



DIRECCIÓN GENERAL
DE BIBLIOTECAS
SIID

Servicio de Investigación y Análisis

División de Economía y Comercio

**“Las Convenciones Nacionales
Fiscales y Hacendaria
de 1925, 1933, 1947 y 2004”.**

Elaborado por:

Mtro. Reyes Tépac Marcial
Investigador Parlamentario
División de Economía y Comercio

Avenida Congreso de la Unión Núm. 66; Colonia El Parque;
Código Postal 15969 México D.F.;
Teléfonos 5628-1300, 5628-1318 extensión 4719; Fax: 5628-1316
e-mail: reyes.tepach@congreso.gob.mx

“Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004”.

Índice General.

Introducción.	3
1. Causa y evolución del federalismo fiscal en México durante el siglo XX.	5
2. Semblanzas de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.	7
2.1. La Primera Convención Fiscal de 1925.	7
2.2. La Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933.	15
2.3. La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.	19
3. Primera CNH del 2004.	25
3.1. Propósitos, objetivos y resultados legislativos de la CNH.	26
3.2. Principios que rigen a la CNH.	28
3.3. Programa de la CNH.	29
3.4. Antecedentes de la CNH del 2004.	37
3.5. Fases y participantes de la CNH.	38
3.6. Estructura de la CNH.	39

Introducción.

El 5 de febrero del 2004 se inauguró en la Ciudad de Querétaro, la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), evento en el que concurrieron todos los órdenes de gobierno de México junto con la sociedad civil para discutir los mecanismos de perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El propósito general de la CNH es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

Para ello, se determinarán cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisará el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

Partiendo del reconocimiento de que el actual sistema de coordinación fiscal presenta limitaciones, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estado, el Congreso de la Unión, los Congresos Locales y los gobiernos municipales fueron los responsables de convocar a esta Primera CNH.

Esta convención se llevará a cabo en cuatro etapas: la primera, llamada de “trabajos preparatorios”, inició con la publicación de la Convocatoria; la segunda, fue la “sesión plenaria” a efectuarse los días 5, 6 y 7 de febrero del 2004, fue protocolaria y sirvió como punto de arranque de la tercera etapa llamada “periodo de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas” que durará del 9 de febrero al 25 de julio, en esta etapa se llevarán a cabo las discusiones correspondientes a las diferentes mesas de trabajo instaladas en la Convención; en la cuarta etapa, se realizarán las “conclusiones y clausura” entre el 26 y el 31 de julio.

En la Convención Nacional Hacendaria se desahogarán los siete temas siguientes: Gasto Público; Ingresos; Deuda Pública; Patrimonio Público; Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria; Colaboración y Coordinación Intergubernamentales y Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Cabe puntualizar que los acuerdos obtenidos en esta Convención serán formalizados a través de Iniciativas de Ley que serán presentadas por el Ejecutivo Federal, los Gobiernos de los Estados, los Legisladores federales y estatales al Congreso de la Unión o a los Congresos Locales, dependiendo de quién tenga la competencia para realizar la reforma de Ley propuesta, de esta manera, el ciclo de la CNH concluirá formalmente cuando los Congresos federal y locales realicen las reformas al marco legal en materia de coordinación fiscal.

El presente documento busca alcanzar dos objetivos:

El primero, consiste en abordar la problemática, los objetivos y las conclusiones obtenidas en las Convenciones Fiscales Nacionales de 1925, 1933 y 1947, que son los antecedentes de esta Primera Convención Nacional Hacendaria.

El segundo, hacer una presentación puntual relacionada con la primera etapa de la CNH nombrada “trabajos preparatorios”, donde se expone en forma sintética la convocatoria de este evento para conocer los propósitos, objetivos, principios, mesas de trabajo, convocantes, participantes, estructura de la Convención, entre otros puntos.

Para alcanzar estos objetivos, se desarrollaron tres apartados, los cuales se describen brevemente:

En el primero, se establece que la existencia de las facultades coincidentes en materia impositiva, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las que obligan a perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el segundo, se exponen los objetivos, problemas, y conclusiones obtenidas en las Convenciones Fiscales celebradas en nuestro país en los años de 1925, 1933 y 1947.

