB estatal, Tabasco recibe 70% más.

b) Participación Per Capita Homogénea. Considerando que la necesidad de bienes públicos es idéntica entre diferentes pobladores y que el costo de provisión de dichos bienes no difiere entre entidades, la asignación de una participación equiproporcional a cada habitante es eficiente. El cuadro siguiente, analiza el criterio de distribución per capita. Se presenta en la primera columna la proporción de la población de cada Estado respecto a la población total y se compara con el coeficiente de participación asignado en 1991 (segunda columna). Las cifras obtenidas sugieren un flujo de distribución de fondos financieros entre Estados. Destacan los casos de los Estados de México y Jalisco, que tanto en el criterio de distribución del PIB como en el criterio de participación homogénea per capita han subsidiado a otras entidades. Por el contrario, Tabasco es claramente beneficiado en el esquema de participaciones vigente bajo cualesquiera de estos dos criterios.

c) Participación Per Capita ajustada por Marginación. Un tercer criterio de distribución del Fondo General de Participaciones considera una proporción de distribución homogénea para cada poblador y otra proporción en la cual se ajusta la población con un indicador de marginación. Este ajuste intenta incorporar las mayores necesidades de bienes públicos que existen en algunas regiones del país; por ende, una distribución fundamentada en la homogeneidad de la población resultaría inequitativa. Los cálculos incorporados en el cuadro siguiente muestran que la mayoría de los estados con una elevada población indígena - Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, Michoacán, Yucatán- son los que, en materia de equidad han sido más afectados por el sistema de coordinación vigente.

Asimismo, el Distrito Federal y, una vez más, Tabasco, se encuentran entre las entidades beneficiadas bajo el sistema actual comparado con el criterio de participación "equitativo".

**Redistribución con base en el criterio de ingreso
"per capita" homogénea**

	Porcentaje de participación respecto al total	Porcentaje de la población total	Diferencia (96)
Distrito Federal	18.50	10.14	82.47
Estado de México	9.21	12.08	-23.75
Veracruz	6.29	7.67	-18.01
Jalisco	5.76	6.53	-11.74
Tabasco	4.81	1.85	160.14
Nuevo León	4.70	3.81	23.45
Chiapas	4.05	3.95	2.49
Sonora	3.43	2.24	53.29
Guanajuato	3.19	4.90	-34.80
Puebla	3.17	5.08	-37.54
Tamaulipas	3.16	2.77	14.24
Baja California	3.04	2.04	48.78
Chihuahua	2.85	3.01	-5.46
Sinaloa	2.81	2.71	3.62
Michoacán	2.50	4.37	-42.83
Coahuila	2.34	2.43	-3.85
Guerrero	1.99	3.23	-38.29
Oaxaca	1.98	3.72	-46.71
San Luis Potosí	1.63	2.47	-33.91
Hidalgo	1.51	2.32	-34.99
Yucatán	1.42	1.68	-15.30
Morelos	1.36	1.47	-7.50
Querétaro	1.35	1.29	4.69
Durango	1.33	1.66	-19.75
Campeche	1.32	0.66	100.25
Zacatecas	1.19	1.57	-24.07
Aguascalientes	1.04	0.89	17.01
Nayarit	1.02	1.02	0.47
Tlaxcala	0.90	0.94	-3.96
Quintana Roo	0.74	0.61	21.00
Colima	0.74	0.53	39.85
Baja California Sur	0.64	0.39	63.52

Fuente: Rogelio Arellano, p. 217

**Redistribución con base en el criterio de ingreso
"per capita" ajustado por marginación**

	Porcentaje de Participación respecto al total	Porcentaje de la Población total	Diferencia (98)
Distrito Federal	18.50	10.14	82.47
Estado de México	9.21	12.08	-23.73
Veracruz	6.29	7.67	-17.98
Jalisco	5.76	6.53	-11.71
Tabasco	4.81	1.85	160.21
Nuevo León	4.70	3.81	23.48
Chiapas	4.05	3.95	2.52
Sonora	3.43	2.24	53.34
Guanajuato	3.19	4.90	-34.78
Puebla	3.17	5.08	-37.52
Tamaulipas	3.16	2.77	14.27
Baja California	3.04	2.04	48.82
Chihuahua	2.85	3.01	-5.43
Sinaloa	2.81	2.71	3.66
Michoacán	2.50	4.37	-42.81
Coahuila	2.34	2.43	-3.82
Guerrero	1.99	3.23	-38.27
Oaxaca	1.98	3.72	-46.70
San Luis Potosí	1.63	2.47	-33.89
Hidalgo	1.51	2.32	-34.98
Yucatán	1.42	1.68	-15.28
Morelos	1.36	1.47	-7.48
Querétaro	1.35	1.29	4.72
Durango	1.33	1.66	-19.73
Campeche	1.32	0.66	100.31
Zacatecas	1.19	1.57	-24.04
Aguascalientes	1.04	0.89	17.05
Nayarit	1.02	1.02	0.50
Tlaxcala	0.90	0.94	-3.93
Quintana Roo	0.74	0.61	21.04
Colima	0.74	0.53	39.89
Baja California Sur	0.64	0.39	63.57

Fuente: Arellano, Rogelio, Op Cit., p. 218

Luis F. Aguilar agrega que:

"Sobre la forma como se distribuyen las participaciones, la fórmula también tiene aspectos que han sido cuestionados duramente; destacan:

a) el porcentaje de distribución per capita (45.17%) presupone que la necesidad de servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país, mientras se olvida que existen costos diferenciados en las distintas regiones de México;

b) el 45.17%, correspondiente a la segunda parte del FGP (Fondo General de Participaciones) -que premia los incrementos en la recaudación estatal- favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante. Además, los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece a las zonas donde se concentra la actividad comercial;

c) los cambios en la fórmula de participaciones durante el último decenio han arrastrado consigo los errores del esquema anterior (por ejemplo, la participación extraordinaria a los estados productores de petróleo y las consecuentes ineficiencias económicas que esto provoca).⁴²⁸

Sampere y Sobarzo nos dicen que:

"...la fórmula actual (analizada en Arellano 1994) tiene una combinación de elementos de eficiencia (es función de la recaudación de determinados tributos) y de equidad (el elemento población está presente).

Nosotros pensamos que la incorporación de los dos criterios en la fórmula la desvirtúa y complica excesivamente. También pensamos que es posible que no sea una forma compatible con los incentivos a la coordinación. Es decir, es posible que llegue un momento en que un estado o grupo de estados piense que no les conviene seguir coordinados con la federación porque solos, o coordinados entre ellos, obtendrían más recursos que los que le daría el actual sistema... En otras palabras, el sistema de participaciones debería ser tal que no pueda ser bloqueado por un estado o una coalición de estados.

Parece obvio que las restricciones de compatibilidad con los incentivos a la coordinación imponen una fórmula de participaciones que debe dar más a los estados que más aporten a las bases gravables de los impuestos federales.

Igualmente, incluir parámetros de equidad en la fórmula de reparto puede no ser tan equitativo, si por equitativo se entiende que aumente más el bienestar de los más pobres. La forma de lograr una mayor equidad es mediante programas comprometidos para reducir la desigualdad."

En cualquier caso, es alarmante que el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoque desequilibrios fiscales perjudicando, por un lado, a las economías estatales más desarrolladas y por el otro, financiando inadecuadamente el desarrollo de las entidades más pobres, lo cual resulta un contrasentido, de donde se deriva la necesidad de proceder a su reforma.

⁴²⁸ Idem., p. 130

2.2.2 El reparto del Fondo General de Participaciones es inequitativo.

En un artículo publicado en el periódico Reforma, al cual aludiremos en el presente punto, Antonio Sánchez Gochicoa, nos dice que:

"...el Partido Acción Nacional ha venido argumentando que el 80% de la recaudación la concentra el gobierno federal y sólo reparte un raquímo 16% a los estados y un 4% a los municipios".⁴²⁹

En la contraparte, argumenta Sánchez Gochicoa, que las participaciones fiscales a estados y municipios representan no el 20% como afirma el PAN sino el 24.7% de la recaudación federal participable. Esto obedece a las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en el mes de noviembre de 1995, cuando se elevó el Fondo General del 18.51% a 20% y además se estableció que las entidades federativas recibieran el 20% de la recaudación de alcohol y bebidas y el 8% del tabaco.

Al respecto, el Diputado por el Partido Revolucionario Institucional, Antonio Sánchez Gochicoa refiere que:

"...eso es sólo una cara de la moneda, si vamos a hablar de un Nuevo Federalismo es incompleto abordarlo solo desde la perspectiva de los ingresos. El debate es más amplio. No es sobre Federalismo Fiscal. Es sobre Federalismo Hacendario. Veamos que hay por el lado de los egresos, a continuación enunciaré los principales recursos presupuestarios que se han descentralizado y son ejercidos por las entidades federativas, en miles de millones de pesos para el presente ejercicio fiscal:

<i>Ramo 25: Aportaciones para la Educación Básica en los Estados:</i>	<i>45.6</i>
<i>Ramo 11: Transferencias para Universidades y Tecnológicos Estatales:</i>	<i>16.1</i>
<i>Ramo 26: Combate a la Pobreza:</i>	<i>11.0</i>
<i>Ramo 23: Apoyo para el Saneamiento Financiero:</i>	<i>5.1</i>
<i>Ramo 14: Becas de Capacitación:</i>	<i>1.1</i>

⁴²⁹ SÁNCHEZ Gochicoa, Antonio. "PAN: ¿Federalismo o voluntarismo?", en Periódico, México, Reforma, Sección Enfoque, 29 de septiembre de 1996, p. 8

Estos rubros suman 78 mil millones de pesos, a lo que habría que añadir más de 5 mil millones de pesos de los Servicios de Salud, recién descentralizados.

¿A cuanto ascienden entonces los recursos que ejercen las entidades federativas? La suma de estas partidas presupuestales, -que de hecho son transferencias del gasto público etiquetadas a fines específicos, v.g. educación, salud, nutrición, infraestructura urbana, etc.-, más los 70 mil millones de pesos de participaciones fiscales, equivale al 54 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

A la luz de esta información es claro que de cada peso fiscal las entidades federativas reciben no 20 sino 54 centavos.⁴³⁰

A mayor abundamiento, desde la perspectiva oficial se señala que:

"hoy de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 54 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades..."⁴³¹

Así mismo, la propia Subsecretaría de Ingresos nos dice que:

"...entre 1980 y 1996 las participaciones pagadas a los estados y municipios registraron un crecimiento cercano a 80 por ciento en términos reales, mientras que los ingresos federales solo crecieron cerca del 15%, y la actividad económica aproximadamente 25 % en términos reales..."⁴³²

Esta descentralización del gasto público se ha hecho aún más clara con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1997 para crear los Fondos de Aportaciones Federales en materia de Educación, Salud y Desarrollo Social. Es por ello que, en nuestra opinión, la discusión no es sólo quien recauda los ingresos nacionales sino quién y cómo los gasta.

⁴³⁰ Idem

⁴³¹ Avances y Perspectivas hacia un Nuevo Federalismo. México, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reunión de Trabajo. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997, p. 7

Gasto del Sector Público para 1998

(millones de pesos)

CONCEPTO	MONTO	%
Adefas	11,250.0	1.3
Poderes legislativo y Judicial e IFE	10,500.9	1.2
Participaciones	113,438.6	13
Costo Financiero de Deuda	133,878.0	15.4
Organismos y Empresas	270,251.3	31
Administración Pública Centralizada	332,249.0	38.1
TOTAL	871,567.7	100

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998. Exposición de motivos e iniciativa del Decreto. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomo I, Noviembre de 1997, p. 1.8

2.2.3 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no opera adecuadamente en razón de estar controlado por el Poder Ejecutivo Federal.

Francisco Barrio Terrazas, Gobernador del Estado de Chihuahua, refiere cuatro características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

**... primero, su falta de transparencia; segundo, su concentración excesiva en el nivel (sic) federal; tercero, la elevada discrecionalidad con que opera, y un cuarto aspecto - que parece una consecuencia casi inevitable de todo lo anterior-, su iniquidad.*

En lo que se refiere a la falta de transparencia del sistema, debo empezar por señalar que en los estados no tenemos manera de saber cuánto se recauda en nuestras propias entidades. ...

Otro tanto ocurre con las cifras de gasto, en donde no fácilmente podemos enterarnos de las partidas que por los diversos conceptos se asignan a las entidades federativas o del desembolso que las distintas oficinas federales generan en nuestros estados...

Un segundo aspecto que es importante destacar es que el Sistema de Coordinación Fiscal ha puesto el grueso de los ingresos fiscales del país en manos del gobierno federal...

Un problema adicional, relacionado con el anterior, es que en esa proporción exorbitante de ingresos fiscales manejada por el Gobierno Federal, las partidas sin un destino ya etiquetado, es decir que son asignables entre los distintos estados de la república, tienen en su manejo, un grado de discrecionalidad muy elevado...

Directamente ligado con los problemas de la falta de transparencia y la discrecionalidad que prevalecen en el actual entorno fiscal, aparece el problema de

⁴³² RUIZ, Tomás, citado por FLORES, Gerardo, en "Federalismo Fiscal, decisivo para uniformar el crecimiento", en el Periódico El Financiero, México, 22 de febrero de 1997.

su falta de equidad, de cómo reciben los distintos estados de la república un trato completamente diferente, sin que haya para esto una explicación lógica, sostenible...⁴³³

Alan Arias Marín identifica el problema a resolver en el hecho de que:

"...en México, el gobierno federal diseña y decide los límites de la participación estatal y municipal en las políticas públicas que promueve; adopta una actitud tutelar y no permite que queden espacios de discrecionalidad para que la periferia lidie directamente con problemas circunstanciales o con particularidades no previstas por el rígido modelo de proyectos a seguir."

Agrega que:

"...esos arreglos generalmente corresponden a las directivas que el centro fija para la periferia. El pacto federal adquiere en México, a través de esas figuras legales, (los Acuerdos y Convenios Intergubernamentales) una verticalidad comparable con la de los sistemas unitarios. Esto se ilustra con el hecho de que, cuando ha habido descentralización (salud, educación) en México, ésta se refiere sólo a una transferencia de funciones que generalmente no va acompañada ni de recursos, ni de responsabilidad política (capacidad de decisión)."⁴³⁴

De lo expuesto, resulta evidente que gran parte de las fallas del Sistema se explican en la excesiva centralización en la Federación respecto de las decisiones y la operación misma del Sistema, situación que hace necesario trasladar esas posibilidades decisorias y operacionales hacia otros entes.

2.2.4 El Estancamiento de las Participaciones Federales.

El Diputado por el Partido Acción Nacional, Juan Antonio García Villa, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y Cuenta Pública, en el periodo 1994-1997, señala que:

"El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que para algunos es elemento fundamental para dar orden y equidad al sistema tributario nacional, basó su éxito inicial, pues no puede desconocerse que lo tuvo, en la implantación simultánea del Impuesto al Valor Agregado, que significó un fuerte sacrificio para los contribuyentes,

⁴³³ BARRIO Terrazas, Francisco, "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo., México, Año 8, núm. 48, Marzo-Abril de 1995, pp. 21-23

⁴³⁴ ARIAS Marín, Alan. "Para una nueva mecánica del Federalismo", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México 1996, No. 53, p. 40

así como en la ya mencionada congelación de la potestad tributaria local, que indiscutiblemente ha representado a su vez un severo sacrificio a los poderes estatales.

El sistema ha evolucionado en los quince años que lleva, de forma tal que en términos reales se han estancado las participaciones que de la recaudación federal participable se destinan a las haciendas públicas estatales y municipales. Así por ejemplo, entre 1988 y 1993, las participaciones que de los impuestos federales recibieron los estados y municipios se mantuvieron en el 3.1 por ciento del Producto Interno Bruto.

El estancamiento de la principal fuente de ingreso con que cuentan los estados y municipios, ante el dinámico crecimiento de la población y de las necesidades también crecientes de ésta que deben atender, ha provocado un desequilibrio financiero y económico que ya es estructural en la gran mayoría de las entidades federativas y que las ha obligado, en muchos casos, a endeudarse más allá de los límites prudentes...⁴³⁵

En el mismo sentido, Luis Fabre Pruneda⁴³⁶ nos dice:

"..., resulta ilustrativo destacar que mientras el rubro de las participaciones ha venido cobrando relevancia dentro del presupuesto de egresos o con respecto a los ingresos del gobierno federal, su evolución por entidad federativa y como proporción del producto interno bruto (PIB) ha sido, al menos en los últimos 13 años, de relativo estancamiento o, para algunos casos, de retroceso. En términos generales, las 32 entidades han estado participando con el equivalente al 3.0 por ciento del PIB:

En este punto, vale la pena comentar que la caída en las participaciones quizás se explica más bien en la caída general de la recaudación observada en el periodo 1988-1993, dadas las recurrentes crisis económicas nacionales y la notoria incapacidad de la administración hacendaria para hacer más eficiente la recaudación.

⁴³⁵ GARCIA Villa, Juan Antonio. "Sobre el Federalismo Hacendario", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995. México, Memoria. Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 1995, pp. 157-158

⁴³⁶ FABRE Pruneda, Luis. "Las Participaciones a los estados y municipios crecen más rápido que los propios ingresos de la Federación", en periódico El Financiero, México, 17 de agosto de 1998, p. 26A

2.2.5 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha hecho a las Entidades Federativas y Municipios dependientes económicamente de la Federación.

El Diputado Francisco Suárez Dávila, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en el periodo 1994-1997, señala:

"Me parece que existe consenso sobre que en el Sistema de Coordinación Fiscal se lograron importantes avances; pero ese avance, como sucede con frecuencia, muestra ahora serias deficiencias y limitaciones. Los estados y municipios tienen una alta dependencia en sus ingresos, de las participaciones provenientes de impuestos federales; carecen de fuentes dinámicas, de impuestos propios, y la descentralización del gasto educativo aumentó el desequilibrio en sus finanzas.

Hay, en suma, Federación con superávit fiscal, y estados y municipios pobres, con severos desequilibrios y altamente endeudados. Por otra parte, frente a esta carencia de recursos se presentan crecientes demandas de la población local, por servicios públicos e infraestructura de calidad..."⁴³⁷

Aquí habría que señalar que la centralización de la recaudación por sí misma no es mala, sino que lo que resulta criticable es la forma en que se gastan o se distribuyen esos ingresos fiscales. De igual manera cabría analizar si la recaudación descentralizada de algunas fuentes de ingresos a través de entidades y municipios, resulta más eficiente que la forma actual operada en forma centralizada.

⁴³⁷ SUAREZ Dávila, Francisco. "El Federalismo Hacendario: Oportunidad de Actuar para el Futuro", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995. Memoria. México, Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 1995, p. 184

Ingresos Estimados de las Entidades Federativas y el Distrito Federal para 1998

(PESOS)

Entidad	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Partes Federales	Fondos de Aports. Federales	Transf. Federales
Aguascalientes	21 500 000	33 500 000	17 400 000	8 800 000	1 183 000 000	1 180 000 000	
Baja Cal Sur	22 562 921	3 448 622	4 963 904	1 691 107	- 622 250 842	26 238 428	
Campeche	50 426 045	40 617 488	39 284 846	34 018 250	1 241 799 314	113 068 327	
Colima	8 036 016	31 232 040	7 535 804	9 286 810	- 693 234 514	820 674 816 ^c	
Chiapas	62 629 000	140 079 000	210 916 000	121 445 000	*4 095 803 000		
Chihuahua	396 673 000	471 639 000	78 451 000	66 157 000	3 093 464 000		343 768 000
Distrito Federal	8 114 644 000	3 538 297 000	3 550 988 000	554 345 000	*16 480 748 000		*1 241 894 000
Durango	53 081 356	88 309 481	14 413 297	21 481 315	1 480 363 743	2 015 800 000	
Guanajuato	44 650 000	279 361 078	213 017 000	4 376 839 942	3 812 710 481 ^d		18 134 339
Guerrero	163 000 000	50 900 000	53 000 000	125 200 000	2 340 100 000		
México	961 324 400	641 452 000	91 141 900	3 017 141 180	*11 742 843 800	*603 800 000 ^e	*2 561 500 000
Michoacán	44 047 034	102 827 436	70 058 081	207 923 383	3 024 794 530		49 395 088
Morelos	94 813 000	63 055 000	17 441 000	51 150 000	1 676 000 000		
Oaxaca	16 603 474	52 281 779	63 105 476	62 876 443	2 410 132 628		
Querétaro	33 036 000	61 230 000	35 132 000	13 154 000	1 572 060 000		143 013 000
Puebla	117 048 400	133 999 300	31 407 500	35 571 100	3 848 173 700		
San Luis Potosí	11 724 000	67 883 000	24 349 000	10 117 000	1 933 457 000		
Sinaloa	103 568 048	257 518 005	72 567 813	48 327 058	2 732 745 200	181 968 300	15 000 000 ^f
Sonora	313 887 000	115 886 000	26 250 000	88 762 000	3 431 834 000	173 100 000	174 343 000 ^g
Veracruz	32 679 749	153 486 778	119 641 764	140 522 931	*5 776 741 000 283 697 962 ^h	*842 900 000	131 382 000
Yucatán	91 558 975	51 993 210	6 637 180	129 587 783	1 676 574 153		
Zacatecas	10 250 000	42 332 000	16 536 000	15 554 000	1 371 932 985	217 000 000	

Entidad	Fondo de Aport. para la Educ. Básica	Fondo de Aport. para Serv. De Salud	Ingr. Dir. Finan.	Ingresos Extraord.	Otros Ingresos	Contrib. Especiales	TOTAL
Aguascalientes			10 700 000 ⁱ		1 000 000 ^j		2 443 700 000
Baja Cal Sur	843 665 120	111 978 000		100 815 379			1 537 632 323
Campeche	961 234 100	132 031 910		452 996 778			2 965 475 056
Colima			25 000 000				1 595 000 000
Chiapas	2 889 140 000	520 354 000	1 000	200 000 000	494 669 000 ^k		8 734 836 000
Chihuahua	1 814 240 000	258 399 000	0	44 392 000			8 567 183 000
Distrito Federal					600 000 000 3 864 432 000 ^l 614 520 000 ^m	172 143 000 19 000	38 712 030 000
Durango			45 879 135	95 777 348			3 772 885 675
Guanajuato						3 800 000 ⁿ	8 748 312 838
Guerrero					347 300 000		3 079 500 000
México	*5 866 400 000	*1 204 200 000	* 678 100 000		598 400 000 ^o	7 828 000 ^p	28 974 129 060
Michoacán	3 587 406 313	412 300 000			40 292 700	3 851 547	7 542 898 113
Morelos			56 000 000	1 810 727 000	244 923 000 ^q		3 814 109 000
Oaxaca	3 354 700 000	417 100 000					6 376 800 000
Querétaro	1 218 964 000	153 900 000		27 300 000	291 471 000 ^r		3 549 260 000
Puebla							4 166 200 000
San Luis Potosí	2 174 000 000	207 900 000			32 000 000 ^s	1 000	4 481 431 000
Sinaloa	1 807 458 500	257 127 000	100 000 000		109 314 000 ^t	14 378 801 ^u	5 699 974 225
Sonora	1 821 341 000	320 218 000	100 000 000	118 067 000		45 010 000	6 728 706 000
Veracruz	*5 529 000 000	549 600 000			358 628 684 ^v		13 920 480 868
Yucatán							1 956 351 281
Zacatecas	1 439 700 000	159 000 000					3 274 306 985

Fuente: Revista INDETEC, No. 110, 30 de abril de 1998, p. 148

*Las Entidades Federativas no incluidas no contemplan estimaciones en sus Leyes de Ingresos.

