

OFICIO DE LA H. CAMARA DE SENADORES CON EL QUE SE REMITE LA INICIATIVA PARA DEROGAR LA FRACCION IX DEL ARTICULO 117, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EL TERCER PARRAFO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 28 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS Y PARA REFORMAR EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 11 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL

CC. Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados

PRESENTE

Nos permitimos hacer de su conocimiento que en sesión celebrada en esta fecha, el Senador José Luis Medina Aguiar, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Iniciativa de REFORMAS AL ARTICULO 117 CONSTITUCIONAL, A LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS Y A LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

Por ser ésta una iniciativa que se refiere a materia de impuestos, y corresponde discutirla primero a la Cámara de Diputados, la Presidencia dispuso que para los efectos del artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 inciso h del propio ordenamiento y los artículos 71 inciso b de la Ley Orgánica del Congreso General y 21 fracción III de su Reglamento, se turnara a esa Colegisladora.

Reiteramos a usted las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración.

México, D.F., a 9 de diciembre de 1997.

Sen. José Antonio Valdivia, Secretario (rúbrica), sen. Samuel Aguilar Solís, Secretario (rúbrica)

CC. Secretarios de la Honorable Cámara de Senadores

PRESENTE

Quien suscribe, Senador de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pongo a consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente INICIATIVA DE DECRETO QUE DEROGA LA FRACCION IX DEL ARTICULO 117 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA, EL TERCER PARRAFO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 28 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS, Y LA REFORMA DEL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 11 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL, con objeto de que sea turnada a la Colegisladora con fundamento en lo dispuesto en el inciso H, del artículo 71 de la Constitución General de la República, el inciso b del artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción III del artículo 21 y el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, a fin de que se despache en el inmediato periodo de sesiones. La presente iniciativa se presenta con arreglo a la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

En los regímenes federales la distribución de la potestad tributaria implica dualidad en razón de la concurrencia entre la Federación, como órgano central y depositario de la voluntad de los Estados que la conforman, y las mismas entidades federativas, que dependiendo de la relación de autonomías, ejercen plenamente la potestad tributaria.

La concurrencia de dichas potestades está delimitada por la mayor o menor autonomía que las leyes fundamentales otorgan a los órganos del sistema federal, de tal forma que en los regímenes federales pueden existir concurrencias plenas o relativas dependiendo del modelo tributario que la Constitución regule.

De esta manera existen Constituciones que adoptan el modelo tributario fincado en el principio de "un tributo para un solo territorio"; este modelo implica que en un territorio federal el único órgano facultado para establecer tributos, sería en nuestro caso, la federación.

En el segundo modelo tributario, que rescata los principios fundamentales del federalismo, coexisten la federación y autonomías estatales plenas, se caracteriza porque en este modelo tanto la federación como los Estados cuentan con potestad ilimitada para establecer tributos a los habitantes de su territorio.

Cada uno de estos modelos cuenta con sus ventajas y desventajas desde el punto de vista económico y político. Así las cosas, el primer modelo es criticado porque restringe la soberanía de los Estados toda vez que se encuentran limitados en términos económicos con las repercusiones políticas que ello conlleva; sin embargo, su ventaja se refleja en la uniformidad tributaria y la relativa justicia que ello significa para los contribuyentes. Por su parte el segundo sistema, si bien fortalece la autonomía y autosuficiencia económica de los Estados al permitirles establecer tributos, deviene antieconómico porque por lo general provoca la causación impositiva múltiple.

El Federalismo mexicano a la luz del texto Constitucional que lo regula, establece una posición intermedia respecto de los dos sistemas analizados, toda vez que en los términos de la fracción VII y XXX del artículo 73, los artículos 117 y 118 de la Constitución, la Federación cuenta con facultades ilimitadas para ejercer la potestad tributaria, además de prescribir prohibiciones expresas a los Estados autónomos; sin embargo, los estados, de no existir prohibición expresa o reserva a la federación, tienen la facultad de crear cualquier tipo de tributo que su autonomía les indique, de acuerdo a lo establecido en el artículo 124. Lo anterior implica y refleja que ni existe un solo tributo para el territorio mexicano, ni tampoco facultades ilimitadas a los Estados.

Convenciones nacionales fiscales: 1925, 1932 y 1943.

El desorden económico imperante en el período posrevolucionario obligó a las autoridades hacendarias federales y más tarde a las locales, a buscar fórmulas que dieran orden a los procesos tributarios, evitando la doble o triple tributación y que conjugara elementos de distribución de la captación entre los distintos órdenes de gobierno.

De esta forma las autoridades Federales convocaron a los funcionarios hacendarios de los estados a convenir la coordinación de las facultades tributarias, de tal forma que se evitara en lo posible la coexistencia de dos o más impuestos a la misma actividad o hecho generador.

Esto fue el principio de lo que hoy se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En 1925 se celebra la primera Convención Nacional Fiscal de la cual derivaron conclusiones y propósitos de unificación fiscal en materia del impuesto territorial, de tal forma que sólo uno de los entes facultados pudiese gravarlo, lo mismo que una serie de recomendaciones sobre las tasas de impuestos existentes en los Estados.