En el tercero, se describen los objetivos, propósitos, principios, mesas de trabajo, convocantes, participantes y estructura de esta Primera Convención Nacional Hacendaria.

Finalmente, quisiera externalizar mi reconocimiento al C. Luis Alfonso Sandoval Contreras, prestador de Servicio Social en la División de Economía y Comercio, por el apoyo, interés, mística y profesionalismo mostrado en la elaboración de este documento.

1. Causa y evolución del federalismo fiscal en México durante el siglo XX.

En la Constitución de 1824 se adoptó la teoría de De Tocqueville, en la que se sostenía que existía una cosoberanía entre la Federación y las entidades que la integraban. Esta fórmula de federalismo se retomó en la Constitución de 1917, específicamente en su artículo 40.¹

Bajo esta fórmula federalista, el sistema tributario nacional plasmado en la Constitución de 1917 presenta las siguientes características:

1. Una facultad ilimitada, conferida a la Federación (artículo 73, fracción VII) y una facultad coincidente para las entidades federativas (artículo 40), para la imposición de todas las contribuciones que se consideren necesarias para cubrir el presupuesto.
2. Facultades expresas para la Federación en las materias taxativamente dispuestas, en cuya recaudación deben participar las entidades federativas (artículo 73, fracción XXIX).
3. Prohibiciones y limitaciones para las entidades federativas (artículos 117 y 118).
4. Prohibiciones para la Federación y para las entidades federativas, en relación con la formación de la hacienda municipal y del Distrito Federal (artículos 115 y 122).²

Es precisamente en el terreno de las *facultades coincidentes*³ el que plantea la necesidad de una coordinación fiscal, porque de llevarse a cabo el ejercicio de dichas potestades, tanto por la Federación como por las entidades federativas, sobre los mismos hechos o fuentes recaudatorias, se produciría una doble o múltiple tributación que, si bien no esta constitucionalmente prohibida, sí daría

¹Segio Valls Hernández, “Aspectos jurídicos del federalismo fiscal”. En: Federalismo fiscal desde estados y municipios. El Economista mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2, 1999. México, DF. Página 14.

²Cuauhtémoc Reséndiz Núñez, “Aspectos jurídicos del federalismo fiscal”. En: Federalismo fiscal desde estados y municipios. El Economista mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2, 1999. México, DF. Páginas 9-10.

³Facultades coincidentes: Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: una amplia; la facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando se faculta tanto a la federación como a las entidades federativas para expedir las bases sobre una misma materia; por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 que indica que “La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. Podemos citar como ejemplo el artículo 3o., que dice: “La educación que imparta el estado –Federación, estados municipios- tenderá [...]”, pero en la fr. VIII se establece: “El congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa en toda la Federación los Estados y los Municipios [...]”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV. En: Instituto de investigaciones jurídicas. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”. Tomo II. Editorial Porrúa y UNAM. Decimo segunda Edición. México, DF. Páginas 1303-1304.

lugar a inconvenientes, como la concentración de actividades en ciertas entidades cuyos regímenes fiscales fueran más favorables, y la consecuente carencia de recursos para otras zonas.⁴

Sobre este particular, Sergio Valls Hernández afirma: “El Constituyente de 1917 mantuvo el sistema de *coincidencia*, obligando a los gobiernos posrevolucionarios a encontrar fórmulas de coordinación impositiva que, por la indeterminación propia de la coincidencia fiscal, se convierte en una necesidad económica para la unificación nacional de las cargas tributarias y el desarrollo regional equitativo”.⁵

El marco constitucional tributario sufrió modificaciones sustanciales durante las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917. Éstas fueron, en su mayoría, propuesta de *las convenciones fiscales*, en las cuales se reunían representantes de las haciendas locales y la federal para buscar soluciones que dieran seguridad jurídica al cobro de impuestos y evitar la continuación de un sistema tributario arcaico, complicado, integrado por más de cien impuestos diferentes que se cobraban según la región del país.⁶

Así, el sistema de distribución de recursos entre los dos ámbitos de gobierno han evolucionado en el siglo XX, por un proceso conocido como federalización de los impuestos, que se puede dividir en las siguientes etapas:

- Los años veinte y treinta, en que hubo separación y asignación de competencias tributarias, a pesar de que se establecía la participación de las entidades federativas en el producto de los impuestos especiales (párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional).
- Los años cuarenta a sesenta, en que la participación federal a los estados sustituye a la separación y asignación de competencias tributarias, mediante los diversos intentos de coordinación fiscal. Asimismo, las fuentes de ingresos tributarios exclusivos de la Federación aumentan con la adición de supuestos a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- Los años ochenta, en que se consolida la participación federal a los estados mediante la Ley de Coordinación Fiscal (vigente a partir del 1 de enero de 1980).⁷

En la década de los noventa, inició una nueva etapa de la coordinación fiscal con la creación de los fondos de aportaciones federales establecidos en el capítulo V de esta Ley. A través de estos fondos, se descentralizó de manera condicionada el gasto en educación, salud, infraestructura social y seguridad pública.

⁴Idem.

⁵Sergio Vals Hernández. Op Cit. Páginas 16-17.

⁶Ibidem. Página 19.

⁷Ibidem. Página 17.

2. Semblanzas de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

Como ya se citó, el avance que el país ha registrado a lo largo del siglo XX en materia de coordinación fiscal se debió a *las Convenciones Nacionales Fiscales* realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947.

En términos generales, estas convenciones tuvieron como objetivo simplificar el sistema tributario del país, a través de la delimitación de las facultades en materia impositiva entre la federación, los estados y los municipios, con el propósito de maximizar la eficiencia en la recaudación, evitando la doble o múltiple tributación de un bien o servicio.

Así: “Para corregir los problemas de la Coordinación fiscal del país se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, las cuales tuvieron como objetivo mejorar el sistema fiscal y de participaciones, para hacerlas congruente con la realidad socioeconómica del país. Además, constituyeron un esfuerzo de colaboración y ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal, así como para compartir el rendimiento de los impuestos”.⁸

2.1. La Primera Convención Fiscal de 1925.

El 22 de julio de 1925, siendo Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani convocó a los Gobernadores a la I Convención Nacional Fiscal a celebrarse del 10 al 20 de agosto. A cada Gobernador se le pidió designar un delegado con poderes bastantes.

Los objetivos de esta Convención fueron generar la asignación de fuentes de recursos entre los tres ámbitos de gobierno, para asegurar la eficiencia de ingresos en cada uno y corregir la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales, para terminar con el desorden imperante en la recaudación.⁹

Los objetivos particulares fueron los siguientes:

- a. Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos;

⁸En: Revista Debate Legislativo en Pleno. “*El Congreso, tamiz de los acuerdo de la Convención Hacendaria*”. Año 2. Número 31. 27 de noviembre del 2004. México, DF. Página 5.

⁹Gobierno del Estado de Morelos. “*Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos*”. Diciembre 25 del 2002. Página 1.

- b. Determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República;
- c. Crear un órgano permanente que se ocupe de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que deben adoptarse en materia fiscal en la República, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuesto que se estableciera.¹⁰

El Secretario Alberto J. Pani afirmó en la convocatoria:

“No hay, en suma, ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre Poderes locales y el Poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente, y hace crecer también la carga improductiva para el Fisco; la multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicación constante de los gravámenes, la complejidad de disposiciones y de oficinas y autoridades introducen la anarquía fiscal, rompen la unidad económica en la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico y de bienestar.

Si a estas consideraciones se agregan las innumerables corruptelas, muchas de ellas consagradas en las mismas leyes, de más de treinta administraciones fiscales distintas, complicadas, costosas, lentas, ineficaces cuando no inmorales; si se añaden los múltiples procedimientos que nacidos de la complicación misma del régimen fiscal se ponen en juego para burlar la acción del Fisco, haciendo recaer el peso del impuesto sobre unos cuantos; si, por último, se considera la situación económica interior e internacional de México, resulta patente la necesidad de acudir con urgencia a estudiar técnicamente nuestro sistema de tributación, a precisar sus más graves defectos y a corregirlos con decisión, sin vacilar por consideraciones ocasionales, secundarias ante la magnitud de nuestro problema económico”.¹¹

La Convención inició sus labores con el nombramiento de dos comisiones: la primera, para examinar el problema de la concurrencia tributaria y la segunda para formular un plan de arbitrios.¹²

¹⁰Fundación Colosio. “Foro: Hacia una Convención Nacional Hacendaria”. Documento de apoyo. Disponible en: <http://www.fundacioncolosio.org/>

¹¹Idem.