- | | | |
|--|---|--|
| a Endeudamiento Neto. | l Contribuciones de Mejoras. | p Otros Ingresos Derivados de Apoyos Federales |
| b Convenio de Desarrollo Social. | J Contribuciones no comprendidas en Otras Fracciones | q Aportaciones de Mejoras. |
| c Apoyos, Aportaciones y Subsidios Federales | k Incluye los Fondos de Aportación Federal y Transferencias. | r Financiamientos. |
| d Subsidios Federales. | l De los Ingresos para el Fondo de Seguridad Pública. | s Recursos Federalizados |
| e Aportaciones Federales en Funciones Compartidas | m Contribución por Ejecución de Obras Públicas. | v Apoyos Federales Extraordinarios. |
| f ADEFAS. | n Ingresos de Organismos Descentralizados Para la Infraestructura Social Municipal. | w Convenio de Coordinación Fiscal. |
| g Ingresos Propios de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. | o | x Reserva para Obras. |
| h Accesorios de las Contribuciones. | | |

2.2.6 El Nuevo Federalismo Fiscal atenta contra la Armonización Fiscal.

José Ramón Morales Hernández, en una amplia crítica al Nuevo Federalismo Fiscal encabezado por la administración zedillista, establece las siguientes consideraciones:

"1...

2. La tendencia actual que resulta del avance en el conocimiento y en lo fiscal mismo ocasiona que tiendan sólo a ser impuesto de amplio espectro de aplicación los que existan en un sistema fiscal y por ello mismo se perfila que el Nuevo Federalismo realmente se dará cuando se tome la decisión política de que la federación se decida a transferir cuando menos uno de ellos a las entidades federativas.

3. Las mismas entidades federativas han agotado los estudios en la búsqueda de nuevas fuentes locales susceptibles de ser gravadas y no han encontrado opciones. El Nuevo Federalismo Fiscal ha regresado, en última instancia a la concurrencia impositiva, a la doble o múltiple imposición y a la no uniformidad en las leyes fiscales locales con el problema social que implica además el establecimiento de "nuevos impuestos" cuando en realidad sólo existen tres momentos claves de gravación y además, siempre será el contribuyente el obligado al pago.

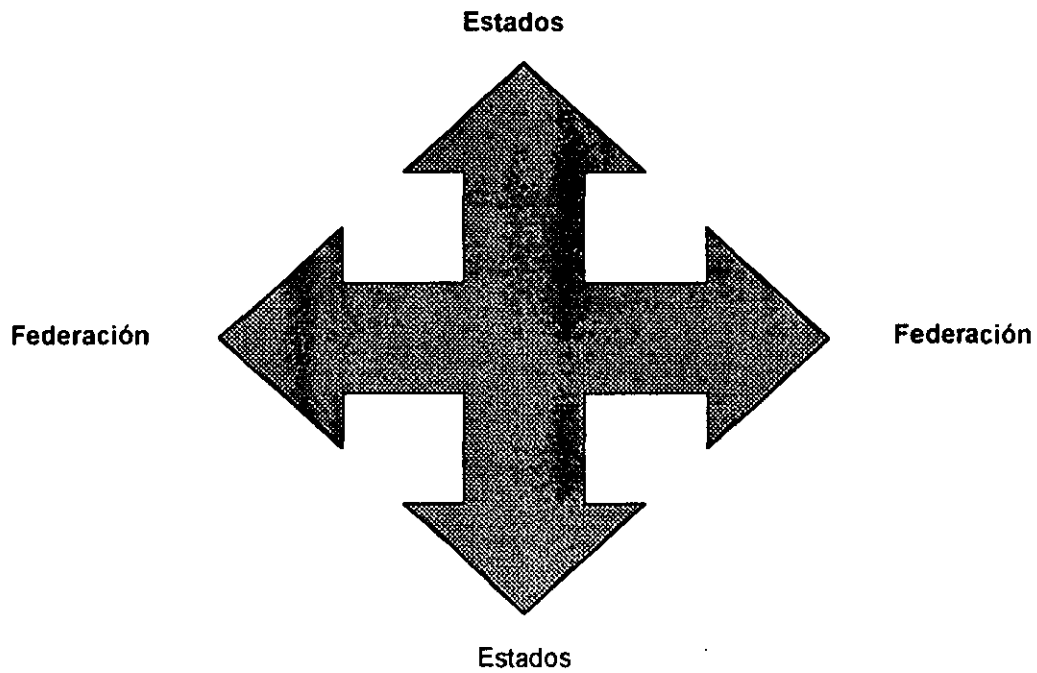
4. El modelo postulado, además de que da una visión general, creemos, lleva implícitas las diversas problemáticas y a la vez diversas soluciones en la materia. Si el dejar, sin limitación alguna la facultad a las autoridades locales para gravar los inmuebles ocasiona multiplicidad de impuestos, uno para cada entidad; y, en cambio, mantenerlo a nivel (sic) federal permite la uniformidad y evita fricciones sociales, esto último se ve más apto."⁴³⁸

Es nuestra convicción que la armonización Fiscal o bien, por el contrario la deshomologación fiscal, no son la parte nodal del fenómeno en estudio. En su caso, aquí lo importante sería encontrar la mayor eficiencia tanto en la recaudación como en la distribución del ingreso público y, un elemento clave para lograr éstos fines es, sin duda, la armonización fiscal, la cual puede lograrse no sólo mediante la centralización de los tributos más importantes en la Federación, sino también mediante la expedición de una Ley General Federal que regule los principios básicos y la operación de ciertos tributos comunes a la Federación y a

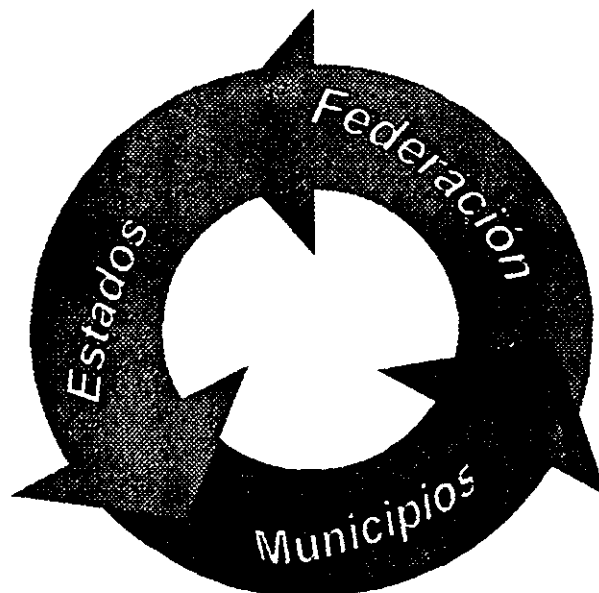
⁴³⁸ **MORALES** Hernández, José Ramón. "Nuevo Federalismo Fiscal, Diagnóstico y Postulaciones.", México, Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997, Documento Inédito.

las entidades federativas, e incluso municipios, para lo cual habría que prever también las reformas constitucionales del caso.

Federalismo Dual



Federalismo Cooperativo



2.2.7 Los Convenios en materia de Coordinación Fiscal son inconstitucionales.

Marisol Neri Castrejón destaca que:

"... se podría decir que es anticonstitucional la celebración de convenios sobre las facultades impositivas soberanas, ya que ni en la Constitución federal, ni en las locales de los estados, se autoriza a los congresos legislativos para aprobar convenios que versen sobre suspensión o derogación de leyes impositivas, lo cual vulnera los procedimientos legislativos de discusión, aprobación, interpretación, derogación, reforma o modificación de leyes, ya que para esos actos soberanos, no es posible soslayar los procedimientos constitucionales respectivos previstos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que aprobar un convenio que versa sobre suspensión o derogación de leyes fiscales, es anticonstitucional, mayormente si tenemos en cuenta que la suspensión de leyes fiscales, no está autorizada por nuestra legislación constitucional, ya que el único caso de suspensión autorizado por la Constitución federal es el de garantías individuales en los supuestos del artículo 29 constitucional..."

Tal vez con todo esto ha logrado aumentar los ingresos de estados y municipios, pero no se ha logrado la realización de la plena soberanía e independencia económica de las entidades locales mencionadas, sino por el contrario las ha llevado a un centralismo más acentuado y a realizar mayores gastos de administración, control y recaudación de los impuestos objeto del convenio, porque a los estados se les deja esa administración y control pero por regla general de contribuyentes menores o pequeños que le es difícil y costoso a la federación llegar a controlarlos efectiva y plenamente.

En virtud de los convenios de coordinación, el Congreso de la Unión a través de la legislación secundaria fiscal federal que expide, continuamente supedita o subordina la potestad tributaria de los estados, estableciendo recientes restricciones o limitaciones a su facultad impositiva o poder fiscal, sin que por regla general, se tenga que celebrar de inmediato nuevos convenios de coordinación, siendo suficiente con establecer en las leyes tributarias federales, impedimentos o modificaciones referidos a la facultad impositiva de los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para que esas entidades tengan la obligación de observarlos, y así se está legislando ininterrumpidamente sobre gravámenes que sólo a los estados de la federación corresponde soberanamente regular o codificar..."⁴³⁹

Pese a ello, el artículo 116 Constitucional, en su fracción VII establece:

"La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". Asimismo, "los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que

éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

Luego entonces, resulta discutible lo argumentado por Marisol Neri.

2.3 Crítica al Sistema de Distribución de Competencias Fiscales.

2.3.1 El Sistema de Distribución de Competencias Fiscales es Antifederalista.

El Lic. Ernesto Ruffo Appel, Gobernador de Baja California en el periodo 1988-1994 por el Partido Acción Nacional, nos comenta:

El "...actual sistema de distribución fiscal presenta características contrarias a un espíritu federalista. Las principales razones son que el nivel (orden) central acumula:

- *Los recursos tributarios*
- *Las facultades y atribuciones*
- *La información, y*
- *Desarticula las políticas de ingreso y gasto en estados y municipios.*⁴⁴⁰

En efecto, resulta indiscutible el hecho de que los amplios poderes tributarios de la Federación provoca distorsiones en nuestro Sistema Federal Financiero y Fiscal. Así tenemos que la Federación acapara las fuentes tributarias más importantes (renta, valor agregado, activo, ingresos petroleros, impuestos especiales sobre producción y servicios, etc.), dejando a las entidades federativas y municipios las fuentes tributarias más exiguas. Incluso, debemos señalar que las garantías fiscales señaladas al municipio con la reforma constitucional de 1983, se hicieron en detrimento de las haciendas estatales y no de la Federal.

⁴³⁹ NERI Castrejón, Marisol. "La Coordinación Fiscal en México." México, Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997, Documento Inédito.

⁴⁴⁰ Idem, pp. 164-165

2.3.2 El Impuesto sobre la Renta por la Enajenación de Inmuebles es Inconstitucional.

Pedro Cuevas Figueroa, Gonzalo Romero Alemán y Raúl González Velázquez en diferentes estudios, señalan la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto sobre la Renta al gravar las ganancias de capital por venta de inmuebles, en virtud de que la materia inmobiliaria está reservada por nuestra carta fundamental a los municipios, en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV de nuestra Constitución.

Pedro Cuevas Figueroa, nos dice que:

"...la Ley del Impuesto sobre la Renta grava la ganancia de capital por la venta de inmuebles, aún cuando este campo se encuentra limitado por el artículo 115 de la Constitución a la competencia exclusiva de los municipios, por lo que su recaudación es inconstitucional, independientemente de que hasta la fecha, la misma se ha realizado de manera deficiente, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha instrumentado los adecuados mecanismos de control y recaudación de tal gravamen por no tener la infraestructura normativa y/o administrativa para llevarlo a cabo."

Agrega que "ni los Municipios, ni el Departamento del Distrito Federal, han ejercido su potestad tributaria para gravar dicho hecho generador, por lo que tampoco reciben ningún beneficio con motivo de la deficiente recaudación que realiza el Fisco Federal."⁴⁴¹

A mayor abundamiento, Gonzalo Romero refiere que:

"... es inconstitucional que la federación grave la materia inmobiliaria, ya que la fracción IV, inciso a) del artículo 115 constitucional, reformado en 1983, atribuye a los municipios de la república la materia inmobiliaria como exclusiva del municipio, en todos sus aspectos."

La larga enumeración de presupuestos, en materia inmobiliaria, que se desprenden de dicho artículo, que en algunos casos se antoja hasta redundante, se explica por el afán de hacer exclusivamente municipal la materia imponible inmobiliaria y para no dejar ningún resquicio para que las legislaturas de los estados puedan establecer a favor de los municipios los tributos que tengan la propiedad inmobiliaria como materia imponible...

⁴⁴¹ CUEVAS Figueroa, Pedro. "Inconstitucionalidad de la Federación para Gravar la materia inmobiliaria. México, Ponencia presentada el día 9 de octubre de 1997 en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica, documento Inédito.

la inconstitucionalidad se manifiesta de una forma evidente, ya que de la redacción del multicitado artículo 115, de nuestra carta magna, en su fracción IV, inciso a), establece las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, en lo referente a su traslación, lo cual, por la redacción del mismo, abarca la enajenación que es lo que contempla el Impuesto sobre la Renta, en su Título IV, Capítulo IV, artículo 95, al gravar el ingreso por la enajenación de bienes inmuebles, siendo el factor importante de la base gravable la propiedad inmobiliaria, dando como consecuencia una clara invasión de esfera competencial tributaria, por parte de la federación a los municipios, robusteciendo lo anterior para la determinación del ingreso gravable en este rubro, contemplado en la Ley del Impuesto sobre la Renta, toma el factor tiempo y el cambio de valor de los inmuebles, entre la fecha de adquisición y la fecha de enajenación de los mismos, violando lo estipulado en el precepto constitucional mencionado, al referirse al cambio de valores de los bienes inmuebles que dan lugar al impuesto de plusvalía, entendido éste en su rigor técnico."⁴⁴²

Así mismo, Raúl González Velázquez reitera que:

"... los municipios de los estados no han ejercido su potestad tributaria para gravar dicho hecho generador, por lo que tampoco reciben ningún beneficio con motivo de la deficiente recaudación que realiza el fisco federal."⁴⁴³

Parece claro lo señalado por los académicos citados, de donde resulta inexplicable la inexistencia de controversias judiciales en la materia. Probablemente ello encuentra su explicación tanto en la pasividad de las autoridades federales respecto a la recaudación de éstos ingresos como también en la pasividad de las autoridades municipales en la defensa de sus poderes tributarios.

2.4 Crítica al Sistema de Relaciones Jurídico-Financieras.

2.4.1 El Sistema de Transferencias Financieras Federales es poco transparente

Rogelio Arellano nos presenta el cuadro siguiente, donde se incorporan los apoyos extraordinarios -no provenientes de participaciones- otorgados por la

⁴⁴² ROMERO Alemán, Gonzalo. "Inconstitucionalidad de la Federación para gravar la materia inmobiliaria". México, Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997, Documento Inédito.

⁴⁴³ GONZÁLEZ Velázquez, Raúl. "La creación del Impuesto Local por ganancia por enajenación de inmuebles y la derogación de las disposiciones contenidas en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto de la Ley del Impuesto sobre la Renta", México, Ponencia presentada el día 9 de octubre de 1997 en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica, Documento Inédito, pp. 3-4

Federación a algunos Estados en 1993, y el porcentaje que dichos apoyos representaron respecto de los ingresos obtenidos por participaciones en 1992, donde cabe preguntarse acerca de los fundamentos para estos desembolsos y la pugna política por obtenerlos.

Apoyos extraordinarios por parte de la federación

	(1) Apoyos 1993	(2) Participantes	(3) (1)/(2) 98
Baja California	158552	966057	16.41
Baja California Sur	109200	196071	55.69
Campeche	16694	382337	4.37
Chihuahua	50000	972819	5.14
Durango	63315	429700	14.73
Michoacán	65000	894483	7.52
San Luis Potosí	76119	543886	13.90
Yucatán	84500	449726	18.79

Fuente: Rogelio Arellano, p. 219

Es de destacarse que hasta la reforma de diciembre de 1997, -con la cual se introdujeron en la Ley de Coordinación Fiscal los denominados Fondos de Aportaciones Federales en materia de Educación, Salud y Desarrollo Social, etc.-, no existía Ley alguna que regulase la materia de las transferencias federales hacia las entidades federativas y municipios.

En efecto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no regula adecuadamente la materia en cuestión. Lo que ha venido ocurriendo es que el propio Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación ha venido regulando esta materia, siendo que, hasta antes de la reforma de diciembre de 1997, solo habían venido siendo reglamentadas las transferencias correspondientes al Sistema Nacional de Planeación Demográfica expresado en los Convenios de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad (1991-1994), posteriormente denominado "*Para la Superación de la Pobreza*" (Ramo 23).

No es sino hasta diciembre de 1997, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que se introdujeron las normas aplicables a los Fondos de Aportaciones Federales en materia de Educación, de Salud, de Infraestructura Social, el cual se dividió en dos Fondos: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Distrito Federal, y el Fondo de Aportaciones Múltiples, a los cuales nos hemos referido en el capítulo anterior.

Pese a ello, las dependencias y entidades federales pueden decidir con gran discrecionalidad a qué entidades federativas y/o municipios transferir recursos de su sector, así como el cuándo, el cuánto y el cómo, sin que exista limitación legal alguna.

2.4.2 La Descentralización del Gasto Público Federal es un proceso demasiado lento.

En 1984 tuvo lugar el primer intento importante por transferir alguna parte del ejercicio del gasto público federal hacia las entidades federativas, con la descentralización parcial del Sector Salud⁴⁴⁴. Sin embargo, el primer gran paso tuvo lugar en el año de 1992 con la transferencia de la educación básica y normal hacia los estados⁴⁴⁵, encontrándose pendiente a la fecha el caso del Distrito Federal. Este esfuerzo ha sido complementado con la transferencia definitiva de

⁴⁴⁴ El Programa de Descentralización del Sector Salud se fundamentó en Acuerdos Específicos suscritos con cada entidad federativa. Vgr. Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, con el propósito de establecer las bases para la elaboración y ejecución del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1984, p. 7 y ss

⁴⁴⁵ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; Decreto para la celebración de convenios en el Marco Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, pp. 4 y ss; Vgr. Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (sic) celebrado por el Ejecutivo y el Ejecutivo del Estado libre y Soberano de Campeche, con la comparecencia del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1992.

los servicios de salud en 1996⁴⁴⁶, la descentralización del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 1997⁴⁴⁷ y otras acciones en materia de comunicaciones y transportes, recursos naturales y pesca, agricultura, desarrollo rural y agua, fundamentalmente.

Al respecto, Francisco Suárez Dávila señala que:

"... debe reconocerse la heterogeneidad que existe a nivel (sic) de estados y municipios. La descentralización del gasto y de las funciones debe llevar como contraparte un cuidadoso esfuerzo de la capacidad de absorción y de ejecución, ya que si esto no se cuida, simplemente se transfiere la ineficiencia a nivel(sic) local..."

"...Debemos planteamos con franqueza cómo podemos avanzar más y más deprisa, con esta bandera que todos enarbolamos como objetivo, pero en el que es difícil avanzar en los hechos concretos. El federalismo hacendario no es cosa sencilla; requiere compromisos. Por parte del Gobierno federal ha existido una gran rigidez para desprenderse de recursos, que raya casi en la intolerancia. De parte de los estados hay avidez para obtener más recursos, sin asumir cabalmente responsabilidades de gasto y tributación. Se requiere, sin duda, una nueva cultura para asumir beneficios aceptando costos, y desprenderse de facultades para ganar en el bien común..."⁴⁴⁸

Aquí habría que tener cuidado con ciertas confusiones, como lo señala Alicia Hernández Chávez:

"...muchos tienden a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso a verlo como una simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados. En el mejor de los casos, se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles (sic) de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de

⁴⁴⁶ Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1996, pp. 25 y ss; Vgr. Acuerdo de Coordinación que celebran las Secretarías de Salud, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Estado de Hidalgo, así como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, para la Descentralización integral de los servicios de salud en la Entidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de abril de 1998, pp. 27

⁴⁴⁷ Vgr. Convenio de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Asistencia Social al Distrito Federal que celebran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Salud, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con el Distrito Federal, con la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de los Trabajadores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1997, Primera Sección, pp. 22 y ss

⁴⁴⁸ Idem, pp. 188-189

niveles (sic) de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, estados y municipios.

*Nuestra impresión es que, tal como sucedió en los momentos formativos del federalismo de mediados del siglo pasado, y en el momento en que cobra nuevo aliento en 1917, la libertad, todavía ausente en el país, precede a la conformación de la nueva matriz federal. Lo dicho significa que la libertad es tanto un prerequisite (sic) del federalismo como su sinónimo. Sin libertad el federalismo no puede existir y sin federalismo la libertad no logra consolidarse.*⁴⁴⁹

2.5 Crítica a los Sistemas Financieros Estatales y Municipales.

Jorge Flores Solano nos dice que *"muchas de las peticiones de mayores participaciones a entidades y municipios llevan en el fondo una incapacidad para ampliar su sistema impositivo, aunque se argumente que las mejores fuentes las ha absorbido la Federación... pero es indudable que existen nuevas fuentes tributarias o modalidades de las existentes que pueden incrementar sus recursos, por ejemplo el impuesto predial progresivo y las contribuciones de mejoras.*"⁴⁵⁰

Agrega que:

"En el último lustro las entidades han pugnado en el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por mayores facultades tributarias y aunque han sido pocos los resultados, son significativos. Algunos de ellos han sido restableciendo facultades originales de las entidades en tributos federales, como en el caso de impuestos a los vehículos, en otros en liberar tribuciones de las limitaciones establecidas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como en el caso de impuestos sobre espectáculos públicos (cine, teatro y circo), servicios de hospedaje o de los derechos sobre anuncios diferentes a los de radio y TV, licencias por bebidas alcohólicas, en fin, son solo algunos ejemplos, algunos de ellos no muy felices, como los impuestos sobre los vehículos, cuya recaudación, si bien es estatal, lo es al amparo de una Ley Federal, para poder garantizar la uniformidad de su aplicación.

*No obstante el embate hacia la transferencia de recursos a las entidades seguirá, sin duda más fuerte en esta sístole diástole de nuestra hstoria..."*⁴⁵¹

En cuanto a las municipalidades, refiere que:

⁴⁴⁹ HERNÁNDEZ Chávez, Alicia, "Las tensiones internas del Federalismo Mexicano", en ¿Hacia un Auténtico Federalismo?, México, FCE-El colegio de México, 1996, Colegio de México, p. 33

⁴⁵⁰ FLORES Solano, Jorge. "Sistema Tributario para el Nuevo Federalismo", México, Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997, Documento Inédito, p. 3

"Los ayuntamientos actualmente presentan una problemática doble en comparación a los gobiernos locales dentro del concepto de federalismo fiscal. Por una parte, se han externado frecuentes quejas contra el centralismo fiscal en nuestro país. Este fenómeno no es exclusivo de las relaciones entre la Federación y los estados, sino que se manifiesta también dentro de cada estado hacia sus municipios..."

Esto requiere un análisis más profundo para ver lo que en otra parte de este trabajo se dice, qué tanto de las proporciones de recursos que acusa ese centralismo es culpa de algunos de los propios gobiernos locales al abandonar o soslayar su capacidad legislativa."⁴⁵²

Pese a ello, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dista mucho de favorecer la autonomía económica estatal y municipal. A juzgar por la evidencia internacional y por el marcado contraste con países desarrollados, los gobiernos regionales mexicanos, a pesar de pertenecer a un sistema federal, dependen en gran medida del centro para financiar sus gastos. Por otra parte, aunque los cambios que se han hecho al esquema de participaciones han estimulado el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos regionales, éstos no han fortalecido la descentralización financiera y fiscal, amén de estar sesgados en contra de criterios de equidad.

2.6 En la Constitución Federal coexisten indebidamente el Federalismo Dual y el Federalismo Cooperativo.

Martín Díaz y Díaz nos dice que:

"... en nuestra Carta constitucional coexisten dos tendencias distributivas distintas: una que se basa en el diseño ortodoxo del Federalismo Dual, cuya sede se ubica en el artículo 124 de la Carta, y otra que propende a la descentralización decidida y arbitraria desde el centro, cuyos referentes normativos se encuentran en el artículo 4º, párrafo cuarto; 73, fracciones XXV, XXIX, XXIX-C y XXIX-G y 116, fracción VI, estos preceptos, aunados a la lectura ultrafederalista del artículo 120, constituyen un bloque muy importante de disposiciones que relativizan el sistema del artículo 124 constitucional."⁴⁵³

⁴⁵¹ Idem, pp. 3-4

⁴⁵² Idem, pp. 5-6

⁴⁵³ DIAZ y Díaz, Martín. "México en la vía del Federalismo Corporativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencia, México, 1996, Documento Inédito, p. 54

Agrega que la dificultad que entraña retrotraer el sentido del discurso oficial en torno al federalismo de tipo pactista, ha provocado que la nueva tendencia cooperativa no haya encontrado todavía acogida plena entre los constitucionalistas ni entre los miembros del órgano judicial encargado de interpretar la Constitución. Ello explica porque los especialistas tratan hasta ahora el sistema de concurrencias legislativas simplemente como una anomalía de los principios del Federalismo Dual.

