

LAS JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

JOSÉ SILVA

EL objeto de este escrito es el de examinar el problema de las jurisdicciones fiscales concurrentes en la República federal mexicana, considerando particularmente la obra que en ese dominio se ha desarrollado en los últimos quince años.

La primera Convención nacional fiscal.

La organización fiscal en México comprende dos grupos de impuestos y derechos: los que impone el Gobierno Federal y los que imponen los varios Estados y los Municipios que constituyen la Federación.

Es interesante recordar que la creación del Estado federal (año de 1824)—así como pasó con la República de Brasil¹—constituye un ejemplo muy característico, pues se debió a una transformación directa del Estado ya existente en forma unitaria, que reconoció voluntariamente cierta autonomía a las varias regiones o provincias que lo formaban.²

Durante largos decenios los pocos técnicos que se ocupaban en materia fiscal habían hecho observar muchas contradicciones, incongruencias y contraposiciones peligrosas y

¹ Le Fur: L'état fédéral et la confédération d'états. Pag. 560.

² La República mexicana está formada por 28 Estados, un Distrito federal y tres Territorios. El art. 43 de la Constitución vigente menciona como partes integrantes de la Federación a los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal. Los Territorios son en la actualidad los del Norte y Sur de la Baja California y el de Quintana Roo.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

habían sugerido modificar los sistemas en vigor para dar, hasta donde fuera posible, una organización con carácter unívoco ya sea a la Ley federal de ingresos, ya sea a los planes de arbitrio locales.

Es verdad que en el año de 1883 y en 1891 se convocaron dos conferencias de los representantes de los Estados con el fin de abolir las alcabalas y dar cierta unidad a la legislación fiscal, pero hasta el año de 1925 todo fué inútil y en la gestión financiera de los Estados y de la Federación se perpetuaron las interferencias, los contrastes y algunas veces hasta los abiertos conflictos.

En el año de 1925 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público invitó directamente a todos los Estados para que enviaran sus delegados a la que se llamó “Primera Convención nacional fiscal”.

Como la necesidad de esta se sentía desde hacía ya mucho tiempo, los Estados respondieron con interés al llamado y desde el 10 de agosto de 1925 hasta el 22 del mismo mes se efectuaron las sesiones de la Convención Fiscal, con el concurso de los representantes de todas las entidades federativas.

Es interesante reproducir aquí unas partes de la convocatoria que se dirigió en aquella ocasión a los Gobernadores de los Estados y que parecen indicar exactamente las mayores deficiencias que se observaban hasta aquel entonces en la organización fiscal doble.

“Inconvenientes son producidos por la falta de un criterio técnico en la legislación fiscal, por la complejidad de las leyes de impuestos, por la inestabilidad y la multiplicidad de gravámenes que recaen sobre unas cuantas fuentes de riqueza.

“Sin considerar las diferencias de cuota, de reglamentación, de plazos y épocas de pago, y sin considerar tampoco los impuestos municipales, existen en la República más de cien impuestos diferentes. Cada Estado establece su propio

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sistema de tributación, el Gobierno Federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los Estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando, a título de impuesto de compraventa, *verbi gratia*, verdaderos derechos locales de importación a fin de sostener los impuestos interiores de producción que indebidamente establecen, el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas.

“Como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes. No hay, en suma, ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hace crecer también la carga improductiva para el Fisco; la multiplicidad e inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicación constante de los gravámenes, la complejidad de disposiciones y de oficinas y autoridades, introducen la anarquía fiscal, rompen la unidad económica en la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico y de bienestar.

“Si a estas consideraciones se agregan las innumerables corruptelas, muchas de ellas consagradas por las mismas leyes, de más de treinta administraciones fiscales distintas, complicadas, costosas, lentas, ineficaces cuando no inmORALES; si se añaden los múltiples procedimientos, que nacidos

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

de la complicación misma del régimen fiscal, se ponen en juego para burlar la acción del Fisco, haciendo recaer el peso del impuesto sobre unos cuantos; si, por último, se considera la situación económica interior e internacional de México, resulta patente la necesidad de acudir con urgencia a estudiar técnicamente nuestro sistema de tributación, a precisar sus más graves defectos y a corregirlos con decisión, sin vacilar por consideraciones ocasionales y secundarias ante la magnitud de nuestro problema económico.

