

4

DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA. EL USO DE LA TÉCNICA JURÍDICA DEL IMPUESTO CEDIDO ESPAÑOL, COMO MEDIO DE VIGORIZACIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO MEXICANO

TAX DECENTRALIZATION. THE USE
OF LEGAL TECHNICALITIES OF THE
SPANISH CEDED TAX AS A MEANS OF
FINANCIAL INVIGORATION OF THE
MEXICAN MUNICIPALITY

Enoc Alejandro García Rivera¹

Recibido: 24/10/2016

Aceptado: 26/04/2017

RESUMEN

El poder tributario, es un poder público de carácter trascendental para las finanzas de los ámbitos de gobierno de cualquier Estado, ya que permite transformar la riqueza privada en ingreso público, para posteriormente dirigirla a la subvención de las actividades públicas que dan cumplimiento a los fines que sustentan su existencia y la del Estado mismo. Partiendo de lo anterior, este trabajo académico examina la situación actual del poder tributario local mexicano en la competencia tributaria compartida, el cual parte de un análisis del marco normativo y doctrinal mexicano, en comparación con la legislación y la doctrina española. Lo anterior tiene como finalidad, encontrar propuestas que permitan fortalecer a las herramientas jurídico-públicas que tienen la capacidad de generarle mayores recursos económicos al municipio, en aras de revertir la dependencia y la recurrente carencia económica que no les permite desarrollar eficazmente su gestión gubernamental.

1. Doctor en Derecho Privado (U. de Burgos). Investigador en la Universidad Autónoma de Tamaulipas (Cátedras Conacyt), Tamaulipas, México. Contacto: enocalejandrogarcia@gmail.com

PALABRAS CLAVE: Poder tributario - Municipio - Ingresos - Cesión.

SUMMARY

Taxation power of is a crucial public power for governments' financial organisation, for it transforms private wealth in public revenue. Thereafter, it allows state agencies to re-direct funds in order to cover public activities that sustain their own existence and that of the State. This paper examines the current state of the Mexican local tax office in the shared tax competition, which begins with an analysis of the Mexican legal and doctrinal framework, compared with the Spanish legislation and doctrine. The paper provides suggestions to strengthen legal and public tools generating the highest financial resources to the municipality, with the goal of reversing the dependence and recurrent economic deprivation that undermines their governance development.

KEYWORDS: Tributary Power - Municipality - Income - Transferred.

1. INTRODUCCIÓN

El poder tributario es un poder público de suma importancia para la transformación de la riqueza privada en patrimonio de la hacienda gubernamental, lo que lo sitúa como un instrumento jurídico-financiero de gran relevancia para las finanzas de cualquier ámbito de gobierno, y por esa naturaleza económica para la propia gestión pública. El municipio sin ser la excepción, está requiriendo cada vez más de esta herramienta pública, por la necesidad creciente que tiene de obtener ingresos suficientes para cumplir con las funciones de corresponsabilidad social y económica que el gobierno federal le ha descentralizado en las últimas décadas.

En Estados como el de México, el poder tributario se distribuye entre sus gobiernos conformantes, para que éste sea aplicado sobre un área tributaria, a fin de que obtengan recursos suficientes para sufragar los gastos derivados de su gestión. En el caso particular, los gobiernos locales mexicanos gozan de dicho poder tributario otorgado por la Constitución mexicana; sin embargo, no lo pueden ejercer de manera plena para establecer tributos sobre el área fiscal que comparten con la federación y las entidades federativas.

Aún cuando se ha establecido una estructura constitucional y legal de corte financiero, encaminada a fortalecer en lo económico a la hacienda municipal, la misma no ha resultado ser capaz de lograr tal fin, pues lejos de

proporcionarle recursos monetarios suficientes y una mayor autonomía financiera, le ha propiciado una grave dependencia e insuficiencia que no le permite cumplir en lo mayor posible con sus renovadas funciones.

Partiendo de lo anterior, lo que este trabajo académico busca presentar, es un análisis del estado actual que el poder tributario municipal mexicano tiene dentro del contexto legal de incidencia competencial fiscal concurrente, con el objetivo de fijar su relevancia y los factores legales que afectan su eficaz desarrollo.

Una vez definidos los elementos que perjudican al poder tributario municipal en su área tributaria concurrente, se propondrán medidas que permitan acceder a una vigorización de su ejercicio; las cuales partirán de un estudio comparativo que girarán en torno al desarrollo legal y doctrinal que se tiene en España de esta herramienta jurídico-financiera, a fin de ubicar la técnica jurídica española más viable para ser empleadas en el contexto tributario concurrente local mexicano.

2. LA COORDINACION DE LA CONCURRENCIA TRIBUTARIA MEXICANA

La forma de organización política de México, es la de un Estado constituido por entidades federativas que han supeditado el ejercicio de su soberanía a la federación. Tena Ramírez (2016) menciona que, en una federación, los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del poder central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al Gobierno central (p. 113). En esa misma dirección, Gamíz Parral (2003) señala, que un Estado federal es aquel que se forma de varios Estados que previamente al pacto, permanecían separados entre sí (pp. 65 y 83).

Su estructura orgánica gubernamental por su parte, se encuentra constituida por tres entes territoriales de Gobierno que interactúan entre sí, para llevar a cabo mediante una distribución constitucional de atribuciones y facultades el fin último de éste, obtener el bienestar general de la población². Sobre esta estructura de gobierno, Pérez Becerril (2004) señala que la Constitución mexicana, auspicia la coexistencia de la Federación, de los Estados Federados, del Distrito Federal y de los Municipios (p. 25)³.

2. Para ampliar sobre la finalidad del bienestar general que busca la distribución constitucional de atribuciones y facultades, véase a Moya Palencia (1993: 137-150).

3. La forma de Estado y Gobierno mexicanos se encuentran instaurados dentro del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

El primero, el Gobierno federal, ejerce sus competencias sobre la totalidad del territorio nacional⁴; mientras que los segundos, los Gobiernos estatales, ejercen su competencia dentro los territorios federados, que a su vez se dividen en municipios, los cuales a su vez son gobernados por los Ayuntamientos. Fraga (1996), expresa que al hablar de las esferas o ámbitos de gobierno se debe hablar también del concepto de competencia, cuya noción consiste en el poder legal que tienen éstos de ejecutar determinados actos (p. 267). Es mediante esta estructura jurídico-política, que el Estado mexicano ha buscado responder al cumplimiento de sus fines primordiales.

En el caso del municipio, sus atribuciones iniciales radicaron únicamente en la prestación de los servicios públicos asignados constitucionalmente, que en las fracciones III y IV de la Constitución mexicana, es posible apreciar estas primeras responsabilidades atribuidas. Valencia Carmona (2014), al respecto, menciona que las actividades del municipio tienen como finalidad esencial procurar el bienestar general de los ciudadanos ubicados en su demarcación, y que, para ello, el municipio tiene como tarea principal la prestación de ciertos servicios públicos (p. 29).