3. Propuestas para reformar al Sistema Financiero y Fiscal Federal Mexicano.

3.1 Recomendaciones Generales.

Rogelio Arellano⁴⁵⁴ nos dice lo siguiente:

I. *“El equilibrio de las finanzas públicas es condición sine qua non para los logros de un federalismo fiscal renovado. Desequilibrios públicos que originen inflación no sólo implican menor eficiencia y bienestar social, sino también menor equidad.*

II. *Los estados y municipios deben tener bien definidas sus responsabilidades tributarias. Si éstas son mínimas, existirán incentivos muy limitados para proveer servicios de manera eficiente. Asimismo, se pierde el principio de correspondencia, teniendo los ciudadanos una información vaga sobre el destino de sus contribuciones.*

III. *Resulta estéril sugerir nuevos porcentajes a participar de la recaudación federal, así como el argumento de que la Federación y los estados disponen de recursos equiparables sin antes delimitar clara y objetivamente las responsabilidades de gasto en los diferentes niveles (sic) de gobierno.*

IV. *Establecer leyes de Coordinación Fiscal en las Entidades Federativas que carezcan de ella, con el objetivo de facilitar la delimitación de responsabilidades de impuestos, distribución de participaciones y ejecución de gasto entre los estados y municipios.*

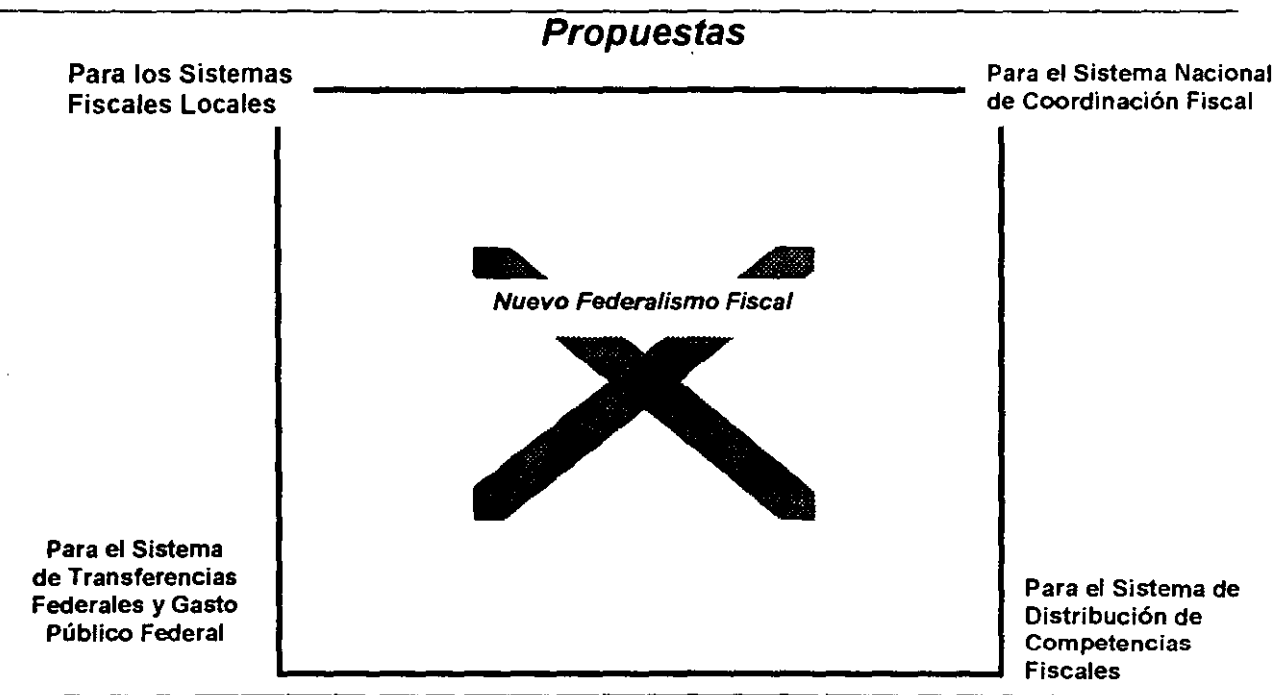
V. *La reasignación de responsabilidades hacia estados y municipios puede y debe desviarse de un criterio generalizado. Es decir, existen funciones que algunos municipios son capaces de realizar, mientras que otros, por limitaciones al capital físico o humano no estén en condiciones de hacerlo.*

⁴⁵⁴ ARELLANO, Rogelio. Ponencia pronunciada en el “Foro Nacional sobre Federalismo”, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, No. 52, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1995, p. 32

En cualquier caso, toda sugerencia de impuestos y derechos locales debe evitar:

- I. La imposición en cascada,
- II. Registrar impuestos a las ventas finales demasiado gravosos y generar costos administrativos adicionales, tanto para el recaudador como para el contribuyente.
- III. En la medida de lo posible, se debe buscar la imposición de sobretasas a algunos impuestos federales sin cambiar la forma de administración del impuesto respectivo ("piggy-back").⁴⁵⁵

Lo señalado por Rogelio Arellano no deja lugar a mayor comentario, por lo que resulta claro que las posibles propuestas de adecuaciones a nuestro Sistema Federal Financiero y Fiscal que se precien de serias, deberán considerar una revisión de conjunto y no partir de consideraciones parciales o superficiales que no resuelven de fondo la problemática referida en el apartado anterior.



5030

⁴⁵⁵ Idem, p. 32

3.2 Propuestas para Reformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.2.1 Reestructuración de los Fondos.

Robin Boadway⁴⁵⁶ considera que el sistema mejoraría en eficiencia y equidad si se forma un Fondo General constituido por cuatro factores:

- I. Un Fondo Petrolero,
- II. un Fondo de Impuestos Especiales,
- III. un Fondo de Igualación, y
- IV. un Fondo Per Capita.

Respecto al Fondo Petrolero, su distribución se haría hacia los estados productores en una proporción predeterminada de los ingresos por impuestos al petróleo, siendo una proporción variante en el tiempo en la medida que varíe la producción de los estados.

El Fondo de Impuestos Especiales tiene como objetivo hacer su participación más explícita y consistente y sería asignado a cada Estado directamente en la proporción que éste tenga en la recaudación nacional de impuestos especiales, derechos de agua e impuestos a la propiedad.

Las ventajas de la creación de este Fondo, señala Boadway, serían dos: primero se sigue incentivando la recaudación local por derechos de agua e impuestos prediales. Segundo, favorecería en el mediano plazo la descentralización de los impuestos especiales.

⁴⁵⁶ BOADWAY, Robin, citado por Fundación Mexicana Cambio XXI, Op. Cit., pp. 78-79

De estos dos primeros Fondos -Fondo Petrolero y Fondo de Impuestos Especiales- los estados con mayores ingresos, mercados más desarrollados y mejor capacidad fiscalizadora tendrán una mayor participación.

Ahora bien, para favorecer a los Estados desfavorecidos con los dos primeros Fondos, Boadway sugiere el tercer Fondo dirigido a realizar pagos de compensación a los Estados con menores capacidades impositivas.

Finalmente, si de la distribución conforme a estos tres fondos restase alguna cantidad, ésta conformaría el Fondo Per Capita, cuya asignación sería por habitante, tal como sucede en la fórmula de distribución actual.

Al respecto, en opinión de la Fundación Cambio XXI:

"...el Fondo Petrolero sugerido por Boadway tiene... serias deficiencias, particularmente al considerar una asignación únicamente a Estados dueños de un recurso natural, que es propiedad nacional, no exclusivamente estatal. Además, generaría ineficiencia en la asignación de recursos, tal como ocurrió en el esquema previo a 1980. El Fondo de Impuestos Especiales tiene dos ventajas respecto al esquema actual. Primero, evita el problema de incertidumbre al premio al esfuerzo arriba descrito, ya que en materia de derechos de agua e impuesto predial a cada estado se le participa en forma directa a su recaudación. Segundo, facilitaría la descentralización de los impuestos especiales en un mediano plazo."⁴⁵⁷

La creación de un Fondo dirigido a propiciar una mayor equidad también es sugerida por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.⁴⁵⁸ Sugieren la creación de un Fondo adicional al Fondo de Participaciones existente cuyo objetivo fuese, expresamente, compensar las desigualdades estatales y favorecer un desarrollo regional más armónico.

⁴⁵⁷ Fundación Mexicana Cambio XXI, *Op. Cit.*, pp. 76-83

⁴⁵⁸ Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, citado por la Fundación Mexicana Cambio XXI, *Op. Cit.*, pp. 79-80

Rogelio Arellano⁴⁵⁹, por su parte, sugiere que este Fondo debería componerse por una asignación del Fondo General actual y por ingresos adicionales provistos por la Federación.

Pese a ello, somos de la convicción de que la reestructuración de los fondos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ser consecuencia de una reforma del sistema financiero mexicano que implique una redistribución constitucional de las competencias tributarias de la Federación, las entidades federativas y los municipios, partiendo del análisis pormenorizado acerca del costo de los bienes y servicios a cargo de cada nivel de gobierno, a fin de que los fondos asignados a cada uno de ellos corresponda a sus egresos.

3.2.2 Creación de Nuevos Fondos.

David Colmenares Páramo⁴⁶⁰ sugiere:

"...crear un Fondo Compensatorio, con recursos frescos adicionales al 22.86 por ciento de la Recaudación Federal Participable, para apoyar presupuestalmente a las entidades que destinan una parte sustantiva de sus participaciones al gasto educativo, con el fin de que reciban el mismo trato que el Distrito Federal. Esto es, que se absorba en la nueva coordinación la totalidad del gasto educativo de los estados. El monto del nuevo Fondo sería igual a la sumatoria del gasto estatal en educación básica, más los gastos adicionales generados por la desconcentración educativa hasta llegar a la descentralización fiscal efectiva. Lo mismo para el gasto en salud..."

Así mismo, propone distribuir el total del Fondo General de Participaciones en función del número de habitantes. Evidentemente que esta redistribución de las participaciones existentes genera estados ganadores y estados perdedores, sin embargo la creación del Fondo para Educación, compensaría y mejoraría la situación fiscal de los perdedores, así como algunas medidas adicionales que conduzcan al incremento del porcentaje de la Recaudación Federal Participable que se destina a las participaciones y los beneficios de las fuentes impositivas."

Por su parte, José Luis Flores Hernández propone:

⁴⁵⁹ ARELLANO, Rogelio, citado por la Fundación Mexicana Cambio XXI, *Op. Cit.*, pp. 79-80.

⁴⁶⁰ COLMENARES, Páramo, David R., "Propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación fiscal", en *Crónica Legislativa*, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 3, Junio-Julio, 1995, pp. 69-72.

"...transferir a través del sistema de participaciones algunos conceptos del presupuesto federal y establecer una fórmula para su reparto, como por ejemplo adicionar al Fondo General los recursos del Convenio de Desarrollo Social, o los recursos del gasto en salud y en materia agropecuaria. En estos casos, la transferencia de recursos daría lugar a la reubicación de responsabilidades en la misma proporción."⁴⁶¹

Al respecto, resulta importante destacar que éste es precisamente el sentido de los Fondos de Aportaciones Federales, introducidos en la reforma fiscal de diciembre de 1997, a los cuales hemos aludido anteriormente.

En tanto que el Ingeniero. Carlos Medina Plascencia, Gobernador del estado de Guanajuato por el Partido Acción Nacional, en el periodo 1993-1997, propone:

"... establecer una bolsa de apoyo para los estados menos desarrollados, de tal manera que puedan ser auxiliados con recursos de un fondo operado por el Gobierno Federal, bajo la supervisión del Congreso de la Unión...."⁴⁶²

Así mismo, el Lic. Ernesto Ruffo Appel, Gobernador de Baja California por el Partido Acción Nacional en el periodo 1989-1994 ha propuesto una:

"...Bolsa de apoyo para los estados insuficientemente desarrollados..."

Ésta deberá constituirse con parte de los recursos que las entidades aporten al Gobierno de la Unión, administrada de manera pública y con la sanción del Legislativo Federal."⁴⁶³

En este punto vale reiterar nuestra opinión señalada en el punto anterior, en el sentido de que la creación de nuevos fondos sea una consecuencia de otras medidas fiscales estructurales.

⁴⁶¹ FLORES Hernández, José Luis. "Renovar el Federalismo Fiscal en México", en Crónica Legislativa, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 4, Agosto-Septiembre, 1995, p. 35

⁴⁶² MEDINA Plascencia, Carlos., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo, México, Año 8, núm. 48, Marzo-Abril de 1995, p. 27

⁴⁶³ Idem, pp. 167-170

3.2.3 Aumento a los Porcentajes de los Fondos.

David Colmenares Páramo⁴⁶⁴ sugiere:

"...revisar la posibilidad de que una proporción mayor de las participaciones fuese pagada directamente a los ayuntamientos. Este es el caso del Fondo de Fomento Municipal, lo cual resolvería por la velocidad en el pago, los problemas de liquidez de la gran mayoría de los municipios.

Incrementar el monto de la Reserva de Contingencia con el fin de compensar a las entidades con participaciones pagadas inferiores respecto al crecimiento de la Recaudación Federal Participable y para aquellas que en la propuesta de la distribución per capita resultasen perjudicadas en el corto plazo. Revisar también la posibilidad de restablecer la Reserva de Compensación."

José Luis Flores Hernández, propone:

"...modificar los porcentajes de la Recaudación Federal Participable con los que se integran los fondos distribuibles, en particular el Fondo General de Participaciones. Al respecto pueden señalarse los siguientes criterios que podrían sustentar un incremento en dichos porcentajes:

a) Introducir en la fórmula de distribución un criterio para asignar un mayor peso al componente de población y a las participaciones per capita de todas las entidades federativas.

b) Compensar a los gobiernos estatales por los gastos adicionales efectuados como consecuencia de la aplicación de programas llevados a cabo por el gobierno federal, como por ejemplo el impacto de la descentralización del gasto federal educativo."⁴⁶⁵

El Lic. Carlos Sales Gutiérrez, Senador por el Estado de Campeche, propuso lo siguiente:

"... Debido a las dificultades por las que atraviesan las finanzas estatales y municipales, que son similares o aun más graves en no pocos casos a las que se observan para las finanzas federales, que una parte significativa del incremento del IVA vaya directamente a aumentar el Fondo de Participaciones a las entidades..."⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ COLMENARES, David R., *Op. Cit.*, pp. 69-72

⁴⁶⁵ FLORES, José Luis. *Op. Cit.*, p. 35

⁴⁶⁶ SALES Gutiérrez, Carlos., "Foro Nacional sobre Federalismo", en *Federalismo y Desarrollo.*, México, Año 8, núm. 48, Marzo-Abril de 1995, pp. 36-37

Esta propuesta ha sido señalada también por Francisco Suárez Dávila: *"una primera tesis que puede examinarse a futuro es que del aumento del 5% (al IVA), y no sólo por la parte automática, una parte adicional debe ir a estados y municipios..."*

Este aumento de porcentaje de participaciones está vinculado con la cuestión fundamental de cómo se distribuyen éstas. Hasta este momento los debates enconados sobre la fórmula de participación han sido casi insalvables ya que, con un tamaño constante del pastel, aumentar a un estado significa quitarle a otro. Con participaciones crecientes se puede dar más, tanto a los estados con mayor desarrollo relativo como a los que recauden eficientemente..."⁴⁶⁷

En nuestra opinión, lo único que queda claro después de leer tales propuestas es que en realidad se trata de "paliativos" que no van al fondo del problema del federalismo financiero y fiscal mexicano. En este sentido, insistimos en que nos encontramos ante un problema de sistema, de conjunto, donde las soluciones parciales o coyunturales resultan útiles sólo en el corto plazo y en unos años tendríamos que revisar de nuevo al Sistema.

3.2.4 Aumento a los porcentajes de la Recaudación Federal Participable.

Enrique Jacob Rocha nos dice que:

"... sería conveniente ampliar el porcentaje de participación de impuestos federales a estados y municipios, y en lugar del 80% para la Federación, 16% para los estados y 4% para los municipios quizá fuera conveniente establecer retomando una propuesta recientemente realizada por la CEPAL, ...una distribución en la que corresponda a la Federación el 65% de la participación, 20% a los estados y 15% para los municipios."⁴⁶⁸

Ernesto Ruffo Appel, por su parte, propuso solicitar al gobierno federal promueva una reforma inmediata para modificar la distribución de los recursos tributarios.

"En un primer acercamiento, propondría la siguiente distribución:

⁴⁶⁷ SUAREZ, Francisco. *Op. Cit.*, p. 184

⁴⁶⁸ JACOB Rocha, Enrique. "Un Nuevo Federalismo Hacendario para el Desarrollo Municipal", en *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*, México, UAEM - Gobierno del Estado de México, 1996, p. 143

- 65% Federación
- 25% estados
- 10% municipios

*Que además implique regresar a las entidades federativas la administración total recaudatoria...*⁴⁶⁹

En cualquier caso, cabe insistir en que no es razonable pretender redistribuir la Recaudación Federal Participable sin antes analizar el monto del gasto público que corresponde a cada nivel de gobierno.

3.2.5 Cambiar la Fórmula de Participaciones.

José Luis Flores Hernández propone tres acciones básicas:

"Diseñar fórmulas de distribución de recursos fiscales que reflejen diferentes características socioeconómicas y fiscales de las distintas entidades federativas, a través de la consideración de varios indicadores que permitan medir su nivel de crecimiento y desarrollo. A este respecto, las participaciones deberían distribuirse de manera que permitieran cumplir el objetivo tanto de apoyar la equidad vertical que se presenta entre distintos niveles de gobierno, así como la equidad horizontal que debiera existir entre los gobiernos de un mismo nivel.

Diseñar un sistema de información transparente y confiable para efectos del cálculo de participaciones, de acuerdo con los criterios seleccionados, en el que las entidades federativas participen directamente en la verificación de los datos.

Buscar mecanismos que permitan romper con el efecto suma cero, como por ejemplo, la ampliación de las funciones operativas de administración que llevan a cabo actualmente las entidades federativas, en especial en el ámbito de la recaudación y la fiscalización de impuestos federales, daría lugar a que el otorgamiento de estímulos e incentivos se determinara por el esfuerzo fiscal realizado por las entidades."⁴⁷⁰

En cuanto al efecto *suma-cero*, en razón del cual un aumento al monto que se otorga a una entidad federativa o municipio vaya necesariamente en detrimento de lo que reciben otros, Rogelio Arellano sugiere:

⁴⁶⁹ RUFFO Appel, Ernesto. "Federalismo Hacendario", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995. México. Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un auténtico Federalismo, 1995, p. 163

⁴⁷⁰ Idem, pp. 35-36

"...la asignación directa de una proporción del IVA y de la recaudación por impuesto predial y por derechos de agua a los estados donde éstos se generen. Ambos cambios corresponderían al esfuerzo recaudatorio de la entidad. En el mediano plazo, otros impuestos federales pueden incorporarse en este esquema."⁴⁷¹

Por su parte, María de la Luz Mijangos Borja, nos dice que de no reformarse la Constitución para establecer un nuevo sistema de facultades fiscales entre los tres niveles de gobierno, al menos debería modificarse la fórmula del Fondo General de Participaciones. Al efecto, señala que:

"...se han señalado al menos tres criterios alternativos que premian la eficiencia o la equidad:

I) Participación equiproporcional respecto al PIB, esto es otorgar a cada Estado una proporción equivalente al producto generado en su región...

II) Participación per capita homogénea. Se parte de una fórmula en la cual la asignación de una participación proporcional a cada habitante es eficiente partiendo de la base de que la necesidad de bienes públicos es idéntica y la provisión de bienes no difiere entre las entidades...

III) Participación per capita ajustada por marginación. Se parte de una fórmula igual a la anterior, pero éste se ajusta con un indicador de marginación...

De igual manera, es necesario aumentar la reserva de contingencia y diseñar un procedimiento ágil para su otorgamiento."⁴⁷²

Por otro lado, Carlos Medina Plascencia ha propuesto:

"...diseñar una nueva fórmula para la distribución de los recursos, que sea más equitativa, determinando claramente en la Ley las atribuciones de estados y municipios. Como complemento se deben tener en cuenta las responsabilidades que cada uno de éstos vaya asumiendo de acuerdo con sus capacidades. Esta propuesta podría aplicarse a los ingresos derivados de impuestos al consumo, en nuestro caso el IVA, para que estos gobiernos, previa definición de los porcentajes que les correspondan, puedan contar con esos recursos de manera inmediata, como sucede, por ejemplo, en países como Canadá."⁴⁷³

⁴⁷¹ ARELLANO, Rogelio., *Op. Cit.*, pp. 18-20

⁴⁷² MIJANGOS Borja, María de la Luz., "La importancia de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal", en *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nueve Milenio*, México, 1996, Universidad Autónoma del Estado de México - Gobierno del Estado de México, pp. 192-193

⁴⁷³ MEDINA, Carlos., *Op. Cit.*, p. 27

En tanto que, Ernesto Ruffo Appel ha propuesto una nueva fórmula para la distribución de los ingresos fiscales.

"A partir de la reasignación de las facultades legítimas a las entidades federativas, entre ellas las recaudatorias, éstas conservarán la parte de los ingresos que corresponda participar, para el sostenimiento y operación del gobierno de la Unión.

Para determinar los porcentajes y fórmulas de la distribución, deben precisarse previamente las competencias de cada nivel de gobierno, las prioridades de interés público y la dirección hacia donde se requiere conducir a la Nación...

*Proponemos que junto con la redistribución de los ingresos fiscales, se haga una equitativa redistribución de los gastos públicos.*⁴⁷⁴

Al respecto, vale la pena repetir lo señalado por Rogelio Arellano, a lo cual hemos aludido en el apartado correspondiente a las recomendaciones generales, en el sentido de que resulta estéril sugerir nuevos porcentajes o fórmulas de la recaudación federal participable a las entidades federativas y municipios sino delimitamos previa y objetivamente las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno.

3.2.6 Transformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Carlos De la Madrid Virgen, ha propuesto:

*"... Transformar el Sistema Nacional de Coordinación fiscal en Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, como instrumento rector de las relaciones económicas y de competencia tributaria entre los tres niveles de gobierno..."*⁴⁷⁵

Al respecto, resulta importante destacar que, el propio gobierno federal reconoce en el "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000", antes aludido, la necesidad de transformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que coordine, precisamente, no

⁴⁷⁴ RUFFO, Ernesto. Op. Cit., p. 163

sólo la materia de ingresos, sino también las materias de egresos y deuda pública. Asimismo, con la reforma a la Ley de Coordinación fiscal de diciembre de 1997, y la creación de los llamados "Fondos de Aportaciones Federales", a los cuales aludimos anteriormente, el gobierno federal ha dado un importantísimo primer paso en esta materia.

José Luis Flores Hernández nos dice que sé:

**...deben eliminar las restricciones legales a la participación de los estados y ampliarse el sistema actual para ir más allá de los aspectos tributarios, incluyendo también el gasto y el crédito.*

Una estrategia fundamental para el fortalecimiento del federalismo fiscal es el desarrollo de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. Este cambio significa que no solamente se abarquen los aspectos de las finanzas gubernamentales relativos al ingreso, el gasto y el crédito públicos, sino que se logre una visión y operación de verdadera vinculación entre estos ámbitos y entre los tres ordenes de gobierno.