“Es indispensable, por lo tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes. Es necesario, por último, proveer a la creación de un órgano permanente, que se ocupe de estudiar las necesidades y las circunstancias siempre cambiantes de la economía nacional, y de proponer las medidas que deban adoptarse en materia fiscal en la República toda, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se establezca. Para realizar este propósito se hace necesaria la reunión de una convención en la que estén debidamente representados todos los Estados”.

En esta Convención de 1925 hubo discusiones muy largas que llegaron algunas veces a ser casi violentas; el dictamen que rindió una comisión especial nombrada para estudiar el problema de la concurrencia y de las reformas constitucionales, no fué aprobado completamente por la Convención, pero quedaron aceptadas las importantes conclusiones siguientes: “Se recomienda la adición del art. 131 de la Constitución general de la República en los siguientes términos: Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se

EL TRIMESTRE ECONOMICO

reunirá en la capital de la República una convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta convención se ocupará de proponer los impuestos que deban causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales. *omissis*.

Se recomienda la adición de la fracción III del art. 117 de la Constitución general en los siguientes términos:

“El gobierno federal, sin embargo, proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio, para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación que dichas entidades tengan en los impuestos federales.

Se recomienda al Ejecutivo Federal que organice un Cuerpo Consultivo Fiscal que se encargue de:

a) Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en esta Convención nacional fiscal, sugiriendo a los Gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta Primera Convención, que deberá servir de base a nuevas Convenciones.

b) Estudiar el curso de la aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes.

c) Preparar los trabajos de las futuras convenciones.

d) Investigar nuestros recursos naturales o inexplorados, con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de lo que aumenta la riqueza pública.

La distribución de los impuestos cuya existencia ha acordado la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos:

a) es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

b) es facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales.

c) es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán, además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale, uniformemente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad. El cobro de la parte que en el producto de estos impuestos corresponda a las autoridades locales, se hará por dichas autoridades con separación de las autoridades federales, mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refiere la segunda proposición, y de manera que el pago no se repite hecho, mientras en el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas.

d) el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un tanto por ciento uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto. Para el cobro de este impuesto se hará uso de las estampillas, en los términos de la fracción anterior.

e) la uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convenciones también especiales, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados, y que se reunirán a petición de cualquiera de los mismos interesados.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

f) cuando un impuesto especial deba ser establecido por la Federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confiada a juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación.

g) en los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas.

h) se recomienda al Gobierno federal que amplíe la Ley del impuesto sobre la renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para substituir el gravamen que pesa sobre el capital invertido en construcciones y mejoras.

i) debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de "propiedad edificada".

La Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones de Estados o en atención de servicios exclusivamente locales.

Los ingresos municipales deberán destinarse exclusivamente al servicio de la Municipalidad".

Como se ve por el texto mismo de las conclusiones aprobadas por la Primera Convención, algunas de ellas concernían a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo tanto era necesario que el Congreso de la Unión aprobara un proyecto de adición y reformas constitucionales para delimitar los campos de imposición del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, y dar vida a un nuevo régimen impositivo.

Brevemente recuerdo cual es la situación mexicana respecto al Derecho Financiero Constitucional.

Ya la Constitución de 1812 había reconocido a las Cortes la facultad y el deber de fijar y distribuir los impuestos. Pero más tarde, en 1836, 1843 y 1856, las nuevas disposiciones legislativas dieron la facultad de establecer los impuestos para los Estados y los Municipios a las Asambleas

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

departamentales, con la sola condición de someter su aprobación al Congreso General.

La Constitución de 1857, aun cuando reconociera a los Gobiernos de los Estados autonomía para sus impuestos, prohibió que se mantuvieran o fijaran derechos de tonelaje o de puerto y contribuciones o derechos sobre las importaciones o las exportaciones. La Constitución actual de 1917 contiene algunos artículos que se ocupan en forma positiva o en forma negativa en los problemas estudiados por la Primera Convención Nacional Fiscal.³

³ Son estos:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados... *omissis*.

