

## PREOCUPANTE INCREMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES

**LIC. MANUEL SÁINZ ORANTES**  
*Integrante de la Comisión Fiscal del IMCP*

CON LA COLABORACIÓN DE RODRIGO FARIÁS GARCÍA

### DIRECTORIO

*C.P.C. Florentino Bautista Hernández*  
PRESIDENTE

*C.P.C. Diamantina Perales Flores*  
VICEPRESIDENTA GENERAL

*C.P.C. Ludivina Leija Rodríguez*  
VICEPRESIDENTA DE RELACIONES Y DIFUSIÓN

*C.P.C. Mario Enrique Morales López*  
VICEPRESIDENTE FISCAL

*C.P.C. Mario Jorge Ríos Peñaranda*  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FISCAL

*C.P.C. Víctor M. Pérez Ruiz*  
RESPONSABLE DE ESTE BOLETÍN

LOS COMENTARIOS PROFESIONALES DE ESTE ARTÍCULO SON  
RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, SU INTERPRETACIÓN SOBRE LAS  
DISPOSICIONES FISCALES PUEDE DIFERIR DE LA EMITIDA POR LA  
AUTORIDAD FISCAL.

## INTEGRANTES DE LA COMISIÓN FISCAL DEL IMCP

Aguilar Millán, Federico  
Alvarado Nieto, Gerardo Jesús  
Amezcuea Gutiérrez, Gustavo  
Arellano Godínez, Ricardo  
Cámara Flores, Víctor Manuel  
Cavazos Ortiz, Marcial A.  
De Anda Turati, José Antonio  
De los Santos Valero, Javier  
Erreguerena Albaiteiro, José Miguel  
Eseverri Ahuja, José Ángel  
Esquivel Boeta, Alfredo  
Franco Gallardo, Juan Manuel  
Gallegos Barraza, José Luis  
Gómez Espiñeira, Antonio C.  
Hernández Cota, José Paul  
Lomelín Martínez, Arturo

Manzano García, Ernesto †  
Mena Rodríguez, Ricardo Javier  
Mendoza Soto, Marco Antonio  
Moguel Gloria, Francisco Javier  
Navarro Becerra, Raúl  
Ortiz Molina, Óscar  
Pérez Ruiz, Víctor Manuel  
Pérez Sánchez, Armando  
Puga Vértiz, Pablo  
Ríos Peñaranda, Mario Jorge  
Sáinz Orantes, Manuel  
Sánchez Gutiérrez, Luis Ignacio  
Uribe Guerrero, Edson  
Villalobos González, Héctor  
Wilson Loaiza, Francisco Miguel  
Zavala Aguilar, Gustavo

## PREOCUPANTE INCREMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES

**LIC. MANUEL SÁINZ ORANTES**  
*Integrante de la Comisión Fiscal del IMCP*

**CON LA COLABORACIÓN DE RODRIGO FARÍAS GARCÍA**

**E**l evidente detrimento de las finanzas públicas de los estados y municipios, motivado, entre otras razones por la mala administración, desvío de recursos por parte de los funcionarios públicos, la baja recaudación de fuentes propias, la indebida implementación de mecanismos de fiscalización y el irregular ejercicio de los recursos que provienen de participaciones federales, ha generado que las legislaturas estatales en ejercicio de sus facultades aprueben nuevas contribuciones y reformas tendientes al aumento de las cargas impositivas locales.

Cualquiera que sea el factor que ha motivado esta actividad legislativa, es una realidad que los estados y municipios buscan aumentar, en ocasiones de manera arbitraria, los ingresos que provienen de fuentes propias. En esa medida, en el corto y mediano plazo, los contribuyentes serán los principales afectados con el aumento de la carga impositiva que, en sí misma, ya es representativa.