Sin embargo, a la postre, y como resultado de las nuevas y crecientes necesidades de la sociedad mexicana, las atribuciones del municipio se vieron acrecentadas mediante un proceso de descentralización que tuvo su inicio con la reforma constitucional de 1983, el cual, continuó robusteciendo en los años subsecuentes mediante modificaciones al marco normativo federal. Serna De la Garza (2004) indica sobre las razones de esta descentralización, que:

“La evolución del federalismo mexicano corre paralela al desarrollo nacional. Al terminar la revolución el nuevo régimen tenía ante sí la gran tarea de crear infraestructura para unificar al país e impulsar su desarrollo. Al principio esta responsabilidad la asumió fundamentalmente el gobierno federal, por lo que tuvo que centralizar los recursos nacionales para cumplirla. Progresivamente, los gobiernos de los estados fueron consolidando sus administraciones públicas y compartiendo la tarea de promover el desarrollo en sus entidades”, y añade, “el municipio se convierte efectivamente en la base política y administrativa de la democratización

4. Los preceptos de la Constitución Mexicana que sustentan a estos ámbitos de gobierno son: el artículo 90; el artículo 43 y el artículo 115. Sobre la instancia de gobierno municipal, debe señalarse, que, a pesar de su presencia histórica dentro del Estado mexicano contemporáneo, no fue sino hasta la reforma constitucional realizada en 1999, que se le otorgó al municipio el carácter de instancia gubernamental, pues previamente sólo se le consideraba instancia administrativa.

y descentralización de la vida nacional. Hoy el Gobierno federal tiene la posibilidad real de descentralizar y redistribuir gradualmente” (p. 555).

Esas nuevas responsabilidades encomendadas por el Estado mexicano al municipio como resultado de la descentralización, trajeron consigo la exigencia constante de su cumplimiento mediante la ejecución de tareas específicas para satisfacerlas, y en consecuencia, la necesidad de obtener mayores recursos económicos para sufragarlas. Lo anterior provocó en la federación, la obligación de encontrar la forma de procurarle al municipio un conjunto de medios jurídicos, políticos y financieros, que le permitieran obtener la subvención necesaria para cubrir los requerimientos presupuestales de su renovada gestión pública, esto es, un fortalecimiento hacendario.

Sobre esa exigencia financiera pública, Flores Zavala (2004) escribe que “el Estado tiene a su cargo la realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cumplimiento requiere de bienes muebles e inmuebles, servicios y, por lo mismo, dinero en efectivo” (p. 11). En ese mismo contexto, De La Garza (2008) apunta, que dentro de las funciones de promoción del bien común que el Estado tiene, éste debe procurar realizar aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas las necesidades individuales y colectivas de sus ciudadanos, y para ello, necesita recursos que debe obtener en mayor parte, de los patrimonios de los particulares (p. 12)⁵.

Al generarse entonces para el ámbito de gobierno municipal la responsabilidad gubernamental conjunta de realizar toda una serie de actividades públicas dirigidas a colaborar en la obtención del bien colectivo de su territorio y región, se originó inminentemente la necesidad de gozar de mayores recursos financieros públicos para costearlos, lo que acarrió para la federación el deber de proveerle los instrumentos jurídicos-hacendarios para ello, como lo fue un poder tributario y un campo fiscal sobre el cual aplicarlo.

En relación con uno de esos elementos hacendarios a los que se hace alusión, el campo fiscal, resulta importante precisar que éste se encuentra estructurado en dos áreas tributarias, una que se asigna de manera exclusiva para cada ente territorial de gobierno; y otra más, en la cual, cada uno de esos entes de gobierno puede concurrir simultáneamente. En ambos casos, tanto el área fiscal de corte exclusivo, como la de tipo concurrente, son resultado del sistema fiscal competencial que la Constitución mexicana adoptó⁶.

5. Véase para ampliar a Collado Yurritia (2006: 27).

6. Para ampliar véase al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2007), novena época, t. XXVI, diciembre, p. 111.

En efecto, en la Constitución mexicana es posible apreciar, por un lado, una distribución que algunos de sus artículos -73, 115, 117 y 118- realizan de manera específica para cada ámbito de gobierno, originando así la exclusividad impositiva; y por el otro, una generalidad regulatoria de otros de sus artículos que ocasiona, en sentido opuesto, una concurrencia impositiva. En relación a lo anterior, Sánchez Gómez (2011) destaca que, por mandato de nuestra Ley Suprema, el Gobierno federal ha legitimado dos tipos de competencia tributaria, la concurrente y la privativa (pp. 101 y 102).

En el caso del área tributaria concurrente, Margain Manautou (2010) indica que bajo el sistema federal que la Constitución Mexicana adoptó, se reconoce la existencia de tres entes con facultades impositivas: la federación, los estados y los municipios, lo que permite que puedan existir tres impuestos idénticos de cada uno de ellos gravando el mismo objeto (p. 227). Asimismo, Flores Zavala (2004) precisa que en los Estados federales se presenta la doble imposición por la concurrencia de capacidad para cobrar impuestos -poder tributario- de los diversos sujetos activos, y concretamente en México por la capacidad de la federación, entidades federativas y municipios de cobrar impuestos (p. 406)⁷.

De manera específica, la competencia fiscal concurrente se ve sustentada por la Constitución de México en la redacción legal de sus artículos 31, fracción IV y 124. Preceptos que prescriben, en el caso del primero, la facultad que tiene cada uno de los entes territoriales de gobierno para establecer tributos que contribuyan a su gasto público; y del segundo, que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución al gobierno federal, se asumen como reservadas para las entidades federativas.

Esta multiplicidad impositiva tuvo como efecto una práctica pública socialmente perniciosa, ya que derivó en una doble y hasta triple imposición tributaria sobre un mismo sujeto o actividad⁸. Robles Martínez (2004) apunta sobre esa doble o triple tributación, que la misma provocó una serie de situaciones negativas, pues generaba una amplia confusión entre los contribuyentes, una grave dificultad para aplicar la ley tributaria por parte de las autoridades fiscales, y lo más grave, el mayor peso tributario recaía sobre las clases económicas más pobres (p. 274).

7. Véase también para ampliar, el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2002), novena época, t. XV, enero, p. 1042.

8. Sobre los inconvenientes de la duplicidad tributaria véase a Félix De Luis y Luis Del Arco (1978: 38-39).

Estas circunstancias tributarias, generaron la necesidad de crear un aparato jurídico que ordenara el ejercicio del poder tributario que los tres ámbitos de gobierno aplicaban sobre el área fiscal concurrente, a fin de evitar, principalmente, la afectación social originada por la multiplicidad tributaria⁹. Lo anterior dio como resultado el surgimiento de un sistema nacional de coordinación fiscal.

