

# HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

JOSÉ VÁSQUEZ SANTAELLA

CONFORME a la Constitución de 1857, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados gozaban de autonomía para el establecimiento de sus sistemas de impuestos, salvo que a los últimos les prohibía establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puerto y contribuciones o derechos sobre importación o exportación (Artículo 112).

Los constituyentes del 57, además, considerando el sistema especial de alcabalas que entonces existía en los Estados, sistema sumamente desarrollado, con numerosos impuestos sobre muchos artículos, consignaron en la misma Constitución el artículo 124, conforme al cual quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República, a partir del 1º de junio de 1858.

El cumplimiento de la promesa contenida en este artículo fué muy difícil: el sistema de las alcabalas estaba hondamente enraizado en las costumbres, a más de representar importantes fuentes de ingresos para los Estados. Así, por el año de 1883 representaban el 68% del presupuesto de Puebla, el 62% del de Durango, el 52% en Sinaloa y así en orden decreciente hasta el 5% del presupuesto de Chiapas. (*Memoria de Hacienda, 1883-84*. Pp. 37-38.)

Sin embargo, con el propósito de abolir las alcabalas y unificar la legislación fiscal, en 1883 tuvo lugar en México una conferencia de representantes de los Estados,

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

que opinó que no podía permitirse por más tiempo que la división política convirtiera la inmensa extensión de nuestro territorio en una especie de ajedrez en el que cada entidad política fuera una casilla que por su sistema hacendario y por sus variadas y numerosas medidas fiscales, estuviera cerrada a las comarcas vecinas e impidiera la libre circulación de las mercancías; que la Federación sería imposible si hubieran de subsistir las rivalidades de Estado a Estado y si éstos se hubieran de hacer la guerra entre sí, mediante sus sistemas de impuestos, creando gravámenes proteccionistas para la mercancía de un Estado, que de reflejo evitarían la entrada de mercancías semejantes procedentes de otros. (*Dictamen de la Comisión*, Diario Oficial del 17 de octubre de 1883.) Esta junta no produjo resultados prácticos.

Posteriormente se reunió una nueva Conferencia de Economistas en 1891 con el mismo propósito de abolir las alcabalas, derechos de portazgo u otros impuestos semejantes, conferencia que esbozó un proyecto de ley contra las alcabalas, sin mayores resultados tangibles. No fué hasta 1896 cuando pudo recogerse cierto fruto, que por muchos años quedaría sólo como letra en la ley, con la reforma al artículo 111 de la Constitución, que prohibió a los Estados los gravámenes sobre el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio; los gravámenes directos o indirectos sobre la entrada a su territorio o la salida de él, de mercancías nacionales o extranjeras; los gravámenes sobre la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuyo cobro se efectúe por aduanas locales y requiera inspección y registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

Se les prohibió también expedir o 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 esas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Al mismo tiempo se reformó el artículo 124 estableciéndose que 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. (Reforma constitucional de 23 de abril de 1896. *Constitución Federal*, anotada por Juan de la Torre. 7ª edición, p. 88).

Independientemente de las prohibiciones anteriores que se encuentran encaminadas de un modo directo a combatir los impuestos alcabalatorios, que son todos los prohibidos por las disposiciones anteriores, para una visión completa de las cosas se puede agregar que la misma reforma también prohibió a los Estados emitir estampillas y papel sellado; que por ese concepto el impuesto del timbre quedó reservado exclusivamente al Gobierno Federal.