¹²Arbitrio. Jurídicamente, se comprende por arbitrio *latu sensu*, la facultad de elegir entre dos o más opciones otorgadas por el ordenamiento jurídico. *Stricto sensu* es la facultad concebida al juez por la norma jurídica para valorar, discrecionalmente, las diferentes circunstancias que se presentan en el desarrollo de los procesos y decidir la sanción aplicable. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Diccionario Jurídico Mexicano”. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta Edición. Tomo A-CH. México, DF. 1991. Página 205.

La Comisión encargada del estudio de la concurrencia en los impuestos, llegó a la siguiente conclusión:

"Decidió, que es indispensable, para llevar a efecto las resoluciones tomadas por la Convención, que se reúna en la capital de la República, cada cuatro años o antes, si es necesario a juicio del Ejecutivo Federal o de los Estados, una Convención Fiscal Nacional, que se ocupe de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas y de establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales, en la inteligencia de que sus resoluciones serán obligatorias para toda la nación, cuando hayan sido aprobadas por el Congreso y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y que si aquél o éstas no le confieren su aprobación expresa, en el período de sesiones ordinario siguiente a la celebración de dicha Convención, [se considere] que tácitamente dieron su voto aprobatorio. Esto, naturalmente, implica una reforma constitucional que desde luego propuso la Convención y que se extiende también a la fracción III del artículo 117, con el fin de que los Estados y los municipios puedan recaudar sus estampillas impresas por la Federación, la cuál les dará la parte que les corresponda en impuestos federales".¹³

Específicamente, en la comisión de concurrencia se aprobaron los siguientes acuerdos:

- Se recomendó adicionar el artículo 31 de la Constitución Política, donde se estableciera que cada cuatro años o cuando así lo consideraran los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se reunirían en Convención en la Ciudad de México para analizar el sistema de impuestos. Si las decisiones de las Convenciones se aprobaban por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, serían obligatorias para los poderes locales y federales.
- Se recomendó adicionar la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política, para que cada Estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se emplearían para cobrar las participaciones correspondientes.
- Se recomendó al Ejecutivo Federal que organizara un Cuerpo Consultivo Fiscal que estudiara y facilitara la ejecución de los acuerdos de la Convención.
- Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.¹⁴

¹³Cámara de Diputados. "Diario de los Debates". XXXI Legislatura, año 2, 1º. de septiembre de 1925. México, DF.

¹⁴En: INDETEC. "Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano". México, DF. Páginas 13-15. Documento disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/DiagSistHac.pdf>

La discusión en la comisión encargada de formular un plan de arbitrio, se centró en los siguientes puntos:

"Unificar todos los impuestos. Sugirió al efecto, que el impuesto territorial de la República se basara sobre "unidades tipos" y gravara la rentabilidad potencial media de la tierra, pesando este gravamen solamente sobre la tierra, desnuda de mejoras y sobre el incremento no ganado.

Por lo que respecta a los impuestos que gravan el comercio y la industria, la Comisión sostuvo también su propósito de unificación por medio de un impuesto sobre la cifra de los negocios -que ha de substituir a los de compra-venta, de patente, de capitales- erigidos sobre la base de un mejor acuerdo entre los Estados, para evitar las guerras económicas y de tarifas.

Por lo que hace al impuesto sobre sucesiones y donaciones, el criterio de la comisión fue también el de llegar a un Impuesto Federal sobre bases definidas, de modo que se grave cada porción hereditaria y no el capital líquido y que se establezcan cuotas inversamente proporcionales a los grados de parentesco: éstas serán más bajas para los menores, las mujeres y los ancianos, en vista de que el impuesto debe ser proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes".¹⁵

Además, la Comisión propuso un plan de arbitrios para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados, de acuerdo con las bases siguientes:

"Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; ésta amplia el Impuesto sobre la Renta con dos cédulas, una sobre explotaciones agrícolas y otra sobre propiedad edificada, cuyo producto será para las autoridades locales.

Pertenecerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los Estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las Entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en gastos del Estado y los municipales en las atenciones de la ciudad".¹⁶

¹⁵Diario de los Debates del 1º de septiembre de 1925.

¹⁶Idem.

En sentido amplio, en la comisión de arbitrio se aprobaron los siguientes acuerdos:

Impuesto a la propiedad territorial

- Se estableció como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial.
- Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.
- Se efectuó para efectos de valorización sobre “unidades tipo” en las calidades urbano, riego, temporal, agostadero, cerril, etc.
- Toda exención de impuesto territorial se consideró antieconómica, y por lo tanto debería proscribirse.
- Se propuso la catastración provisional en todos los Estados de la República, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refirieran todos los predios a las “unidades tipo” ya valorizadas.
- Se suprimió la contribución de traslación de dominio que dificultó el acceso a la tierra a quien deseaba cultivarla.
- Se reglamentó el impuesto progresivo sobre herencias territoriales como medio para evitar que los herederos se beneficiaran totalmente con bienes que daban origen a desigualdades.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se uniformaron los impuestos sobre el comercio y la industria en el país.
- Se propuso sustituir impuestos de patente, compraventa y capitales, por uno que se basara en los supuestos beneficios obtenidos.
- Se establecieron cuotas diferenciales según los productos: aumentándose para los productos perjudiciales y disminuyendo para los artículos y productos de consumo indispensables para la vida.

Impuestos especiales

- Se recomendó desaparecer los impuestos especiales.
- Sólo se recomendó este impuesto cuando fuera abundante la producción o por su alto valor, y para artículos de consumo perjudicial.
- Se propuso un gravamen uniforme para productos con impuestos especiales.
- Cuando un Estado pretendía gravar un producto regional, se recomendó ponerse de acuerdo con otros Estados que gravaban el mismo producto.

Impuesto sobre el capital

- Debía establecerse un sistema de impuestos uniforme que gravara todas las herencias, legados y donaciones en el país.
- El impuesto debía ser subjetivo, tomando como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.
- No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se propuso suprimir los impuestos que gravaban las actuaciones judiciales y administrativas y la formalización de los actos jurídicos.
- Se suprimieron los impuestos sobre asientos que hicieran las oficinas del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.¹⁷

El conjunto de reformas constitucionales propuestas en esta Convención se relacionaron con los artículos 117, fr. III; 118 y 131, y adiciones al 74, que habían de dar pie a una distribución de potestades privativas a cada orden de gobierno y que, a su vez, establecieran con claridad aquellas potestades concurrentes.

En diciembre de 1926, el Presidente Calles envió las iniciativas para reformar los artículos mencionados, el Congreso de la Unión no las reformó. Como consecuencia, el Ejecutivo Federal expidió leyes para eficientizar el sistema de coordinación fiscal del país:

"El proyecto de reformas constitucionales que para coordinar los sistemas fiscales de la nación, los Estados y los Municipios, envió a la H. Cámara de Diputados este Ejecutivo a mi cargo, en diciembre de 1926, y cuya elaboración fue resultado de los acuerdos a que se llegó en *la Primera Convención Nacional Fiscal* reunida en 1925, para resolver el problema de la concurrencia en la imposición, no ha sido todavía objeto de estudio por parte de la Cámara citada.

Mientras se da resolución a esta iniciativa y en vista de que el desorden fiscal es cada día más grave en el país, la Secretaría de Hacienda ha buscado la realización de tal programa mediante la expedición de leyes por las cuales se da a los Estados una participación en el producto de los impuestos federales dentro de la libertad que les concede su régimen interior, según determinadas bases y por medio de la celebración de acuerdos con los Gobiernos Locales, para lograr una armonía en la tributación que procure aliviar a los causantes.

¹⁷Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano. Op Cit. Páginas 13-15.