Los primeros antecedentes de este sistema, se pueden ubicar en la Primera Convención Nacional Fiscal celebrada en agosto de 1925 y en la Segunda Convención Nacional Fiscal, en febrero de 1933. Pero no es hasta 1953, año en el que se promulga la primera Ley de Coordinación Fiscal, cuando se aprecia una norma legal especializada en regular el ejercicio del poder tributario en materia concurrente, lo que permitiría señalarla como el primer antecedente formal-legal del sistema de coordinación fiscal mexicano¹⁰.

No es hasta 1978, como resultado de la reforma legal integral que el Gobierno federal promovió para modernizar el sistema de coordinación fiscal, que se estableció un nuevo ordenamiento jurídico coordinatorio, el cual se buscó que fuera lo más acorde al nuevo esquema normativo que se estableció para renovar la forma tributaria de captación de los ingresos provenientes del campo fiscal concurrente¹¹.

Esa nueva ley de coordinación fiscal, vigente al día de hoy, sería y es, la encargada de operar el esquema distributivo de los ingresos tributarios que se establecieron mediante las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, de 29 de diciembre de 1978 y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de 30 de diciembre de 1980, vigentes también al día de hoy, sustitutiva de la obsoleta Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Fue mediante esta nueva Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de diciembre de 1978,

9. Para ampliar véase a Serna de la Garza (2004).

11. Con este ordenamiento jurídico, el Gobierno federal logró concretar el instrumento legal a través del cual sometería, tributariamente, a los ámbitos territoriales de gobierno estatal y municipal, ya que aunado a haber determinado como materia tributaria exclusiva los hechos imponibles más reductibles --plasmados en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 05 de febrero de 1917, logro obtener legalmente en materia tributaria concurrente las riendas del juego del sistema tributario mexicano, ello a través de la coordinación. Situación legal que desde aquellos tiempos al día de hoy ha significado el acabose de la autonomía financiera local.

12. La exposición de motivos de la referida Ley de Coordinación Fiscal, permite apreciar mejor los objetivos de modernización fiscal en materia concurrente que se promovían por el gobierno federal: "... se ha propuesto a vuestra soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un sólo sistema al cual la presente iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación..."

como se inició la operación del actual sistema de coordinación fiscal que se ve sustentado bajo un esquema de participaciones.

Se puede observar que en lo general, los fines propuestos y para los cuales se concibió el sistema de coordinación fiscal en el área tributaria concurrente se realizaron, pues aún y con la serie de cambios que sufrió en su configuración con el transcurso del tiempo, logró establecer un sistema uniforme de coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno constitutivos del Estado mexicano, lo que ha evitado la doble y hasta triple imposición tributaria que existía sobre un mismo objeto gravable.

Sin embargo, y a pesar de los logros, el sistema intergubernamental fiscal ha resultado ser bastante discutible en cuanto hace a un fortalecimiento hacendario soportado sobre una autonomía financiera de los entes territoriales de gobierno regional y local, ya que la coordinación tributaria que auspicia ha derivado en una pérdida del ejercicio del poder tributario local y regional en el área fiscal concurrente, lo que los ha llevado a una grave dependencia hacendaria que les impide obtener una autonomía financiera y de gobierno, y que los hace, por tanto, incapaces de brindar una gestión pública acorde a las atribuciones que se le han asignado mediante la descentralización.

Referente a esta situación de sobre dependencia financiera municipal, Estrada Lara (2008) señala que dicho sistema ha originado situaciones lesionantes para los sistemas tributarios más endebles, pues les ha originado una fuerte dependencia financiera hacia el gobierno central, lo que les ha afectado su autonomía financiera (p. 38).

Sin duda, la dependencia financiera que el vigente sistema de coordinación fiscal ha generado es grave, y de manera particular para el ámbito de gobierno local, pues basta analizar la repercusión económica que los ingresos derivados de las transferencias intergubernamentales federales han tenido en la hacienda municipal, previa y posteriormente de la última renovación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para constatarlo¹².

Así es, en los ejercicios fiscales previos a la implementación del renovado sistema nacional de coordinación fiscal, esto es, de 1975 a 1980, las transferencias intergubernamentales representaron en el ingreso total bruto de los entes locales el 18.80 por ciento, puesto que de los ochenta y un mil

12. Es destacada esta circunstancia como una grave falla por Bolaños Rojas (2012: 151-152).

quinientos treinta y siete millones de pesos que el gobierno local tuvo de ingreso total bruto, quince mil trescientos treinta y dos millones de pesos provenían del rubro de las participaciones federales.

En los ejercicios fiscales inmediatos posteriores a la renovación, de 1981 a 1983, los ingresos por participaciones federales presentaron un despegue financiero muy significativo, ya que durante dichos periodos tributarios los ingresos por este rubro representaron para el Gobierno municipal el 52.74 por ciento ingreso total bruto, pues de los 224,153,000,000.00 pesos del ingreso bruto total local, 118,611,000,000.00 fueron por concepto de participaciones federales.

Esta tendencia ascendente en las incorporaciones económicas del municipio vía participaciones, continuaron en esa misma línea durante los periodos fiscales subsecuentes; en efecto, durante los años de 1984 a 1999, el ámbito de gobierno municipal recibió por concepto de transferencias, ciento sesenta y seis mil, novecientos uno millones de pesos, es decir, el 60.22 por ciento del ingreso bruto. Para los ejercicios fiscales del año 2000 al año 2008, los municipios obtuvieron la suma de novecientos cuarenta y dos mil, ciento noventa y nueve millones de pesos, lo que significó para su hacienda, el 63.48 por ciento del ingreso bruto¹³.

Se puede observar de las cifras expuestas, que con la implementación del renovado esquema regulatorio de la competencia tributaria concurrente mexicana, la dependencia hacendaria y por tanto financiera municipal se acrecentó, ya que las transferencias de los ingresos generados bajo el nuevo sistema de coordinación fiscal pasaron de representar el 18.80 por ciento del ingreso total bruto percibido durante el periodo comprendido del año de 1975 al año 1980, a un 66.75 por ciento durante el periodo entre 1981 y 2008.

Lo anterior permite confirmar, que el sistema intergubernamental de coordinación fiscal adoptado para subsanar la imprecisión constitucional que originaba la multiplicidad impositiva gubernamental, se ha convertido en

13. Datos estadísticos obtenidos de las siguientes encuestas financieras: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984, INEGI, Aguascalientes, 1985, pp. 172, 401, 413, 425, 438, 450, 462, 474, 486, 497 y 512; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, INEGI, Aguascalientes, 1988, p. 127; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, INEGI, Aguascalientes, 1994, p. 72; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-1994, INEGI, Aguascalientes, 1995, pp. 91, 114, 137 y 160; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1991-1995, INEGI, Aguascalientes, 1996, p. 179; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1996-1999, INEGI, Aguascalientes, 2000, pp. 93, 113, 134, 313, 337 Y 361; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2000-2002, INEGI, Aguascalientes, 1985, pp. 139, 177, 214, 357, 370 y 384; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2002-2005, INEGI, Aguascalientes, 2006, pp. 159, 199, 238, 461, 479 y 497; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2006-2009, INEGI, Aguascalientes 2010.

un sistema que lesiona la autonomía financiera de los entes territoriales de gobierno regional y local, y por ende, su vigorización hacendaria, puesto que uno de los instrumentos jurídicos-financieros que la federación le suministró para tal fin, el poder tributario, se ha visto sometido por este sistema dentro del campo fiscal que ordena, el concurrente, provocándole con ello un grave sujeción económica que le ha provocado consecuentemente, un obstáculo en el desarrollo eficaz de su gestión de gobierno¹⁴. Al respecto, Quintana Roldán (2011) señala que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos autonómicos, el de gobierno y el de administración, ya que sin ella hay una carencia administrativa y una inestabilidad política, de allí su trascendencia e importancia (pp. 195-200).