Tal era el estado de los textos constitucionales en materia fiscal cuando se expidió la Constitución de 1917, cuyos artículos 117, 118 y 130, en substancia y casi literalmente, son la reproducción de los artículos 111, 112 y 124 de la de 1857, tal como habían quedado conforme a la reforma constitucional mencionada de 1896.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

Abandonando el campo de los impuestos sobre el comercio y la industria a que se refirieron las conferencias anteriores, en el año de 1923 se celebró una Convención Nacional Catastral, con el objeto de estudiar la formación de un Catastro Nacional uniforme de la propiedad raíz. El antecedente de esta Convención, también integrada por representantes de los gobernadores de los Estados y algunas organizaciones de propietarios que concurrieron a la misma, con voz, pero no con voto, es el siguiente: el decreto de 11 de octubre de 1922 estableció un impuesto sobre la propiedad raíz de uno al millar anual sobre el valor de los predios, sin incluir las construcciones. El Reglamento respectivo se expidió el 30 de mayo de 1923. El impuesto mereció una gran oposición. En esa virtud, la Secretaría de Hacienda, según convocatoria publicada en el Diario Oficial de 17 de octubre de 1923, expuso que al iniciar el decreto que creó el impuesto federal sobre la propiedad raíz rústica y urbana, tuvo como principal finalidad la formación del Catastro Fiscal, es decir, la valoración y empadronamiento de la propiedad, ya que había una carencia absoluta de tan importantes datos, como lo demostraba la gran diversidad de criterios con que en los diferentes Estados de la República se habían hecho las valorizaciones prediales y fijado las cuotas de los impuestos. Que como una de las razones aducidas en contra del decreto mencionado era la de que posteriormente los Estados pudieran aceptar las valorizaciones del nuevo Catastro Fiscal que se formara por aplicación del decreto mencionado y su reglamento, sin alterar correspondientemente las cuotas establecidas y resultar, en consecuencia,

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

exagerado el gravamen sobre la propiedad raíz, la Secretaría, con el propósito de atenuar fricciones entre el fisco y los causantes, dictaba un acuerdo en el que se resolvían dos puntos: 1. Conceder un nuevo plazo para el cumplimiento del decreto mencionado y, 2. girar desde luego invitación a los Gobiernos locales para que enviaran representantes a la Convención Nacional Catastral.

Esta tuvo lugar del 1º al 10 de diciembre de 1923 y estableció las siguientes conclusiones: era necesario formar un Catastro Fiscal Nacional uniforme; las autoridades que debían intervenir en su formación; la conveniencia de establecer un solo sistema de imposición predial en la República sobre la base de que el impuesto descansaría sobre el valor comercial de la propiedad, determinado en función de la renta o producto normal; las ventajas de crear un impuesto con participación a los Municipios, los Estados y la Federación, sobre el incremento no ganado del valor de la propiedad.

La Convención opinó, además, que debía derogarse el impuesto antes mencionado, el que no fué establecido ya en la Ley Federal de Ingresos de 1934 y que, en consecuencia, desapareció. Puede considerarse que éste fué el único resultado práctico que produjo. (*Memoria de la Convención Nacional Catastral*, 1924.)

\* \* \*

Con todos estos antecedentes se llevó a cabo la Convención Nacional Fiscal de 1925.

No obstante la reforma constitucional de 1896, las al-

cabalas o impuestos que dificultan la circulación de la mercancía, que se cobran mediante aduanas locales, deteniéndola, o que se usan como impuestos proteccionistas locales, no desaparecieron con la misma, sino que han venido subsistiendo, y pudiera decirse que en nuestros días todavía se presentan algunos impuestos de ese tipo.

Por otra parte, al amparo de las disposiciones constitucionales en vigor, ha venido sosteniéndose la tesis de que, con excepción de los impuestos que están prohibidos a los Estados, en los demás casos la Federación y éstos pueden establecer concurrentemente sus impuestos sobre las mismas fuentes de riqueza y sobre los mismos objetos. De ahí había resultado la duplicación de gravámenes, la acumulación de éstos sobre unas fuentes de riqueza y el desgravamen de otras o su gravamen insuficiente. Los impuestos de la Federación y de los Estados, así como los municipales, no se ajustaban a ningún plan, ni podía decirse que estuvieran organizados técnicamente. Tal era el aspecto general de los impuestos en la República el año de 1925.

