

## LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS ESTADOS EN TORNO A LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Caleb RODRÍGUEZ OCAMPO<sup>1</sup>

### SUMARIO

I. *Introducción.* II. *El sistema federal.* III. *La coordinación fiscal de México.* IV. *Conclusión.* V. *Fuentes de Información.*

### RESUMEN

Para los sistemas gubernamentales, la forma en que se organiza el Estado es uno de los puntos de mayor importancia en razón de que, por su conducto, se establecerá la base en la que se cimentará la organización y la administración que le dará funcionamiento para cumplir con su fin principal, que es el bienestar de la población.

En el caso de las federaciones, al conformarse por la unión de territorios considerados también como Estados libres y soberanos, se tiene por cierto que la autonomía financiera juega un papel importante para el crecimiento y el bien común, por lo que en todo momento siempre se deja en claro

### ABSTRACT

For government systems, the way in which the state is organized is one of the most important points because, through it, the foundation on which the organization and the administration that will function to fulfill its obligations will be established, the main purpose which is the welfare of the population.

In the case of federations, as they are formed by the union of territories also considered as free and sovereign states, it is certain that financial autonomy plays an important role for growth and the common good, so that at all times it is always makes it clear what is the scope and the way in

---

<sup>1</sup> Licenciatura en Derecho y Especialidad en Administración Pública por la Universidad de Matehuala, s.c. Maestría en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México (UVM). Licenciatura en Relaciones Internacionales (Titulación en trámite) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Experiencia como docente en la Universidad de Matehuala y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Experiencia como Verificador de Mercancías en la Aduana de Ciudad Juárez (SAT) y Asesor Jurídico en la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Delegación San Luis Potosí. Primer Síndico Municipal de Matehuala, s.L.P. Administración 2018-2021. Actualmente dedicado a la investigación, docencia y Titular de la Unidad Investigadora de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos de la Contraloría Interna del Municipio de Villa de Guadalupe, s.L.P. y estudiante del Doctorado en Derecho en el Centro Universitario de Estudios Jurídicos (CUEJ).

cuál es el alcance y la forma en que tanto la federación como los territorios que la integran tendrán ese punto en detalle, precisamente para poder satisfacer sus intereses y obligaciones que en su competencia les corresponde.

Por lo que respecta a México y dada su historia que siempre le ha distinguido como centralista, se conforma como Federación en su Constitución de 1917, en aquel momento histórico los Estados no tenían plena capacidad normativa y operativa para dar pie a tener una recaudación eficiente, es por ello que la Federación forma colaboración con ellos para lograr un equilibrio en el campo financiero, creando el actual Sistema de Coordinación Fiscal, pero, en la actualidad, los Estados se encuentran en una posición que les impide desarrollarse de forma plena, eso se debe a la falta de autonomía financiera en que se encuentran, la cual les impide ser más eficientes, incluso, en su participación en el desarrollo nacional, quedando opacados y poco funcionales para lo que una federación debe hacer.

#### **PALABRAS CLAVE**

Estado. Federación. Contribuciones. Gobierno. Impuesto. Sistema de Coordinación Fiscal. Soberanía. Servicios públicos. Constitucionalismo.

which both the federation and the territories that comprise it will have that point in detail, precisely to be able to satisfy their interests and obligations that correspond to them.

With regard to Mexico and given its history that has always distinguished it as a centralist, it is formed as a federation in its Constitution of 1917, at that historical moment the states did not have full normative and operational capacity to give rise to an efficient collection, that is why the federation forms collaboration with the states to achieve a balance in the financial field, creating the current Tributary Coordination System, but, at present, the states are in a position that prevents them from developing fully; it is due to lack of financial autonomy in which they find themselves, which prevents them from being more efficient even in their participation in national development, being overshadowed and not very functional for what a federation should do.

#### **KEY WORDS**

State. Federation. Contributions. Government. Tax. Tributary Coordination System. Sovereignty. Public services. Constitutionalism.