Como lo ha establecido la doctrina<sup>1</sup> y ha sido analizado en reiteradas ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),<sup>2</sup> las facultades impositivas de la Federación, de los estados y de los municipios no se encuentran claramente delimitadas en nuestra Carta Magna. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en términos generales, la competencia de la Federación y de los estados respecto a la facultad de instituir gravámenes. Sin embargo, resulta difícil establecer con toda precisión cuáles son las facultades de la Federación y cuáles las de los estados, pues la Constitución Federal no sigue un método claro en relación con dichas competencias.

La compleja regulación de las facultades para establecer contribuciones entre la Federación y los estados ha dado lugar a innumerables controversias en las que se han analizado conceptos tales como: invasión de esferas, doble tributación, incertidumbre jurídica, entre otros. Esta complejidad se ha pretendido resolver por medio de criterios judiciales, doctrina fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, el problema continúa sin resolverse de manera categórica. Tolo lo anterior ha dado lugar a un abuso por parte de las legislaturas locales en detrimento de los contribuyentes, según se advierte a continuación.

<sup>1</sup> Adolfo Arriaioja Vizcaíno en su libro *Derecho Fiscal*, página 167, vigésima edición, señala que:

El complejo sistema competencial previsto en la Constitución para tratar de deslindar los campos de acción tributaria de la Federación y de las entidades federativas, sólo ha conducido en la práctica a una situación anárquica, producto de la ausencia de reglas precisas que determinen con exactitud las respectivas facultades y limitaciones.

<sup>2</sup> Jurisprudencia rubro "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS".

Como ejemplos del aumento de la carga impositiva local, tenemos que las tasas de los impuestos a las nóminas o sus similares, han aumentado de 2 a 3% en, prácticamente, todas las legislaciones estatales. Incluso el objeto de este tributo ha sido ampliado por las legislaturas, siendo que hoy en día se busca gravar las erogaciones destinadas a remunerar el trabajo personal, dejando atrás el elemento de subordinación que era característico de estos impuestos.

También hemos visto que han aumentado las legislaciones que establecen que los contribuyentes que contraten la prestación de servicios de personal, estarán obligados a retener el impuesto a las nóminas a cargo de los sujetos que les presten los servicios de personal, siendo que en ocasiones no existen bases claras que permitan llevar a cabo la retención de forma adecuada y/o que las autoridades fiscales locales consideren que se debe llevar a cabo la retención aun cuando el servicio no tenga la característica de ser un servicio de personal. En este mismo sentido, hemos visto el aumento en las tasas de los impuestos al hospedaje, gravando así en mayor medida al turismo, actividad que representa una parte importante del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

En el impuesto al hospedaje, también hemos observado una tendencia a gravar la contratación de los servicios de hospedaje que se realicen mediante una plataforma electrónica, siendo que en ocasiones no existen las bases para determinar qué porcentaje de los servicios contratados vía las plataformas electrónicas corresponden al servicio de hospedaje. Asimismo, hemos observado el aumento de los llamados impuestos adicionales a escala Estatal y Municipal, cuyo objeto es el pago de contribuciones, es decir, se genera el pago de estos impuestos por pagar otras contribuciones, esto a pesar de que la SCJN, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de este tipo de tributos. Inclusive, existen entidades en las que encontramos hasta tres impuestos o contribuciones adicionales sobre una misma fuente de riqueza.<sup>3</sup>

En el caso de los impuestos especiales, la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 10-C y 10-D establece que las entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, cumpliendo con ciertos requisitos que establece la propia Ley de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento a los convenios de coordinación fiscal ni a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

En aplicación a la facultad conferida por artículos 10-C y 10-D mencionados, tenemos estados en donde se encuentra vigente un impuesto a la venta final de bebidas alcohólicas en envase cerrado, existiendo algunas entidades que no siguen a la letra los requisitos que para el establecimiento de este tipo de impuestos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, situación que implicaría su inconstitucionalidad.