En vista de las circunstancias anteriores, en ese año, a semejanza de lo que se había hecho en el siglo pasado, la Secretaría de Hacienda convocó a una Convención Fiscal, aunque con propósitos más amplios de los que primero se persiguieron.

En la convocatoria que para esa Convención lanzó con fecha 22 de julio de 1925, se dijo lo siguiente: "... Uno de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la crea-

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

ción de la Unidad Económica Nacional cuya existencia es necesaria, y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, es el régimen fiscal vigente en la actualidad”.

La convocatoria continuaba estableciendo después que la base de nuestros sistemas fiscales (de la Federación y los Estados) eran los impuestos indirectos sobre consumo, que gravaban el de artículos más comunes y necesarios para la vida; que, en consecuencia, eran desproporcionados; que el estudio del régimen fiscal revelaba numerosos y gravísimos defectos que hacían menor la productividad del impuesto, grababan sin equidad al causante y constituían una traba casi insuperable para la circulación y producción de la riqueza; que las leyes de impuestos eran complejas, los gravámenes inestables y múltiples; que los impuestos se hacían onerosos por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la onerosidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas; que los Estados rivalizaban unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando a título de impuestos de compra-venta verdaderos derechos locales de importación, a fin de sostener sus impuestos interiores de producción. Después de puntualizar los defectos del sistema fiscal, la convocatoria señaló el plazo del 10 al 20 de agosto de 1925 para la reunión de la Convención y al inaugurarse el día 10 de agosto, se indicó el programa que la Convención había de seguir, que comprendía los puntos siguientes:

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

### I. TEORÍA GENERAL DEL IMPUESTO

### II. EL PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA EN EL ESTADO FEDERAL

- a) El problema.
- b) Resoluciones adoptadas en Estados Unidos.
- c) Situación del problema según la Constitución.

### III. EXPOSICIÓN DE NUESTRO SISTEMA FISCAL

#### *Los Impuestos*

- a) Impuestos federales.
- b) Impuestos de los Estados.
- c) Impuestos municipales.
- d) Conclusión.

#### *Su Productividad*

- a) Impuestos federales.
- b) Impuestos locales.
- c) Impuestos municipales.
- d) Gastos de recaudación.

### IV. NECESIDADES PRESUPUESTALES DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS

- a) Federación.
- b) Estados.
- c) Municipios.

### V. PLAN DE ARBITRIOS

#### *Su Distribución*

- a) Distribución de los arbitrios.
- b) Distribución de la administración.
- c) Distribución de los productos.



## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

El programa de labores de la Convención Fiscal de 1925 era muchísimo más amplio que el de las que la precedieron, pues no se limitaba a estudiar simplemente los impuestos alcabalatorios de los Estados, como había sido el objeto de las conferencias de 1883 y 1891, sino que intentaba un estudio de todos los impuestos de la República, convenientemente clasificados, incluyendo dentro de ellos el predial de los Estados. Su objeto más bien era el de separar la competencia de la Federación y de los Estados en materia de impuestos, evitar la concurrencia onerosa de gravámenes sobre las mismas fuentes y coordinar los sistemas de impuestos tanto de la Federación como de los Estados dentro de un sistema que gravara con mayor equidad a los contribuyentes y facilitara la producción y la libre circulación de la mercancía.

La Secretaría de Hacienda había preparado el estudio de los múltiples impuestos de los Estados mediante un sistema llamado de "fichas de impuesto", que consistía en consignar en hojas separadas los siguientes elementos de cada impuesto local: el sujeto, el objeto, la tasa de recaudación o tarifa, los procedimientos de recaudación y las sanciones. Mediante la reunión de las fichas correspondientes a todos los impuestos semejantes de los Estados, era fácil advertir sus rasgos generales o comunes y los más frecuentes de los propios Estados y sus características.