Un punto de partida es la creación de un Foro adicional de concertación y discusión entre el gobierno federal y las entidades federativas, paralelo a los foros ya existentes dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde se dialogaría con los funcionarios federales vinculados al ingreso, gasto público, presupuesto federal y crédito. Ello sería una base institucional de apoyo para redefinir en conjunto potestades y competencias entre los distintos niveles (sic) de gobierno, así como establecer nuevos sistemas de transferencias de recursos que aseguren el financiamiento equilibrado de cada competencia y de cada gobierno.

Las acciones deben encaminarse a determinar una vinculación entre dos sistemas de coordinación, el de ingresos y el de egresos y crédito, ya que en la medida en que se avance en estos últimos, se plantearía la necesidad de resolver sobre alternativas de financiamiento de las funciones que se van descentralizando cuya potestad normativa también se transfiera a estos niveles (sic) de gobierno. Entre las posibilidades de financiamiento que podrían estudiarse se incluyen:

- a) transferencias por renglón de egreso, para financiar los costos de la colaboración administrativa descentralizada;*
- b) aumentos en participaciones por un monto igual al costo de la función descentralizada; y*
- c) asignación total o parcial de la recaudación de una fuente fiscal específica, mediante la creación de un tributo ad hoc (ya sea local o federal), a través de un*

⁴⁷⁵ DE LA MADRID Virgen, Carlos. "Fortalecimiento del Federalismo Hacendario", en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995. Memoria. Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 1995, pp. 152-153

*reparto directo de una parte de la recaudación de tributos ya existentes o bien por medio de contribuciones especiales distintas de impuestos o derechos.*⁴⁷⁶

Roberto Ortega Lomelín nos dice que:

"...el diseño e implementación del Sistema de Coordinación Hacendaria es una acción prioritaria para la consecución de un Nuevo Federalismo. Implica una visión integral de las finanzas públicas que deberá diseñarse y sustentarse en tres vertientes fundamentales:

- *La coordinación tributaria, a lo que actualmente se restringe el sistema de coordinación fiscal, mediante la cual fluyan a los Estados mayores participaciones e ingresos propios por nuevas potestades tributarias,*
- *la descentralización de gasto, vinculada con la asunción de nuevas funciones y responsabilidades, con criterios claros y compensatorios, y*
- *la capacidad de endeudamiento, a través de nuevos esquemas para un mayor acceso de Estados y Municipios al financiamiento.*

*En el aspecto tributario no sólo debe analizarse la transferencia de fuentes tributarias a los estados, como los impuestos especiales sobre producción y servicios o automóviles nuevos, sino también la modificación de los porcentajes de distribución de la recaudación federal participable, buscando alternativas para evitar el impacto "suma cero".*⁴⁷⁷

3.2.7 Modificaciones a los Convenios de Coordinación Fiscal.

José Luis Flores Hernández, nos dice que:

"...es urgente llevar a cabo una ampliación de las funciones operativas en ingresos federales realizadas por los Estados y el Distrito Federal. Se requiere una mayor intervención de las entidades en la administración del IVA y en renta, en especial en el aspecto de llevar controles de recaudación y realizar funciones más importantes y autónomas en materia de fiscalización.

*Igualmente, los estados estarían en condiciones de asumir funciones en la administración de otros impuestos al consumo, como son el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS), en especial en lo relativo a los impuestos considerados hoy en día como asignables.*⁴⁷⁸

Carlos De la Madrid Virgen, por su parte, propone:

⁴⁷⁶ FLORES, José Luis. *Op. Cit.*, p. 42

⁴⁷⁷ ORTEGA, Roberto. *Op. Cit.*, p. 134

⁴⁷⁸ Idem, p. 39

"...concertar un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en el que se reconozca la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos estatales y se les transfieran mayores funciones y facultades en materia tributaria concretamente:

- La administración del Impuesto al Valor Agregado y de los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta sujetos a regímenes fiscales especiales.

- La recaudación del Impuesto sobre la Renta por la enajenación de inmuebles, aprovechando la infraestructura catastral de las entidades.

- La administración de todos los impuestos considerados como asignables en la fórmula de distribución del Fondo General.

- La ampliación de facultades de fiscalización a rubros tributarios diversos al Impuesto al Valor Agregado.

(Así mismo), ...instaurar incentivos por colaboración que propicien el entusiasmo y la tendencia a la eficacia y eficiencia recaudatorias y que garanticen un ritmo de crecimiento constante de la recaudación federal participable,... permitiendo la colaboración de estas instancias de gobierno en el diseño de la política fiscal del país.⁴⁷⁹

Es de destacarse que a partir de 1997 ha iniciado una nueva etapa en materia de relaciones de colaboración tributaria entre los tres ordenes de gobierno, al entrar en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal con base en las nuevas funciones asignadas en la materia a las entidades federativas y municipios, a las cuales hemos aludido en el capítulo precedente.

3.2.8 Una Coordinación entre Dos Ordenes de Gobierno.

Alan Arias, propone:

"...una coordinación que tome lugar sólo entre dos órdenes de gobierno al mismo tiempo, pues proponerla entre tres, supondría que el país tiene una madurez organizacional que no concuerda con la realidad, para lo cual, sugiere dos ámbitos susceptibles de ser descentralizados: "...El primero se relaciona con las actividades públicas que la Constitución prevé como concurrentes entre los tres órdenes de

⁴⁷⁹ DE LA MADRID, Carlos. *Op. Cit.*, pp. 152-153

gobierno, el segundo, con la implementación de políticas o prestación de servicios públicos que involucren a los gobiernos periféricos necesariamente.⁴⁸⁰

3.2.9 Exclusión del Distrito Federal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

David Colmenares Páramo⁴⁸¹ sugiere:

"Excluir al Distrito Federal del Sistema de Coordinación Fiscal en dos etapas: una inmediata, en el caso del Fondo de Fomento Municipal (FFM), y otra paulatina, en el caso del Fondo General de Participaciones. El Distrito Federal sin tener un solo municipio, recibe casi el 25 por ciento de las participaciones, siguiéndole Oaxaca, con el 25 por ciento de los municipios y el 10 por ciento del FFM y Guerrero con el cuatro, etcétera. Es notorio que ha habido un avance notable en las finanzas del Distrito Federal y las participaciones corresponden apenas a la mitad de sus ingresos, mientras que para la mayor parte de los Estados, significa más del 90 por ciento de los mismos. Claro que hay diferencias, por ejemplo, el Distrito Federal cobra el predial, y en los estados, los municipios no lo hacen. El proceso podría darse en un período de transición."

En nuestra opinión, la cuestión de Fondo no es revisar si el Distrito Federal cuenta o no con Municipios, cuya respuesta es obvia, pues las Delegaciones Políticas están muy lejos de serlo, sino que, más bien, lo que habría que revisar es si la finalidad de este Fondo se cumple, cuestión que seguramente ocurre.

3.2.10 Establecimiento de Sistemas Locales de Coordinación Hacendaria.

David Colmenares Páramo⁴⁸² sugiere:

"Establecer en la Ley de Coordinación Fiscal la obligación para los estados, de crear sistemas estatales de coordinación fiscal en los cuales las autoridades municipales puedan participar,..."

⁴⁸⁰ ARIAS Marín, Alan. "Para una Nueva Mecánica del Federalismo"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 53, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 41

⁴⁸¹ COLMENARES, David R., Op. Cit., pp. 69-72

⁴⁸² COLMENARES, David R., Op. Cit., pp. 69-72

Es de destacarse que, a la fecha, sólo 19 Estados cuentan con una legislación local en materia de Coordinación Fiscal, a fin de regular las relaciones de sus haciendas estatales con sus haciendas municipales, razón por la cual, resulta necesario promover la institucionalización de este instrumento jurídico en todos nuestros estados.

Roberto Ortega Lomelín, realizó algunos planteamientos específicos:

- *"En materia fiscal y financiera se recomienda establecer en cada entidad un Sistema de Coordinación Hacendaria que atienda de manera efectiva la relación de estados y municipios en materia de planeación, ingresos, gasto y endeudamiento, a partir de la clara identificación de responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos de cada nivel (sic) de gobierno.*
- *La Coordinación Hacendaria propuesta requiere de la adecuación y modernización de marco jurídico, en particular de las leyes de coordinación fiscal de los estados, que en realidad son de coordinación impositiva, las de presupuesto, contabilidad y gasto público y las de deuda pública...*
- *La Coordinación Hacendaria exige, además, el fortalecimiento técnico y administrativo de los municipios para incrementar sus ingresos propios...*
- *Con relación al gasto, los municipios deben tener, en el sistema estatal de planeación, una mayor participación para definir prioridades y, simultáneamente, generar mayor capacidad de inversión y adoptar nuevos esquemas para la prestación de servicios.*
- *Fortalecer la capacidad financiera, administrativa y de gestión de los municipios, así como establecer condiciones para la descentralización de funciones y recursos hacia este ámbito de gobierno,..."⁴⁸³*

3.2.11 Creación de un Organismo Autónomo responsable de la Coordinación Fiscal.

María de la Luz Mijangos Borja señala la necesidad de crear:

"...un organismo autónomo, (como jurídicamente es el Banco de México) e imparcial que tenga a su cargo la coordinación fiscal. Este organismo debe estar compuesto por miembros de todos los estados, sin que tenga voto de calidad, ni esté dirigido por la SHCP sino por una dirección colegiada de tres personas, compuesto por miembros

⁴⁸³ ORTEGA, Roberto., Op. Cit., pp. 39-40

que representen a los estados, no en razón de su territorio o población sino tomando en cuenta su diferente grado de desarrollo socio-económico. Este organismo, además de administrar el Fondo de Participaciones, manejar conjuntamente con la SHCP la información fiscal, debe elaborar las iniciativas de reformas en la materia y dirigir las controversias que pudieran suscitarse entre los estados o entre éstos y la Federación (sic)”⁴⁸⁴ ...

Así mismo, nos dice que la información que posea el organismo autónomo debe estar a disposición no sólo de las entidades federativas y municipios, sino también de los ciudadanos.

En mi opinión, resulta claro que en gran medida muchas de las características reprobables de nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se explican en su falta de autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal, de donde resulta la necesidad de fortalecer la autonomía del Sistema. Sin embargo, no compartimos la opinión de María de la Luz Mijangos, antes citada, en el sentido de crear un organismo “*ad-hoc*” sino que, más bien, creemos que nuestra nueva democracia, que poco a poco nos ha llevado a un nuevo federalismo, culminará por crear nuevos equilibrios en el Sistema.

Esto es así, porque la falta de autonomía del sistema se explica también en la falta de autonomía real que hasta fechas recientes habían venido experimentando nuestras entidades federativas respecto del Poder Ejecutivo Federal, al igual que la habían venido padeciendo los otros poderes federales.

3.2.12 Establecer un Sistema Unico de Administración Tributaria para los Tres Ordenes de Gobierno.

Carlos Medina Plascencia, propone:

“...instituir una sola caja recaudadora, para que los gravámenes municipales, estatales y federales sean cobrados en una ventanilla fiscal única, administrada por los gobiernos estatales bajo la supervisión del Gobierno Federal...”⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Idem, p. 193

⁴⁸⁵ MEDINA, Carlos., *Op. Cit.*, p. 27

Ernesto Ruffo Appel, ha propuesto también establecer una sola caja recaudadora:

"Proponemos que estos gravámenes de origen municipal, estatal y federal, sean cobrados en una sola caja recaudadora, una ventanilla fiscal única, administrada por las entidades locales, bajo la norma y supervisión del Gobierno Federal.

Al igual que la recaudación, los actos de auditoría y fiscalización serían responsabilidad de las entidades locales, bajo la misma norma y supervisión."⁴⁸⁶

Sampere y Sobarzo⁴⁸⁷ proponen que:

"...toda la recaudación de los impuestos federales la reciba la federación, para más tarde repartir una determinada proporción en función de una fórmula preestablecida. Lo relevante ahora es cuáles deberían ser los parámetros de la forma de reparto..."

En este punto resulta importante destacar que la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no ha colmado las expectativas de los estudiosos de la materia en virtud de que la naturaleza jurídica que le fue señalada por la Ley que lo crea lo reduce a un órgano desconcentrado con autonomía limitada.

En este sentido, se limita la posibilidad de que el SAT pueda ser contratado por los gobiernos de las entidades federativas y municipios, tal y como ocurre en otros países.

3.2.13 Liberar Fuentes Tributarias para las Entidades Federativas y Municipios.

José Luis Flores Hernández⁴⁸⁸ propone:

⁴⁸⁶ RUFFO, Ernesto. *Op. Cit.*, p. 163

⁴⁸⁷ SAMPERE y SOBARZO., *Op. Cit.*, pp. 23-24

⁴⁸⁸ *idem*, p. 38

*"...reformar la Ley de Coordinación Fiscal, para eliminar las restricciones impuestas por el artículo 10-A de este ordenamiento (Coordinación en materia de Derechos), así como abrir las posibilidades tanto en esta Ley como en la del IVA, para que las entidades o los municipios puedan establecer, por ejemplo tributos que tengan como objetivo controlar la contaminación ambiental en todas sus formas, aun cuando ello implique una incidencia tributaria sobre las influencias económicas ya gravadas por el gobierno federal."*⁴⁸⁹

Así mismo, Rogelio Arellano nos dice que *"la administración local de algunos impuestos federales es viable dada la cercanía con el causante. Tal es el caso de los contribuyentes de regímenes simplificados o especiales..."*⁴⁹⁰

David R. Colmenares⁴⁹¹ sugiere avanzar en la descentralización del gasto público en salud, educación y desarrollo social, estableciendo en la coordinación fiscal una verdadera coordinación de ingreso-gasto o hacendaria, en la cual participe además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y que el sistema de coordinación sea producto de la sumatoria de los sistemas estados-municipios.

Agrega que,

"...en virtud de que ya el 50% de los recursos del Ramo XXVI son ejercidos directamente por los ayuntamientos, es necesario incrementar al doble por lo menos los recursos de este ramo, cuyos beneficios inmediatos en términos de fortalecimiento municipal de la participación ciudadana y del bienestar de la gente, es inmediato. Es la coordinación fiscal o hacendaria del nuevo federalismo, la política social debe ser prioritaria y se debe descentralizar totalmente. La coordinación interinstitucional y federalista para fines normativos y calendarización de recursos, debe ser un dogma en la misma, al igual que la corresponsabilidad ciudadana."

Es evidente que la administración y recaudación de algunos tributos resultaría más exitosa si se transfiere a los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, a los municipios. Pese a ello, cabe reiterar la necesidad de que cualquier reasignación de fuentes tributarias implique un estudio previo acerca del gasto público correspondiente a cada ámbito de gobierno.

⁴⁸⁹ Idem., p. 38

⁴⁹⁰ ARELLANO, Rogelio., Op. Cit., pp. 18-20

⁴⁹¹ COLMENARES, David R., Op. Cit., pp. 71-72

3.3 Propuestas para reformar al Sistema de Distribución de Competencias Fiscales.

3.3.1 Transferencia de Contribuciones hacia las Entidades Federativas y Municipios.

La Fundación Mexicana Cambio XXI: Luis Donald Colosio⁴⁹² señala que:

"...existen, numerosas fuentes impositivas cuya descentralización implicaría, inclusive, un incremento en eficiencia al satisfacer más adecuadamente el principio de correspondencia. Tal es el caso de los denominados impuesto al pecado" (alcohol, cigarros) que al ser asignados a nivel (sic) regional facilitarían el financiamiento del gasto relacionado con su prevención o control (salud y vigilancia por ejemplo). Además, al presentar la demanda de estos bienes una muy reducida elasticidad-precio, la pérdida de bienestar asociada a dicho impuesto sería muy reducida."

José Luis Flores Hernández advierte la necesidad de transferir potestades tributarias a las entidades federativas, pero este tributo debe considerarse integralmente pues algunos representarían un volumen importante de recursos de los que tendría que prescindir el gobierno federal, con lo cual muy probablemente tendría también que transferir a los gobiernos locales algunas responsabilidades de gasto.

Por ello, señala que esta posibilidad debe estudiarse con un criterio integral en las vertientes política, económica y administrativa y propone:

"...la posibilidad de transferir en el largo plazo la potestad tributaria completa, en el mediano plazo las facultades administrativas y en el corto plazo el rendimiento fiscal de los siguientes impuestos y derechos:

- *Venta de gasolina, diesel y gas comercial.*
- *Los que están a cargo de los antiguos contribuyentes menores y de los sujetos a otros regímenes especiales.*
- *Sobre la renta por la enajenación de bienes inmuebles y sobre productos del trabajo.*
- *Impuestos específicos a las ventas.*

⁴⁹² Fundación Mexicana. Cambio XXI., Op. Cit., p. 67

- Sobre automóviles nuevos.

- Sobre tenencia o uso de vehículos, del que actualmente se tiene la administración y la recaudación, y sólo faltaría la potestad legislativa.

- Transferir a los gobiernos locales la potestad tributaria para establecer derechos sobre las concesiones y uso de suelo en las zonas federales marítimo-terrestre.⁴⁹³

David R. Colmenares⁴⁹⁴ nos dice que se debe revisar la distribución de las fuentes tributarias tratando de transferir a las entidades aquellas en las cuales sea más racional y eficiente su administración, dejando centralizada la administración de aquellos impuestos que el poder central administra, controla y fiscaliza con mayor eficiencia. Nos dice que algunas de las fuentes transferibles pueden ser algunos impuestos federales, como el impuesto a la gasolina, una sobretasa en el impuesto a las ventas al consumidor final, reduciendo la tasa del IVA en la misma proporción. Asimismo, agrega que es necesario evaluar la posibilidad de transferir algunos de los impuestos especiales a las entidades federativas.

José Ramón Morales Hernández, señala que:

"El retorno, por el Nuevo Federalismo, a la concurrencia impositiva, consideramos, en todo caso deberá tomar en cuenta cuando menos lo encontrado en relación a la suprasuperposición de gravámenes.

Si gravar el hospedaje, o los ingresos por loterías, rifas y sorteos ocasiona cercenar los impuestos vigentes a nivel federal ya existentes, no queda duda de que es en los mismos impuestos de amplio espectro en donde debe darse la coordinación; y, por ello, lo recaudado por alguno de ellos, consideramos, es el que se debe transmitirse a las entidades.

Por la experiencia que las entidades ya tienen, el que se ve viable de ser trasladado a los estados es el Impuesto al Valor Agregado..."⁴⁹⁵

De lo expuesto, resulta claro que existen numerosas contribuciones cuya recaudación por las entidades federativas o los municipios resultaría más eficiente e incluso, la transferencia de estas fuentes tributarias a tales niveles de gobierno

⁴⁹³ FLORES, José Luis, *Op. Cit.*, pp. 40-41

⁴⁹⁴ COLMENARES, David R., *Op. Cit.*, pp. 71-72

⁴⁹⁵ MORALES, José Ramón. *Op. Cit.*, Documento Inédito (Disquetes).

permitiría seguramente un desarrollo regional más equilibrado y la descentralización económica del país.

Por otra parte, la propuesta más interesante revisada se refiere no en lo específico a la transferencia de una u otra fuente tributaria, sino aquella que sugiere una transferencia gradual: primero los rendimientos, después las facultades administrativas y finalmente al poder tributario, proceso que permitiría a los gobiernos locales asumir en forma más eficiente estas fuentes de tributación.

3.3.2 Un Nuevo Esquema de Distribución de Competencias Fiscales.

Diversos autores proponen continuar con el modelo de fuentes separadas de imposición.

Carlos M. Urzúa nos dice que:

"...los impuestos directos, es decir, los impuestos sobre los ingresos de los individuos (personas físicas) y las empresas (personas morales) deberían ser atribuciones del gobierno federal. Por otro lado, los impuestos indirectos al consumo de ciertos bienes como el licor y la gasolina, es decir, los impuestos especiales usando la jerga tributaria, deben ser potestad sólo de los estados. Finalmente, el IVA tiene que ser administrado por ambos niveles de gobierno.

...Respecto a los impuestos especiales, éstos deben ser administrados completamente por los estados porque son relativamente sencillos de imponer y recaudar, porque constituyen una fuente aceptable de ingresos, y porque tratan de modificar los patrones de consumo de cada comunidad (los impuestos especiales, por ejemplo, desalientan el consumo de alcohol y el uso del automóvil).

Finalmente, el IVA debe ser administrado por ambos niveles (sic) de gobierno simplemente porque la historia ha demostrado que ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales han sido particularmente exitosos en su recaudación. Si bien es cierto que cuando el gobierno federal retomó el cobro del IVA en 1990 las recaudaciones subieron, este incremento fue menor y no ha hecho mella significativa en la evasión del impuesto."⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ URZUA, Carlos M., "Notas sobre el Federalismo Hacendario", en Crónica Legislativa, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 4, Agosto-Septiembre, 1995, pp. 47-48

Agrega que, a cambio, los gobiernos locales deben comprometerse a derogar de inmediato el Impuesto sobre las Nóminas.

María de la Luz Mijangos Borja⁴⁹⁷ se inclina por una redefinición de los poderes constitucionales en materia fiscal. Esto es, se debe determinar expresamente en la Constitución las fuentes de riqueza que podrían gravar de forma exclusiva y concurrente cada uno de los tres ordenes de gobierno, premiando a los estados y municipios y tratando de lograr paulatinamente, una proporción en los ingresos de 60% para la Federación; 30% para las entidades federativas y 10% para los municipios.

Nos dice que para evitar, que los estados más ricos se vean desincentivados se podría asignar directamente a las entidades federativas un porcentaje del Impuesto al Valor Agregado que se recaudara en su territorio, lo cual además favorecería la eficiencia en su fiscalización.

Agrega la necesidad de establecer un sistema de armonización legal para los impuestos estatales, a fin de evitar la competencia horizontal entre gobiernos de un mismo orden, lo que a su vez puede acentuar las desigualdades territoriales.

Así mismo, propone reformar la Constitución Federal para otorgar a los ayuntamientos, poderes legislativos en materia fiscal, con la finalidad de que puedan determinar las bases y tasas de las contribuciones que también constitucionalmente les hubieren sido asignadas en forma exclusiva y, conservar un sistema de participaciones en el que se ponga énfasis en las funciones de equilibrio económico y distribución que le corresponden al sector público, para lo cual es necesario rediseñar el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, para que funcionen como auténticos fondos de compensación interterritorial, que promuevan el desarrollo regional.

⁴⁹⁷ MIJANGOS, María de la Luz., Op. Cit., pp. 191-192

El Senador Rosendo Villarreal nos dice que:

"...el texto del artículo 124 constitucional deberá hacer explícitas las facultades de los gobiernos municipales, estatales y federal circunscribiendo las de este último a la defensa y seguridad nacional, a las relaciones con el exterior, política monetaria y fiscal, preservación y fomento de los mercados comunes y aquellos renglones en que sea necesaria la acción coordinada de dos o más entidades federativas."⁴⁹⁸

"Proponemos un cambio en las potestades impositivas de los tres órdenes de gobierno, de manera tal que, en su conjunto, estas medidas den por resultado que las entidades federativas recauden y administren 40 centavos de cada peso fiscal.

La Federación conservaría los impuestos generados en aduanas, los ingresos corporativos, los gravámenes a las fuentes de ingresos, al ingreso personal, el IVA, los llamados impuestos al pecado y algunos impuestos a los males, como el que grava a los combustibles.

A los estados correspondería la recaudación de los impuestos derivados del transporte automotor, tales como registro, transferencia de impuestos, tenencia de vehículos, licencias de manejo y cuotas. A los municipios, correspondería la potestad de recaudar y administrar todos los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, las cuotas y derechos, así como algunos impuestos a los males, como parquímetros y emisiones contaminantes."⁴⁹⁹

Carlos Sales Gutiérrez, propuso lo siguiente:

"1...

2...

3...

4. Establecer un sistema de asignación de recursos fiscales nuevo y diferente, abandonando una fórmula que no funciona y que en varias ocasiones ha provocado diferencias importantes entre las entidades federativas, ya que sólo provoca la redistribución de recursos de unas pocas hacia las demás, sin que se modifique la parte que corresponde a la suma de ellas...

5. Distribuir los recursos con nuevos y adecuados indicadores, atendiendo al potencial fiscal, económico y al esfuerzo tributario de cada entidad, lo cual constituye en esencia el espíritu que sobre la materia establece la Constitución...