### **I. INTRODUCCIÓN**

Las contribuciones son la base sobre la que descansa la actuación del Estado, en ellas se encuentra el sustento diario o el pan de cada día sobre el funcionamiento y el cumplimiento de obligaciones, es decir, la prestación de servicios hacia la

población como uno de los fines propios de este; en México, el Artículo 31, fracción IV determina como una obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de los tres niveles de gobierno, a saber, federal, estatal y municipal, esto derivado a que estamos constituidos como una Federación.

En cuestión de distribución de facultades y de contribuciones, enfatizamos que nuestra Carta Magna ha adoptado una fórmula prevista por su similar de los Estados Unidos de América, al determinar que, las facultades que no son otorgadas de manera expresa a las autoridades federales, se entienden reservadas a los Estados, traduciéndose en los numerales 31, fracción IV, 73, fracciones VIII y XXIX, 115, 117 y 118, pero la situación es complicada en la Constitución de México, ya que si bien en 1917, la necesidad de un líder era evidente, en 2021 queda claro que cada entidad tiene modos particulares de crecimiento y desarrollo, siendo necesaria una autonomía no sólo escrita, sino una financiera que se materialice y que permita un desarrollo para la nación (Aguilar Villanueva, 1996).

En el presente se analiza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en lo que respecta al impuesto sobre la renta como una de las contribuciones que, al día de hoy debe ser recaudada y distribuida por y para los Estados y sus municipios, permitiéndoles una mayor autonomía política, social y financiera, respetando en todo momento las bases que sostienen a la Federación mexicana a través de la Constitución General y sus leyes reglamentarias.

## **II. EL SISTEMA FEDERAL**

Dentro de los sistemas de organización de los Estados, la federación es uno de los más aceptados, debido a su constante pugna por la libertad y la autodeterminación de los territorios que los conforman, siendo un ejemplo de efectividad al momento de descentralizar tanto funciones como servicios y lograr una mejor armonía en la población; aunque si bien no es idóneo en todos los modelos de organización, si es viable en los países que tienen un amplio territorio, o bien, aquellos que tienen gran cantidad poblacional, pues un sistema central en esos casos implicaría llevar a cabo una administración precaria y disfuncional en cuanto a la optimización de los servicios públicos y la atención a las necesidades de la población.

En el caso de México, la Constitución General, en su Artículo 40, dispone como forma de organización del Estado la Federación, constituyéndose con 32 entidades federativas, de las que 31 gozan la calidad de Estado y la Ciudad de

México que cuenta con autonomía, pero, determinada como la capital del país y sede de los poderes de la Unión; dentro de ese mismo numeral se establece la existencia de un Pacto Federal que une a todos los territorios de este país y que, sus términos y condiciones se establecen en la propia Constitución Federal, misma que en su apartado orgánico determina las facultades de la Federación como organismo que vela por los intereses de las entidades federativas, tanto interna como internacionalmente.

En cuestión de competencias, el Artículo 117 constitucional es el único que posee una serie de restricciones a los Estados y el numeral 115 determina los lineamientos a seguir por parte del Municipio; estos dos niveles de gobierno son importantes en el ámbito federal puesto que el Municipio es parte integral de los Estados y forman su estructura interna como territorios libres, financiera y administrativamente (Serna de la Garza, 2004).

Entonces, la Federación no sólo entiende una forma de organización del Estado, sino que su estructura y funcionamiento va más allá, simbolizando también una conservación de la libertad, así como una unidad cultural de todos los territorios y sus habitantes, lo que enriquece sus valores, sus intereses, cultura política y originalidad; no obstante, la Federación debe tener un sustento y, en el caso de México, se centra en la Coordinación Fiscal, como un eje en donde aquélla toma el rol de líder, siendo quien recauda contribuciones haciendo participable de estas a los Estados y sus Municipios.

### **III. LA COORDINACIÓN FISCAL DE MÉXICO**

Para hablar de la Coordinación Fiscal es necesario primero enfocarse al poder como un espíritu que los Estados, de manera voluntaria y en una porción, ceden a la Federación para ser regulados, en este caso, de manera financiera, aunque con el propósito de que con la participación conjunta de las 32 entidades federativas se logre un desarrollo nacional en lo político, económico y social. Es así que se podría definir como “el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Castañeda Ortega, p. 1.