Así, por ejemplo, la reunión de todas las fichas correspondientes a los impuestos sobre la propiedad territorial, permitió comparar las cuotas en los varios Estados de la República y determinar las bases más frecuentes para su aplicación, que eran el valor catastral, determinado valor fiscal o la renta de alquiler.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

Los mismos procedimientos de comparación permitían descubrir que los impuestos comunes a todos los Estados eran el impuesto predial, el impuesto sobre traslación de dominio, especialmente aplicable a la traslación de dominio de bienes raíces o de derechos reales, y los impuestos sobre herencias y legados.

Todos los Estados tenían, asimismo, impuestos sobre comercio o industria, pero éste en diferentes formas, pues algunos gravaban operaciones de compra-venta en general o bien de compra-venta de determinados artículos; otros los tenían en la forma llamada de patente (18 Estados) y unos cuantos tomaban como base para gravar a los establecimientos mercantiles o industriales, el capital invertido (2 Estados).

Cinco comisiones estableció la Convención para el estudio de los problemas fiscales: comisión para el estudio de los impuestos sobre el comercio y la industria, de los especiales, de los que gravan realmente capitales (herencias, legados y donaciones) y de los impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales. Se estableció, además, una comisión para el estudio del problema de la concurrencia de autoridades en materia de impuestos y para proponer las reformas constitucionales necesarias a fin de resolverlo.

Mencionaré las principales conclusiones a que llegó la Convención, previa discusión de los estudios hechos por las comisiones. Esta mención es necesaria para facilitar la comprensión de las medidas ulteriormente adoptadas por la Secretaría de Hacienda para realizar las bases aprobadas. Las conclusiones en detalle constan en la Memoria respectiva de esa Convención, llamada Primera Conven-

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

ción Nacional Fiscal, porque por primera vez trató los problemas fiscales de la República, en especial los nacidos de la jurisdicción concurrente de autoridades fiscales en todo su territorio. En materia del impuesto a la propiedad territorial se llegó a las siguientes conclusiones:

Unifórmese la imposición fiscal territorial sobre la base de gravar la "rentabilidad potencial media de la tierra". Esta terminología es realmente obscura. La rentabilidad potencial, sin embargo, no se refiere ni a la renta de la tierra ni a la renta en el sentido ricardiano, sino más bien a la productividad media que la tierra debiera rendir en condiciones de explotación adecuada y conforme a un aprovechamiento razonable, dadas sus características agronómicas y otras. Para el efecto de gravar esa rentabilidad, debe hacerse la determinación y avalúo de "unidades tipos" en las distintas calidades de terreno urbano, de riego, temporal, agostadero, cerril, etc., teniendo en cuenta las características agronómicas, la distancia a los centros urbanos o de consumo, las facilidades de comunicación, la densidad de la población, etc.

Hágase la catastración provisional en todos los Estados de la República, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refieran, previa inspección ocular, todos y cada uno de los predios a las unidades tipos ya valorizadas.

Grávese la tierra desnuda de mejoras y proscribanse por anti-económicas e injustas las contribuciones que graviten sobre capitales invertidos en mejoras territoriales.

Suprímase la contribución de traslación de dominio que dificulta el acceso a la tierra a quienes deseen cultivarla.

Grávese el incremento no ganado.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

Se propuso, además, un sistema de transición para acomodar los impuestos entonces existentes a las bases propuestas.

En materia de impuestos sobre el comercio y la industria, las conclusiones tendieron a que se sustituyeran los de patente, compra-venta y capitales existentes en los Estados por uno solo que gravara los beneficios presuntos obtenidos en el ejercicio del comercio y de la industria, discriminando las cuotas a fin de que fueran menores cuando se tratara de ingresos obtenidos por ventas de artículos de consumo indispensables para la vida, y mayores cuando se tratara de ventas u operaciones con artículos de lujo o de consumo perjudicial. Como se ha visto, uno de los cargos lanzados contra los impuestos existentes en la República era la falta de equidad de los mismos por gravar indistintamente toda clase de consumos; por eso la Convención estuvo animada de un propósito de distinguir cuotas según consumos, tal como lo concluyó la comisión de los impuestos sobre el comercio e industrias.