6. Garantizar una asignación de recursos adicionales, justa, equitativa y transparente, a los estados y municipios con menor grado de desarrollo relativo, conforme a criterios e indicadores concretos y explícitos...

⁴⁹⁸ VILLARREAL Dávila, Rosendo. "Federalismo y Finanzas Públicas Municipales", en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio., México, UAEM - Gobierno del Estado de México, 1996,

p. 139

⁴⁹⁹ Idem, pp. 140-141

7. Incrementar las funciones administrativas fiscales de las entidades en aquellos gravámenes en que las ventajas del control local son evidentes...

8. Redistribuir y delimitar en los tres niveles las responsabilidades de gobierno, políticas y administrativas, maximizando el gasto y el crédito públicos, con una fórmula ampliada de coordinación hacendaria o económica.

9. Reconocer la capacidad de autogestión de los gobiernos locales en las funciones descentralizadas y desde luego en lo que serán sus nuevas potestades, respetando sus decisiones y apoyando la satisfacción de sus necesidades,...

10. Determinar las responsabilidades de prestación de servicios públicos para cada nivel (sic) de gobierno con base en criterios de eficiencia económica y social, ponderando su dimensión espacial, la estructura de costos y beneficios, y los recursos económicos y administrativos con que se cuente...⁵⁰⁰

Martín Díaz y Díaz propone:

“...mantener la ambigüedad y apostar a que la acción paulatina del poder judicial produzca certidumbre a través de la jurisprudencia.

...modificar la distribución de competencias en la Constitución reduciendo los campos de acción federal en favor de las entidades federativas; esto haría involucionar el proceso de centralización natural de nuestro régimen político y fijaría de manera cierta los nuevos ámbitos de acción de los distintos niveles (sic) de gobierno.

...afianzar constitucionalmente el Federalismo Cooperativo, estableciendo de manera expresa dentro del artículo 124 un ámbito restrictivo al Sistema Dual. Tendría que introducirse al efecto un párrafo nuevo que autorizara de manera expresa al Congreso de la Unión para que las leyes generales pudieran habilitar los convenios de traslado de atribuciones a los poderes locales. De este modo coexistirían dos sistemas de distribución de atribuciones y no cabría duda sobre la constitucionalidad del ejercicio de las potestades descentralizadas.”⁵⁰¹

“En suma, un nuevo federalismo fiscal en México debe implicar una redefinición de las atribuciones, tanto recaudatorias como de asignación de gasto, en los diferentes niveles (sic) de gobierno, considerando siempre las necesidades de los ciudadanos. Sin una revisión del Sistema de Coordinación actual y de las responsabilidades impositivas y de provisión de servicios públicos, hablar de un federalismo renovado sería hablar en el vacío.”⁵⁰²

Después de leer las palabras de Martín Díaz y Díaz poco es lo que se puede decir en adición. En efecto, aún cuando existen dos corrientes fundamentales que propugnan, una por la redistribución de las competencias tributarias y otra, por la de las competencias de gasto, es indiscutible que el resultado de una dependerá de la otra, de tal suerte que la revisión de nuestro

⁵⁰⁰ SALES, Carlos., *Op. Cit.*, pp. 36-37

⁵⁰¹ Idem, p. 58

⁵⁰² Fundación Mexicana Cambio XXI., *Op. Cit.*, pp. 76-83

Sistema Federal Financiero y Fiscal deba ser de conjunto, como lo hemos señalado en varias ocasiones en el presente trabajo.

3.3.3 Establecimiento de un Sistema de Tributos Compartidos.

Alberto Díaz Cayeros sugiere que:

"Una fracción de la tasa del ISR podría ser trasladada a la jurisdicción de los estados, que la determinarían en forma variable de acuerdo con sus necesidades presupuestales."⁵⁰³

José Luis Flores Hernández propone acordar:

"...los niveles de tributación de cada una de las partes, teniendo a la vista el impacto global que este esquema de tributación mixto podría traer consigo. Ello puede darse ya sea a través de una reducción en tasas federales sobre algunas actividades, por ejemplo en el Impuesto al Valor Agregado a la gasolina, a fin de dar pie al establecimiento de una tasa local sobre el mismo concepto, pero concertando las políticas tributarias de tal manera que no se rebasen ciertos niveles de carga conjunta, o bien mediante el establecimiento de impuestos locales adicionales a los ya establecidos por el gobierno federal."

Agrega que es necesario:

"...reconsiderar el contenido del concepto de concurrencia impositiva, a fin de concebirlo como la superposición de gravámenes sobre el mismo concepto económico-jurídico, pero excluyendo el establecimiento de diversos tipos de tributos sobre una misma fuente económica, de tal forma que puedan coexistir, por ejemplo, impuestos sobre las utilidades con derechos para establecerse y operar en determinados lugares."

Sampere y Sobarzo⁵⁰⁴ nos dicen que:

"...si se descentraliza parte del gasto, también debería de proveerse a los estados con suficiente ingreso. Hay varias formas en que los estados pueden percibir parte de los tributos que son federales. El primero es permitiendo a los estados fijar sobretasas en estos, el segundo es descentralizando partes de estos impuestos y el tercero es mediante participaciones federales."

⁵⁰³ DÍAZ, Alberto., *Op. Cit.*, p. 116

⁵⁰⁴ SAMPERE y SOBARZO, *Op. Cit.*, pp. 21-23

El primero ha sido y es usado en varios países. Una idea alternativa consistiría en dar la potestad de fijar tasas para algunos de los tributos (por ejemplo del ISR) a los estados y permitir a la Federación fijar sobre tasas que eviten el resultado negativo de un juego de competencia fiscal, obligando además a los estados a dar una proporción de esos tributos a la federación...

El hacer lo mismo con el IVA daría lugar a injusticias derivadas del hecho de que algunos estados recibirían parte del impuesto pagado por habitantes de otros estados debido a que en México el IVA se declara y paga en el domicilio fiscal de las matrices. Las formas más adecuadas de dar parte del ingreso por IVA a los estados consistirían en darles partes directamente imputables (por ejemplo, si se les pudiera dar el IVA devengado en la fase de comercio minorista, imponiendo a minoristas multiestatales la obligación de declarar los valores agregados generados en cada estado) o en repartir parte del monto total del IVA en base a criterios relacionados con los valores agregados generados en cada estado."

Por su parte, Rogelio Arellano⁵⁰⁵ sugiere la asignación directa del IVA o de una proporción del mismo a los estados donde éste se genere. Este cambio, postula el autor, favorecería la meta de eficiencia ya que, además de proveer de liquidez inmediata a la entidad, impulsaría el esfuerzo recaudatorio de la misma con mayor certeza, ya que evitaría la incertidumbre del premio al esfuerzo existente en el actual esquema.

A pesar de ello, considera que, en el corto plazo, la recaudación del IVA debe continuar siendo realizada por la Federación y los estados continuar colaborando en su fiscalización.

Jacinto Faya Viesca nos dice que:

"...En México lo que necesitamos es terminar con las camisas de fuerza que nuestra Constitución le impone a nuestro sistema federal. Necesitamos diseñar un federalismo que establezca en nuestra Constitución una nueva forma de relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y de los municipios. No se trata del aumento de nuevas competencias y recursos a favor de una institución y en detrimento necesariamente de otra. Las competencias y los recursos no aumentan y crecen por el hecho de repartirlos. A unos se les da algo, pero a otros necesariamente se les quita o se les deja de dar. Nuestro nuevo federalismo tendrá que tener una visión integral y unitaria, y en ese sentido, tendrá que integrar cooperativamente a la Federación, a los estados y a los municipios en las grandes

⁵⁰⁵ ARELLANO, Rogelio, Idem.

*tareas que siempre serán nacionales, aún y cuando algunas de ellas estén circunscritas en cierta fracción del territorio del país.*⁵⁰⁶

Propone que:

*"...autoridades estatales y municipales puedan encargarse del manejo directo de programas federales; o bien, que la Federación manejara en ciertos casos, asuntos y programas de los municipios de los estados. Se trataría, de la posibilidad de que un orden de gobierno asumiera tareas del otro, o bien, que los ejecutara compartidamente.*⁵⁰⁷

Agrega que:

"...crear que aumentando las participaciones a los municipios es la forma de fortalecer su autonomía, es simplemente retardar las soluciones de fondo."

Por ello, sugiere:

"...que se eleve a rango constitucional la relación de interdependencia entre estas tres instituciones para programas de sus administraciones, también, en congruencia a esta nueva relación, proponemos que la Constitución Política otorgue a los Estados la facultad para celebrar con otros Estados convenios entre sus administraciones públicas, y a los municipios, celebrar convenios con otros municipios distintos a los de su Estado, o con otros Estados.

*Esto de ninguna manera significa que pretendamos hacer de los estados y municipios meras dependencias administrativas, pero si en cambio, despojar a estas instituciones de una serie de tabúes que están impidiendo el diseño y ejecución de políticas nacionales de una alta eficacia: políticas que se toman imposibles cuando la Federación, los Estados y Municipios, desean cada uno de manera independiente, actuar dentro de sus estrictos y sagrados marcos de competencia constitucional, aún y cuando ello implique como lo -implica- dispendio, duplicidad, ineficacia y criterios diversos y antagónicos.*⁵⁰⁸

Como hemos visto, existen ciertos tributos (al consumo, y producción de bienes y servicios, sobre el ingreso) que si se permitiera a los estados fijar tasas impositivas, entrarían en competencia fiscal y el resultado sería sub-óptimo. A ello hay que agregar la imposibilidad de distribuir ingresos por parte de los estados en ausencia de coordinación. Sin embargo, como vimos en el Capítulo I, al referirnos

⁵⁰⁶ FAYA Viesca, Jacinto. "Hacia un Nuevo Federalismo en México". México, Ponencia presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1996, Documento Inédito, p. 7

⁵⁰⁷ Idem, p. 8

⁵⁰⁸ Idem, pp. 9-10

a la distribución de competencias de gasto en un Estado Federal, existe coincidencia en la Doctrina en que las leyes para esos impuestos deberían ser coordinadas entre los estados para evitar las citadas ineficiencias. Una forma posible de lograr esa coordinación es que las reglas para estos impuestos sean establecidas por la Federación. Lo que no se puede decir es si la recaudación o uso de los ingresos debe ser federal o no.

En cualquier caso, las fórmulas para descentralizar las fuentes tributarias deben ser claras, ya sea que se trate de sobretasas o la transferencia parcial de tributos o bien, mediante un sistema de participaciones. Pero también habría que explorar el campo sugerido por Jacinto Faya Viesca, en el sentido antes transcrito, de evolucionar hacia un Federalismo Cooperativo que rompa con las camisas de fuerza de nuestra Constitución, que no son sino los elementos de Federalismo Dual que en ésta subsisten, y que han impedido el mejor desarrollo de nuestro Sistema Federal Financiero y Fiscal.

3.4 Fortalecimiento del Poder Tributario de la Entidades Federativas.

Algunos autores proponen que las entidades federativas y municipios exploren la posibilidad de nuevas fuentes tributarias.

Herrera⁵⁰⁹, considera las siguientes:

I. Impuesto al valor capitalizable de propiedades beneficiadas con algún servicio público.

II. El impuesto local al uso del automóvil.

III. Permitir que un porcentaje (1%, 2%) del Impuesto sobre la Renta (ISR) sea recaudado localmente, si el contribuyente lo desea, para ser invertido en obras de infraestructura local.

IV. Implementar un impuesto al comercio informal.

En tanto que, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales⁵¹⁰, ha sugerido lo siguiente:

I. Impuesto al valor capitalizable de propiedades cuyo valor se beneficie con infraestructura pública (aportación de mejoras).

II. Impuesto marginal al uso del automóvil y traslado de dominio de autos usados.

III. Impuestos a las diversiones -videos- y cobro de derechos a bienes de lujo (cable, antena parabólica).

IV. Cobro de derechos a la construcción de fraccionamientos residenciales.

V. Generalización de la tasa adicional, homogénea entre los estados, al Impuesto sobre Productos del Trabajo.

VI. Cobro de cuotas más apegadas al costo de provisión de bienes públicos locales.

VII. Impuesto local al turismo.

⁵⁰⁹ HERRERA, M. "Mecanismos Alternativos de Financiamiento Autónomo de los Gobiernos Locales". México, Fundación Cambio XXI: Luis Donald Colosio. Documento Inédito.

⁵¹⁰ Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Idem.

VIII. Cobro de "derechos ecológicos" a empresas contaminantes de tal forma que se internalicen las externalidades negativas asociadas a la polución.

José Luis Flores Hernández⁵¹¹, propone las siguientes acciones:

I. Que los gobiernos estatales y los municipales, acuerden adecuar cuotas, tasas y tarifas de sus gravámenes a la realidad económica.

II. La actualización de los valores que sirven de base para diversos tributos locales, en particular los relativos a la propiedad inmobiliaria.

III. La revisión y mejoramiento de sus sistemas de información y de actualización de padrones, así como sus mecanismos de recaudación, supervisión, fiscalización y cobro coactivo.

IV. El establecimiento de programas de capacitación y de adiestramiento en materia fiscal federal y local.

Hugo Michel Uribe nos dice que:

"...debe reforzarse la tributación inmobiliaria, mejorando los sistemas de información catastral, actualizando los valores sobre una base regular y elevando la eficiencia de los sistemas recaudatorios. Además, debe analizarse la posibilidad de que se otorguen a los municipios todos los ingresos fiscales derivados de la propiedad inmobiliaria, incluyendo el Impuesto sobre la Renta derivado de las ganancias de capital que provienen de su enajenación.

Dado que los municipios tienen competencia en materia de la regulación y ordenación del comercio urbano, parece conveniente proponer la ampliación de la esfera tributaria municipal para percibir los ingresos fiscales que provienen del pequeño comercio, incluyendo los impuestos sobre el ingreso y las ventas.

Igualmente, debe plantearse la discusión acerca de la implementación, a nivel (sic) municipal, de otras figuras tributarias unidas al comercio urbano, en especial el cobro

⁵¹¹ FLORES, José Luis., Op. Cit., pp. 36-37

*de licencias municipales de funcionamiento, tratándose de giros vinculados a la venta de tabacos, cervezas, bebidas alcohólicas y espectáculos...*⁵¹²

Emilio De Hoyos, Presidente Municipal de Ciudad Acuña, Estado de Coahuila sugiere:

*"...eliminar los candados impuestos a las medidas para fortalecer la hacienda municipal, como es el caso de los recursos provenientes del peaje del puente internacional que, adicionalmente a las condicionantes económicas, sólo permiten su inversión en una área específica, lo que equivale a presuponer, que el resto de las necesidades municipales están eficientemente cubiertas. En lugar de estos candados, nosotros proponemos el reforzamiento de los mecanismos de fiscalización del gasto público, a fin de evitar que los recursos se inviertan de manera ineficiente o superflua."*⁵¹³

Pedro Cuevas Figueroa, propone que sé:

*"...promueva ante el Congreso Federal una derogación de las disposiciones contenidas en el Capítulo IV, del Título Cuarto, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, (de los Ingresos por Enajenación de Bienes) por ser contraria a la Constitución..."*⁵¹⁴

Así mismo, Raúl González Velázquez sugiere:

"...agregar un nuevo capítulo a los códigos fiscales de los estados o a las leyes de Hacienda respectivas, según sea el caso, en el cual se establezca este nuevo impuesto (el Impuesto sobre la Renta por la Enajenación de Inmuebles) en sus aspectos generales, estableciéndose en él los conceptos de utilidad por la enajenación de inmuebles..."

*(Agrega que) ...Para evitar el elevado costo que represente para la administración pública, la recaudación del impuesto propuesto, se deberá establecer un mecanismo de recaudación a través de los Notarios Públicos."*⁵¹⁵

La Fundación Mexicana Cambio XXI⁵¹⁶ propone un acuerdo entre la Federación y los estados para el pago de impuestos de los organismos federales

⁵¹² MICHEL Uribe, Hugo A. "Perspectivas de las Finanzas Públicas Municipales en el Nuevo Milenio", en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio. México, UAEM - Gobierno del Estado de México, 1996, pp. 157-158

⁵¹³ DE HOYOS Cerna, Emilio., "La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal: una reforma urgente, una exigencia democrática", en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, México UAEM-Gobierno del Estado de México, 1996, pp. 44-45

⁵¹⁴ CUEVAS Figueroa, Pedro., México, Instituto Interamericano para la Armonización Tributaria, A.C., 1996. Documento Inédito.

⁵¹⁵ Idem, pp. 7-8

que operan en éstos. En este sentido, las propiedades federales y estatales deben ser todas susceptibles de estar incluidas en la base del predial.

En este respecto, David R. Colmenares⁵¹⁷ nos dice que es necesario establecer la obligatoriedad de que las empresas paraestatales respeten las leyes fiscales de los estados y municipios y paguen los impuestos o derechos correspondientes como en el caso del impuesto predial y el impuesto a las nóminas, con el fin de evitar que se repitan situaciones de conflicto entre autoridades municipales o estatales y empresas paraestatales, como en el caso ya superado de PEMEX con Salina Cruz o FONATUR en Huatulco o CFE en Colima, Guadalajara y el Istmo y el más reciente de Ciudad Juárez con SCT, etcétera.

Por último, en una brillante exposición, Eugenio Arriaga Mayés, nos dice que:

“...para la configuración de una adecuada política fiscal y tributaria, que busque nuevos caminos es necesario analizar y localizar la fuente de la riqueza; identificarla con precisión y una vez localizada analizar las repercusiones de una cierta imposición sobre la misma, de tal manera que el efecto tributario sea preciso y no distorsione el resto del proceso de producción, ni de circulación de los bienes. Además de su ubicación, es conveniente valorar que un gravamen tributario adicional resulte de fácil recaudación, así como un bajo costo administrativo tanto para el fisco como para el contribuyente.

Ante ello debemos preguntarnos: ¿Dónde está la nueva riqueza de los tiempos contemporáneos?...

Cierto que en ocasiones existe la tendencia a esconder y ocultar la riqueza; en otras se hace gala de la misma, sea real o ficticia. Sin embargo desde el punto de vista externo y en un análisis jurídico y económico, es posible apuntar algunas nuevas fuentes de riqueza y actividad, que tienen un potencial en una posible fuente de recaudación.

Podemos contestar que en las nuevas actividades y descubrimientos del hombre, como algo por analizar.

En los servicios concesionados o permitidos por el Estado, por la importancia económica que tienen.

⁵¹⁶ Fundación Mexicana Cambio XXI., *Op. Cit.*, p. 82

⁵¹⁷ COLMENARES, David R., *Op. Cit.*, p. 72

En las privatizaciones de bienes y servicios que habla venido prestando el Estado y que ante tendencias liberalizadoras, entran a procesos de privatización y pasan al sector privado.

En los diversos servicios que presta el Estado, en ocasiones en forma monopólica.⁵¹⁸

Resulta imprescindible que las propias entidades federativas fortalezcan sus fuentes de ingresos propios. Por ello, cualquier sugerencia en este sentido debería ser tomada con mayor seriedad por nuestros gobiernos locales.

De igual manera, aún cuando algunas de las nuevas fuentes de tributación propuestas por los autores aquí citados ya están siendo objeto de explotación en muchas entidades, y por momentos pareciera que ya no es posible encontrar nuevas fuentes de ingresos, es preciso revisar las nuevas actividades y descubrimientos a que se refiere el maestro Eugenio Arriaga, las cuales pudieran ser objeto de nuevos gravámenes locales.

3.5 Sistema de Transferencias Federales y Ejercicio del Gasto Público Federal.

3.5.1 Sistema de Transferencias Federales.

Robin Boadway y Anwar Shah⁵¹⁹ sugieren la implementación de un esquema de transferencias intergubernamentales similar al canadiense, en donde los Estados con beneficios fiscales netos por debajo de la media nacional sean favorecidos con transferencias de la Federación adicionales al Fondo General de Participaciones.

⁵¹⁸ ARRIAGA, Eugenio. Idem.

⁵¹⁹ BOADWAY, Robin y SHAH, Anwar. "Fiscal Federalism in Developing Transition Economics: some lessons from industrialized countries". Trabajo presentado en el Seminario "Federalismo Fiscal. Experiencias internacionales y perspectivas en México", México, Universidad de las Américas - Puebla, 15-16 de agosto de 1994. Documento Inédito.

Agregan que estas transferencias deberían ser "atadas"; esto es, dirigidas a mantener un estado mínimo de los bienes y servicios públicos en cuestión, o realizar un estrecho monitoreo por parte de la Federación.

Rogelio Arellano, por su parte, señala que:

*"...en materia de gasto también es conveniente destacar la necesidad de revisar el esquema de transferencias federación-estados. En primer lugar sería adecuada la creación de un fondo de nivelación o fondo de compensación que equilibre las posibilidades fiscales de los estados y esté dirigido directamente a favorecer un desarrollo regional homogéneo y a atacar frontalmente la pobreza..."*⁵²⁰

Alberto Díaz Cayeros nos dice que:

*"...el federalismo tendrá que ser cooperativo en tanto que constituya un verdadero sistema de seguro para las regiones vulnerables. Para ello, el gasto público federal debe ser diseñado con un carácter claramente contracíclico para funcionar como un mecanismo de compensación. Mientras que las variables financieras bajo el control de los estados se comportarán de manera procíclica, el gasto público federal será el seguro en contra de malos años y shocks adversos regionalmente localizados."*⁵²¹

Lo que resulta claro es que es indispensable que exista un sistema de transferencias fiscales de la Federación hacia las entidades federativas y municipios menos desarrollados o bien que, opere como un seguro para asistir tanto a las entidades desarrolladas como a las que no lo sean, en el caso de calamidades naturales o trastornos económicos regionales o locales. Este tipo de transferencias existen en nuestro país a través de los Convenios de Desarrollo Social, a los cuales aludimos en el Capítulo V al revisar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sin embargo, con la salvedad de los recientemente creados Fondos de Aportaciones Federales, a los cuales ya hemos aludido, en el Capítulo V, punto 5.4, al referirnos a la Reforma Fiscal para 1998, no existe un sistema transparente, objetivo y equitativo en la materia que debiera ser objeto de una legislación *ad-hoc*.

⁵²⁰ ARELLANO, Rogelio., *Op. Cit.*, p. 20

⁵²¹ *Idem*, p. 117

Así mismo, es de destacarse que el artículo 25 de la Constitución Federal establece la obligación del Estado, como rector de la Economía Nacional, de promover el desarrollo equilibrado del país.

"Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución..."⁵²²

3.5.2 Descentralización del Ejercicio del Gasto Público Federal.

Alberto Díaz Cayeros señala que:

"la redistribución de recursos entre estados será mucho más efectiva a través del gasto público federal. Los estados deben tener la libertad, a través de una mayor autonomía fiscal, presupuestal y financiera, de utilizar instrumentos de política pública adecuados para sus propios contextos, con lo que liberarán las energías dinámicas del federalismo competitivo."⁵²³

José Luis Flores Hernández agrega que:

"...es importante definir un esquema de transferencia hacia los estados que tome en cuenta... los siguientes aspectos:

- Elevar la eficiencia de los programas y actividades en aquellos rubros de gasto que son de competencia concurrente -en donde intervienen simultáneamente los gobiernos federal, estatal y municipal- mediante la definición de objetivos y políticas uniformes para todos los niveles (sic) de gobierno.

- Promover acciones de transferencia de nuevas responsabilidades de gasto hacia los estados, considerando los rubros en los que pueden ser más eficientes los gobiernos locales...

En este mismo sentido, identificar aquellas otras competencias federales en materia de gasto en las cuales los gobiernos estatales y municipales estén en mejores condiciones de canalizar en forma más eficiente los recursos hacia la atención de las necesidades de la población..."⁵²⁴

⁵²² Constitución Política, *Op. Cit.*, p. 22

⁵²³ DIAZ, Alberto., *Op. Cit.*, citado por Fundación Mexicana Cambio XXI: Luis Donaldo Colosio, pp. 116-117

⁵²⁴ FLORES, José Luis., *Op. Cit.*, p. 41

Jaime Sampere y Horacio Sobarzo nos dicen que:

"...la propuesta alternativa que fundamentaría una mayor descentralización, en algunas partidas de gasto, es que sea la propia entidad federativa quien decida sobre ellas (a semejanza del consumidor que crea las externalidades), pero que lo haga siendo consciente de sus efectos en el ámbito nacional. Dicha consciencia tendría su origen en transferencias federales directamente relacionadas con el gasto.