La segunda Convención Nacional Fiscal tuvo lugar en 1932, de la cual derivaron conclusiones que ratificaron que los Estados tendrían soberanía tributaria exclusiva en actos no mercantiles y se otorgó exclusividad a la Federación en comercio exterior, impuesto sobre la renta y recursos naturales.

La tercera Convención Nacional Fiscal tuvo verificativo en 1943, de la cual emana la regulación de la concurrencia impositiva de la Federación y los Estados, de éstos con sus municipios, así como el establecimiento de la exclusividad tributaria de las dos potestades en impuestos perfectamente identificados.

De las Convenciones Fiscales antes identificadas se infiere que las autoridades hacendarias y el legislador permanente preocupados por la doble causación y el desorden en la administración de los impuestos, pretendían coordinar con los Estados la potestad tributaria y la administración y fiscalización de los impuestos, así como el

origen de lo que más tarde se reflejaría en reformas constitucionales que establecieron áreas o actividades reservadas a la federación y por otra parte las prohibiciones expresas a los Estados.

Reforma constitucional en materia de distribución de competencia impositiva: 1942

La distribución de competencias en materia de creación de impuestos corresponde de manera simultánea a la Federación y a los Estados, con las restricciones que la misma Constitución establece. El régimen que actualmente se prevé en la Constitución tiene su origen en las Convenciones Nacionales Fiscales ya mencionadas, derivando en las reformas a la misma Constitución en 1942. De estas reformas se cristaliza la distribución de competencias en materia tributaria conforme a lo siguiente:

Facultad amplísima de la Federación.

De conformidad con la fracción IV del artículo 31 Constitucional, todos los habitantes del país están obligados a contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como de los Estados y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De este precepto se sigue que la Federación y los Estados puedan establecer tributos, no así los municipios por carecer de facultad legislativa.

La federación puede establecer impuestos a cualquier actividad, actos, sujetos y objetos, sin más restricción que hacerlo mediante leyes que establezcan un impuesto que sea proporcional y equitativo. Lo anterior con fundamento en el art. 73, fracc. VII de la Constitución, cuyo alcance ha sido definido y precisado por la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que ha establecido que la federación cuenta con facultades ilimitadas para gravar o establecer impuestos que cubran su presupuesto.

En los términos antes precisados debe inferirse que la federación puede crear cualquier impuesto sin importar que los Estados también lo hayan establecido, y sin restricción constitucional de acuerdo a la interpretación que de la fracc. VII del artículo 73 ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Facultades exclusivas de la Federación.

Las facultades exclusivas se derivan de la reforma de 1942, mediante la cual se reserva a la Federación la facultad de gravar las fuentes que se enumeran en la fracc. XXIX del art. 73 constitucional; estas fuentes son:

comercio exterior (impuesto general sobre importación y exportación);

aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos IV y V del art. 27 de la Constitución;

instituciones de crédito y sociedades de seguros;

servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;

y especiales sobre:

energía eléctrica,

producción y consumo de tabaco labrado,

gasolina y otros productos derivados del petróleo,

cerillos y fósforos,

aguamiel y productos de su fermentación,

explotación forestal y

producción y consumo de cerveza.

A contrario sensu, en estas fuentes tributarias los Estados no podrán establecer impuestos, sin importar el sujeto pasivo, so pena de violentar el pacto federal y la misma Constitución, lo que además acarrearía diversas penalidades, ya ahora dentro de la norma relacionada con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Cabe comentar que de estos últimos impuestos especiales se derivarían, posteriormente, las participaciones a los Estados, en los términos y condiciones que establecen las leyes de Coordinación Fiscal y la del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, esto en 1981, situación que conviene apuntar por las implicaciones que tendrá para la Reforma Constitucional planteada aquí.

La reforma de 1942 que estableció y delimitó el sistema federal de distribución de competencia en materia tributaria (distinta del sistema ordinario de competencias establecido en el art. 124 en la misma Constitución), fue motivado por las siguientes consideraciones de su **Exposición de Motivos**:

"... La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales determina que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de federación y Estados (...) debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del Artículo 31 de su texto, pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el Constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el Constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados o Municipios."

Restricciones o prohibiciones absolutas y relativas a los Estados

El Sistema Federal de Competencia en materia Tributaria se cierra con las prohibiciones absolutas y relativas a los Estados, establecidas en el Artículo 117 de la Carta Magna. Si bien es cierto que los tratadistas y teóricos constitucionales han aseverado que el Artículo 117 establece prohibiciones absolutas, de la lectura de su fracción IX se infiere que ésta es una prohibición relativa como se analizará más adelante.

Las prohibiciones, con excepción de la fracción IX, se refieren a los impuestos al comercio exterior e interestatales, tanto de cosas como de personas, y de manera especial a los alcabalatorios.