Un ejemplo de la primera se halla en el Decreto del 13 de enero del año en curso, por el cual se establece un impuesto adicional sobre la producción de la cerveza, que, como participación en el gravamen federal, cobrarán los Estados que deroguen sus impuestos sobre el mismo producto; decreto al cual se han acogido los de Nuevo León y Veracruz, al derogar sus impuestos locales. Los demás Estados productores de cerveza han sido invitados a acogerse al expresado decreto”.¹⁸

Las reformas para perfeccionar el sistema de coordinación fiscal continuó hasta antes del inicio de la II Convención Nacional Fiscal:

"En materia de tributación interior, la tendencia del Ejecutivo...ha sido unificar la legislación fiscal sobre bases armónicas, eliminando toda oposición y confusión de principios y de procedimientos así como la superposición de gravámenes sobre la misma fuente.

Para tal efecto se ha seguido estudiando, en primer término, el Código Fiscal que reunirá en un solo cuerpo los principios y procedimientos que son comunes a todas las leyes de impuestos y fijará las bases de organización y funcionamiento de los tribunales...

El Impuesto sobre la Renta y los impuestos que se cobran en forma de timbre, serán motivo de simplificación y se beneficiarán próximamente con las reformas que han sido estudiadas y aprobadas...Al propio tiempo, uno y otro impuesto se armonizarán para evitar duplicidades perjudiciales al contribuyente. Se están revisando las leyes de impuesto sobre sucesiones y donaciones y sobre bebidas alcohólicas, esta última con la colaboración de los representantes de las industrias afectadas directamente por dicha ley.

La convicción acerca de la existencia de una verdadera anarquía fiscal en los Estados y Municipios, determinó al Ejecutivo a seguir su política de exenciones parciales de la Contribución Federal del 20% a las Entidades Federativas que han venido coordinando su legislación fiscal con la federal...

¹⁸Cámara de Diputados. *"Diario de los Debates"*. XXXII Legislatura, año 3, 1º. de septiembre de 1928. México, DF.

Hasta el presente se han acogido a las disposiciones dictadas por la Secretaría de Hacienda sobre el particular, los Estados de Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Puebla, México, Sinaloa y Nayarit; siete Estados más han concluido las reformas referentes a su legislación fiscal para obtener la exención de que se viene hablando, y otras nueve Entidades -incluyendo el Distrito Federal y el Territorio Norte de la Baja California -tienen iniciadas ya las gestiones relativas ante la Secretaría de Hacienda”.¹⁹

Otras reformas relacionadas con la coordinación fiscal realizadas en 1933 son las siguientes:

"El H. Congreso de la Unión, en su pasado período de sesiones, concedió al Ejecutivo facultades para reformar la Ley Aduanera, accediendo a una petición que para ello presentara mi antecesor y que se fundaba en la circunstancia de que, habiéndose expedido un nuevo Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, era urgente coordinar con las prevenciones de ese Código las disposiciones penales de la Ley Aduanal”.²⁰

Se hizo necesario expedir con carácter de urgente, antes de la finalización del año de 1933:

“...Una nueva ley de impuestos sobre los alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotoles, porque la Ley vigente, expedida por el Ejecutivo en uso de facultades especiales que le confiriera la pasada Legislatura, tiene un carácter transitorio y vigencia limitada hasta el 31 de diciembre del presente año, ya que en su artículo 20 transitorio suspende la vigencia de la Ley de 24 de agosto de 1931 durante el presente ejercicio fiscal, por lo que al fenecer el mismo, deberá entrar en vigor la citada Ley de 24 de agosto”.²¹

¹⁹Cámara de Diputados. “*Diario de los Debates*”. XXXIII Legislatura, año 1, 1º. de septiembre de 1930. México, DF.

²⁰Cámara de Diputados. “*Diario de los Debates*”. XXXIV Legislatura, año 3, 1º. de septiembre de 1932. México, DF.

²¹Idem.

Por último, afirmó el titular del Ejecutivo Federal:

"Adelantándose parcialmente a la ejecución de las resoluciones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo de mi cargo ha promovido la unificación de los impuestos federales y locales que recaían sobre dos materias igualmente importantes, producción de gasolina y generación de energía eléctrica, obteniendo desde luego la conformidad de los Gobiernos de los Estados que, a más de lograr fuertes economías en los gastos de recaudación, han visto aumentar la productividad de sus antiguos gravámenes".²²

2.2. La Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933.

El 11 de mayo de 1932, siendo el Presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani emitió la Convocatoria a *la II Convención Nacional Fiscal*, a celebrarse del 10 al 20 de agosto de 1932. A solicitud de un número de Gobernadores, se pospuso para realizarse del 20 al 31 de enero de 1933. Finalmente, la Convención se celebró entre el 20 de febrero y el 11 de abril de 1933.