"La propuesta de dar mayor atribución de gasto a los estados ayuda, al menos, a eliminar la discreción en la distribución interestatal del gasto. Sin duda es muy importante el evitar las distorsiones provocadas por la discrecionalidad en la repartición regional del gasto público federal. El gasto público debería ejercerse de acuerdo a objetivos públicos y no a necesidades políticas del momento."⁵²⁵

Salvador Castillo Carrasco propone partir de la revisión del nivel gasto correspondiente a cada orden de gobierno y nos dice que:

"...en función de las atribuciones, facultades, actividades y tareas a realizar, por la Federación, en esa relación le serían asignadas las fuentes de riqueza susceptibles de imposición federal, con la ventaja considerable de conocer los tributos que sobre ellas ya gravitan y, mas aún, su productividad, lo que resultaría de invaluable utilidad para, previa evaluación del costo de tareas, funciones y facultades asignar con precisión, las fuentes imponibles, no los tributos, porque al tener jerarquía constitucional, se limitaría el margen de maniobra a la legislatura Federal en el manejo inteligente de los tributos que recayeran o pudieran recaer en tales fuentes de riqueza, cuyo titular fuera la Federación Mexicana."⁵²⁶

Ese mismo criterio se aplicaría a Estados y Municipios. Asimismo, agrega que:

"los principios de proporcionalidad y equidad, que siempre y de manera unánime se reconoce como requisito de los impuestos que corresponden a cada contribuyente, y aún llegan a considerarse como garantías del gobernado, también deben regir respecto de los tres posibles sujetos activos de la relación jurídico tributaria."⁵²⁷ Esto es que la cuantía de los ingresos provenientes de las fuentes de imposición que se confieran a la Federación deberán estar en proporción al costo de las tareas que le sean asignadas.

De igual manera, el principio de equidad en la atribución de las fuentes de riqueza, debe operar guardando reserva de algunos arbitrios que sean atribuibles de manera

⁵²⁵ SAMPERE y SOBARZO., Op. Cit., p. 21

⁵²⁶ CASTILLO Carrasco, Salvador, Propuesta de distribución de la soberanía tributaria entre Federación, Estados y Municipios Mexicanos. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1995, pp. 77-78

⁵²⁷ Idem, pp. 77-78

complementaria a entidades federativas que observen una situación específica o diversa de la generalidad.

Concluye que "estos principios derivan del texto de la Fracción IV del Artículo 31 de la Constitución General de la República, y resultan aplicables si se adopta una concepción genérica, de que la Contribución Nacional no sólo debe ser proporcional y equitativa respecto de todos y cada uno de los sujetos pasivos; sino que, a la asignación de la "Contribución Nacional, a los tres poderes públicos existentes en una Federación debe ser en proporción a sus funciones, facultades y tareas y dar trato igual a los Estados, Municipios iguales y trato desigual o particularizado a Estados y Municipios con características especiales y justificadas; si bien ya en el ejercicio del Financiamiento Público Federal o Estatal, según sea el caso, podría atemperarse la iniquidad, por mecanismos perfectamente regulados que impidan subjetivismos en el manejo. "

Javier Beristain Iturbide, Secretario de Finanzas del Distrito Federal en el periodo 1994-1997, dice que:

"1...

2.

3. La descentralización fiscal habrá de contribuir al equilibrio regional de la población y la actividad económica a través de la descentralización de operaciones gubernamentales y la transmisión de funciones del sector central a sus delegaciones estatales cuando esto represente mejoras en la eficiencia económica y administrativa.

4. El establecimiento de plazos apropiados en los que debe darse esa reasignación de facultades, atribuciones y recursos, ya que este proceso debe reconocer las características y posibilidades de los estados y municipios para resolver los problemas y necesidades de su población...

5. Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales menos desarrollados para proveer los servicios públicos, pues no estarían en posibilidad de administrar súbita y simultáneamente la descentralización de funciones.

6. La descentralización de funciones y la desconcentración de los recursos asignados hoy a esas funciones deberán realizarse de manera simultánea...

La distribución de funciones podría llevarse a cabo bajo los siguientes principios:

1....

2. Que la función redistributiva de la federación se haga mediante un instrumento distinto y adicional a las participaciones, que reconozca las necesidades y rezagos sociales de las entidades y las apoye mediante la distribución de recursos federales no participables fiscalmente.

3. Que el reparto de las participaciones beneficie a todas las entidades y supere las limitaciones del esquema cerrado actual...

4. Que el sistema se reformule para que aumente constantemente la recaudación de todos...

5. *Que a las entidades que han perdido recursos se les restituya su peso específico dentro del sistema de distribución resarcitoria para que recuperen el producto de su esfuerzo fiscal sin detrimento del nivel de participaciones del resto de las entidades.*

6. *Que se institucionalicen las transferencias federales no condicionadas...*

7. *Que se fortalezcan las fuentes de ingresos propios...*⁵²⁸

Carlos Sales Gutiérrez, refiere: nueve puntos sobre los que el pleno del Senado decidió se llevasen a cabo consultas en toda la República, para en su caso proponer las modificaciones legislativas, de donde hemos rescatado lo siguiente:

"1. Que las entidades federativas puedan opinar con oportunidad respecto del diseño de la política económica, en particular sobre la tributaria y gasto público, y sobre todo respecto del propio sistema de coordinación.

2. Se redistribuyan en los tres niveles (sic) las responsabilidades de gobierno, políticas y administrativas; se establezcan facultades tributarias propias y autónomas, y el gasto público se maximice y fortalezca en una nueva forma de relación.

3. Se delimiten las funciones, potestades y competencias entre los niveles (sic) de gobierno, lo cual facilitaría la programación y presupuestación de las actividades públicas, e implicaría además mayor transparencia en la aplicación de los recursos fiscales propios y participables.

4. ...

5. ...

6. Garantizar una asignación de recursos adicionales justa y equitativa a los estados y municipios con menor grado de desarrollo relativo, pero con fondos fiscales que correspondan al Gobierno Federal y no a las propias entidades federativas como sucede ahora.

7. Redefinir la parte que de los ingresos nacionales debe corresponder a cada instancia de gobierno, atendiendo tanto a criterios como los ya expuestos, como a los resultantes de la descentralización y redistribución de potestades y competencias.

8. Determinar las responsabilidades de servicios públicos para cada nivel (sic) de gobierno, con base en criterios de eficiencia económica y social, ponderando su dimensión espacial, la estructura de costos y beneficios y los recursos económicos y administrativos con que se cuente.

⁵²⁸ BERISTAIN Iturbide, Javier., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo., Año 8, Núm. 48, Marzo-Abril de 1995, pp. 24-26

9. *Reasignar el gasto público federal regionalmente, contemplando desigualdades existentes e incluso su agravamiento por la nueva relación de México con el exterior...*⁵²⁹

Lo que nos queda, después de leer a estos autores, es que cualquier propuesta para descentralizar el gasto público deberá considerar también la descentralización de los ingresos, ya sea a través de la transferencia de fuentes tributarias federales hacia las entidades federativas y municipios o bien, mediante el sistema de participaciones. Todo ello atado al fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos, así como a la existencia de un sistema transparente, objetivo y equitativo de transferencias federales.

⁵²⁹ *Idem*, pp. 177-178

RESUMEN

El actual debate sobre el llamado "Nuevo Federalismo Fiscal" encuentra sus antecedentes más recientes en el "Primer Foro Regional sobre las relaciones económicas entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal" (Monterrey, 24 y 25 de marzo de 1995); el "Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo" (Guadalajara, del 29 del 31 de marzo de 1995); el "Foro de Consulta Popular sobre el Nuevo Federalismo" (todo el país, 11 de abril de 1995); el "Foro Nacional sobre Federalismo" (Puebla, el 25 de abril de 1998); el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" (31 de mayo de 1995); el "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000" (6 de agosto de 1997; y la "Primera Convención Nacional Fiscal Académica" (Cuernavaca, del 9 al 11 de octubre de 1997).

Las críticas al sistema fiscal federal mexicano se han centrado en la excesiva concentración de funciones en la Federación y la excesiva concentración de poderes financieros y fiscales en la Federación.

Así, se ha señalado que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca desequilibrio fiscal; el reparto del Fondo General de Participaciones es inequitativo; que el Sistema no opera adecuadamente en razón de estar controlado por el Poder Ejecutivo Federal; que el estancamiento de las participaciones federales; que el Sistema ha hecho a las entidades federativas y municipios dependientes económicos de la Federación; que el Nuevo Federalismo Fiscal atenta contra la armonización fiscal; y que los Convenios en materia de Coordinación Fiscal son inconstitucionales.

La crítica al sistema de distribución de competencias fiscales señala que el Sistema es antifederalista y que el Impuesto sobre la Renta por enajenación de inmuebles es inconstitucional;

11111111

Las críticas a los sistemas de transferencias fiscales federales y al ejercicio del gasto público federal se centran en que el Sistema es poco transparente y la Descentralización del gasto público federal es un proceso demasiado lento. Por otro lado, sé crítica también a los sistemas fiscales locales en razón de su incapacidad recaudatoria:

Y finalmente, una crítica adicional nos dice que en la Constitución Federal coexisten indebidamente el Federalismo Dual y el Federalismo Cooperativo:

Las propuestas para reformar al sistema fiscal federal mexicano proponen conservar el equilibrio de las finanzas públicas; establecer una clara definición de responsabilidades tributarias de las entidades federativas y municipios; delimitar claramente las responsabilidades de gasto de cada orden de gobierno; establecer leyes de Coordinación Fiscal local en todas las entidades federativas; una reasignación de responsabilidad hacia estados y municipios casuística; evitar imposición en cascada; evitar impuestos a las ventas demasiado gravosos; establecer sobretasas en impuestos federales.

Las propuestas para reformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se dirigen a la reestructuración de Fondos; la creación de nuevos Fondos; el aumento a los porcentajes de sus Fondos; el aumento a los porcentajes de la Recaudación Federal Participable; cambiar la fórmula de participaciones; transformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; modificar los Convenios de Coordinación Fiscal; establecer una Coordinación entre sólo dos ámbitos de Gobierno; la exclusión del Distrito Federal del Sistema; el establecimiento de sistemas locales de coordinación hacendaria; la creación de un organismo autónomo responsable de la Coordinación Fiscal; establecer un sistema único de administración tributaria para los tres ordenes de gobierno; y liberar fuentes tributarias para las entidades federativas y municipios.

Las propuestas para reformar al sistema de distribución de competencias fiscales se dirigen a la transferencia de tributos federales hacia las entidades federativas y municipios; al establecimiento de un nuevo esquema de distribución de competencias fiscales; el establecimiento de un sistema de tributos compartidos; el fortalecimiento del poder tributario de las entidades federativas; el establecimiento de sistemas de transferencias federales: de un sistema de transferencias federales; y la descentralización del ejercicio del gasto público federal.

CONCLUSIONES

1. La forma del Estado Federal tiene muy diversas implicaciones e interpretaciones, pero se caracteriza fundamentalmente por la existencia de dos órdenes de gobierno coordinados entre sí: la federación y las entidades federativas.

2. La mayoría de los Estados son unitarios en estructura. De hecho solo 24 Estados permanecen como estados federales e incluso, varios de ellos no son estables y/o viables. Ello obedece a que generalmente el federalismo se adopta en Estados que presentan un alto grado de pluralismo cultural. Sin embargo, no existen fundamentos económicos que demuestren la superioridad de una estructura política federal frente a una estructura unitaria muy descentralizada.

3. El origen histórico de una Federación, ya sea que lo tenga en un pacto de Estados preexistentes (centrípeta) o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado (centrífuga), debería ser un factor determinante en la distribución de poderes entre una Federación y sus estados miembros, ya que en el primer caso (centrípeta) los contratantes ceden a la Federación ciertos poderes y se reservan los residuales, mientras que en el segundo (centrífuga) se confieren a los estados poderes específicos, correspondiendo los residuales a la Federación.

4. No existen "modelos" de federalismo. Las constituciones no establecen modelos de Estado porque los constituyentes trabajan para lograr un acuerdo entre diferentes fuerzas políticas y económicas que presentan objetivos y modelos distintos, a fin de estructurar un Estado que responda a las necesidades de su sociedad en particular. Son los teóricos los que, *a posteriori*, buscan construir modelos, induciéndolos de las decisiones prácticas que los constituyentes se han visto obligados a adoptar.

5. El sistema de distribución de poderes en un Estado Federal, normalmente señalado en la Constitución, puede presentarse bajo cualquiera de las siguientes formas:

- se establecen con absoluta precisión los poderes exclusivos de cada ámbito de gobierno (poderes expresos) o bien,

- se señalan los poderes de la Federación o los de los estados, reservando los poderes residuales al otro orden de gobierno.

6. El problema financiero y fiscal fundamental de un Estado federal es la distribución de poderes de ingreso y de gasto. En este sentido, las fuentes de recaudación que correspondan a cada orden de gobierno deben ir atadas a las responsabilidades de gasto de cada uno de ellos.

7. La distribución de competencias fiscales en la mayoría de los estados federales se establece bajo dos fórmulas: un amplio Sistema Dual con una concurrencia tributaria menor o bien, un limitado Sistema Dual con una amplia concurrencia tributaria.

Pese a ello, es poco claro que los poderes de ingreso vayan atados a los poderes de gasto.

8. El esquema ideal de distribución de competencias tributarias es el siguiente:

De la Federación: Impuestos progresivos con fines de redistribución; bases impositivas desiguales en diferentes jurisdicciones; Impuestos sobre los factores móviles de la producción; Impuestos de uso y derechos.

De los Estados y el D.F.: Impuestos que se enmarcan en el ámbito de residencia del ciudadano; Impuestos de uso y derechos.

De los Municipios: Propiedad inmobiliaria; Impuestos de uso y derechos; mal-

Lo que normalmente se traduce en lo siguiente:

De la Federación: Comercio exterior; Ingreso personal; Ingreso de las sociedades; Sobre la riqueza; sobre explotación de recursos naturales; al valor agregado; y de uso y derechos.

De los Estados y el D.F.: Impuestos al pecado; Impuestos a los males; Vehículos automotores y licencias de manejo; y de uso y derechos.

De los Municipios: A los males; de uso y derechos.

9. Actualmente existe una tendencia universal, observada desde el siglo pasado pero muy fortalecida en el presente, hacia la expansión del poder de la Federación en perjuicio del poder de sus estados miembros. Esta situación se explica en: la necesidad de dar viabilidad al estado nacional; las guerras mundiales; el llamado Estado de Bienestar; y la globalización de la economía y la política.

10. El aspecto más destacable del federalismo fiscal australiano es el proceso creciente de centralización fiscal, a partir de una paulatina transferencia de poderes fiscales hacia el *Commonwealth*. Esta situación se explica en la necesidad de construir una nacionalidad. Así, el Federalismo Fiscal australiano se ha fincado en convenios financieros entre el *Commonwealth* y los estados, donde se establecen tanto las participaciones como las subvenciones federales; e incluso, las características de los sistemas fiscales estatales y locales.

11. La nota característica del Federalismo Fiscal Canadiense se encuentra en los elevados poderes fiscales de las Provincias. De esta manera, el poder fiscal de las provincias es equivalente al del Dominio. Asimismo, existe un importante sistema de transferencias federales que busca nivelar las desigualdades interprovinciales, bajo una filosofía que conjuga autonomía y solidaridad.

La Coordinación Fiscal Canadiense se basa fundamentalmente en el Impuesto sobre la Renta, y aun cuando no involucra a todas las Provincias (Vgr. Quebec), permite el equilibramiento fiscal interprovincial. De igual manera, las subvenciones federales no tienen un peso extraordinario en los ingresos de las provincias.

Es de destacarse que el Federalismo Fiscal Canadiense obedece a sus particularidades políticas internas, fundamentalmente a las relaciones entre francófonos y anglófonos, cuestión que ha derivado en un federalismo muy peculiar que se explica en la necesidad de conservar la unidad del Estado Nacional.

12. En el caso del Federalismo Fiscal Estadounidense, observamos que los E.U.A. han sido el laboratorio donde se han desarrollado los aspectos más importantes del federalismo financiero y fiscal, los cuales, incluso, han alcanzado auge universal, de donde se derivan las siguientes experiencias que considero necesario destacar:

En primer lugar, es en este país donde surge el llamado Federalismo Cooperativo para permitir el abandono del llamado "Federalismo Dual", que históricamente consideraba que cada ámbito de gobierno contaba con poderes específicos señalados por la Constitución, sin que los otros órdenes de gobierno pudieran participar de éstos, para permitir, con el Federalismo Cooperativo, la intervención de la Federación en materias que, por su naturaleza, no podían permanecer bajo el poder exclusivo de los estados.

En segundo lugar, encontramos el desarrollo del llamado "Poder de Gasto", derivado precisamente de la filosofía del Federalismo Cooperativo, el cual ha permitido la existencia de transferencias fiscales condicionadas de la Federación hacia los Estados y Municipios.

En tercer lugar, encontramos el desarrollo de los poderes concurrentes e implícitos por la jurisprudencia norteamericana, los cuales han establecido el marco jurídico para el Federalismo Cooperativo, incluso más allá de sus fronteras.

En cuarto lugar, es de destacarse que los estados miembros de la Federación norteamericana han sabido defender exitosamente sus poderes fiscales, con excepción de la Enmienda XIII por virtud de la cual se permitió a la Federación establecer un Impuesto sobre la Renta, sin necesidad de prorratear sus ingresos entre los Estados. De manera que, con excepción de este caso, los Estados han venido gozando de amplios poderes fiscales, a grado tal que este gran respeto de la Federación hacia los Estados ha impedido la existencia de un Sistema de Coordinación Fiscal.

En quinto lugar, existe un constante crecimiento del poder fiscal de las municipalidades, fundamentalmente en perjuicio del poder fiscal de los Estados.

En sexto lugar el Federalismo Fiscal Norteamericano presenta un interesante fenómeno de competencia fiscal entre sus estados miembros.

13. La experiencia alemana nos permite acceder a un modelo de federalismo fiscal donde el Federalismo Cooperativo observa sus mejores características. En este sentido, aún cuando existe un sistema formal de Federalismo Dual, donde la Ley Fundamental ha reservado a cada orden de gobierno poderes fiscales específicos, los germanos han sido capaces de desarrollar las fórmulas para la cooperación entre los tres órdenes de gobierno, en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia fiscales; esto es, sin perder de vista la equidad y el desarrollo equilibrado entre todas sus regiones. Con ello, los alemanes han logrado un federalismo fiscal cooperativo que no significa el avasallamiento de la Federación sobre los *Länder* (los estados) y municipalidades.

14. El Estado Español resulta también una experiencia muy interesante de federalismo fiscal, de donde pueden rescatarse dos aspectos muy importantes: el primero de ellos, es el hecho de que al tratarse de un modelo incipiente de Federalismo, -puesto que con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1978 España era un Estado Unitario-, se ha dejado a la legislación secundaria el arreglo fiscal, lo cual le ha permitido una mayor flexibilidad. Esta flexibilidad era estrictamente necesaria para el Estado Español, en virtud de la enorme pluralidad política y étnica de los Países o Comunidades Autónomas que lo integran.

En segundo lugar, y derivado de lo establecido en el párrafo anterior, es de destacarse el tratamiento diferenciado que han permitido la legislación secundaria española y los Estatutos de Autonomía, de manera que los arreglos fiscales entre el Estado Español y las Autonomías y gobiernos locales en el marco del *"Sistema Foral Tradicional de Concierto Económico"* ha sido también muy plural, atendiendo a las particularidades de cada comunidad, de cada región o ente municipal.

15. En el caso de la Confederación Suiza, se destaca el proceso de centralización fiscal observado en esta nación donde, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno nacional ha ido acumulando los tributos más redituables. Sin embargo, los Cantones, han podido conservar los poderes que expresamente les señala la Constitución Federal.

Esto ha llevado a un interesante proceso de Concordato desarrollado desde el siglo pasado y en el cual los Cantones han delegado en la Confederación sus poderes fiscales más importantes (consumo). Sin embargo, los Cantones aun conservan importantes fuentes de ingresos como el Impuesto sobre la Renta Comunal, el cual es el más oneroso, seguido del municipal. De esta manera, aun cuando existe un federalismo fiscal muy cercano al ideal del Federalismo Dual, éste se caracteriza por una proyección hacia un federalismo cada vez más cooperativo.

16. La experiencia federal fiscal de la República Argentina refleja, en primer lugar, un fenómeno generalizado en los estados federales latinoamericanos, en cuanto a que las necesidades financieras del gobierno nacional ha generado invasiones sucesivas al poder fiscal de las Provincias.

En segundo lugar, también al igual que las demás federaciones latinoamericanas, el Presidencialismo ha constituido un serio obstáculo para el funcionamiento del sistema federal y, consecuentemente, del federalismo fiscal. Así, desde su independencia de España y hasta años recientes, existió un lento pero continuo proceso de ampliación del Poder del Ejecutivo Federal, el cual distorsionó el proceso federal hacia la centralización.

En tercer lugar, la experiencia del Federalismo Fiscal Argentino demuestra, al igual que en el caso de Suiza, la poca efectividad que suelen tener las fórmulas jurídicas cerradas que establecen un Federalismo Fiscal Dual a ultranza, ya que siempre terminan por imponerse las circunstancias políticas y económicas reales.

En cuarto lugar, la experiencia Argentina reciente ha derivado en un importante fenómeno de autonomía estatal, a grado tal que no todas las Provincias participan de la coordinación fiscal.

17. Las experiencias más importantes que pueden tomarse del modelo de Federalismo Fiscal Brasileño, adoptado en la Constitución de 1988, son las siguientes: en primer lugar, una carta fundamental que establece, los poderes financieros y fiscales de cada orden de gobierno e incluso los concurrentes. Esta fórmula tiene la ventaja de que impide interpretaciones contrarias a la voluntad del constituyente, quien al final de cuentas es quien representa a los Estados miembros, y a su pueblo en general, pero con la desventaja de que ello lo convierte en un sistema poco flexible frente a las recurrentes crisis económicas.

de dis.

bito

En segundo lugar, destaca el papel señalado a las municipalidades por la carta brasileña, la cual, al establecer que los municipios son parte de la Federación ha propiciado su fortalecimiento, pero en detrimento de los Estados. Aunado a ello, la existencia de impuestos a las ventas en los tres ordenes de gobierno ha debilitado a las haciendas federal y estatal.

Adicionalmente, la Constitución de 1988 redujo el poder tributario de la Federación y amplió las transferencias federales, pero sin considerar al sistema como un todo, de donde actualmente se derivan importantes distorsiones financieras y fiscales.

18. De la experiencia del Federalismo Fiscal Venezolano resultan rescatables dos aspectos: uno, la posibilidad, señalada en la propia Constitución y en la Ley Orgánica de Descentralización, de que la Federación transfiera a los estados y a los municipios algunas funciones, incluso ciertos poderes tributarios, previéndose tanto un periodo de prueba como la posibilidad de revertir sus efectos, otorgándose a los estados, incluso, la posibilidad de decidir al respecto. De esta manera, no obstante las limitaciones de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria, en cuanto a los rubros susceptibles de transferencia, se transparenta y democratiza el proceso de fortalecimiento del federalismo fiscal, al establecer reglas generales para ello y mediante la intervención en forma decisiva de los Estados.

Por otra parte, la segunda experiencia digna de rescatarse se refiere a la transparencia respecto de la asignación de las participaciones federales hacia estados y municipios, el denominado "*Situado Constitucional*", al señalarse expresamente en la Carta Venezolana el porcentaje correspondiente a unos y otros.