Por la materia del presente trabajo, lo relevante de este Artículo es la fracción IX, la cual establece una prohibición relativa en virtud de que de su análisis se concluye que los Estados no tienen prohibido gravar la producción, el acopio o venta de tabaco en rama, siempre y cuando se sujeten a los límites en cuanto a tasas o cuotas que disponga el Congreso de la Unión. Esto es, pueden legalmente gravar la producción y venta del tabaco en rama, con la condicionante expresamente establecida.

Antecedentes legislativos relativos a la facultad de gravar la producción, acopio y venta de tabaco en rama y de tabaco labrado

El miércoles 31 de julio de 1940 se recibió en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de ley enviada por el Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, para reformar la fracción X del artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Esta modificación consistiría en otorgarle al Congreso de la Unión las siguientes facultades:

- a) Legislar en materia de tabaco (en rama y elaborado),
- b) Decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados,
- c) Fijar el porcentaje que en el rendimiento de dichos impuestos haya de corresponder a los Estados, y
- d) Determinar la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.

Las razones que el Ejecutivo Federal argumentó para impulsar la reforma constitucional eran:

- a) Que la aplicación de la Ley del Impuesto sobre Tabaco Labrado, que tendía a uniformar el régimen tributario del tabaco, había dado muy buenos resultados, tanto para las haciendas locales como para la federal.
- b) Que la Ley mencionada pugnaba por que la industria tabaquera no fuera afectada por impuestos locales, sólo por federales. La renuncia de los Estados a gravar, se daba gracias al convenio que suscribían con la federación, mediante el cual ésta quedaba obligada a otorgarles participaciones que estaban determinadas por la Ley secundaria.
- c) Que de las treinta y dos entidades que integraban la Unión, veintiseis se habían sometido voluntariamente a los mandamientos de esa ley, viendo acrecentados notablemente sus recursos por ese renglón.
- d) Que la existencia de un sistema uniforme de tributación en la República, había permitido el desenvolvimiento de la industria tabaquera, evitando los trastornos que provoca la doble tributación.
- e) Que para homogeneizar el régimen legislativo que incidía en la industria tabaquera, era necesaria la modificación del artículo 73 en su fracción X, para que el Congreso quedara facultado para tal fin.
- f) Que para que las haciendas locales no resintieran la renuncia a su derecho de gravar tales impuestos, el Ejecutivo Federal presentaría una iniciativa para modificar la Ley del Impuesto Sobre Tabaco Labrado, a fin de aumentar las participaciones que el gobierno federal otorga a los Estados.

Cabe destacar que la Iniciativa del Ejecutivo se refería al artículo 73 exclusivamente y en relación a la homogeneización de gravámenes. Sin embargo, la primera Comisión de Puntos Constitucionales, a quien se turnó la iniciativa, la encontró muy oportuna pero limitada, ya que el desorden del Sistema Tributario Mexicano era muy grave y afectaba a otras industrias, no sólo a la tabaquera. La Constitución no dejaba claros los ámbitos de gravación de los distintos órdenes de gobierno, por lo que se daba el caso de la doble tributación, cuestión claramente antieconómica.

Debe recordarse que la Iniciativa del Presidente Cárdenas se daba en el contexto de la Segunda Convención Fiscal mencionada anteriormente. Así entonces, la Comisión utilizó los argumentos particulares del caso del tabaco que planteaba el Ejecutivo Federal, para establecer, justamente, que existían condiciones semejantes en otras fuentes tributarias.

La Comisión entonces propuso ampliar los alcances de la propuesta presidencial a otra serie de impuestos. De manera importante, la Comisión decidió agrupar todos los impuestos de índole Federal en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Es siempre importante destacar, para propósitos de la Reforma propuesta en este estudio, que la Iniciativa del Presidente Cárdenas se relacionaba con toda la cadena productiva del tabaco y que, casualmente, fue retomada para la creación de la fracción XXIX del artículo 73 de tantas y diversas implicaciones.

Por diversas razones que se mencionarán más adelante, en lo específico del tabaco, la Comisión decidió separar lo vinculado al tabaco en rama, de aquello vinculado al tabaco labrado.

Se infiere que la distinción tenía como propósito darle un sentido de orden a la tributación sobre tabaco, ya que el tabaco labrado -definido como se verá más adelante- se sustentaría en ser un impuesto al consumo.

Para el tabaco en rama, la Comisión propuso la adición de la fracción IX del artículo 117 de la Constitución -que es el texto vigente- considerándolo como una "prevención complementaria" respecto de las modificaciones sugeridas al artículo 73. Es decir, la discusión y el debate giró en torno al 73, y sólo como efecto secundario se modificó el 117.

En este mismo sentido, cabe mencionar que la llamada "prevención complementaria" sólo se aplicó al tabaco, y no a los demás productos que se incluyeron en la fracción XXIX del artículo 73.

Es interesante observar que el dictamen quedó aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el miércoles 28 de agosto de 1940; sin embargo, la disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942.