3. EFECTOS DEL SISTEMA COORDINATORIO FISCAL EN EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

Actualizado el sistema coordinatorio tributario nacional mediante las leyes de Coordinación Fiscal, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los efectos derivados de su regulación empezaron a hacerse palpables en todos y cada uno de los aspectos vinculados a la competencia tributaria concurrente, entre ellos, el poder tributario municipal.

Antes, resulta importante señalar, que el poder tributario ha sido definido como una potestad pública que faculta a los entes territoriales de gobierno a establecer o modificar los tributos de su competencia tributaria, con la finalidad de obtener los recursos numerarios para sufragar su gestión pública, aquella que es encaminada a solventar las necesidades colectivas de la población.

En ese sentido, Fernández Martínez (2004) indica que “el poder tributario es la facultad del Estado para imponer a sus ciudadanos la obligación de aportar parte de su riqueza para el cumplimiento de sus atribuciones” (p. 92). Por su parte, Mabarak Cerecedo (2007) apunta que el poder tributario “es el conjunto de atribuciones que tiene un órgano público para imponer, determinar, liquidar y cobrar tributos” (p. 155).

14. Para ampliar sobre el contexto de la grave dependencia económica municipal, véase el Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México 2016.

Se puede afirmar entonces, de acuerdo con las definiciones doctrinales expuestas, que el poder tributario es un poder público mediante el cual se le atribuye a un ente territorial de gobierno una facultad con la que es capaz de establecer, configurar, modificar o suprimir una figura tributaria concedida dentro de una competencia fiscal.

Ahora bien, de acuerdo al renovado marco normativo establecido, específicamente a lo regulado por los artículos 1º, tercer párrafo y 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de noviembre de 1978, las entidades federativas, e implícitamente sus municipios, debían suspender al momento de adherirse al nuevo sistema intergubernamental de coordinación fiscal, el ejercicio de su poder tributario sobre la competencia tributaria concurrente

En efecto, una vez que los gobiernos regionales y locales se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, primero mediante una solicitud formal y posteriormente a través de la suscripción de un convenio específico, se veían obligados a suspender la aplicación de su poder tributario sobre la competencia tributaria compartida. Todo ello a cambio de recibir, un beneficio económico directo estructurado bajo la figura jurídica-financiera de la participación.

Aquí resulta importante examinar la figura del Convenio de Coordinación fiscal que las normas en cita establecen, ya que dicho documento fue el encargado de no sólo formalizar el acuerdo de voluntades entre los ámbitos de gobierno para asumir la coordinación tributaria, sino también, de instrumentar los términos y efectos jurídicos consecuentes a la misma.

Sin duda, el convenio de coordinación fiscal se ha convertido en la principal herramienta con la que se han materializado los efectos pretendidos mediante el marco normativo de la coordinación fiscal, pues a través de los acuerdos contenidos en sus cláusulas, se ha constituido la anulación de la doble y triple tributación, la cual se ha fundamentado sobre un sometimiento del poder tributario local¹⁵.

Para asimilar mejor lo anterior, se transcribe a pie de cita el texto conducente del Convenio de Coordinación Fiscal y Anexos respectivos que celebró una de las Entidades Federativas del norte de México, la entidad federativa de Tamaulipas. Documento en el que se puede observar como esa entidad,

15. Véase para ampliar sobre la descripción formal de los Convenios de Coordinación Fiscal a Carrasco Iriarte (2010: 260-281). En tanto que, para ampliar sobre sus efectos véase a Chapoy Bonifaz (2006: 138-140).

junto con sus municipios, “ceden” su poder tributario¹⁶ de acuerdo a los derechos y obligaciones que contrajeron al suscribirlo, los cuales medularmente consisten:

Para el Gobierno central, la obligación de resarcir por medio de una distribución bajo la figura de las participaciones, parte de los recursos tributarios concurrentes recaudados; y el derecho de ser la única instancia gubernativa del Estado mexicano habilitada para ejercer su poder tributario sobre la competencia tributaria concurrente.

Mientras que, para el Gobierno municipal, el derecho a percibir una parte de los ingresos fiscales concurrentes recaudados por el Gobierno central; y la obligación de no ejercer su poder tributario sobre las materias fiscales concurrentes, mediante su desincorporación.

El Tribunal Constitucional mexicano en relación con el efecto jurídico esbozado, emitió un primer pronunciamiento mediante el cual convalida los efectos jurídicos señalados, ya que señala que conforme a lo acordado en un convenio de coordinación fiscal, el Gobierno regional acepta recibir porcentajes fijos del monto recaudado por los conceptos tributarios concertados, a cambio de garantizarle al Gobierno central que no establecerá ni mantendrá en vigor tributos sobre los conceptos fiscales coordinados, es decir, que no gravaran los actos o actividades impositivos concertados del área fiscal concurrente¹⁷.

16. Texto del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y anexos, celebrado entre el Estado de Tamaulipas y sus municipios y el Gobierno federal, a través de sus Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 28 de diciembre de 1979:

“Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tamaulipas.
considerando:

(...) QUINTO.- Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

CLÁUSULAS:

PRIMERA. El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Convenio y de sus anexos (...)

“Anexo número 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado de Tamaulipas.

La Secretaría y el Estado de Tamaulipas convienen (...) Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha en que entre en vigor este Convenio y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que queden en suspenso...”

0).

17. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2000), novena época, t. XII, diciembre (p. 429).

En ese mismo fallo, el Tribunal Constitucional sentenció que dicha convenición conlleva implícitamente a que los municipios deben desincorporar de su esfera competencial las contribuciones que recaigan sobre los hechos imponibles gravados por la federación, efecto que no implica en sí una renuncia al poder tributario, sino más bien una abstención en el ejercicio de las facultades que el poder tributario concede a los ámbitos de gobierno estatal y municipal.