A la fecha, este sistema se finca en la posibilidad de que los Estados puedan suscribir convenios de manera particular, donde se comprometen a limitar sus potestades tributarias en favor de la Federación, para que sea ella quien se encargue de la fiscalización y la recaudación de algunos impuestos que, por derecho, pudieran ser cobrados por las entidades federativas; a cambio de la referida limitante, obtienen una participación en los ingresos; las contribuciones que se han visto involucradas en esta mecánica son el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta, sobre los que de manera precisa sólo se abordará el segundo.

En 1917, cuando se promulga la Constitución Federal que actualmente nos rige, en México existía un panorama inexacto en las políticas y los gobiernos, es natural pensar que en aquel momento histórico la Federación, como posición de gobierno más sólida, fuese quien tomara el mando sobre la forma en que se habría de regir el Pacto Federal e incluso el recaudar, ya que los Estados, si bien tenían una figura consistente, no contaban con la experiencia suficiente para regirse por sí mismos, hecho que generó un ambiente más parecido a un centralismo que una federación, sin embargo, conforme han transcurrido las décadas y en base a la posición actual de México, los Estados, además de ser entes que gozan de soberanía por sus propias Constituciones, deben también tener autonomía financiera, ya que a nivel de competencia y desarrollo muchos se encuentran estancados, al grado de que dependen financieramente de los fondos de participaciones, ya que, si bien pueden generar ingresos propios, se ha dejado evidente que no es suficiente para cubrir sus necesidades, tanto de su gobierno como de su población, limitando de igual forma al Municipio libre y privándolos de un desarrollo interno adecuado, concordante a sus políticas internas.

El sentido del sistema federal de México se ha quedado meramente en centralizar lo más vital de los Estados, su libertad financiera, siendo quien marca las políticas a seguir y dejando en desproporción el desarrollo de las entidades, sometándose a la voluntad y a los esquemas económicos determinados por el Gobierno Federal, actuando más como un sistema regional y todo justificándose en el llamado pacto previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mandujano Ramos, 2010).

*El impuesto sobre la renta, una recaudación propia de los Estados*

Entonces, ¿existe la posibilidad constitucional de que los Estados tengan autonomía financiera frente a la Federación y recaudar el impuesto sobre la renta?

Si analizamos lo referido por el Artículo 31, fracción IV y el 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución General, encontramos que el ámbito de competencias tributarias es breve, pero, recayendo sobre un sistema complejo a través de premisas fundamentales como la que predica que la Federación, a través del Congreso de la Unión, es la única capaz de crear contribuciones bajo el argumento de satisfacer el presupuesto, la concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, o bien, las limitaciones a la facultad impositiva de las entidades, determinadas en los Artículos 117 y 118 de la Constitución referida.

Existe una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que habla sobre que debe existir un criterio uniforme en todo el país que emana del año 1971, y se cita textualmente<sup>3</sup>:

CONGRESO DE LA UNIÓN, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PÚBLICO.

Es inexacto que la fracción XXIX del Artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del Artículo 73, sino con la II del Artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del Artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la República, que limita las facultades impositivas de los Estados, pero no las del Congreso de la Unión.

---

<sup>3</sup> Amparo en revisión 8420/63, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 26, primera parte, febrero de 1971, p. 35.

Amparo en revisión 8420/63. Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. 2 de febrero de 1971. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.

No es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha facilitado la forma administrativa y de gestión interpretando de una manera muy carente a la Constitución, ya que si bien es voluntad del pueblo mexicano administrarse como una Federación, es impreciso concebir que, a través del Congreso de la Unión, se prive a los Estados de facultades que limiten su autonomía y más la financiera; pues, derivado de ello, el crecimiento, desarrollo y prestación de servicios hacia el interior de estos se ve mermado recayendo en atrasos, sin embargo, en los últimos años, los Estados han tenido una importancia siendo más enérgicos y desarrollándose de una manera que, a la fecha, es imposible concebirlos como centros regionales girando en torno a los intereses, políticas y lineamientos de la Federación y que sólo reciban porcentajes de participaciones sobre ingresos que incluso ellos generan, sino que deben verse como territorios que impulsan el desarrollo nacional.