Para precisar lo que debe entenderse por los términos tabaco labrado y tabaco en rama, el legislador ha precisado en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, cuando en su Artículo 3o, fracción XI, dispone lo siguiente:

"Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

XI. Tabacos Labrados, los cigarros, puros y los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como el rapé."

De la transcripción legal del precepto en cita, se concluye que por tabaco labrado debe entenderse la actividad de industrialización o, por lo menos, manufacturado de este producto, con lo que escapa de esta definición la producción y venta de primera mano por parte de los productores de la solanácea, actividad esta última que fue deliberadamente objeto de regulación aparte por el Constituyente Permanente con motivo de las reformas constitucionales de 1942.

Acorde con lo precisado anteriormente, en la fracción IX del Artículo 117 constitucional se prevé un supuesto jurídico distinto al previsto en la fracción XXIX del Art. 73 de la misma Constitución. Aquél alude a la producción y venta de primera mano, es decir, a la siembra, cosecha y venta por primera vez del producto.

Así, la interpretación es que el tabaco puede ser objeto de gravamen por parte de los Estados bajo la condicionante de que se sujeten a las bases (tasa, supuesto de causación y sujetos pasivos) que para tal caso disponga el Congreso de la Unión. Sin embargo, diversas disposiciones han sido introducidas posteriormente lo que da pie a una reinterpretación del planteamiento original, especialmente por sus consecuencias posteriores.

Como se mencionó, la disposición entró en vigor en 1942. Sin embargo, posteriormente, al formalizarse jurídicamente el mecanismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1981, se establece una interpretación de la reglamentación de los artículos 73, fracc. XXIX, núm. 5o., inc. (b) sobre contribuciones del tabaco labrado y de la propia fracción IX del artículo 117.

Esta reglamentación vendría a darse en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en su Capítulo VII, art. 28, que establece que los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las bases definidas en el mismo artículo, que en lo relacionado a tabaco - llama la atención que a tabaco en general - los estados recibirán el 2% a las entidades productoras, el 13% a las entidades consumidoras y el 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

Sin embargo, establece también en relación directa con la fracción IX del artículo 117 Constitucional, lo siguiente:

"Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive".

Esta ley, que entró en vigor el 10. de enero de 1981 y que se mantiene en los artículos referidos sin modificaciones, viene a dar sentido reglamentario a los ordenamientos señalados de los artículos 73 y 117 vinculados respectivamente a tabacos labrados y tabaco en rama.

La Ley de Coordinación Fiscal viene a cerrar el círculo, al establecer en su artículo 11 la penalización por faltas a lo establecido en la propia Constitución o a lo establecido en el artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, al decir:

"Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención en dichas disposiciones."

En síntesis, nuestro marco jurídico en lo relacionado al tabaco distingue claramente dos partes de la cadena productiva: la primera, del producto denominado tabaco en rama, cuya norma se encuentra en la fracción IX del artículo 117 Constitucional y en aquellas normas que lo reglamentan, como son el artículo 28, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La segunda, del producto denominado tabaco labrado, cuya norma se encuentra en el artículo 73 Constitucional, fracc. XXIX, núm. 5o., inc. (b) y diversos ordenamientos de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y la Ley de Coordinación Fiscal.

Breve descripción histórica de la producción del tabaco en México.

La producción del tabaco en nuestro país es muy antigua, Ya en términos estadísticos, se puede apreciar su crecimiento cuantitativo y su importancia para ciertas regiones.

En el siglo pasado, la producción de tabaco se enfrentaba a problemas de falta de capital y de transporte; además de las ineficientes técnicas de cultivo y beneficio que también frenaban su avance. Un hecho importante fue la disolución del Estanco del Tabaco, llevada a cabo en 1856, que estimuló la producción en las zonas de Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Oaxaca y Nayarit principalmente, y de manera complementaria en Morelos, Michoacán, Guerrero, Colima, Sinaloa y Chiapas. En el inicio del período porfirista, entre 1877 y 1892, el tabaco fue uno de los productos que registraron bajas moderadas de producción, la cual permaneció estable alrededor de las 7 000 toneladas.

La producción nacional del tabaco se orientaba a la satisfacción de los mercados regionales; así, las zonas productoras estaban dispersas por toda la República Mexicana. En 1896 el tabaco se cultivaba en 22 de los 27 estados del país. Los estados de mayor producción eran Veracruz (5 697 175 kgs.), el entonces Territorio de Tepic (4 632 427), Oaxaca (1 328 778) y Jalisco (1 225 623); siendo la producción total de ese año 12 884 003 kgs., Veracruz y el Territorio de Tepic participaron con el 80% de la producción nacional.

En el siglo XX, la producción del tabaco cobra un nuevo y mayor dinamismo. En 1927, se inicia una etapa de producción masiva del cultivo del tabaco en Nayarit, comenzando a destacarse cada vez más en la producción nacional; aquí se tiene el mayor éxito en adoptar los tabacos rubios a suelos mexicanos. En 1932 se realizó la primera prueba con semilla Burley en el ejido El Nuevo, hoy Villa Hidalgo, Nayarit; plantándose ocho hectáreas.