Entre los impuestos especiales, la Convención consideró a los que recaían peculiarmente sobre determinadas industrias y que se duplicaban con otros gravámenes que afectaban a las mismas industrias y a otros causantes de modo más general. Entre los impuestos especiales se consideraban los impuestos a la minería, sobre alcoholes, sobre hilados y tejidos y sobre tabacos.

La tendencia de la Convención fué que se hicieran desaparecer los impuestos especiales, excepto cuando se tratara de gravar artículos que por su abundante producción o por su crecido valor representaran una porción considerable de la riqueza pública en una circunscripción

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

fiscal, cuando se tratara de artículos o productos de consumo perjudicial a fin de sobrecargarlos mediante los impuestos especiales, o cuando se tratara de determinados casos en que un impuesto necesitaba formas especiales de recaudación o de control.

La tendencia fué, asimismo, que cada uno de los productos comprendidos dentro de la clasificación de impuestos especiales quedara gravado por un solo impuesto uniforme, que tendría carácter federal.

En materia de impuestos sobre herencias, legados y donaciones, llamados de capitales, la Convención aprobó ciertas bases tendientes a aumentar los gravámenes a medida que fueran mayores las porciones heredadas y más lejano el grado de parentesco.

En materia de impuestos sobre actos jurídicos, poco se concluyó prácticamente: sólo se recomendó que se suprimieran los impuestos que entonces gravaban las actuaciones judiciales y administrativas, derogación que más tarde se llevó a cabo.

En materia de jurisdicción concurrente entre la Federación y los Estados y de reformas constitucionales, la comisión sostuvo que algunos impuestos requieren de manera indispensable una administración centralizada, porque recaen sobre consumo general o sobre riqueza pública que es imposible circunscribir a cada localidad. Otros impuestos, en cambio, requieren precisamente una administración descentralizada, por más que sean uniformes las tasas y los procedimientos porque recaen sobre consumos o fuentes de riqueza circunscritos a cada localidad. Ejemplo de los primeros son los impuestos generales sobre el comercio o la industria. Ejemplo de los segundos, típico y consa-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

grado por la historia, es el impuesto sobre la propiedad territorial, que ha sido el impuesto que durante muchos años ha proporcionado un considerable porcentaje de ingresos a la mayor parte de los Estados, que en aquel entonces se afirmó que llegaba a un 50% en los Estados mejor organizados. Datos posteriores de la Segunda Convención Fiscal permitían concluir que el impuesto predial ha suministrado a los Estados rendimientos de un 5% a un 53%. En cualquier caso, es un impuesto importante para muchos. La Federación, en cambio, ha recibido un gran por ciento de sus ingresos de los impuestos al comercio y la industria.

En consideración, pues, a estas circunstancias y en atención a las necesidades pecuniarias de la Federación y de los Estados, la Convención estimó que era posible resolver el problema atribuyendo ciertos impuestos a la Federación exclusivamente en cuanto a su administración y recaudación; otros exclusivamente a los Estados en las mismas condiciones y otros que, aunque recaudados por la Federación, debían repartirse entre ésta y aquéllos. Corresponderían a la Federación exclusivamente los impuestos sobre importación y exportación; exclusivamente a los Estados, por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad territorial y tendrían participación en los impuestos generales sobre el comercio y la industria. Además, se estableció que cada cuatro años se celebraran Convenciones para procurar el ajuste de competencias. Con apoyo en las ideas anteriores, la Secretaría de Hacienda llegó a elaborar un proyecto de reformas constitucionales que inicialmente fué enviado al Congreso de la Unión en noviembre de 1926.