Evidentemente y con el transcurrir de los años desde que se fincó el actual Sistema de Coordinación Fiscal, las entidades federativas han desarrollado un crecimiento tanto poblacional, como económico y estructural, por lo que ha permitido un impulso en sus desarrollos, empero, el esquema tributario de México es muy limitativo y las participaciones han superado a las necesidades de cada uno de los Estados, por lo que es necesario que la Federación regrese a estos, la facultad de recaudar por sí y para sí el impuesto sobre la renta (ISR), el cual va de la mano con las actividades propias del elemento clave "la población", siendo un impuesto que grava las actividades económicas de las personas físicas y morales, y existiendo los Municipios como el lugar donde se desarrollan todas las actividades económicas, es idóneo considerar que el ISR es la contribución ideal para que los Estados tengan el control absoluto sobre la recaudación y distribución para sus necesidades y las de sus territorios, permitiéndoles asegurar el cumplimiento de objetivos conforme particulares lineamientos propios de desarrollo e, incluso, fincar estrategias con otros Estados para una óptima competitividad y crecimiento.

Si bien existe una baja captación de recursos por parte de los Estados, se debe precisamente a la poca participación tributaria que la Federación permite; es natural concebir que, mientras más se limitan las facultades, más carentes son



sus actuaciones, por lo que una forma en que la activación económica se dé, es precisamente funcionando como una Federación debe, pero, dicho acto no es posible sin antes permitir que ingresos como el ISR pueda ser cobrado por cada una de las entidades atendiendo sus políticas internas, su actividad económica que puede ser industrial, primaria, de turismo o mixta, que cada una realice convenios y pactos con sus municipios para un mejoramiento en el desarrollo interno.

La crítica al sistema federal es precisamente su esencia, ya que en México no se funciona como tal, siendo transgresores y si en el pasado era necesario que la Federación tomara el control para tener una estabilidad debido a los constantes disturbios y la poca participación de los Estados, a la fecha es necesario que se realice un cambio sustancial que permita un correcto funcionamiento estructural, político, económico y, sobre todo, financiero, donde se permita un crecimiento óptimo sin necesidad de estar subordinado al control de un ente que no alcanza a ver que ninguno puede crecer al mismo tiempo y del mismo modo.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Actualmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha institucionalizado, pero, de una forma en la que es posible visualizar de manera directa una subordinación de los Estados para con la Federación, máxime en lo financiero, teniendo así que dicho sistema viene a ser muy efímero en la realidad aplicable, siendo entonces que México funciona más como un sistema regional con matices de centralismo, desvaneciendo toda realidad social en los Estados y también privándolos de un desarrollo de acuerdo a sus condiciones, en las que evidentemente no se debe interferir.

Ahora bien, desde el punto de vista político, teniendo en cuenta que México es una Federación y que dichos eventos contravienen la naturaleza de dicho régimen, se necesita fortalecer la autonomía financiera de las entidades federativas para que puedan sufragar el gasto público en el futuro inmediato, tienen una alternativa de conseguirlo y es a través de reordenar las contribuciones, es decir, que ahora sea la Federación quien renuncie al cobro del impuesto sobre la renta y sean los Estados quienes se involucren en su recaudación y distribución con sus Municipios, de acuerdo a sus necesidades y cumpliendo expectativas de crecimiento; sin duda, la necesidad de darles mayor potestad es innegable y sumamente urgente.



## V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ARRIOJA, A., *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Themis, 1996, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/6.pdf>.
- CASTAÑEDA ORTEGA, R. (s.f.). *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, 2021, [http://snmf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Antecedentes/Antecedentes\\_SNCF.pdf](http://snmf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Antecedentes/Antecedentes_SNCF.pdf).
- FERNÁNDEZ RUIZ, J., *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, A.C., 1996, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1391/1.pdf>.
- MANDUJANO RAMOS, N., *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2010, <http://ru.iiec.unam.mx/1305/>.
- SAUCEDO SÁNCHEZ, J. A., *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los Estados*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1202/1.pdf>.
- SERNA DE LA GARZA, J. M., *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10279>.