En esos mismos años se dieron avances tecnológicos significativos: se desarrolló la producción nacional Orientada al cultivo; se adoptaron técnicas de secado artificial; se comenzaron a construir hornos en Nayarit a fin de producir el tabaco que antes se importaba. En 1929 empezó a funcionar la primera planta de homas, localizada en el ejido de Pimientillo, Nayarit; propiedad de la Cía. Tabaquera Nacional. Ese mismo año trabajaron también las plantas El Buen Tono y Villa Hidalgo, de la empresa Tabacos Nayaritas, S.A., las dos en el municipio de Santiago Ixcuintla.

Hacia finales de los cuarentas, el tabaco se seguía produciendo en casi toda la República, especialmente en los estados de Nayarit (10 106 tons.), Veracruz (2 763) y Jalisco (1 299), donde en el cuatrienio 1936-1940, se concentró el 74% de la producción total; resaltando que sólo el estado de Nayarit produjo el 52% nacional. Otros estados eran, por orden de importancia: Chiapas, Oaxaca, Nuevo León, Puebla, Guerrero, Michoacán, Sonora, Yucatán, Hidalgo, Tabasco y San Luis Potosí.

En 1940 ocho regiones productoras cubrían casi el 90% del total nacional: Nayarit-Jalisco (16 053 ton.); Veracruz-Puebla (1 913); Central de Veracruz (1 259); Sur de Jalisco (506); Simojovel (477); Los Tuxtlas (359); Guerrero- Oaxaca (321); Hidalgo-Veracruz (319).

Entre 1940 y 1960 aumentó considerablemente la superficie cosechada a nivel nacional, al pasar de 21 068 has. hasta un máximo de 53 759 has., para disminuir posteriormente hasta 43 085 has. en 1970.

Producción nacional y regional del tabaco en rama en México: 1970-1995

Del ciclo agrícola 1972-1973 hasta 1985-1986, la superficie cosechada de tabaco a nivel nacional se mantuvo por encima o cerca de las 40 000 hectáreas, siendo la zona de Nayarit-Jalisco la que concentró la mayor parte de la superficie cosechada y de la producción nacional de tabaco: 80% y 81% respectivamente, le siguieron Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

Entre los tabacos que se producen en Nayarit, el Burley ha ocupado generalmente del 50 al 55% de la superficie cosechada. El resto de la producción tabacalera en Nayarit es de Virginia, cuya superficie promedio de 1972-1973 a 1979-1980 fue de 15 600 hectáreas, y de 1979-1980 a 1985-1986 correspondió a 15 700 hectáreas. Esta zona representa el 80% de la producción nacional de tabaco, y el resto lo representan las zonas de Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

Si hablamos en términos de producción de tabaco por estado, tenemos que del ciclo 1972-1973 hasta 1985-1986, la zona Nayarit-Jalisco produjo el 82.10% nacional, resaltando el ciclo 1983-1984 que fue del 90.04% de la producción total; Veracruz produjo el 12.08% nacional; Oaxaca el 3.30% y Chiapas produjo el 2.52%.

La producción del tabaco en Nayarit fue en 1988 de 53 029 toneladas; en 1989 de 45 749; en 1990 de 31 230 y en 1991 de 25 510.20 toneladas.

En el año de 1991 la superficie cosechada en el país fue de 14 709.02 hectáreas, de las cuales el 85.7% corresponden al estado de Nayarit con 12 602.311 hectáreas. La producción obtenida de esta superficie a nivel nacional fue de 30 500.8 toneladas; participando el estado de Nayarit con el 91.1% de la producción total.

En el ciclo 1994-1995 la producción nacional de tabaco fue de 39 905.17 toneladas; participando Nayarit con 38 345.17 toneladas, representando así el 96.10% de la producción nacional; Chiapas produce 753.20 toneladas que representan el 1.89% nacional; Veracruz produce 150.80 toneladas, representando el 0.37% y Sonora produce 656.00 toneladas que representan el 1.64% de la producción nacional.

Actualmente la producción del tabaco en México se rige por una situación de precios liberados. A nivel del tabaco en rama no existe ningún gravamen, ni federal ni estatal. Toda la carga fiscal se da en lo denominado tabaco labrado, donde predominan cuatro empresas, dos que tienen como objetivo primario la fabricación de cigarrillos para el mercado nacional, que son: Compañía Cigarrera "La Moderna", que captó el 42.29% de la producción nacional; TADESA (CIGATAM), que captó el 41.22% de la producción nacional y dos compañías cuyo propósito es captar tabaco en rama para exportación, que son: TPN (Tabacos del Pacífico Norte), que captó 9.46% de la producción nacional y EXARMEX (Exportación de Artículos Mexicanos S.A. de C. V.), que captó 7.03% de la producción nacional.