19. Del conjunto de federaciones revisadas difícilmente puede deducirse un modelo único de Federalismo Financiero o Fiscal, puesto que, a fin de cuentas, el sistema de distribución de poderes fiscales y los instrumentos de financiamiento de cada ámbito de gobierno son un arreglo político particular que se relaciona

directamente con la historia y la tradición de cada nación, además de los intereses políticos y económicos imperantes en un momento determinado de la historia de cada Estado y de las fórmulas jurídicas que en lo particular se adopten. De esta manera, el Federalismo Financiero y Fiscal de un Estado responde a las particularidades que le son propias, de tal suerte que existe una gran heterogeneidad en la problemática y soluciones estudiadas, casi tan variada como los países estudiados.

Quizás la nota común estribe, precisamente, en la necesidad de que los sistemas financieros y fiscales federales sean necesariamente complejos y mixtos, en virtud de que las situaciones que se enfrentan son también complejas y variadas. Sin embargo, podemos aprender de otras experiencias de Federalismo Financiero y Fiscal conociendo las fórmulas con las cuales otros países han solucionado, con mayor o menor fortuna, problemas concretos, pero nunca transplantando lisa y llanamente sus instrumentos, ni pretender alcanzar un "*Modelo Ideal*" de Federalismo Financiero y Fiscal.

Así mismo, no debe perderse de vista que el federalismo, en sí mismo, es un proceso dinámico y, por ello, el federalismo financiero y fiscal deben ser también un compromiso cambiante, susceptible de adaptarse a nuevas realidades.

20. No existe correspondencia entre el sistema propuesto por el constituyente de 1917 y el desarrollado por el constituyente permanente. Sin embargo, esta correspondencia tampoco existió en las constituciones de 1857 y 1824.

En sus orígenes, nuestra federación se caracterizó por ser una Federación muy débil desde el punto de vista económico. Esto se debía al hecho de que la Constitución Federal de 1824 reservó los poderes tributarios más importantes a los Estados, dejando a la Federación imposibilitada de cumplir con los adeudos de la guerra de independencia y las que le siguieron, y mucho menos con sus

responsabilidades más importantes. Esta situación culminó con la derrota de los federalistas y la llegada de los centralistas (unitaristas) al poder en 1835.

No obstante, los centralistas fracasaron en conservar la unidad del Estado Nacional, ya que durante su permanencia en el poder Texas se independizó y las guerras civiles no tuvieron fin. El punto culminante del centralismo es la derrota ante los norteamericanos en 1847 y la pérdida de la más de la mitad del territorio nacional en los tratados de Guadalupe-Hidalgo.

El último intento de regreso de Santa Ana culminó en la Revolución de Ayutla y posteriormente, en la convocatoria al Constituyente de 1857 y el regreso definitivo por la senda del Federalismo. Sin embargo, la República tuvo que derrotar a los conservadores en la Guerra de Reforma y a los invasores franceses para poder consolidar al Estado Nacional. Pese a ello, el problema financiero y fiscal de la federación continuó.

De esta manera, las más importantes reformas a la Constitución de 1857 se dirigieron a esto, ya fuera mediante los múltiples intentos por suprimir las alcabalas, estableciendo limitaciones impositivas a los estados y mediante el establecimiento de la contribución federal y la desaparición del contingente. Sin embargo, los problemas más graves persistieron hasta la Revolución.

Vinieron entonces las Convenciones Nacionales Fiscales y las diferentes reformas constitucionales y legales, todas ellas tendientes a la armonización fiscal, pero basadas en una armonización que terminaba por limitar los poderes tributarios de los Estados. La parte culminante de este proceso se presenta a principios de la década de los años ochenta con las Leyes de Coordinación Fiscal, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, algunas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, introducidas a principios de los años noventa, terminaron por distorsionar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Bajo esta perspectiva, consideramos que se comprueba nuestra hipótesis general, en el sentido de que no existe congruencia entre el sistema fiscal federal ideado por el constituyente de 1917 y el desarrollado a partir de éste.

21. Al igual que otras federaciones, nuestro país ha evolucionado de un sistema de concurrencia tributaria hacia uno de coordinación tributaria; es decir, de un Federalismo Dual a un Federalismo Cooperativo. Sin embargo, también se avanzó de un federalismo periférico a un federalismo orgánico; esto es, de un federalismo fuerte en las provincias hacia uno que casi las desaparece, en virtud de que nuestra Carta Fundamental, en su versión original, procuraba mayores poderes fiscales para los estados con base en el principio del artículo 124 que señalaba que aquellos poderes que no habían sido señalados a las autoridades federales se entendían reservados a los Estados. Esta disposición provocó que para ampliar los poderes fiscales de la Federación fuese necesario proceder a varias reformas constitucionales, desvirtuando con ello el espíritu federalista del constituyente de 1917. No obstante, estas reformas fueron necesarias para fortalecer al Estado Nacional encarnado en la Federación y permitir el cumplimiento de los postulados derivados de la Revolución.

Ello ocurre así porque nuestro sistema tributario, de manera similar al de otros estados federales, es consecuencia de nuestra historia con lo que concluimos que queda debidamente comprobada nuestra hipótesis secundaria.

Pese a ello, es necesario avanzar hacia un equilibramiento fiscal que, por un lado, no implique la pérdida o menoscabo de los poderes fiscales de los estados (equilibrio vertical) y, por el otro, que implique la existencia de transferencias federales equilibradoras (equilibrio horizontal).

22. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha logrado importantes avances en materia de administración y colaboración efecaudatoria entre los diferentes ámbitos de gobierno. Su resultado ha sido un sistema

tributario más simple, más justo para el contribuyente y económicamente más eficiente al homogeneizar impuestos y evitar la doble e incluso la triple tributación.

A pesar de ello, es imprescindible proceder a la conformación de nuevas relaciones jurídico-financieras y fiscales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, donde los gobiernos subnacionales y locales tengan una mayor autonomía y responsabilidad. Sin embargo, concluimos que tanto los argumentos a favor de la centralización como los de sus detractores parten de visiones parciales de la problemática del sistema, idea que constituye la tercera hipótesis de la presente investigación, la cual consideramos comprobada, con base en lo expuesto tanto en el presente numeral como en el cuerpo del trabajo.

23. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es inequitativo y provoca desequilibrio fiscal. La fórmula del Fondo General de Participaciones ha sido muy cuestionada, fundamentalmente por las siguientes razones:

a. El porcentaje de distribución per cápita correspondiente al 45.17% presupone que la necesidad de bienes y servicios públicos y el costo de su provisión son iguales en todo el país, perdiendo de vista que existen costos diferenciados en cada región;

b. El porcentaje correspondiente al coeficiente de participación de las entidades en la recaudación, equivalente también al 45.17%, favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a las que tienen un sector primario predominante; y

c. El restante 9.66% distribuible con base en criterios de marginación resulta insuficiente para atender este problema, en virtud de su monto tan limitado y en razón de que todas las Entidades presentan algún grado de marginación. En este sentido la reforma de 1990, que abandonó el principio de resarcimiento por el de equidad, ha resultado infructuosa.

24. El Sistema es poco Transparente. En los estados no existe manera de conocer cuánto se recauda en sus propias entidades federativas. Otro tanto ocurre con las cifras de gasto, en donde no fácilmente podemos enterarnos de las partidas que por los diversos conceptos se asignan a las entidades federativas y municipios o del desembolso que las distintas dependencias y entidades federales generan en cada lugar.

25. Las Participaciones Federales se han estancado. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal basó su éxito inicial en la implantación simultánea del Impuesto al Valor Agregado y el consecuente aumento en la recaudación. Pese a ello, en los últimos años se han estancado las participaciones en términos reales. Así, desde 1988, las participaciones se han mantenido en un 3% del Producto Interno Bruto aproximadamente.

El estancamiento de la principal fuente de ingresos de las entidades federativas y municipios, frente al dinámico crecimiento de la población y las recurrentes crisis económicas, ha provocado un desequilibrio financiero que ya es estructural en la mayoría de las entidades federativas y que las ha obligado, en muchos casos, a endeudarse más allá de los límites prudentes.

26. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha hecho de las entidades federativas y municipios dependientes económicos de la Federación. En efecto, las entidades federativas y municipios tienen una alta dependencia en sus ingresos de las participaciones y carecen de fuentes valiosas de tributos propios. A manera de ejemplo, las participaciones y aportaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representaran en 1998 el 75% de los ingresos del Estado de México en 1998, el 95% para Aguascalientes y el 87% para Sinaloa.

Si bien es imposible lograr una autonomía absoluta debido a las dificultades para financiar algunos bienes y servicios públicos proporcionados por

la Federación y a la enorme dificultad de administración de algunos impuestos como el I.V.A. y el I.S.R., el financiamiento de las entidades y municipios mediante ingresos propios es muy limitado en nuestro país.

Por el contrario, el porcentaje de ingresos provenientes de las participaciones federales es muy alto comparado con otros países, tanto en el ámbito estatal como en el municipal. A guisa de ejemplo, en los Estados Unidos los estados dependen de recursos federales en un 20% mientras que las municipalidades lo hacen en un 36%. Asimismo, en Alemania esta relación de dependencia corresponde a un 17 y un 27% respectivamente, en tanto que en Canadá estas proporciones corresponden al 19 y 40% respectivamente.

27. La Federación concentra los tributos más importantes. El Sistema ha puesto el grueso de los ingresos fiscales del país en manos del gobierno federal. La Federación acapara los tributos más importantes como renta, activo, valor agregado, ingresos petroleros, impuestos especiales sobre producción y servicios, etc., dejando a las entidades federativas y los municipios las fuentes tributarias más exiguas.

Esta situación provoca que al momento del gasto las partidas federales sin un destino etiquetado y que son asignables entre los distintos estados sean manejadas con un alto grado de discrecionalidad, de tal suerte que el gasto público federal que se ejerce en las provincias suele estar condicionado a la afinidad política o personal de los funcionarios federales con los estatales y/o municipales.

De igual manera, bajo esta premisa los acuerdos y convenios intergubernamentales dan al Pacto Federal Mexicano una verticalidad comparable con la de los estados unitarios.

28. El Nuevo Federalismo Fiscal atenta contra la armonización fiscal. En opinión de diversos autores, el Nuevo Federalismo Fiscal ha regresado a la concurrencia impositiva, a la doble o múltiple tributación y a la deshomologación de las leyes fiscales al transferir poderes tributarios hacia las entidades federativas. Con ello se dan pasos hacia atrás en el proceso de armonización fiscal que había venido observando el país en el presente siglo. Sin embargo, creemos que la armonización fiscal puede lograrse también mediante la expedición de una Ley General de carácter federal, que establezca criterios comunes a los tributos de la Federación y de las entidades federativas e incluso de los municipios, para lo cual habría que prever también las reformas constitucionales del caso.

29. El Sistema de Transferencias Fiscales Federales es poco transparente. En efecto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no regula adecuadamente la materia en cuestión. Lo que ha venido ocurriendo en los últimos años es que el propio Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación ha venido regulando esta materia, siendo que hasta antes de la reforma de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, solo habían sido reguladas las transferencias correspondientes a los Convenios de Desarrollo Social y al Programa Nacional de Solidaridad (1991-1994), denominado con posterioridad "Para la Superación de la Pobreza".

No fue sino con la reforma de 1997 que se han dado pasos serios en su regulación con la introducción, en la Ley de Coordinación Fiscal, de la figura de los Fondos de Aportaciones Federales en materia de Educación; Salud; de Infraestructura Social, el cual, a su vez, se dividió en dos fondos: el Fondo Estatal y el Municipal; así como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Asimismo, la reforma fiscal para 1999 introdujo los Fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y para la Seguridad Pública.

Pese a ello, en los casos aun no regulados, incluso en el caso de los Convenios de Desarrollo Social, las dependencias y entidades federales pueden decidir con gran discrecionalidad a qué entidades federativas y/o municipios transferir recursos de su sector.

30. La descentralización del gasto público federal ha sido demasiado lenta. En 1985 tuvo lugar el primer intento importante por transferir alguna parte del gasto público federal hacia las entidades federativas, con la descentralización parcial del Sector Salud. Sin embargo, el primer gran paso tuvo lugar hasta el año de 1992 con la transferencia de la educación básica y normal hacia los estados. Este esfuerzo ha sido complementado con la transferencia definitiva de los servicios de Salud en 1996 y otras acciones en materia de Comunicaciones y Transportes, Recursos Naturales y Pesca, Agricultura, Desarrollo Rural y Agua.

Lamentablemente este proceso ha sido demasiado lento en virtud de la carencia de un marco legal para la descentralización y de la poca voluntad de los actores inmersos en este proceso.

31. En la Constitución federal coexisten indebidamente dos tendencias constitucionales contrarias: el Federalismo Dual y el Federalismo Cooperativo. En nuestra Carta Magna coexisten dos tendencias constitucionales y fiscales distintas: una que se basa en el diseño ortodoxo del federalismo, el Federalismo Dual, que se ubica en el artículo 124 de la Carta y que propende a establecer poderes exclusivos para cada orden de gobierno, incluyendo los fiscales, frente a otra que propende a la descentralización política y fiscal, el Federalismo Cooperativo, cuyos referentes se encuentran en los artículos 3º, 4º párrafo 4º, 73 fracciones XXIII, XXV, XXIX - A, C y G, 116 fracción VII.

Esta paradoja explica los problemas para interpretar con mayor eficiencia la distribución de campos impositivos en nuestro país.

32. Problemática de los sistemas fiscales locales. Es un hecho real que en nuestros estados y municipios existe cierta incapacidad para ampliar sus ingresos propios. Es indiscutible que existen muchas fuentes tributarias subutilizadas como es el mismo Impuesto Predial o bien, existen nuevas fuentes tributarias o modalidades de las existentes que pueden incrementar su captación y que no han sido explotados por las haciendas locales, ya sea por carecer de la capacidad administrativa para ello o por simple ineficiencia.

Adicionalmente, los Ayuntamientos presentan una problemática doble en comparación con los gobiernos estatales en virtud del centralismo fiscal que se manifiesta también dentro de cada estado hacia sus municipios.

33. De la revisión de la problemática de nuestro federalismo fiscal, podemos concluir que solo existen tres caminos probables para reformarlo, a saber:

- a. A través de la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- b. mediante la reforma del Sistema de Campos de Tributación o bien,
- c. por medio de una reforma que involucre tanto el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como al Sistema de Campos de Tributación.

De optarse por el camino de la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las ventajas podrían ser las siguientes:

- a. Se trata de un modelo que hemos desarrollado durante los últimos cincuenta años, con importantes avances, particularmente en los últimos años, con una gran experiencia en los tres ámbitos de gobierno.

- b. La filosofía de esta propuesta es que no importa quién recauda sino quién gasta.

Pese a ello, posiblemente la más importante desventaja sería la posibilidad que la Federación continuase controlando al Sistema o bien, algunos de los estados más ricos. De hecho, ésta es la historia de muchos estados federales.

Así mismo, quizás existen muchos prejuicios en contra de esta posibilidad, fundamentalmente debido al centralismo que hemos vivido en nuestro país.

Ahora bien, si optamos por abandonar el modelo de Coordinación Fiscal y regresar por el camino del Federalismo Dual, distribuyendo simplemente el poder financiero y fiscal entre los tres órdenes de gobierno, mediante el señalamiento de poderes exclusivos de tributación y gasto para la Federación, para las entidades federativas y para los municipios. Este esquema presentaría las siguientes ventajas:

- a. Una mayor fortaleza fiscal para las entidades federativas y municipios.
- b. Una mayor transparencia en nuestro Sistema Federal Fiscal.

No obstante, este esquema beneficiaría únicamente a los estados más desarrollados dejando en el abandono a los menos privilegiados, debido al menor desarrollo de sus mercados internos y de sus haciendas, así como al mayor grado de marginación y de atraso en sus comunidades.

Luego entonces, pareciera que por el momento el camino idóneo es continuar con una reforma mixta que combine tanto el fortalecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como la reforma del Sistema de Distribución de Campos de Tributación.

Y es en este sentido que proponemos una agenda de reformas financieras y fiscales que involucre beneficios y compromisos concretos para los tres órdenes de gobierno.

34. En vista de lo anterior, nuestra propuesta sería promover una reforma constitucional que establezca la siguiente:

I. Distribuir claramente las responsabilidades de gasto entre los tres ámbitos de gobierno;

II. Establecer un Fondo General de Participaciones integrado como un porcentaje de los ingresos totales de la Federación y no con base en la Recaudación Federal Participable, con los porcentajes correspondientes a cada orden de gobierno;

III. Considerar la modificación de los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de que la totalidad de sus recursos se distribuyan conforme a un criterio de resarcimiento, con base a lo recaudado en cada entidad federativa, derogando los fondos contingentes, adicionales, especiales, etc.;

IV. En cuanto al aspecto equidad, esta función debe corresponderle a la Federación, a través de los Fondos de Aportaciones Federales, de tal suerte que adicionalmente a los Fondos existentes desde 1998, se establezcan Fondos para el Desarrollo Social, el Medio Ambiente, el Desarrollo Rural, las Vías Generales de Comunicación, el Fomento al Empleo, etc., a partir de la descentralización de la Administración Pública Federal;

V. Definir claramente en la Constitución Federal, los arbitrios correspondientes a cada orden de gobierno;

VI. Crear un organismo descentralizado mixto (federación-entidades federativas-municipios), responsable de la recaudación en los tres ordenes de gobierno; y

VII. Establecer un sistema de armonización legal para los tributos estatales, del Distrito Federal y municipales mediante la expedición de una Ley General por el Congreso de la Unión.

Este esquema tendría las siguientes ventajas:

I. Resarcir al 100% la recaudación que las entidades federativas dejan de percibir con motivo de la coordinación;

II. Romper con el efecto "suma cero" en razón del cual un aumento al monto que se otorga a una entidad federativa o municipio, vaya necesariamente en detrimento de lo que reciben otros;

III. Una mayor equidad al quitar a las entidades federativas la función de distribuir la riqueza y trasladarla exclusivamente a la Federación a través de la figura de los Fondos de Aportaciones Federales;

IV. Forzar al gobierno federal a disminuir sus gastos y a eficientar sus servicios;

V. Transparentar el ejercicio de una parte muy importante del Gasto Público Federal y de las transferencias federales hacia entidades federativas y municipios;

VI. Desaparecer la figura de los Convenios de Coordinación Fiscal y de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal, en virtud de que la coordinación y colaboración operarían por ministerio de Ley;

VII. Excluir al Distrito Federal de las participaciones exclusivas para los municipios;

VIII. Impedir que con el aumento a los ingresos fiscales de las entidades federativas y municipios se debilite a la Federación a grado tal que se ponga en riesgo el debido cumplimiento de sus funciones constitucionales;

IX. Lograr un Federalismo Cooperativo que no signifique el avasallamiento de las entidades federativas y municipios por la Federación;

X. Limitar los poderes del Presidente de la República y de la Federación misma y fortalecer la autonomía estatal y municipal y promover un desarrollo regional más equilibrado;

XI. Impedir que el fortalecimiento de las municipalidades ocurra en detrimento de los Estados;

XII. Impedir que las entidades federativas se retiren voluntariamente del Sistema; y

XIII. Una mayor claridad en los poderes fiscales de cada orden de gobierno, evitando con ello interpretaciones contrarias a lo dispuesto por el constituyente.

De igual manera, deberían observarse los siguientes principios:

I. Conservar el equilibrio de las finanzas públicas;

II. Evitar la imposición en cascada; y

III. Evitar impuestos a las ventas demasiado gravosos.

Por su parte, la Federación debería observar lo siguiente:

I. La derogación de algunos tributos federales que invaden la esfera de competencia de las entidades federativas;

II. El pago de tributos locales por los organismos y dependencias de la administración pública federal; y

III. Estudiar la posibilidad de liberar algunas fuentes tributarias para las entidades federativas y municipios, particularmente en materia de propiedad inmobiliaria, contribuciones de uso y derechos, y aquellos que se enmarcan en el lugar de residencia del contribuyente, impuestos especiales al pecado (cigarros y alcohol) y a los males (contaminación).

Así mismo, deberán considerarse las siguientes modificaciones en el ámbito estatal y, en su caso, del Distrito Federal:

I. Establecer leyes de coordinación estatales en un plazo determinado; y

II. La actualización de tarifas públicas.

Para tal efecto, proponemos la suscripción de un gran Acuerdo Nacional Fiscal que señale los compromisos concretos de cada uno de los tres ámbitos de gobierno.

FUENTES DE CONSULTA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

ACOSTA Romero, Miguel. Las Mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes. Ensayo de Derecho Constitucional comparado. México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1993.

Actas Constitucionales Mexicanas (1821 - 1824), México, 2ª. Edición, Serie A., Textos y Estudios Legislativos, UNAM, 1980-1981, T. 9, Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana.

AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de Federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo Federal. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

ARELLANO Cadena, Rogelio. Et Al. Federalismo Fiscal. Retos y Propuestas. México, Fundación Mexicana Cambio XXI: Luis Donald Colosio, A.C., 1994.

-Compilador. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal. México, Fondo de Cultura Económica – Gobierno del Estado de Puebla. El Trimestre Económico, Lecturas, No. 83, 1996.

BOWIE, Robert y **FIEDRICH**, Carl. Estudios sobre Federalismo. Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1957.

BUCHANAN, James M. y **BRENNAN**, Geoffrey, El Poder Fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal, España, Unión Editorial, 1980.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano., México, 4a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., 1982.

CARMAGNANI, Marcello., (Coordinador) Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Estudios, FCE-El Colegio de México, 1996.

CARPIZO Mc Gregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917., 10ª Ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1997.

CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. 3ª Ed., México, Oxford University Press Harla México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1997.

CASTILLO Carrasco, Salvador, Propuesta de distribución de la soberanía tributaria entre Federación, Estados y Municipios Mexicanos. México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1995.

Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1998. México, Presidencia de la República, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 5ª Ed., México, Procuraduría General de la República-UNAM, 1994.

Comité Organizador. **Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo**. 29, 30 y 31 de Marzo de 1995, México, Guadalajara, Jalisco, Memoria, 1995.

CROZIER, Michel. Como Reformar al Estado. Tres Países, tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

CHAPOY Bonifáz, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación., México, Universidad Nacional Autónoma

de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales 140, 1992.

- Coordinadora. Derecho Financiero. Panorama del Derecho mexicano, México, Mc Graw Hill. Serie Jurídica, 1997.

DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política. México, Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, Editorial Jus, México, 1946.

DE LA CRUZ Robles, José Alfredo. Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales. México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XIV, 1990.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 16a. Ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1990.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, 4ª Ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1994.

DÍAZ Cayeros, Alberto. Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México. Fundación Fiedrich Naumann. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1995.

DÍAZ-MONASTERIO Guren, Felix de y DEL ARCO Ruete, Luis, La Distribución de las Fuentes de Ingresos Impositivos en una Hacienda Federal, 2a. Ed., España, Instituto de Estudios Fiscales, 1978.

ELLIOTT, D. W., Introduction to Public Law. Sourcebook. 3a. Ed., Canadá, Captus Press, Inc., 1993.

FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, México, Editorial Porrúa, S.A., 2ª Ed., 1986.

-El Federalismo Mexicano., 2a. Ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública.

- El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal. 2ª Ed., México. Editorial Porrúa, S.A., 1998.

FLORES Zavala, Ernesto. Las Finanzas Públicas Mexicanas. 7a. Ed., México, Editorial Porrúa, S. A..

GAMAS Torruco, José. El Federalismo Mexicano. México, SEP Setentas. "Secretaría de Educación Pública, 1975.

GARCÍA Belsunce, Horacio. La Interpretación de la Ley Tributaria. Argentina, Buenos Aires, 1959.

GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado., 7ª. Edición, España, Rev. de Occidente, Manuales, 1964.

GIL Valdivia, Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

GIULIANI Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero, Argentina, Tomos I y II, Depalma, Buenos Aires, 1970.

GONZALEZ Encinas, José Juan. "El Estado Federal Asimétrico y el Estado.", El estado de las Autonomías. Antoni Monreal. (Editor), España, Editorial Tecnos, 1991.

GUERRERO Lara, Ezequiel y **GUADARRAMA** López, Enrique. La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982), México, UNAM, 1984.

GUTIERREZ, Teresa y **VEREA**, Mónica (Coordinadoras) Canadá en Transición., México, UNAM, Centro de Estudios sobre América del Norte, 1994.

HAMILTON Alexander. Et. Al. El Federalista. México, Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Política y Derecho, 1998.