En un fallo posterior, el Tribunal Constitucional amplió este criterio vertido sobre el efecto que los Convenios de Coordinación fiscal tienen sobre el poder tributario local, ya que señala que una vez celebrado el Convenio de Adhesión respectivo, el poder tributario local no puede desarrollarse ni en su aspecto positivo, ni en su aspecto negativo¹⁸; es decir, no puede ejercerse para crear o establecer tributos o exenciones sobre los hechos imponibles gravados por un impuesto federal participable, sino que se despliega de forma omisiva, esto es, que su titular se abstiene de ejercerlo.

Como se puede advertir del análisis de los artículos referidos, el principal efecto legal que tuvo la actualizada regulación coordinatoria sobre el poder tributario municipal que se ejercía en el área fiscal concurrente, fue el de anular la capacidad pública de establecer o modificar tributos, esto es, le suprimió el ejercicio de las facultades que concede el poder público tributario sobre el campo impositivo compartido.

Ahora bien, en ámbito gubernamental del Estado español, existe también una concurrencia en el ejercicio de su poder tributario; el cual es muy semejante en lo sustancial al poder tributario concurrente mexicano, pues se constituye como un poder público que brinda a un ámbito de gobierno, la capacidad de establecer, configurar, modificar o suprimir los conceptos tributarios de una competencia tributaria específica

Así es, la doctrina española constata lo anterior al señalar a través de Cazorla Prieto (2002), que el poder tributario es una facultad propia de determinados órganos representativos de los entes públicos, en virtud de la cual pueden mediante los cauces normativos oportunos, establecer tributos como medio para financiar el gasto que se genera por sus actividades públicas (p.72).

En esa misma dirección, Collado Yurritia (2006) menciona que *“el poder tributario engloba una amplia gama de atribuciones que comprenden tanto la potestad*

18. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2002), novena época, t. XV, enero, (p. 1042).

normativa necesaria para la creación del tributo y la configuración de sus elementos esenciales, a fin de que en un momento posterior éste pueda traducirse en un ingreso para el ente público correspondiente, así como la aplicación práctica del mismo” (p. 104).

No obstante, la similitud expuesta en lo sustancial, el poder tributario concurrente español no deja de presentar algunas características que lo distinguen del poder tributario concurrente mexicano. Por ejemplo, las instancias de gobierno que interactúan en dicha concurrencia son distintas, pues mientras en México la concurrencia en el ejercicio del poder tributario se presenta entre los tres ámbitos de gobierno del Estado mexicano, en España sólo se da entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales.

Otra diferencia manifiesta entre la concurrencia del poder tributario español y mexicano, es el sentido intergubernamental que tuvo la cesión del poder tributario que los instrumentó, pues mientras en España, la concurrencia fue resultado de una cesión del poder tributario del ámbito de gobierno con la posición competencial tributaria más amplia y financieramente fuerte, hacía uno que era más limitado y económicamente débil; en México, la concurrencia fue en sentido opuesto, ya que la cesión del poder tributario se realizó de los ámbitos de gobierno de posición competencial tributaria más restringida y financieramente vulnerable, hacía el ámbito de gobierno de competencia tributaria más amplia y financieramente vigoroso¹⁹.

Una última distinción entre el poder tributario de aplicación compartida de España y de México, es la relacionada con la finalidad que se les buscó dar a los sistemas de coordinación que se establecieron para regularles, ya que el esquema español se organizó con el objetivo de fortalecer al nuevo ámbito de gobierno que se instauró dentro de la organización política de España -las Comunidades Autónomas-, mientras que el esquema mexicano se planeó con el propósito de evitar una multiplicidad impositiva, es decir, la española fue con una finalidad mayormente política y la mexicana mayormente económica de repercusión social.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias adjetivas entre ambos poderes tributarios compartidos, la viabilidad de adaptar cierta técnica jurídica española al contexto tributario concurrente mexicano se puede considerar posible, ya que la grave dependencia financiera municipal que se originó a partir de la cesión total de su poder tributario en el área fiscal concurrente mexicana, hace necesario explorar un planteamiento que permita devolvérsele parcial o totalmente.

19. Sobre este punto véase a Ruíz Almendral (2004).

Evidentemente, existe la necesidad de generar una descentralización financiera a favor de los entes de gobierno locales mexicanos²⁰, la cual tenga como base fórmulas modernas de competencia y concurrencia fiscal y financiera, donde no se parta de una reformulación en el reparto de competencias tributarias²¹, sino más bien de formas y mecanismos jurídico intergubernamentales que fomenten su fortalecimiento financiero a través de una intervención conjunta equitativa en todo sentido, tanto en lo económico, como en el ejercicio de las atribuciones derivantes del poder público tributario.

Este planteamiento no es nada ajeno en el contexto internacional que aborda el estudio de las relaciones intergubernamentales que se generan dentro de una forma de Estado federal. Ruíz-Huerta Carbonell (1992) por ejemplo, citando a Russell, señala que las ideas actuales, defensoras de un federalismo de tipo cooperativo, proponen un marco tributario que separe y asigne fuentes tributarias exclusivas, en el cual a su vez se promueva la combinación de variados mecanismos en los que la concurrencia, la participación, la corresponsabilidad fiscal y la distribución de la recaudación sea el común denominador entre los diferentes niveles de gobierno (p. 62).

Biehl (1989), por su parte, señala que debe darse una asignación óptima de competencias, porque si se desean “gobiernos con un alto grado de autonomía decisoria, lo adecuado es asignar competencias en exclusivas, pero allí donde la cooperación puede lograr mejores resultados, lo idóneo es repartir las diversas competencias parciales, delimitando claramente las funciones aunque ello suponga una menor autonomía”, y agrega, que esta optimización de competencias se sustenta sobre el principio de subsidiariedad, el cual está apoyado sobre criterios de distribución de poder, donde el nivel inferior de gobierno debe ser el que tenga preferencia a la hora de repartir las competencias y donde posiblemente sea más provechoso dotarles de una mayor capacidad decisoria, en aras de estar en capacidad de explotar mejor sus conocimientos de las preferencias locales” (pp. 375 a 383).

Ruíz Almendral (2004), complementando lo anterior con base en otro principio jurídico-financiero, el principio de corresponsabilidad, señala que el desarrollo de la autonomía de los entes subcentrales está implicado, entre otras cosas, con la responsabilización conjunta de su poder tributario con el del Gobierno central, en relación con la financiación de sus competencias (p. 110).

20. Para ampliar véase a Covarrubias Dueñas (2004) y a Moreno López (2006).

21. Giménez Montero (2003) indica, que la separación total de fuentes tributarias no parece ser el camino adecuado para el fortalecimiento financiero público (p. 32).

Se puede observar de lo expuesto, que aunque de inicio el poder tributario mexicano en materia tributaria concurrente se muestra algo distinto al español, en cuanto hace a las circunstancias legales que les dan origen y les configuran, el mismo no demerita la viabilidad de aplicar alguno de sus instrumentos jurídicos financieros que se emplearon para fortalecer al poder tributario del ámbito de gobierno que se encontraba emergiendo dentro del Estado español, y que se vio sustentado sobre los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad, pues su objetivo, al igual que el que se busca lograr en el contexto mexicano, es el de vigorizar financiera y autónomicamente a un ámbito de gobierno.