Nº 4 Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél" *omissis*.

Art. 117. Los Estados no pueden en ningún caso... *omissis*.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, 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. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras Naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Art. 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En conformidad con las disposiciones constitucionales (art. 135) y con las conclusiones aprobadas en la Convención fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito público envió a fin de 1926 al Congreso de la Unión una iniciativa motivada para esa reforma constitucional.

La segunda Convención nacional fiscal.

Los años pasaron y el Congreso de la Unión a principios de 1932 todavía no había tomado en consideración, probablemente por razones de mezquina política, la Iniciativa de que se habló.

Entonces la Secretaría de Hacienda pensó convocar otra Convención nacional fiscal para completar las conclusiones de la Primera y para llamar una vez más la atención del país sobre esos importantes problemas.

Esta segunda convención pudo empezar sus trabajos el 20 de febrero de 1933.

De las varias conclusiones que se tomaron en esta Asamblea tienen mucha importancia las que conciernen a la concurrencia del impuesto y a la organización de una Comisión Permanente formada por representantes de la Secretaría de Hacienda y de los Estados, del Distrito federal y de los Territorios.

Unión: 1) Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. *Omissis.*

Art. 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 o Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del art. 117.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

Sobre el problema de la concurrencia y de la delimitación impositiva, se estableció dar vida a la Convención nacional fiscal como un organismo de coordinación y consulta obligatoria en la materia, tanto para la Federación como para los Estados.

Se reconoció como principio fundamental la necesidad de que no se agravara con dos o más impuestos, tasas o derechos ninguna fuente de riqueza, actividad o contrato.

Sobre este punto se fijó en principio que la determinación administrativa o recaudación de cada impuesto debería encomendarse a la autoridad a quien corresponda el aprovechamiento del gravamen, estableciendo que cuando haya necesidad de dar a dos entidades impositivas ingresos de una misma fuente, la determinación del gravamen tocara a una sola y a las otras se acordará una participación.

Se propuso como base de la tributación local la imposición territorial, reconociendo el derecho a los Estados de cobrar impuesto pericial sobre las tierras en donde se encuentren.

A las mismas entidades locales se confirió facultad privativa para la imposición de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos, no comerciales, cuya realización se limite a su jurisdicción y el derecho exclusivo para las tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones de su competencia.

A la Federación se reconoció facultad privativa para los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, la renta, la producción y explotación de los recursos naturales, las industrias, los servicios públicos y las concesiones federales.

En materia de herencia, legados y donaciones, se dió facultad a los Estados para legislar, pero se reconoció a la Federación la determinación de las tarifas y bases generales con una participación uniforme, por la cuota, en toda la república.

Por lo que toca a la imposición al comercio y a la indus-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tria, se propuso que la determinación del impuesto se haría por Juntas mixtas—de la Federación y de los Estados—, que la recaudación correspondería a los Estados, que el rendimiento se repartiría entre la Federación y los Estados y Municipios en la proporción que debería fijarse.

Considerando que la contribución federal constituye un principio antieconómico, se insistió para que se acentuara la tendencia a derogarla.

Además se propuso encomendar a la Comisión permanente que se decidió crear, la redacción de todos los proyectos legislativos necesarios para realizar lo deliberado y lo propuesto por la Convención fiscal.

Una vez que se reconoció la necesidad de una Comisión Permanente, se aprobaron también las bases para su organización y es oportuno reproducirlas aquí íntegramente:

“Primera: Con el objeto de llevar al terreno de la práctica y ejecutar debidamente las conclusiones aprobadas en la primera y segunda Convenciones nacionales fiscales, nómbrese una Comisión permanente organizada en los términos que contienen las bases siguientes.

Segunda: La Comisión permanente de la Segunda convención nacional fiscal estará formada por representantes de la Secretaría de Hacienda y por representantes de los Estados, del Distrito federal y de los Territorios.