Para seguir sumando a esta tendencia, ahora encontramos en Zacatecas y Michoacán los llamados impuestos ecológicos o tributos verdes. Estos impuestos merecen un pronunciamiento especial, pues las entidades en las exposiciones de motivos que dieron lugar a su establecimiento han señalado que encuentran sustento en un supuesto fin de cumplir con la obligación del Estado de proteger el medio

---

<sup>3</sup> En el caso de Chihuahua existen dos contribuciones extraordinarias de 10 y 5%, y un impuesto adicional de 4% que se causan por el pago del impuesto a la nómina en la entidad.

ambiente en términos de lo establecido por el artículo 4 de la Constitución,<sup>4</sup> sin embargo, se estima que su finalidad lejos de proteger el medio ambiente es meramente recaudatoria. Ello es así, pues los elementos esenciales que regulan la determinación de los impuestos ecológicos en Zacatecas y Michoacán parecieran darles a los contribuyentes que se ubiquen en los hechos imponibles, una anuencia para contaminar con costos bastantes altos, sin cumplir con lo establecido por los principios reconocidos en el artículo 4 de nuestra Carta Magna.

El establecimiento de este tipo de supuestos impuestos verdes debería buscar proteger el medio ambiente basado en la remediación del daño que causan las actividades de los contribuyentes o en el establecimiento de mecanismos fiscales que impliquen incentivos para la no contaminación. Incluso, podrían explorarse medidas en el ámbito del derecho administrativo sancionador que castiguen el no cumplimiento de medidas ambientales, pero no así, el establecimiento de tributos que, bajo el pago de una cantidad importante de recursos, permitan la contaminación del medio ambiente. Además, encontramos legislaciones en donde se modifica la naturaleza misma de las contribuciones, estableciendo como derechos supuestos normativos que por su propia naturaleza debieran ser catalogados como impuestos, un ejemplo de esto son los derechos por mesas de hospitalidad que estuvieron vigentes por unos meses del ejercicio 2018 en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

Esos derechos no resultaban de algún servicio prestado por el Municipio, más bien se trataba de impuestos disfrazados de derechos. De este modo, podríamos seguir con la lista de reformas que demuestren el aumento de las cargas tributarias locales, pero lo que es evidente es que las entidades federativas buscan aumentar su recaudación de fuentes propias para superar el deterioro de las haciendas locales. Igualmente, son los contribuyentes quienes resienten en su patrimonio la tendencia al alza en las contribuciones locales, siendo que este aumento no solamente se refleja en el pago de una cantidad mayor por concepto de contribuciones, sino en un aumento en sus obligaciones formales (declaraciones, registros, retenciones, avisos, etc.), que implican una carga administrativa adicional que impacta de igual manera en los costos de las empresas. Habrá que poner atención a las reformas en las leyes hacendarias estatales y municipales para estar en posibilidad de actuar en consecuencia, buscando reducir en la medida de lo posible las cargas impositivas de los contribuyentes.

Los contribuyentes deben tener en cuenta que el establecimiento de nuevas contribuciones o el aumento de las ya existentes pudieran implicar una violación a la esfera competencia en materia tributaria, que, aunque como se dijo es compleja, esta complejidad hace patente la necesidad de analizar si el establecimiento del tributo cumplió con el parámetro que marca nuestra Carta Magna. Asimismo, habrá que vigilar si las legislaturas cumplieron con los procedimientos de creación de leyes locales y si las reformas cumplen con los principios de la justicia tributaria. Todo lo anterior, es la tendencia que hemos observado y que creemos continuará en los siguientes ejercicios; que las obligaciones tributarias de los contribuyentes, a escala local, irán en aumento, siendo que ese aumento se da ante la necesidad de recursos que tienen las entidades federativas, lo cual podría dar lugar a violaciones como las apuntadas en los párrafos anteriores y que podrían darle una salida dentro del marco legal a los contribuyentes.

---

<sup>4</sup> Artículo 4.- [...] Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. [...]"