Por lo que toca a la delimitación de competencias en

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

materia de tributación, dicho proyecto prevenía, en general, que cada cuatro años, cuando lo solicitara la mayoría de los Estados o lo creyera conveniente el Ejecutivo de la Unión, se reuniría en la Capital de la República una Convención integrada por representantes de los Estados y del Ejecutivo Federal que se ocuparía en proponer los impuestos y derechos que deberían causarse en los Estados y en toda la República; en uniformar los sistemas de tributación fijando sus bases, y en establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales en cuanto a la legislación, administración y aprovechamiento de los impuestos y derechos que se establecieran.

Pero previendo la posibilidad de que la Convención se reuniera o de que por falta de acuerdo no cumpliera sus propósitos, disponía, dentro de un artículo transitorio, que mientras las Convenciones de que se trata no establecieran lo contrario, ciertos impuestos corresponderían sólo a la Federación, otros a los Estados, y otros más, aun cuando establecidos por la Federación, serían repartidos entre ésta, aquéllos y los municipios.

De conformidad con estas bases, declaraba facultad privativa de la Federación establecer y administrar impuestos y derechos principalmente sobre la renta, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, es decir, minerales, petróleo, etc.; sobre operaciones jurídicas, sobre el comercio exterior, y sobre el comercio interior y la industria.

Era facultad privativa de los poderes locales establecer, administrar y percibir impuestos y derechos principalmente sobre la propiedad territorial, capitales emplea-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

dos en operaciones de hipoteca y anticresis; sobre actos jurídicos no comerciales que no importen duplicación con los impuestos federales relativos, etc.

Además, ellos y los municipios disfrutarían de una participación en los impuestos federales sobre el aprovechamiento de recursos naturales, el incremento no ganado de la tierra, el comercio interior y la industria, sobre productos agrícolas comunes y sobre sucesiones y donaciones.

El cobro de la parte que correspondiera a los poderes locales se haría por sus respectivas autoridades, con exclusión de las federales; pero la determinación del impuesto correspondiente a cada causante se haría con la colaboración de representantes de una y otra autoridades.

Para hacer efectivas las participaciones concedidas se facultaba al Gobierno Federal para que emitiera estampillas reselladas con la contraseña local correspondiente, a fin de que se emplearan en los respectivos cobros, asegurando así la independencia de los Estados y Municipios en la recaudación.

En la forma expuesta, el proyecto, siguiendo en general las conclusiones de la Primera Convención, creyó conciliar las necesidades de los Estados y del Gobierno Federal. De modo normal instituyó el sistema flexible de Convenciones que distribuyeran los impuestos y los uniformaran entre la Federación y los Estados; de modo transitorio una distribución de competencias que marca una orientación, que podía constituir valiosa experiencia mientras los Estados no encontraban formas mejores que proponer dentro de la Convención indicada.



## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

El proyecto contenía además algunas otras disposiciones, tales como la de que el presupuesto anual de egresos de la Federación y sus modificaciones deberían hacerse previa iniciativa del Ejecutivo, dándole fuerza legal así a la práctica correspondiente que ya existía; la relativa a que las oficinas fiscales se auxiliarían unas a otras para el cobro de sus respectivos adeudos fiscales, etc.

El Congreso de la Unión durante cierto tiempo no examinó el proyecto de reformas constitucionales mencionado, y la Secretaría de Hacienda llegó a retirarlo, motivo por el cual nada se resolvió en el terreno de las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, por medio de otra serie de medidas, a saber: la reducción de la contribución federal a favor de ciertos Estados, acuerdos con los mismos, participaciones concedidas en las leyes federales, etc., se ha venido realizando una labor que tiende a restringir la jurisdicción de los Estados en materia de impuestos y a procurar que éstos sean uniformes en toda la República.

\* \* \*

Como es sabido, la contribución federal es un tanto por ciento que se paga sobre los enteros locales, tomándolos como base, esto es, que se recarga a dichos enteros, a beneficio del Gobierno Federal. Constituye una duplicación de los impuestos locales. La contribución federal ha merecido severas críticas por su generalidad y porque siendo un recargo a los impuestos locales, siempre con la misma cuota, es desproporcionado para los consumos,

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

pues todos resultan gravados por igual; porque hace oneroso el impuesto total cubierto por el causante e impide el desarrollo de los impuestos locales.