Los representantes de la Secretaría serán en número de tres, y uno de ellos fungirá como Presidente de la Comisión permanente.

Los representantes de los Estados serán en número de cinco, con la representación, cada uno, de las siguientes zonas:

a) Zona del Norte, que comprenderá los Territorios de la Baja California y los Estados de Sonora, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

b) Zona del Golfo, que comprenderá los Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

c) Zona del Pacífico, que comprenderá los Estados de Colima, Nayarit, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

d) Zona central del Norte, que comprenderá los Estados de Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Querétaro.

e) Zona del Centro, que comprenderá el Distrito Federal y los Estados de Hidalgo, Puebla, México, Morelos y Tlaxcala.”

Los Gobiernos de los Estados pueden remover libremente a sus representantes en la Permanente, cuando lo acuerden por mayoría de los que forman cada zona fiscal.

La Comisión permanente debe principalmente: redactar los proyectos de ley y los de reformas constitucionales derivados de las conclusiones aprobadas por la Segunda Convención fiscal; además, realizar los estudios, trabajos de investigación, estadística, recopilación y demás necesarios; servir de conducto entre el Gobierno Federal y los Estados, para tramitar los asuntos fiscales; servir de consultor técnico obligatorio para la expedición de las leyes fiscales tanto del Gobierno federal como de los Estados, Territorios y Distrito federal.

La Comisión Permanente.

La tarea que se confió a la Comisión Permanente no era fácil ni sencilla; y sobre todo hay que decir que su obra no podía desarrollarse en breve tiempo.

La situación que prácticamente se oponía a una actuación rápida se revela cuando se piense que los impuestos que todo residente en México tiene que cubrir, se fijan anualmente ya sea por la Federación, ya sea por los Estados.

El Congreso de la Unión, sobre proposiciones de la Secretaría de Hacienda, expide anualmente la ley llamada de Ingresos que se ocupa exclusivamente de las entradas federales; pero existen además las leyes de ingresos para los

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Territorios y el Distrito federal. Y naturalmente los 28 Estados expiden otras tantas leyes de ingresos.

Añádase que en ellas se notan muchas diferencias. Algunas, evidentemente, se pueden justificar por razones varias y sobre todo por las de geografía económica; pero varias veces se ha dado el caso de que los ingresos presenten caracteres muy diversos aún en estados colindantes y pertenecientes a una misma región de la república.

Las dificultades mayores que la Comisión permanente encontró desde la iniciación de sus trabajos fueron de carácter político.

Cada Estado en la Federación goza de amplia autonomía y, aun cuando con el tiempo vaya aumentando siempre más la tendencia que se podría llamar al respeto del Poder Federal y de los intereses nacionales, no puede ocultarse que, por un conjunto de causas, los gobiernos algunas veces anteponen los intereses particulares de sus Estados a los de carácter propiamente nacional.

Este hecho se manifiesta frecuentemente en el dominio fiscal por ser la hacienda pública, desgraciadamente, el chivo expiatorio de la política de cualquier gobierno.⁴

Para entender exactamente y valorar los obstáculos a los cuales tenía que enfrentarse la Comisión permanente, basta recordar que de 1925, cuando se convocó la Primera convención, hasta 1933, cuando se convocó la Segunda, ninguna de las conclusiones que se había adoptado tuvo realización *efectiva*.

Es verdad que trece Estados, después de la Primera convención decidieron reformar su organización fiscal, pero lo hicieron más bien desde un aspecto aparente que real y sus sistemas fiscales quedaron siempre en vigor.

La adopción de ciertas reformas sugeridas por la Primera convención, se hizo con ostentación por parte de esas en-

⁴ Cfr. Shultz. *American Public Finance and Taxation*, p. 230.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

tidades federativas para aprovechar una concesión de gran favor que la Secretaría de Hacienda había hecho con la intención precisa de ver actuar los Estados en el sentido de la unificación y de la delimitación de los sistemas fiscales.

La Secretaría había prometido la exención de la contribución federal⁵ a los Estados que aplicaran las reformas; así se explica la rapidez con que esos trece estados las decretaron, aun cuando, repito, la situación de hecho no llegó a modificarse.