HERNÁNDEZ Chávez, Alicia, (Coordinadora) ¿Hacia un Auténtico Federalismo?, México, FCE-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, 1996.

Iniciativa de Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. México, Presidencia de la República, 10 de noviembre de 1997.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría. 2a. Ed., México, 1996.

JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Argentina, Editorial Albatros, 1960.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado., México, Editora Nacional, 1959.

LOPEZ Díaz, Antonio y **GARCIA** Novoa, César. Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, Brasil, 1990.

LUCAS Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político. España, Editorial Tecnos, Madrid, Tomo I, 1976.

MANCILLA Guzmán, Sergio, Et. Al. (Coordinadores) El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, México, UAEM-Gobierno del Estado de México, 1996.

MARICHAL, Carlos. "La Hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la República restaurada, 1824-1870.", en El Primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México. 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México. México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, 1990.

MARTINEZ Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. 2ª. Ed., México, Libros de texto INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

MEDINA Aguiar, José Luis. El Federalismo mexicano. Elementos para su Estudio y Análisis. México, Centro de Informática Legislatura del Senado de la República (CILSEN), LVI Legislaturas, 1995.

MONREAL, Antoni. (Editor) El estado de las Autonomías. España, Editorial Tecnos, 1991.

MUSGRAVE, Richard y **MUSGRAVE**, Peggy. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. España, 5ª Ed., Mc Graw Hill, 1989

ORTIZ Ruíz, Miguel. Evolución del sistema de Participaciones 1980-1997. México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1998.

PÉREZ Serrano, Nicolás. Tres lecciones sobre la Ley Fundamental de Bonn. España, Escuela Social de Madrid, 1951.

Presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 ante la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, México, Guillermo Ortíz, 1997.

Proyecto de Decreto del presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, México, Presidencia de la República, 1997.

QUIROGA Lavié, Humberto. Derecho Constitucional Latinoamericano. México, UNAM, 1991.

RAMÍREZ López, Jesús Alberto. Et. Al. El Federalismo Mexicano. Elementos para su Estudio y Análisis. México, Centro de informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República, 1995.

RAYNAUD, André. "Political power and competition", en Federalism in Peril. Will Canada survive?, Editada por A. R. Riggs y Tom Velk., The Fraser Institute, Canadá, 1992.

RETKIMAN K., Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas, México, UNAM, Tomo II, 1987.

REYES Altamirano, Rigoberto. Diccionario de Términos Fiscales. 2ª. Ed., México, Tax Editores, 1998.

REZENDEZ Muñoz, Eduardo. Política e Impuestos. Visión Histórica, México, Miguel Angel Porrúa, S.A., 1989.

RUÍZ Robledo, Agustín. Bibliografía de Derecho Constitucional Canadiense. Centro de Estudios Canadienses en la Universidad de La Laguna, España, 1993.

SANCHEZ González, Santiago y **MELLADO** Prado, Pilar. Sistemas Políticos Actuales. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., España, 1992.

SANCHEZ León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 9ª. Ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1994.

SANCHEZ Zaragoza, Luis Alberto. Las Actividades Empresariales en el Régimen General de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Personas Físicas y Personas Morales). Mexico, Indetec, 1998.

SAUCEDO Sánchez, José Alberto. Hacia el Federalismo Fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

SAWER, Geoffrey: Modern Federalism, C.A. Watts & Co., Ltd., Reino Unido, 1969.

SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. México, 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

SEMPERE, Jaime y **SOBARZO**, Horacio. La Descentralización Fiscal en México: Algunas propuestas, México, en Documento de Trabajo No. IX-1994, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, 1994.

SHAH, Anwar., The Fiscal Federalism in Brazil. The World Bank. Washington, D.C.

SMITH, Jennifer. "Canadian confederation and the influence of american federalism", en Canadian and American Constitution in comparative perspective, editada por Marian C. Mc Kenna, Canadá, University of Calgary Press, 1993.

SWARTZ, Thomas y **PECK**, John. (Editores) The Changing Face of Fiscal Federalism. E.U.A.

TANZI, Vito. Fiscal Federalism and Decentralization: A review of some efficiency and Macroeconomic aspects. E.U.A., The World Bank, 1995.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 15ª. Ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1977.

-- Leyes Fundamentales de México 1808 - 1995, 19a. Ed., México, Editorial Porrúa, S. A. de C.V., 1995

TENNENBAUM, Bárbara. México en la época de los agiotistas 1821-1857, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

TOINET, Marie-France. El Sistema Político de los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, p. 1994.

VALLARTA, Ignacio Luis. Obras Completas, México, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 6 tomos, 1984.

WEBBER, Jeremy. Reimagining Canadá. Language, culture, community, and the Canadian Constitution. Canadá, Mc Gill Queen's University Press, 1994.

WIENGAST, Barry. El Papel Económico de las Instituciones Políticas. Estados Unidos de América, Universidad de Stanford, 1992.

YÁÑEZ Ruiz, Manuel, El Problema Fiscal en las diferentes etapas de nuestra organización política., México, T. IV, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1959.

YEBRA Martul-Ortega, Perfecto. El Poder Financiero. Equilibrio entre los Poderes Financieros. España, Editoriales de Derecho Unidas, 1977.

The Federal Constitution of the Swiss Confederation (Unofficial translation), Constitutions of the World, BLAUNSTEIN, Albert P. y GISBERT, H., Editores. Oceana Publications, Inc., Estados Unidos de América, 1990.

Tratado de la Unión Europea. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

AGHÓN, Gabriel y **CASAS**, Carlos. "Descentralización Fiscal en América Latina", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Políticas, Año 15, No. 48, Oct-Dic de 1994.

-- "Principios Económicos que sustentan la Descentralización", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 18, No. 57, Enero- Marzo de 1997.

ARELLANO Cadena, Rogelio., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo., México, Banobras, Año 8, núm. 48, marzo-abril de 1995.

-- Ponencia pronunciada en el "Foro Nacional sobre Federalismo", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, No. 52, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1995.

ARIAS Marín, Alan. "Para una nueva mecánica del Federalismo", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, Órgano Académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. Instituto Nacional de Administración Pública. "Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional", 1996, Número 53.

ASCENCIO, Miguel Ángel, "Descentralización y participación en Argentina", en Administración Pública y Desarrollo Regional, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 1991.

Avances y Perspectivas hacia un Nuevo Federalismo. México, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reunión de Trabajo. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997.

BARRIO Terrazas, Francisco, "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo, México, Banobras, Año 8, núm. 48, marzo-abril de 1995.

BARTLETT Díaz, Manuel., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo, México, Banobras, Año 8, núm. 48, marzo-abril de 1995.

BERISTAIN Iturbide, Javier., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo, México, Banobras, Año 8, núm. 48, marzo-abril de 1995.

BOSCAN De Ruesta, Isabel y **URDANETA** Trocoris, Gustavo., El federalismo venezolano y el reciente proceso de descentralización territorial, en Administración Pública y Desarrollo Regional, MAP-INAP, España, 1990.

BRAGULAT Cavallero, Jorge Ricardo. "Coordinación por el sistema de Coparticipación de la Hacienda Municipal con los diferentes niveles de gobierno en la República Argentina", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas., año 15, Octubre-diciembre de 1994.

CARPISO, Jorge., "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México", en Trimestre Fiscal, México, Año 1, Abril-Junio de 1978, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

1995
Desarrollo

COLMENARES Páramo, David R., "Propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación fiscal", en Crónica Legislativa, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 3, Junio-Julio, 1995.

CHAPOY Bonifáz, Dolores Beatriz., "Restricciones a las facultades impositivas del Estado. La garantía que falta en la Constitución", en Anuario Jurídico, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. XVII, 1990.

DAFFLON, Bernard. "Compensación Intergubernamental en Suiza", en Trimestre Fiscal, México, año 18, No. 57, Enero-marzo de 1997.

DONOSO, Dante, "Federalismo Fiscal en Argentina", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 15, No. 46, abril-junio.

Encarta 96 Encyclopedia, E.U.A., 1996, Microsoft, Inc., Disco Compacto.

FLORES Hernández, José Luis, "Renovar el Federalismo Fiscal en México", en Crónica Legislativa, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 4, Agosto-Septiembre, 1995.

GARCIA Villa, Juan Antonio. "Federalismo Fiscal, Exigencia Inaplazable", en Crónica Legislativa, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 3, Junio-Julio, 1995.

GIL Valdivia, Gerardo. "Federalismo Fiscal", en Diccionario Jurídico Mexicano, 2a. Ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.

GIMÉNEZ Montero, Antonio. "Realidad Fiscal, Participaciones y Transformación de Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Suiza", en Trimestre Fiscal, Año 18, No. 58, Abril-Junio de 1997, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

MC LURE, Charles Jr. "El desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios: un punto de vista Norteamericano", en Trimestre Fiscal, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 16, No. 50, 1995.

MENSING, Friedhelm y **NAGELSCHMITZ**, Helmut. "El Autogobierno Municipal en la República Federal de Alemania", en Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 53, México, 1996.

MONTERO Domínguez, Salvador. "El federalismo en Venezuela", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, Órgano Académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. Instituto Nacional de Administración Pública. "Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional", Numero 53.

MOYA Palencia, Mario. "Federalismo y Descentralización Administrativo", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bélgica, Vol. XL, 1974, No. 1.

MOYADO Estrada, Francisco. "Evolución del régimen federal y función de los gobiernos locales en Argentina", en Los gobiernos locales en la Perspectiva Internacional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal., México, Número 53, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, Instituto Nacional de Administración Pública.

NUÑO Sepúlveda, José Angel. "Apuntes sobre la distribución actual de competencias fiscales en México", en Revista INDETEC, México, No. 95, Julio-Agosto, 1995.

PEÑUELAS y Reixach, Lluís. "Federalismo y poder financiero en los Estados Unidos de Norteamérica", en Trimestre Fiscal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, Año 16, No. 50, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996. Ministerio de Economía y Hacienda. España, Instituto de Estudios Fiscales.

"Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000". México, Secretaría de Gobernación., Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997.

REYES HERÓLES G. G., Jesús., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo., México, Banobras, Año 8, núm. 48, Marzo-Abril de 1995.

RIZZO García, Sócrates., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo.México, Banobras, Año 8, núm. 48, Marzo-Abril de 1995.

ROCHA Mendoza, Ricardo. "Federalismo Fiscal Comparado: Canadá, Estados Unidos, Suiza y Australia." Revista INDETEC. México, 2a. Época, Año 13, N° 64, Marzo -Abril, 1990.

RUÍZ Robledo, Agustín. "El Federalismo Canadiense y su intento de transformación", en Trimestre Fiscal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Año 16, No. 50, Abril-Junio de 1995.

RUÍZ, Tomás, citado por Flores, Gerardo, en "Federalismo Fiscal, decisivo para uniformar el crecimiento", en el Periódico El Financiero, México, 22 de febrero de 1997.

SALES Gutiérrez, Carlos., "Foro Nacional sobre Federalismo", en Federalismo y Desarrollo. México, Banobras, Año 8, núm. 48, Marzo-Abril de 1995.

SALINAS Sánchez, Javier. "Federalismo fiscal español", en Trimestre Fiscal, México, Año 15, No. 46, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Abril a Junio de 1994.

SÁNCHEZ Gochicoa, Antonio. "PAN: ¿Federalismo o voluntarismo?", en Periódico Reforma, México, Sección Enfoque, 29 de septiembre de 1996.

SKERTCHLY, Alan y **HERRERA** M. Alejandro. "Una revisión del Federalismo en Canadá: Pasado y presente", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1996, No. 53.

URZUA, Carlos M., "Notas sobre el Federalismo Hacendario", en Crónica Legislativa, México, Nueva Epoca, Año IV, No. 4, Agosto-Septiembre, 1995.

DOCUMENTOS INÉDITOS

BERAMENDI Antequera, Alberto. "El Sistema Federal en Argentina". Ponencia presentada en el Diplomado "Federalismo Comparado en América", organizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1996.

BOADWAY, R. "The Reform of Fiscal Federal State Transfers in Mexico". Universidad de Queens, Ontario, Canadá.

-- "Fiscal Federalism in Developing Transition Economics: some lessons from industrialized countries". Trabajo presentado en el Seminario "Federalismo Fiscal. Experiencias internacionales y perspectivas en México", Universidad de las Américas - Puebla, 15-16 de agosto de 1994.

COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES, "Federalismo Fiscal y Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, 1994.

CUEVAS Figueroa, Pedro. Instituto Interamericano para la Armonización Tributaria, A.C., 1996.

DIAZ y Díaz, Martín. "México en la vía del Federalismo Cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencia, 1996.

FAYA Viesca, Jacinto. Hacia un Nuevo Federalismo en México. Ponencia presentada en el Diplomado "Federalismo Comparado en América", organizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1996.

FLORES Solano, Jorge. "Sistema Tributario para el Nuevo Federalismo", ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997.

GONZÁLEZ Velázquez, Raúl. "La creación del Impuesto Local por ganancia por enajenación de inmuebles y la derogación de las disposiciones contenidas en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto de la Ley del Impuesto sobre la Renta", ponencia presentada el día 9 de octubre de 1997 en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica.

HERRERA, M. "Mecanismos Alternativos de Financiamiento Autónomo de los Gobiernos Locales". Fundación Cambio XXI: Luis Donaldo Colosio.

MORA Beltrán, Jorge Armando. "Propuestas para Reformar el Sistema Fiscal Federal mexicano". Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997.

MORALES Hernández, José Ramón. "Nuevo Federalismo fiscal, diagnóstico y Postulaciones.", Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997.

NERI Castrejón, Marisol. "La Coordinación Fiscal en México." Ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997.

ROMERO Alemán, Gonzalo. "Inconstitucionalidad de la Federación para gravar la materia inmobiliaria" ponencia presentada en la 1ª Convención Nacional Fiscal Académica el 9 de octubre de 1997.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Conclusiones de los Eventos. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Gobierno.

Primer Foro Regional sobre las relaciones económicas entre la Federación, los Estados, los municipios y el distrito Federal, 24 y 25 de marzo de 1995,

Monterrey, Nuevo León. Senado de la República. LVI Legislatura. Documento Ejecutivo.

INDICE

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO. FEDERALISMO Y COORDINACIÓN FISCAL.	
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I: FEDERALISMO, PODER FINANCIERO Y FEDERALISMO FISCAL.	
1. El Federalismo	2
2. Los Estados Federales frente a los Estados Unitarios	6
3. Los Estados Federales por su origen	10
4. El Federalismo como modelo	13
5. La Distribución de Competencias en un Estado Federal	20
5.1 Los Poderes Expresos	22
5.2 Los Poderes Implícitos	24
5.3 Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	26
6. El Poder Financiero y el Federalismo Fiscal	30
6.1 Los Conceptos de Poder Financiero y de Federalismo Fiscal ...	30
6.2 El Poder Tributario en los Estados Federales.....	32
6.3 La distribución de competencias tributarias en un Estado Federal.....	33
6.4 La distribución de competencias de gasto en un Estado Federal	39
6.4.1 Estabilización Macroeconómica.....	39
6.4.2 Redistribución del Ingreso.....	40
6.4.3 Provisión de bienes y servicios públicos	40
6.5 Las relaciones Jurídico-Financieras en un Estado Federal	41
7. La expansión del poder de la Federación.....	46
Resumen.....	51

CAPITULO II: EL FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS ANGLOSAJONES

1. El Federalismo Fiscal en Australia.	
1.1 Antecedentes	57
1.2 Los Poderes Expresos	62
1.2.1 Del Commonwealth	62
1.2.2 Limitaciones al Poder Tributario del Commonwealth..	63
1.2.3 De los Estados	64
1.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados	65
1.2.5 De las Municipalidades	66
1.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	67
1.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	68
2. El Federalismo Fiscal en Canadá.	
2.1 Antecedentes	73
2.2 Los Poderes Expresos.....	84
2.2.1 Del Dominio	86
2.2.2 Limitaciones al Poder Tributario del Dominio.....	88
2.2.3 De las Provincias.....	89
2.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de las Provincias.....	92
2.2.5 De las Municipalidades	94
2.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.....	96
2.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	100

3. El Federalismo Fiscal en los Estados Unidos de América.	
3.1 Antecedentes	108
3.2 Los Poderes Expresos	115
3.2.1 De la Federación	116
3.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.....	119
3.2.3 De los Estados	120
3.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.....	122
3.2.5 De las Municipalidades	123
3.3 Los Poderes Implícitos	125
3.4 Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.....	126
3.5 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	128
Resumen	136

CAPITULO III: EL FEDERALISMO FISCAL EN EUROPA.

1. El Federalismo Fiscal en Alemania.	
1.1 Antecedentes	145
1.2 Los Poderes Expresos	151
1.2.1 De la Federación	152
1.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.....	153
1.2.3 De los Länder	153
1.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Länder.....	154
1.2.5 De las Municipalidades.....	155
1.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	156
1.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	159

2. El Federalismo Fiscal en España.	
2.1 Antecedentes	164
2.2 Los Poderes Expresos	169
2.2.1 Del Estado Nacional	170
2.2.2 Limitaciones al Poder Tributario del Estado Nacional.....	172
2.2.3 De las Comunidades Autónomas	172
2.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de las Comunidades Autónomas.....	174
2.2.5 De las Provincias.....	175
2.2.6 De las Municipalidades.....	176
2.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio.....	177
2.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	180
3. El Federalismo Fiscal en Suiza.	
3.1 Antecedentes	182
3.2 Los Poderes Expresos	186
3.2.1 De la Confederación	187
3.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Confederación.....	189
3.2.3 De los Cantones.....	190
3.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Cantones.....	191
3.2.5 De las Municipalidades	192
3.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	193
3.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	196
APENDICE: La Unión Europea	200
Resumen	211

CAPÍTULO IV: EL FEDERALISMO FISCAL EN AMÉRICA LATINA.

1. El Federalismo Fiscal en Argentina.	
1.1 Antecedentes.....	221
1.2 Los Poderes Expresos	230
1.2.1 De la Nación	230
1.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Nación	233
1.2.3 De las Provincias	233
1.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de las Provincias	234
1.2.5 De los Municipios	236
1.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	237
1.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	239
2. El Federalismo Fiscal en Brasil.	
2.1 Antecedentes	242
2.2 Los Poderes Expresos	248
2.2.1 De la Federación	248
2.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación.....	250
2.2.3 De los Estados	250
2.2.4 Limitaciones al Poder Tributario de los Estados	252
2.2.5 De las Municipalidades	252
2.3 Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	253
2.4 Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	256
3. El Federalismo Fiscal en Venezuela.	
3.1 Antecedentes	264
3.2 Los Poderes Expresos	268
3.2.1 De la Federación	268
3.2.2 Limitaciones al Poder Tributario de la Federación	269
3.2.3 De los Estados	269

3.2.4	Limitaciones al Poder Tributario de los Estados.....	271
3.2.5	De las Municipalidades	271
3.3	Los Poderes Implícitos, Concurrentes, Coincidentes y de Auxilio	274
3.4	Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	279
	Resumen	284

CAPÍTULO V: EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

1.	Antecedentes	292
1.1	La Constitución Española de Cádiz	292
1.2	La Constitución de Apatzingán	294
1.3	La Constitución de 1824	296
1.4	Las Siete Leyes (1836)	303
1.5	Las Bases Orgánicas de 1843	307
1.6	La Constitución de 1857	315
1.7	La Constitución de 1917	326
1.7.1	La Primera Convención Nacional Fiscal	330
1.7.2	La Segunda Convención Nacional Fiscal	334
1.7.3	La Tercera Convención Nacional Fiscal	337
1.7.4	Reformas a la Constitución de 1917 en materia Fiscal ...	343
2.	Los Poderes Expresos	344
2.1	De la Federación	344
2.2	Limitaciones al Poder Tributario de la Federación	352
2.3	De los Estados	354
2.4	Limitaciones al Poder Tributario de los Estados	360
2.5	De los Municipios	362
3.	Los Poderes Implícitos	377
4.	Los Poderes Concurrentes, Coincidentes, Coexistentes y de Auxilio	379
5.	Las Relaciones Jurídico-Financieras.....	385
5.1	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	385

5.1.1	Objetivos	390
5.1.2	Materia de Coordinación	391
	A. En el Impuesto al Valor Agregado	392
	B. En el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.....	393
	C. En Derechos.....	394
5.1.3	El Sistema de Participaciones Federales.	395
5.1.4	La Adhesión al Sistema.....	401
5.1.5	Las Reservas	402
5.1.6	Los Órganos de la Coordinación Fiscal	404
5.2	El Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	407
5.3	La Reforma Fiscal para 1996	409
5.4	La Reforma Fiscal para 1998	412
5.5	La Reforma fiscal para 1999	425
5.6	La Ley Bartlett	432
	Resumen.....	451

CAPÍTULO VI: EL DEBATE SOBRE EL NUEVO FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO.

1.	Antecedentes Recientes	463
2.	Crítica al Sistema Fiscal Federal Mexicano	477
	2.1 Crítica General	478
	2.2 Críticas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	480
	2.2.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca desequilibrio fiscal.....	480
	2.2.2 El reparto del Fondo General de Participaciones es inequitativo	488
	2.2.3 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no opera adecuadamente en razón de estar controlado por el Poder Ejecutivo Federal.....	490

2.2.4	El Estancamiento de las Participaciones Federales	491
2.2.5	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha hecho a las Entidades Federativas y Municipios dependientes económicamente de la Federación	493
2.2.6	El Nuevo Federalismo Fiscal atenta contra la Armonización Fiscal	495
2.2.7	Los Convenios en materia de Coordinación fiscal son inconstitucionales	497
2.3	Crítica al Sistema de Distribución de Competencias Fiscales....	498
2.3.1	El Sistema de Distribución de Competencias Fiscales es Antifederalista	498
2.3.2	El Impuesto sobre la Renta por la Enajenación de Inmuebles es Inconstitucional	499
2.4	Crítica a los Sistemas de Transferencias Federales y al Ejercicio del Gasto Público Federal.....	500
2.4.1	El Sistema de Transferencias Federales es poco transparente	500
2.4.2	La Descentralización del Gasto Público Federal es un proceso demasiado lento	502
2.5	Crítica a los Sistemas Fiscales Locales	504
2.6	En la Constitución Federal coexisten indebidamente el Federalismo Dual y el Federalismo Cooperativo	505
3.	Propuestas para reformar al Sistema Fiscal Federal Mexicano.	
3.1	Recomendaciones Generales	506
3.2	Propuestas para Reformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	508
3.2.1	Reestructuración de los Fondos	508
3.2.2	Creación de Nuevos Fondos	510
3.2.3	Aumento a los Porcentajes de los Fondos	512
3.2.4	Aumento a los porcentajes de la Recaudación Federal	

Participable	513
3.2.5 Cambiar la Fórmula de Participaciones	514
3.2.6 Transformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria	516
3.2.7 Modificaciones a los Convenios de Coordinación Fiscal..	518
3.2.8 Una Coordinación entre Dos Niveles de Gobierno	519
3.2.9 Exclusión del Distrito Federal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	520
3.2.10 Establecimiento de Sistemas Locales de Coordinación Hacendaria	520
3.2.11 Creación de un Organismo Autónomo responsable de la Coordinación Fiscal	521
3.2.12 Establecer un Sistema Único de Administración Tributaria para los Tres Niveles de Gobierno	522
3.2.13 Liberar Fuentes Tributarias para las Entidades Federativas y Municipios	523
3.3 Propuestas para reformar al Sistema de Distribución de Competencias Fiscales.....	525
3.3.1 Transferencia de Contribuciones Federales hacia las Entidades Federativas y Municipios	525
3.3.2 Un Nuevo Esquema de Distribución de Competencias Fiscales	527
3.3.3 Establecimiento de un Sistema de Tributos Compartidos	531
3.4 Fortalecimiento de la Poder Tributaria de las Entidades Federativas	534
3.5 Sistema de Transferencias Federales y Ejercicio del Gasto Público Federal.....	539
3.5.1 Sistema de Transferencias Federales	539
3.5.2 Descentralización del Ejercicio del Gasto Público Federal	541
Resumen	546

CONCLUSIONES	549
FUENTES DE CONSULTA	572