En efecto, la propuesta de implementar una de las técnicas jurídicas españolas empleadas para fortalecer la autonomía financiera y gubernamental de las Comunidades Autónomas españolas, podría resultar bastante viable en México, pues lo que se pretende es fortalecer a uno de sus ámbitos de gobierno, el local, mediante una descentralización del poder tributario federal que se ejecuta a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal²².

Es decir, se considera que al emplear la técnica jurídica española del impuesto cedido se podría fortalecer al poder tributario municipal en el área tributaria concurrente, lo que le brindaría una mayor autonomía de gobierno en materia financiera, y consecuentemente, un mayor fortalecimiento hacendario y una menor dependencia económica.

4. EL IMPUESTO CEDIDO ESPAÑOL. SU INTEGRACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO LOCAL MEXICANO

El tributo cedido que el sistema tributario español posee opera, en primera instancia, siendo establecido por el Gobierno central a través de su poder tributario, para ser posteriormente, por delegación, maniobrado parcial o totalmente por los Gobiernos regionales. Esto es, a través de la figura legal-tributaria de la cesión de tributos, las entidades territoriales a las que se les cede el impuesto, tienen la posibilidad de participar en la regulación parcial o total de algunos de sus elementos esenciales.

Chamorro Zarza (2003), citando a Zorzona Pérez, señala que la asignación

22. El Centro Nacional de Estudios Municipales (1985), ya lo ha precisado anteriormente al señalar que "la desconcentración financiera implica proporcionar a los municipios fuentes de tributación suficientes para solventar los gastos locales e impulsar el desarrollo económico" (p. 37).

de capacidad normativa introducida por la LCT/1996, ha permitido afirmar que se ha producido una auténtica mutación constitucional al atribuir a los tributos cedidos un sentido que no le dio el constituyente, lo cual, con independencia de las posiciones doctrinales encontradas, han variado sustancialmente el régimen legal de los tributos cedidos, al conceder la posibilidad de que los entes territoriales cesionarios participen en la regulación de algunos de sus elementos esenciales.

Asimismo menciona el autor en cita, que este desarrollo de delegación del poder tributario central en el área de la facultad normativa de los tributos cedidos, se presenta a raíz de las reformas de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y de la Ley 14/1996, de acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas complementarias, ya que a través de estas normas, por primera vez se prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman determinadas competencias normativas sobre los impuestos cedidos (pp. 120 y 121).

A la par, Varona Alabern (2004) señala que la cesión de un tributo exige no sólo la posibilidad de que aquellos entes territoriales ejerzan competencias aplicativas respecto de los tributos objetos de la cesión, sino también competencias normativas, ya que sin la cesión de algunas de éstas, no hay auténtica cesión; y añade, que en cualquiera de las modalidades normativas que existen, la total o la parcial, se pueden llevar aparejadas competencias normativas, aunque siempre dentro de los límites que determine la ley que opera la cesión (pp. 76 y 124).

En el marco positivo español, el impuesto cedido es concebido, en primera instancia por la Constitución Española, de 31 de octubre de 1978, la cual lo establece como uno de los instrumentos financieros mediante los cuales los Gobiernos regionales obtendrán recursos para su financiación. Así es, el artículo 157.1 de la Constitución Española, refiere al impuesto cedido como uno de los recursos de financiación que las Comunidades Autónomas tendrán, para allegarse de recursos pecuniarios²³.

Por su parte y de manera más específica, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en su artículo 10, señala al tributo cedido como aquella figura jurídica-financiera que

23. Artículo 157.1 de la Constitución Española, de 31 de octubre de 1978:

"Artículo 157.1.a Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: (...)

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado"

habiendo sido fijado y regulado por el Estado, su producto económico será cedido al Gobierno regional para efecto de financiar su gestión gubernamental, ya sea de manera total, esto es, transfiriéndole el total de la recaudación de todos los hechos imposables contemplados en el tributo; o de manera parcial, es decir, transfiriéndole sólo la recaudación de alguno de los hechos imposables o parte del total de la recaudación global del tributo²⁴.

Como se puede observar, el impuesto cedido español fue configurado como el instrumento jurídico-financiero por medio del cual, se fortalecería por medio de una descentralización tributaria a los entes territoriales de gobierno menores, ya que a través de su uso éstos podrían obtener ingresos económicos para subvencionarse y gozar de una autonomía gubernamental. Efectos que se buscan, para los gobiernos locales mexicanos.

Presentado el tratamiento legal destinado para concebir y fundamentar el poder tributario en materia fiscal concurrente español, es necesario exponer el tratamiento normativo mediante el cual se sustenta la operación de la figura del impuesto cedido español, específicamente el de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, ya que permitirá apreciar cómo se concreta el fortalecimiento del poder tributario de un ente territorial de gobierno menor.

En la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se establece en su artículo 49 el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos, el cual, de acuerdo a la regulación del precepto en referencia, solventa la cesión que se hace en favor de los Gobiernos regionales, en relación a la ordenación del tipo de gravamen aplicado sobre las concesiones administrativas, transmisiones de bienes muebles e inmuebles, constitución y cesión de derechos reales; así como las deducciones y bonificaciones de cuota.

24. Artículo Décimo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas:

"Artículo décimo.

Uno. Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma. (...).

Tres. La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior podrá hacerse total o parcialmente. La cesión será total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imposables contemplados en el tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imposables, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo..."

“Artículo 49. Alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

1. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

a) Tipos de gravamen: En relación con la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen en:

Concesiones administrativas.

Transmisión de bienes muebles e inmuebles.

Constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía.

Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Los modelos de contrato para el arrendamiento de inmuebles podrán ser elaborados por la propia Comunidad Autónoma.

En relación con la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen de los documentos notariales.

b) Deducciones y bonificaciones de la cuota: Las deducciones y bonificaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas sólo podrán afectar a los actos y documentos sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen con arreglo a lo dispuesto en la letra anterior.

En todo caso, resultarán compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto sin que puedan suponer una modificación de las mismas. Estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado.

2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de gestión y liquidación”

Este artículo de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, permite apreciar como el Estado español -Gobierno central- hace una delegación de su poder tributario a las Comunidades Autónomas, para que éstas maniobren la regulación de ciertos elementos esenciales o sustantivos del tributo objeto de cesión. Es decir, se puede advertir como mediante la técnica española del impuesto cedido, un ente de gobierno de menor magnitud gubernamental puede ejercer mediante su poder tributario, la competencia tributaria del ente de gobierno de mayor envergadura a favor de sus finanzas, lo que se traduce sin lugar a dudas en un fortalecimiento implícito de dicho poder, junto con un robustecimiento de su área financiera.