Cuando la Secretaría de Hacienda tomó la iniciativa de que se habla, puso naturalmente algunas condiciones a los Estados para que pudieran conseguir las ventajas prometidas.

Debían ellos enviar a la misma secretaría todas las leyes fiscales en vigor para que se estudiara esa legislación poniéndola en relación con las conclusiones de la Primera convención.

Debían tomarse en consideración también las condiciones económicas del Estado solicitante para evitar que con la supresión o reducción de algunas fuentes fiscales el presupuesto del mismo Estado quedara en condiciones insostenibles.

Se insistió particularmente sobre el hecho de que los

⁵ La contribución federal fué creada en el año de 1861 y es un impuesto adicional "sobre todo entero que se hiciese por cualquier título o motivo, en las Oficinas de la Federación, del Distrito o Territorios federales, de los Estados y de los Municipios."

El antecedente histórico de dicha contribución debe buscarse en el impuesto *contingente* establecido en el año de 1824.

Esa contribución federal que fué originariamente de 25% se modificó varias veces hasta que llegó a ser de 60% con el Presidente Carranza en los años de 1917, 1918, 1919.

Cuando la Secretaría de Hacienda acordó a los estados la exención de que se habla, o sea en el año de 1929, la cuota era de 20%.

Actualmente esa cuota general es del 15% y se reduce a 5% para aquellos Estados que antes gozaban de la exención total.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Estados que querían la exención de la contribución federal, tenían que derogar o modificar todos los impuestos o derechos que fueran contrarios a las disposiciones de la Constitución.

Además debía resultar que ninguno de los impuestos del Estado estuviera contratado o arrendado a particulares.

Esta Circular de la Secretaría del 10 de enero de 1929 reconocía a los Estados condiciones de favor, pero al mismo tiempo se preocupaba por una ejecución, cuando menos de principio, de las normas que se habían fijado desde hacía ya algunos años para la unificación de los sistemas fiscales en vigor y para un mejor adelanto técnico en el establecimiento de los impuestos.

Cuando la Comisión Permanente comenzó sus trabajos, quiso ante todo establecer un sistema fiscal que respondiera a los desiderata de la Convención fiscal y que fuera completo desde el punto de vista técnico, ofreciendo los lineamientos generales, ya sea para la Federación ya sea para los Estados y los Municipios.

Después de una preparación cuidadosa, y con la preocupación de equilibrar la incidencia legal con la incidencia económica, se compiló un amplio proyecto de unificación bajo el nombre de Plan nacional de arbitrios.

Es este indudablemente el fruto combinado de varios principios que ofrecen en lo financiero—para decirlo con Griziotti—un fenómeno de hibridismo.⁶

Pero las necesidades prácticas tuvieron gran influencia en su formación, y ese Plan bastante conocido resulta ser técnicamente valioso y racional, sólo si se lo considera en función de las exigencias geográficas, históricas y económicas de la Federación mexicana.

Las labores de la Comisión permanente se manifestaron, como es natural, de conformidad con lo establecido en

⁶ Cfr. Josiah Stamp. *Fundamental principles of Taxation*, p. 24.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

el momento de su creación; pero, por tratarse de una institución completamente nueva, su actividad vino ensanchándose y profundizándose paulatinamente.

No sería posible indicar aquí, aun cuando sintéticamente, todo lo que formó objeto del estudio y de las resoluciones de ese órgano técnico.

En los pocos años de su existencia los dictámenes emitidos sobre toda clase de asuntos fiscales se cuentan por centenas. La comisión llevó a cabo los estudios necesarios para la redacción de muchas leyes; de varias elaboró directamente las iniciativas; así como los proyectos para muchísimos decretos y leyes de hacienda de los Estados.

Además preparó una cantidad de circulares e informes sobre asuntos especiales.

Algunas de las labores desarrolladas merecen mención particular. Para establecer con seriedad los datos necesarios para cualquier iniciativa que se tome en el dominio fiscal, es necesario poseer una estadística bien elaborada. Esta faltaba en México y la Comisión permanente tomó a su cargo la preparación de los cuadros estadísticos relativos a las entradas de los Estados y quiso preparar los formularios técnicamente compilados y por lo tanto inobjetables, para la recolección de los datos fiscales en todos los Municipios que son cerca de dos mil quinientos.