Es necesario mencionar, aunque sea someramente, que el tabaco ha pasado por diferentes e importantes transformaciones institucionales. Especialmente destaca la creación, por decreto presidencial del 4 de noviembre de 1972, de la empresa Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. (Tabamex). Esta empresa paraestatal tuvo una participación decidida en el mercado tabaquero nacional e internacional. Diversos problemas afectaron su trabajo. El 9 de octubre de 1990 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establecía su disolución y liquidación.

Finalmente, cabe destacar el impacto en empleo que genera el tabaco. Si bien las cifras necesitan ser consideradas cuidadosamente, en cuanto a tabaco en rama podemos hablar de los productores y los trabajadores eventuales o jornaleros que trabajan en el cultivo y cosecha del tabaco en rama.

En el presente ciclo (1994-1995) existen en México alrededor de 9 500 productores de tabaco, de los cuales 8 137 cultivan tabaco en el Estado de Nayarit, lo que nos representa un 85.6% de los productores en activo. En términos de jornales de trabajo esto significa 4 528 540 jornales. Para el presente ciclo agrícola 1995-1996 se estima que cultivaran tabaco 8 911 productores.

Elementos comparativos a nivel internacional

La producción mundial del tabaco en 1989 fue de 7,209 millones de kilogramos; más de la mitad se produjo en Asia. La siguiente región productora es América; por su producción destacan Estados Unidos en Norteamérica y Brasil en América Latina; Europa es la tercera región productora; en proporción mucho menos significativa y como siguiente zona productora está el continente africano donde la producción, apenas alcanza a sumar 301.800 toneladas, que equivalen al 4.4% de la producción mundial. Finalmente, Oceanía cubre solamente el 0.2% del total producido. Por su parte, México ha logrado ocupar un lugar destacado en la producción mundial del tabaco tipo Burley, ya que es la mayor de América Latina.

Los principales países productores actualmente son China, Estados Unidos, India y Brasil. En conjunto estos países producen alrededor del 60% de la producción mundial. Cabe señalar que la producción de México ha fluctuado en los últimos años en alrededor del 1% mundial. Es importante señalar que el tabaco mexicano es especialmente apreciado por su calidad, lo que permite mezclas atractivas en los mercados más importantes.

Adicionalmente, cabe mencionar que la demanda de tabaco ha cambiado estructuralmente y crecido cuantitativamente. En ciertos países, especialmente los más industrializados del Grupo de los Siete, aparentemente la demanda ha disminuido. Sin embargo, la caída del Muro de Berlín significó también la apertura de ese gigantesco mercado al tabaco de occidente, por lo que la demanda de éste ha aumentado a nivel mundial y se espera que continúe aumentando.

Históricamente, la estructura del comercio exterior tabaquero de México ha cambiado sustancialmente. Durante el porfiriato, México era exportador, representando el tabaco alrededor del 2% del total de las exportaciones, y aún cuando en ocasiones descendió al 0.2%, el tabaco se mantuvo entre el octavo y décimo lugar de los principales productos exportados.

Los principales destinos de los tabacos labrados mexicanos se encontraban en Alemania, Inglaterra y Francia donde las marcas de los puros mexicanos eran reconocidas. Los principales mercados para las exportaciones de tabacos fuertes en rama para puros se concentraban en Europa; Alemania era el principal cliente y el más seguro, le seguían Bélgica, Estados Unidos e Inglaterra.

El monto de la exportación mexicana, poco significativo dentro del volumen total del comercio internacional del tabaco, aumentó de 150 toneladas en 1878 a más de 700 en 1891; de allí en adelante osciló entre 1 000 y 1 500 toneladas con años excepcionales en que ascendió a 2 000 y 3 000 toneladas.

Las importaciones totales durante este período también crecieron, en ello destaca el tabaco Virginia, cuyas importaciones aumentaron de 679 toneladas en 1888-1889 a 1 207 toneladas en 1895-1896, aunque volvieron a descender en 1905-1906, a 625 toneladas. La participación de las importaciones en el total consumido por la industria, comenzó a descender desde principios del siglo XX, sobre todo en tabacos rubios, dado el aumento de su cultivo en Nayarit.

A partir de la Revolución Mexicana y hasta 1925 el comercio exterior de tabaco se contrajo, principalmente las exportaciones, que de 1 063 toneladas en 1910-1911 descendieron a 194 en 1925. En el período de 1925 a 1941 las exportaciones presentaron una tendencia descendente; después de alcanzar el máximo en 1928 con 262 toneladas, se cae a menos de una tonelada en 1941.

En 1961 México continúa siendo importador neto. Al año siguiente las importaciones se elevan a un máximo de 3 699 toneladas para empezar a descender a partir de 1966 hasta eliminarse completamente, salvo en ocasiones excepcionales.

La mayor parte del tabaco exportado, más de 93% en la década de los años setenta, es tabaco en rama, y de este más del 80% es tabaco rubio, porcentaje que se ha elevado a más del 90% en los años ochenta. El único tabaco rubio que exporta nuestro país es el Burley (que se produce en Nayarit); México ocupa un lugar importante entre los exportadores de este tabaco.