Ciertamente, mediante el desglose de la regulación del precepto jurídico expuesto, se puede observar la vía jurídica que le ha permitido al Estado español descentralizar el poder tributario que ejerce, en beneficio económico de otro ente territorial de gobierno. Es decir, se aprecia de la regulación del artículo en cita, la técnica legal que faculta a un Gobierno territorial menor, a aplicar su poder tributario en las áreas tributarias del Gobierno central, en beneficio de su hacienda.

En efecto, de los lineamientos normativos-financieros que la legislación española arroja, se puede constatar el sentido que la técnica jurídica empleada le da al fortalecimiento financiero de los entes territoriales de gobierno menores, el de representarles ingresos económicos para su hacienda partiendo de una descentralización del poder tributario central, así como una mayor capacidad gubernamental. Efectos tales que se buscan, para los gobiernos locales mexicanos.

Una vez expuesto el esbozo legal de la figura del impuesto cedido español, tanto en lo doctrinal como en lo positivo, es posible hacer un planteamiento encaminado al contexto tributario concurrente mexicano; orientado, en primer término, a incorporar la misma técnica en la competencia tributaria concurrente existente entre los Gobiernos locales y el Gobierno federal; y en segundo, a fijar su forma operativa, todo ello con la finalidad de vigorizar el poder tributario local.

Se recuerda que las circunstancias que afectan al poder tributario local en el área fiscal concurrente, encuentran sus causas en la imprecisión legal provocada por la regulación constitucional y en el centralismo que la federación ejerce sobre ésta mediante el sistema de coordinación fiscal, lo cual anula cualquier posibilidad de que el municipio haga uso de los hechos imponibles concurrentes a través de su poder tributario.

Por lo que, para revertir en cierta medida el efecto inhabilitador que el poder tributario local padece en materia concurrente, es necesario instaurar un instrumento jurídico-financiero que le permita, acorde con el principio de corresponsabilidad y subsidiariedad, el ejercicio conjunto del poder tributario en materia impositiva concurrente, para que los entes de gobierno titulares que participen y colaboren, gocen tanto de su administración como de su beneficio económico²⁵.

25. De manera particular, Morones Fernández (2000) recomienda que el Gobierno federal ceda a los Gobiernos locales la potestad plena para gravar, administrar y regular aquellos conceptos tributarios concurrentes federales, que se encuentren relacionados con la materia inmobiliaria (p. 200).

La vía que se plantea para lograrlo sería entonces la figura del tributo cedido español, ya que, mediante esta herramienta jurídica-financiera, se podría generar una participación del ámbito gubernativo municipal mediante la aplicación de su poder tributario en la competencia tributaria concurrente que la federación ha centralizado, lo que lo fortalecería en lo financiero y en lo gubernamental²⁶.

Es decir, lo que se buscaría por medio de la incorporación de la técnica jurídica del impuesto cedido, sería devolverle a los municipios mexicanos la posibilidad de operar nuevamente sobre el área fiscal compartida que sometió bajo la influencia total del poder tributario central, pues tendría la capacidad tributaria de incidir sobre ella para obtener así recursos pecuniarios, lo que sin duda le otorgaría una mayor fuerza y autonomía financiera y de gobierno, tal y como se ha pretendido con las Comunidades Autónomas españolas.

Debe señalarse, que este planteamiento se muestra aún más viable, toda vez que, en el año 2004, ya se había presentado una pequeña descentralización del poder tributario federal hacia los ámbitos de gobiernos menores del Estado mexicano, la cual se instrumentó a través de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de 29 de diciembre de 1978. Así es, en el año 2004 la federación modificó el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de ceder una pequeña parte de la competencia tributaria concurrente que había asimilado por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Esta descentralización consistió básicamente en ceder cuatro hechos imponibles, de los cuales, dos se encontraban relacionados estrechamente con la administración tributaria local por excelencia, la vinculada con la propiedad inmobiliaria. Los hechos imponibles descentralizados fueron: el de los ingresos obtenidos por las personas físicas por concepto de arrendamiento y venta de inmuebles.

“Artículo 43. Las Entidades Federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”

26. Para ampliar véase a Castañeda Ortega (2004) (p. 159).

Lo anterior, permite percibir la pretensión que ha existido en el Estado mexicano de desarrollar la autonomía financiera de los entes de gobierno menores con base en una pequeña descentralización del área tributaria concurrente que ha acaparado, para ser ejercida por medio de su poder tributario. Sin embargo, la misma tampoco ha sido lo suficiente para otorgarles una mayor autonomía financiera y de gobierno.

Por tanto, y con el fin de seguir impulsando una vigorización financiera sustentada en una descentralización tributaria del área fiscal compartida, se propone incluir en la redacción del artículo 115 de la Constitución de México, de 05 de febrero de 1917, específicamente en sus fracciones II, inciso y IV, la figura del tributo cedido como parte del sistema tributario local, ya que con esta medida, se establecería en el ámbito legal constitucional, máximo ordenamiento tributario mexicano, la figura jurídica del tributo cedido como un medio jurídico-financiero a través del cual los gobiernos municipales podrían aplicar su poder tributario en el área tributaria concurrente²⁷.

Estos cambios, posibilitarían devolver total o parcialmente al Gobierno municipal, el ejercicio de su poder tributario dentro de la competencia tributaria concurrente mexicana, es decir, sería el propulsor legal financiero que reactivaría el poder tributario local en el campo fiscal concurrente.

Esencialmente, se estaría convirtiendo al tributo cedido en la herramienta jurídico fiscal que impulsaría la descentralización financiera del área tributaria concurrente mexicana hacia las corporaciones locales mexicanas, es decir, se estaría fijando la base jurídica de un nuevo mecanismo de colaboración fiscal entre las haciendas federal y municipales, complementario del actual esquema nacional de coordinación tributaria.

Así, estas enmiendas a la Constitución mexicana traerían consigo para el Gobierno local mexicano, la incorporación del uso activo de su poder tributario a la competencia tributaria concurrente de México, lo que les permitiría incorporar de nueva cuenta su poder tributario al área fiscal concurrente; y, por tanto, la posibilidad de generar mayores ingresos tributarios para ser empleados a los fines públicos de su ámbito de competencia gubernamental.

27. Faya Viesca (2003) señala que "en el caso de México, significaría replantear la teoría del poder originario y derivado en materia impositiva o tributaria. Este replanteamiento nos obligaría a una reforma constitucional tributaria desde la vertiente de construir un "Federalismo Fiscal" (p. 268).

Las reformas propuestas a su vez, obligarían como efecto directo la armonización obligada del ordenamiento jurídico relacionado con la regulación del ejercicio del poder tributario en el área tributaria concurrente, la Ley de Coordinación Fiscal. Legislación en la que se procedería a fijar en su texto, la figura del impuesto cedido como parte de su regulación, así como el procedimiento mediante el cual los entes locales operarían dicha figura. Esto es, se tendría que incluir el supuesto jurídico del impuesto cedido como parte de su regulación; y a su vez, se tendría que incorporar un capítulo que estuviera encargado de regular al recién concebido tipo jurídico de la cesión de tributos por la Constitución, específicamente entre el Gobierno federal y los Gobiernos municipales.