La Primera Convención Nacional Fiscal no dejó de atacarla, y en un dictamen especial para el caso estudió el antecedente histórico de dicha contribución, que fué el impuesto llamado contingente, que los Estados deberían pagar cada mes o cada 15 días al Erario Federal para la subsistencia de las instituciones federales, contingente creado poco tiempo después de adoptada la forma federal de gobierno y que estableció el decreto de 4 de agosto de 1824. Después, la ley de 11 de febrero de 1832 dispuso que el contingente consistiera en el 30% de las rentas públicas de los Estados, establecidas o que se establecieran, procedimiento del que llegó a pasarse a recaudar la contribución federal como un recargo sobre todos los enteros hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados y Municipios, con un porciento variable, que llegó a ser hasta del 60% en tiempo del Presidente Carranza.

La Convención propuso que se redujera la contribución federal sólo a un 5%, considerando que su existencia se justificaba por la consideración puramente teórica de que los Estados al constituir una Federación estaban obligados a su sostenimiento.

Varios decretos concedieron en los años de 1925 y 1926 exenciones sobre las contribuciones decretadas por los Estados para los fines siguientes: para la ejecución de mejoras materiales, para la campaña que en una época fué necesario emprender contra la langosta, para el fo-

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

mento de la instrucción pública, y sobre bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, minería y tabacos.

Esas exenciones requerían reglamentaciones adecuadas para que el Gobierno Federal se cerciorara de que los ingresos exceptuados se dedicaban efectivamente a los fines prescritos por la ley de exención, comprobación que presentaba dificultades.

Además, dada la complicada nomenclatura de impuestos de los Estados y los caracteres a veces ambiguos de dichos impuestos, se provocaban dudas para decidir si determinado tributo local debería considerarse o no favorecido por la exención.

Por otra parte, desde el año de 1927 el Estado de Nuevo León había solicitado el envío de algún experto de la Secretaría que estudiara su legislación fiscal e hiciera sugerencias para lograr la armonía del sistema de tributación local con el federal. Dicho técnico fué enviado y el Estado de Nuevo León introdujo modificaciones en su legislación fiscal que más tarde elevaron el rendimiento de sus impuestos.

El gobernador del Estado de Querétaro, en 1928 hizo igual solicitud, y como consecuencia, llegó a elaborarse una nueva Ley de Hacienda del Estado con los mismos propósitos de coordinación de impuestos, la que no entró en vigor desde luego por distintas circunstancias.

El sistema de acuerdos con los Estados, y la posibilidad de que sus leyes fueran reformadas, como en los dos casos que se acaban de mencionar, sugirió un nuevo camino. Como, además, el sistema de conceder exenciones

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

para el pago de contribución federal presentaba los escollos antes referidos, la Secretaría de Hacienda inició y obtuvo la aprobación, primero del Ejecutivo y después del Congreso de la Unión, de un precepto que hizo figurar en la Ley de Ingresos para el año de 1929, artículo 14, y en virtud del cual se suprimieron todas las exenciones mencionadas, reduciéndose, en cambio, uniformemente a un 20% la tasa de la contribución federal sobre los enteros locales. La cuota antes vigente había sido de 25%. El mismo precepto autorizó, además, al Ejecutivo de la Unión, para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y a petición de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, pidiera exceptuar del pago de la contribución federal impuestos u otros enteros, siempre que los Estados o Municipios modificaran o derogaran las disposiciones que les indicara la Secretaría de Hacienda. Así, ésta hizo de la contribución federal un arma para excitar a los Estados a que ajustaran su legislación a las bases que la misma Secretaría sugiriera.