Con el objeto de eliminar las diferencias y las contradicciones tan difundidas, la Comisión preparó un proyecto de Ley de hacienda municipal y propuso la convocación de varias convenciones municipales para estudiar y aprobar ese proyecto.⁷

⁷ El art. 115 de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos dispone, entre otros:

“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 las necesidades municipales”.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

A estas convenciones que se efectuaron por separado en los diversos Estados, se invitaron a los Presidentes municipales y a los Tesoreros de cada uno de los Ayuntamientos. Esas asambleas fueron útiles, no solamente por haber logrado con la aprobación del proyecto de ley, la unificación, cuando menos en principio, de los sistemas fiscales en el interior de un mismo Estado; sino también por haber contribuido con las discusiones y las consultas, a un mejor conocimiento de los problemas teóricos y prácticos relacionados con las exigencias de la pública hacienda.

La situación actual.

En México, como en muchos otros países, los problemas de orden fiscal no han sido, hasta los últimos años, muy estudiados, y las personas que tenían a su cargo, particularmente en los Estados y los Municipios, la Hacienda pública, obraban con empirismo por no poseer una preparación particular y también por la imposibilidad de consultar un órgano técnico especializado.

Debe también observarse, bajo un aspecto práctico, que toda reforma en ese dominio implica la supresión de algún impuesto y produce una disminución inmediata en los ingresos muy limitados de los Estados y de los Municipios.⁸

Por esta razón precisamente no se podría esperar una realización rápida de cualquier reforma y la adaptación económica del régimen fiscal de los Estados a las exigencias

⁸ He aquí algunas cifras:

En el decenio 1928-1937 en México los ingresos estatales representan el 35.7% y los municipales el 11.9% de los federales.

En cifras absolutas, si el promedio anual de ingresos de la Federación fué en el período considerado, de \$298.048.000 el promedio correspondiente a los ingresos de los gobiernos de todos los Estados en su conjunto fué de \$106.367.000 y el correspondiente a las Tesorerías de todos los Municipios en su conjunto fué de \$35.371.000.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

prácticas, obliga a proceder paulatinamente en las transformaciones.

En relación con un principio muy discutido en la teoría⁹ hubiera podido darse a la Federación, por medio de sus órganos especializados, el encargo de establecer los impuestos y repartir entre los Estados el monto de la recaudación.

En este sentido algo se hizo, sobre todo por lo que concierne a los impuestos que algunos teóricos llaman de base amplia.

Pero, como lo demuestra el Plan de arbitrios, no se exageró esta tendencia, y más bien se intentó hacer una delimitación de campos impositivos entre los Fiscos locales y la Federación.

El problema de las jurisdicciones concurrentes en la República ha originado serias preocupaciones en todas las épocas; pero el estudio concreto de la situación y la proposición de remedios eficaces se ha logrado exclusivamente en los últimos quince años.

La actividad encomendada a la Permanente se desarrolla según conceptos correctos de política económica y fiscal. En la obra de ese órgano técnico se puede observar el deseo de eliminar toda contradicción entre los varios sistemas de impuestos; el esfuerzo para equilibrar en su aplicación los impuestos federales y estatales; y sobre todo el hecho constante de considerar la situación económica nacional como base para cualquier impuesto y para el establecimiento de las cuotas.¹⁰

Sobre este punto debe mencionarse que desde el año de

⁹ Cfr. Lutz, *Public Finance*, p. 126; el estudio de Seligman, publicado en *National Income Tax Magazine*, marzo 1925 y particularmente, Paul Haensel en *Tax systems of the World*, edición de 1934.

¹⁰ Ya se afirmó que el más importante de los principios de la imposición es el de la "economicidad". V. R. Jones, *The nature and first principle of Taxation*.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

1935, por conducto de la Secretaría de Relaciones exteriores, la Comisión permanente pidió y obtuvo de muchos países extranjeros, datos e informes sobre varios asuntos, cuales por ejemplo, la división y forma de las competencias en materia fiscal; el sistema de recaudación y las medidas de control de los impuestos; la división de las jurisdicciones y las participaciones de las diferentes entidades.