En 1979 México fue el sexto exportador de Burley en el mundo; y en 1986 llegó a establecerse en el noveno lugar. Los destinos principales del tabaco rubio mexicano son Japón, Estados Unidos, Portugal, Dinamarca, la República Federal de Alemania, Suiza y Suecia.

México llegó a exportar alrededor del 30% de su producción de tabaco -entre 15 y 25 mil toneladas- y su principal tabaco de exportación ha sido el Burley que ha representado cerca del 90% del tabaco exportado en los últimos once años. Actualmente, se estima que un 17% de la producción nacional se exporta.

ARGUMENTOS DE LA INICIATIVA

Diversas son las razones que justifican la derogación de la fracción IX del artículo 117 constitucional y normas que lo reglamentan, como son el artículo 28, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Elementos de orden jurídico

Debe destacarse desde el principio de esta argumentación, que no se cuestiona el sentido de lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX en lo relacionado a tabacos labrados, por ser esta una contribución vinculada al consumo y por tanto de carácter nacional y general. Es derecho aceptado mundialmente que este tipo de gravamen debe considerarse nacional.

Sin embargo, también a nivel de derecho comúnmente aceptado, este no es el caso de la materia prima que permite llegar al producto gravado en el punto de consumo. La interpretación generalmente aceptada es que, bajo ciertas condiciones, las materias primas no caen dentro del sentido de los productos de consumo final, y por tanto son potencialmente sujetos de gravamen por los distintos órdenes de gobierno, si bien bajo el principio de concurrencia o coincidencia acordadas.

En conclusión, nos encontramos con una situación en la cual razonamientos distintos se utilizaron para justificar lo que ahora se entiende como una prohibición explícita, si bien relativa, a la facultad de los Estados para gravar el tabaco en rama.

En su planteamiento original, el Presidente Cárdenas busca la homogeneización de una situación donde existía un desorden en los gravámenes en materia de tabaco, incluyendo toda la cadena productiva. De su planteamiento, surge una visión que da lugar, como lo señala el propio dictamen de la Comisión respectiva en ese tiempo, para establecer una interpretación concreta de las facultades que el Congreso de la Unión otorgaría a la Federación explícitamente en materia de gravámenes sobre productos específicos.

Esa misma Comisión señala en su dictamen que incluye solamente el tabaco labrado entre esas atribuciones explícitas de la Federación, como fue eventualmente incluido en el artículo 73, fracción XXIX, núm. 5o. inc. (b). Establece, sin embargo, la "prevención complementaria" que se incluiría en el artículo 117, fracción IX. Como ha sido cuestionado, esta fracción rompe con el espíritu del artículo, al ser una prohibición relativa, cuando el artículo, por razones aceptadas en derecho general, establece aquellas prohibiciones absolutas a los Estados.

Sin embargo, hacia 1981, con la introducción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sustentado entre otros pero de manera sustancial en el propio artículo 73, y al introducirse las leyes reglamentarias de Coordinación Fiscal y la del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, se desvirtúa el sentido que pudiera tener la fracción IX del artículo 117, al utilizarse como un condicionamiento para la adhesión o no de cualquier Estado productor de tabaco en rama al propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Resulta evidente que el sentido de una prohibición explícita relativa como la de la fracción IX del artículo 117 debe ser considerada incluso discriminatoria, ya que se dirige exclusivamente a los Estados que son productores de tabaco en rama, atentando contra los principios federalistas más elementales que señalan la aplicación general de los preceptos establecidos constitucionalmente a nivel federal. El sentido discriminatorio es todavía más evidente, al ser el único caso de un producto agrícola o materia prima que tiene una prohibición explícita a nivel constitucional.

Este mismo argumento se refuerza al contraponerse con el artículo definitorio de nuestro esquema federalista, el 124 constitucional, puesto que vincula una prohibición explícita, que debiera entenderse absoluta por su ubicación en el artículo 117, a la acción eventual del Congreso de la Unión.

En síntesis, la fracción IX del artículo 117 adolece de los siguientes cuestionamientos jurídicos:

- Establece una prohibición explícita relativa, rompiendo con el espíritu del artículo 117 y contraponerse con el espíritu del artículo 124.
- Es discriminatoria, y por lo mismo atenta contra los principios más elementales del federalismo, tanto en razón de dirigirse solamente a los Estados productores de tabaco en rama, como por el hecho de ser único el caso de una referencia de esta naturaleza a un producto agrícola o materia prima en toda la Constitución.
- Frente a la propia creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se desvirtúan los razonamientos que dieron pie a su introducción originalmente en el texto constitucional, al transformarse, de una "prevención complementaria" a lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX, en su planteamiento inicial, en una prohibición condicionante de la participación o no de los Estados productores de tabaco en rama en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Queda también establecido que la derogación de la fracción IX del artículo 117 no afecta en nada lo relacionado a la facultad de la Federación para gravar exclusivamente lo relacionado con el tabaco labrado, de acuerdo a lo definido en el artículo 73, fracción XXIX, núm. 5o., inc. b.

Elementos de orden productivo y de distribución regional.