La Secretaría de Hacienda elaboró en seguida las reglas generales a las que había de subordinarse la concesión de las exenciones de contribución federal autorizadas por el artículo 14 mencionado, reglas que fueron consignadas en la Circular 21-2-16, de 10 de enero de 1929, y que en lo principal son las siguientes:

Los Estados deberían enviar a la Secretaría su legislación fiscal en vigor. Esta haría su estudio tomando como base las conclusiones de la Primera Convención Fiscal y el proyecto de distribución de competencias contenido en la iniciativa de reformas constitucionales de que antes se

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

habló. Asimismo, atendería a las condiciones económicas del Estado solicitante y a las de la Federación, en cuanto a la posibilidad de que aquél y ésta pudieran prescindir del rendimiento de determinados impuestos que fuera necesario suprimir o modificar para hacer la coordinación.

Se establecieron como requisitos indispensables para conceder la exención:

a) Que el Estado solicitante derogara o modificara en lo pertinente todos los impuestos o derechos que en la forma o en el fondo fueran contrarios a lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Federal. Para el cumplimiento de esta base se hizo resaltar que merecerían examen particular los impuestos sobre compraventa que estuvieran establecidos en forma tal que gravaran con cuotas diferentes los productos elaborados en el Estado interesado y los procedentes de los demás que forman la República.

b) Que el propio Estado derogara todas las disposiciones que autorizaran la concesión de franquicias fiscales a personas o negociaciones determinadas, sea en favor de un causante y con perjuicio de los demás, dentro de la misma localidad, o bien que tendieran a proteger a los productores regionales contra la competencia de los de fuera del Estado.

c) Que ninguno de los impuestos del Estado estuviera arrendado o contratado, es decir, encomendado para su recaudación a alguna persona o corporación diversa del propio Gobierno del Estado.

La circular estableció, por último, que sólo se sometería a la consideración del Ejecutivo el decreto de exención

correspondiente cuando se hubieran introducido en la legislación fiscal de un Estado las modificaciones necesarias y que esas exenciones quedarían sin efecto por el solo hecho de que el Gobierno respectivo dictara reglas contrarias a las bases generales que se hubieran convenido, porque cobrara impuestos anticonstitucionales o porque mantuviera en vigor impuestos contratados o arrendados.

La Secretaría interpretó estas últimas prevenciones de manera que tan luego como los Estados hubieran convenido en introducir las modificaciones necesarias, gozarían de una exención provisional, la que se transformaría en exención definitiva amparada por el correspondiente decreto del Ejecutivo, tan luego como esas modificaciones se pusieran en vigor.

Acudieron a la Secretaría, en especial en los años de 1929 y 1930, para ajustar su legislación fiscal, los Estados de Coahuila, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, y Veracruz, los que llegaron a obtener la exención de contribución federal.

El Distrito Federal no se encuentra entre las entidades ajustadas.

Acudieron también los Estados de Tlaxcala, Jalisco, Guanajuato y algunos otros; pero éstos ya no llegaron a obtener exención de contribución federal, porque la Secretaría llegó a suspender la política de celebrar acuerdos con los Gobiernos locales, porque se planeó una Segunda Convención Nacional Fiscal en el año de 1931, que iba a celebrarse en agosto y que luego se aplazó para octubre. En realidad no se reunió hasta febrero de 1933.

## HACIA LA FEDERALIZACION FISCAL

Con el objeto de terminar con esta reseña relativa a la contribución federal, debe decirse que en la Ley de Ingresos de 1934 se consignó una disposición en que se estableció que los impuestos locales y municipales exceptuados de contribución federal a consecuencia de los acuerdos antes mencionados, volverían a recargarse con la contribución federal, aunque sólo con la cuota de 5%. En cambio, todos los demás impuestos que no hubieran sido materia de los convenios, causarían la mencionada contribución con el 15%. La situación en la República, pues, es hasta la fecha irregular: en unos Estados la contribución federal se causa al 5%, en otros al 15%.