El estudio atento de las legislaciones extranjeras sirvió muchísimo para las modificaciones y las innovaciones que se propusieron y que, limitadamente, ya se introdujeron en el sistema fiscal mexicano en una obra de colaboración constante de la Comisión permanente con la Dirección técnica de ingresos de la Secretaría de Hacienda.

No cabe hablar aquí de las finalidades y de los métodos que los grupos políticos dirigentes se han propuesto en el orden económico y social en estos últimos años.¹¹ Pero sí es oportuno mencionar el hecho de que a los órganos de la Secretaría de Hacienda se ha reconocido el mérito de ser estrictamente técnicos, de actuar sólo en el interés nacional y adoptando los principios objetivamente establecidos en el país, y aun más en el extranjero, por los mejores teóricos.

De manera que la política económica y social que los gobiernos han realizado sobre todo en los últimos años, ha sido apoyada en sus necesidades por la administración de la Hacienda pública, pero frecuentemente se ha dado el caso de que esta haya expresado su punto de vista autónomo y discordante, bajo un aspecto técnico y extrapolítico, aun cuando no extrasocial.

Lo que Seligman escribía hace ya varios años,¹² tiene su aplicación en México. "Desde todos los puntos de vista, la idea individual se ha penetrado de consideraciones sociales, y la teoría financiera toma su lugar al lado de las otras

¹¹ Cfr. José Silva, *Les Annales de l'économie collective*, Janvier 1939.

¹² Seligman, *Enssays in Taxation*, 10ª edición.

JURISDICCIONES FISCALES CONCURRENTES

doctrinas económicas, por emanar de la aplicación de las consideraciones sociales a la antigua concepción individual. La Economía política se llama ahora a veces Economía social; la nueva Teoría financiera puede igualmente llamarse Teoría Financiera Social”.

Por cuanto concierne a las relaciones entre el Gobierno federal y los Estados, debe reconocerse que van acentuando su carácter dinámico; es verdad que existe el vínculo básico, estrictamente previsto por la Constitución, pero no sería racional ni útil el hecho de mantener forzosamente siempre iguales y casi en inmovilidad las relaciones existentes.¹³

En este dominio la prudencia aconseja proceder lentamente; de hecho y en cualquier país, cuando las modificaciones constitucionales se introducen desde un punto de vista formal, ya han urgido desde vario tiempo.

México no es una excepción. Pero, independientemente de las reformas que todavía se hacen desear, es indudable que en los últimos años algo se ha conseguido prácticamente por lo que concierne a las relaciones entre los Estados y el Gobierno federal, y además se ha difundido un mejor propósito de actuar según los principios fundamentales de igualdad, uniformidad y suficiencia administrativa.

¿Cómo se presenta el porvenir?

Puesto que ya existe el órgano especializado, o sea la Comisión Permanente, y que esta tiene amplias facultades reconocidas por todas las Entidades federativas, no hay duda de que se logrará un éxito siempre mejor.

Las resistencias, casi siempre ocultas, que hasta ahora se han manifestado contra la realización de los proyectos de unificación deberán desaparecer con el tiempo.

Por una parte los órganos encargados de preparar y realizar un plan fiscal nacional tendrán que preocuparse de la

¹³ Seligman. *Essays in Taxation*, *passim*. Además, “Need for Readjusting the Fiscal system of the United States” en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. Jan. 1927.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

necesidad práctica de ir sustituyendo paulatinamente las entradas actuales de los Estados con otras que podrán ser *mejores* desde un punto de vista nacional, pero que no podrán ser *inferiores* bajo el aspecto del interés local.

Por otra parte, las Entidades federativas entenderán que en un sistema fiscal bien estudiado y ordenado, los recursos de cada una de ellas estarán equilibrados y que por este hecho se logrará adelantar hacia la unidad económica efectiva de la Nación.