De igual manera, tal como quedó establecido en el apartado 2 de este estudio, los argumentos de hecho que dan pie al carácter discriminatorio de la fracción IX del artículo 117, se ejemplifican por el cambio en las condiciones de la producción del tabaco en México, ya que en el tiempo en que fue enviada la iniciativa del Presidente Cárdenas, existían más de catorce Estados productores de tabaco en rama. Actualmente, solamente el Estado de Nayarit produce más del 96% del tabaco en rama del país. Por lo mismo, la fracción IX del artículo 117, tendría que interpretarse como una prohibición explícita relativa prácticamente dirigida al Estado de Nayarit.

Posibles implicaciones

Las implicaciones de la derogación de la fracción IX del artículo 117, y de los artículos relativos de la Ley de Coordinación Fiscal y de la del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sólo significa hacer avanzar el federalismo un paso más.

Las condiciones que establece el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la práctica, permiten suponer que no existirían las condiciones de doble tributación que dieron pie a la Iniciativa original y al sentido del dictamen de la Comisión en 1940-1942 y que a su vez quiere evitar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por las características de la situación actual en cuanto a producción de tabaco en rama, prácticamente implicaría solamente un proceso de negociación, este caso siendo el Estado de Nayarit. Sin embargo, cabe argumentar en términos generales, dado el gran potencial que existe de que varios Estados, especialmente Veracruz, Chiapas y Sonora, puedan aumentar sustancialmente su producción.

Evidentemente, cualquier posibilidad de gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama deberá ser negociada con la federación, en razón de su facultad en materia de tabaco labrado. Esto es así, ya que lo que se buscaría es establecer una posible distribución de los recursos captados visualizando el conjunto de la cadena productiva. Puesto que actualmente sólo se grava al tabaco labrado, es de esperarse una posible posición de parte de los Estados productores de tabaco en rama para negociar parte de los recursos captados federalmente en el tabaco labrado y trasladar, en forma de impuesto local, quizás en el punto de acopio, parte de la carga fiscal de las empresas productoras o exportadoras.

Esto tendría lógica, ya que no se pretendería gravar en los puntos de producción o venta de tabaco en rama, puesto que ello implicaría dañar la ya maltrecha economía familiar de los productores. Sin embargo, en el punto de acopio, se podría lograr una redistribución acordada entre federación y estados, ya que no se afectaría lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX y se lograría reorientar parte de la base fiscal que genera el tabaco de la federación a los estados.

Una situación así, acordada y en los mejores términos de una negociación con un sentido federalista, permitiría, probablemente, solucionar parte importante de los problemas financieros de los estados productores, dando un sentido de justicia al hecho de que, actualmente, siendo estados con producción de alto valor agregado, no pueden gozar de las ventajas fiscales inherentes, acentuándose el carácter discriminatorio de este precepto constitucional.

Se reitera, este análisis beneficia a Nayarit, caso mas evidente, pero incluye beneficios actuales y futuros para Veracruz, Chiapas y Sonora, Estados que actualmente producen pero que tienen un gran potencial y, también para Jalisco, Oaxaca y Sinaloa que podrían retomar su producción en el futuro.

Síntesis de argumentos

En síntesis, para efectos de sustentar las reformas propuestas, se puede decir:

- La fracción IX del artículo 117 Constitucional establece una prohibición explícita relativa discriminatoria tanto en materia de observancia entre las entidades federativas, como entre productos.
- En la situación actual, tanto el precepto Constitucional como los dos ordenamientos relativos desvirtúan los razonamientos que dieron pie a su introducción originalmente en el texto constitucional, al transformarse, de una "prevención complementaria" a lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX, en una prohibición condicionante de la participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de los Estados productores.
- El hecho de que exista un Estado prácticamente productor único acentúa el carácter discriminatorio, pero también facilita el propósito de evitar la doble tributación y/o el desorden fiscal. En su momento, esta propuesta puede beneficiar al menos a seis entidades más.
- Por lógica presentada, no se llegaría a una situación de gravar a productores, sino una redistribución de la carga fiscal actual sobre la cadena productiva del tabaco, que actualmente sólo beneficia a la federación.

En virtud de las razones anteriores, y con fundamento en las disposiciones de la Constitución General de la República y del Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General, invocadas al proemio de esta iniciativa me permito presentar el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE DEROGA LA FRACCION IX DEL ARTICULO 117 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EL TERCER PARRAFO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 28 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS; Y REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 11 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

ARTICULO PRIMERO.- Se deroga la fracción IX del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

.....

.....

IX.- Derogada."

ARTICULO SEGUNDO.- Se deroga el tercer párrafo de la fracción III del artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

"Artículo 28.

Los Estados que se adhieran

.....

.....

La Secretaría de Hacienda

.....

.....

Artículo Tercero.- Se reforma el primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

"Artículo 11. Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención en dichas disposiciones."

TRANSITORIO

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes ciudadanos Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración. México, DF, a 9 de diciembre de 1997.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Senador de la República José Medina Aguiar.