Con la anterior propuesta de introducir la figura del tributo cedido español al sistema legal tributario mexicano, se configuraría la posibilidad de fortalecer el ejercicio del poder tributario local sobre los hechos imposables del área tributaria concurrente que han sido absorbidos en su totalidad por el gobierno federal, tal y como acontece en España entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Pero lo más importante, existiría la posibilidad de mejorar el rendimiento económico de los entes de gobierno municipales, lo que consecuentemente vigorizaría su autonomía no sólo financiera sino de gobierno, generándoles un avance positivo que conduciría a potenciarlo como un ámbito de gobierno promotor del desarrollo económico, político y social de su territorio y región dentro del Estado mexicano.

5. CONCLUSIONES

Se han otorgado en las últimas décadas al municipio mexicano funciones que inicialmente la federación realizaba, aquellas relacionadas con la promoción del desarrollo social y económico, lo que por consecuencia le ha generado la necesidad de allegarse de mayores recursos económicos. A la par de lo anterior, el área tributaria concurrente de la que los municipios podrían obtener recursos para destinarlos a dar cumplimiento a dichos fines, ha sido centralizada por el Gobierno federal mediante un sistema de coordinación fiscal, el cual, en aras de organizar la imposición concurrente entre los tres ámbitos de gobierno mexicano, ha supeditado el poder tributario de los demás ámbitos de gobierno.

Así, el sistema de coordinación tributaria implementado por el Gobierno federal, desincorpora el ejercicio del poder tributario municipal reduciendo con ello cualquier posibilidad de que se establezcan tributos locales sobre esa área tributaria, lo que consecuentemente ha generado una fuerte dependencia financiera que repercute de manera negativa en su desempeño público, es decir, se ha convertido en una circunstancia negativa que limita las posibilidades de dar un eficaz cumplimiento a las funciones y atribuciones gubernamentales que se le han encomendado.

Las anteriores circunstancias son las que hacen considerar necesario reconfigurar en la medida de lo posible el sistema intergubernamental de coordinación tributaria, a partir del fortalecimiento del poder tributario municipal en el área fiscal concurrente, ya que, al no permitírsele generar ingresos públicos en beneficio del municipio, merma su fortalecimiento y autonomía económica, aspecto que se estima necesario modificar.

En concordancia a lo expuesto, las soluciones legales-tributarias que se plantean están enfocadas a permitir la aplicación del poder tributario local en la materia fiscal concurrente. Ello mediante el uso de la figura y técnica jurídico-tributaria española del impuesto cedido, pues independientemente de las aparentes diferencias jurídicas que se presentan entre los dos sistemas tributarios concurrentes, el español y el mexicano, las mismas no son lo suficientemente distantes para no juzgar procedente su adopción en el contexto jurídico-tributario local de México, sino al contrario, esas disimilitudes son las que proveen básicamente las alternativas de solución que podrían permitir la generación de un efecto revitalizador del poder tributario local mexicano y en consecuencia del ingreso de carácter tributario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Bibliográficas y Hemerográficas

Biehl D. (1989). "Optimal decentralization: a concept approach to the reform of German Federalism". *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. 7 (4), pp. 375-383.

Bolaños Rojas, G. (2012). *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

Carrasco Iriarte, H. (2010). *Derecho Fiscal Constitucional*, México, Oxford.

Castañeda Ortega, R. (2004). *Análisis Teórico de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobierno*, Guadalajara, Indetec.

Cazorla Prieto, L. M. (2002). *Derecho Financiero y Tributario (Parte General)*, Pamplona, Aranzadi.

Collado Yurritia, M.A. y otros (2006). *Derecho Tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier.

Chamorro Zarza, J.A. (2003). *La Gestión Integrada del Sistema Tributario en el Estado Descentralizado Español*, Navarra, Thomson.

Chapoy Bonifaz, D.B. (2006). *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*, México, UNAM.

De la Garza, S.F. (2008). *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa.

Estrada Lara, J. (2008). *Finanzas Públicas y Política Fiscal*, México, Editorial PAC.

Faya Viesca, J. (2003). *Finanzas Públicas*, México, Porrúa.

Feliz De Luis y Luis Del Arco (1978). *La Distribución de los Impuestos en una Hacienda Federal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Fernández Martínez, R.J. (2004). *Derecho Fiscal*, México, McGraw Hill.

Flores Zavala, E. (2004). *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa.

Fraga, G. (1996). *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.

Gamíz Parral, M. (2003). *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM.

Giménez Montero, A. (2003). *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*, Valencia, Tiran lo Blanch.

Mabarak Cerecedo, D. (2007). *Derecho Financiero Público*, México, McGraw Hill.

Margain Manautou, E. (2010). *Nociones de Política Fiscal*, México, Porrúa.

Morones Fernández, H. (2000). *Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria Local*, Guadalajara, Indetec.

Moya Palencia, M. (1993). *Temas Constitucionales*, México, UNAM.

Pérez Becerril, A. (2004). *México Fiscal. Reflexiones en torno al Sistema Fiscal Mexicano*, México, Porrúa.

Quintana Roldan, C. (2011). *Derecho Municipal*, México, Porrúa.

Robles Martínez, R. (2004). *El Municipio*, México, Porrúa.

Ruíz Almendral, V. (2004). *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal*, Valencia, Tirant lo Blanc.

Ruíz-Huerta Carbonell, A. (1992). "La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, n° 230-231, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Sánchez Gómez, N. (2011). *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Porrúa.

Serna de la Garza, J.M. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, UNAM.

Tena Ramírez, F. (2016). *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa.

Valencia Carmona, S. (2014). *Derecho Municipal*, México, Porrúa.

Varona Alabern, J.E. (2004). *25 Años de Financiación Autonómica*, Santander, Universidad de Cantabria.

b) Legislativas.

Constitución Española, de 31 de octubre de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de noviembre de 1978.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

c) Tesis judiciales.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2007), novena época, t. XXVI, diciembre.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2002), novena época, t. XV, enero.

d) Otras.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y anexos, celebrado entre el Estado de Tamaulipas y sus municipios y el Gobierno federal, a través de sus Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 28 de diciembre de 1979.

El Desafío Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985.

Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2006, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México 2006.

Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de noviembre de 1978.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984, INEGI, Aguascalientes, 1985.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, INEGI, Aguascalientes, 1988.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, INEGI, Aguascalientes, 1994.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-1994, INEGI, Aguascalientes, 1995.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1991-1995, INEGI, Aguascalientes, 1996.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1996-1999, INEGI, Aguascalientes, 2000.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2002-2005, INEGI, Aguascalientes, 2006.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2006-2009, INEGI, Aguascalientes, 2010.