La convocatoria establecía que cada Estado designara hasta dos delegados, aunque en las discusiones como en las votaciones, cada delegación se consideró como una unidad.

Los objetivos de la Convención consistieron en delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal, y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva.²³

Los objetivos particulares de esta convención consistieron en:

- a. Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.
- b. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.
- c. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- d. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

²²Cámara de Diputados. "*Diario de los Debates*". XXXV Legislatura, año 2, 1º. de septiembre de 1935. México, DF.

²³Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. Op Cit. Página 2.

El titular del Ejecutivo Federal afirmó meses antes del inicio de la Convención:

"La Secretaría de Hacienda...convocó a los Gobiernos de los Estados a una Segunda Convención Nacional Fiscal para revisar las conclusiones de la primera reunión que se efectuó en agosto de 1925, de señalar las bases precisas de delimitación de facultades de la Federación y de los Estados en materia tributaria y de precisar los principios de coordinación de las leyes que cada una de esas entidades económico-políticas expida con las que decreten las propias entidades sobre las mismas materias cuando la competencia en ellas sea común".²⁴

El titular del Ejecutivo Federal agregó:

"...Se procurará que la Convención se ocupe preferentemente de estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria por ser éste el campo en que la concurrencia de jurisdicciones de la Federación y de los Estados es más frecuente y produce los más censurables resultados (alcabalas, impuestos desproporcionados, impuestos múltiples, etc.)".²⁵

Las conclusiones de esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios estatales y del federal: la escasa productividad de los impuestos existentes, y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras existiera un sistema tributario complicado y oneroso.

Las conclusiones relativas a la tributación territorial y la imposición al comercio y a la industria, revelaron la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos impuestos por la importancia de la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio para alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

Las conclusiones más relevantes de las comisiones de concurrencia y arbitrio, se exponen a continuación:

Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.
- Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

²⁴Cámara de Diputados. "Diario de los Debates". XXXIV Legislatura, año 3, 1º. de septiembre de 1932. México, DF.

²⁵Idem.

Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una “ley tipo” de catastro parcelario; estudiar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse a costear los trabajos del catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre estados colindantes y entre todos los estados y la federación.
- Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.
- Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra.
- Se utilizarían los datos de los catastros parcelario y rentístico para proyectar cuotas uniformes.
- Se gravó la tierra desnuda de mejoras.
- Se suprimieron las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.
- Los municipios no podrían cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del Estado.
- Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía proibirse.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se consideró indispensable obtener la uniformidad de la imposición al comercio y a la industria para consolidar la unidad económica del país, lo que era de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- Para alcanzar lo anterior, la Comisión Permanente de dicha Convención debía efectuar estudios y realizar las investigaciones indispensables para la determinación de las cuotas del impuesto y de las bases de la legislación general, debiendo la SHCP y los gobiernos de los estados colaborar para la realización de tales propósitos.
- Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularon y las que presentó la SHCP, la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debería ser sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.
- Se estableció un sistema que, desde cierto punto de vista, podría considerarse como rígido ya que requería la aprobación de la mayoría de los Estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

Impuestos especiales (industria)

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. Los impuestos especiales gravarían: recursos naturales dominio de la nación y artículos con influencia adversa al interés social y sectores de la gran industria.
- Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos deberían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.
- Los Estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones)

- Se establecieron las bases para que fuera uniforme el cobro de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.
- El impuesto debía ser subjetivo, es decir, tomar como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

Impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se avanzó hacia la eliminación en el Gobierno Federal y los Estados de los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales, que entorpecían la circulación de la riqueza, y se cambiaron por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra.
- Se determinó que tanto en el gobierno federal como en los estados se suprimieran los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
- Se estableció la supresión de los gravámenes sobre los asientos que hacían las Oficinas de Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.²⁶

No obstante los acuerdos alcanzados, la Segunda Convención se desarrolló al final del sexenio y ello implicó que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que permitieran la materialización de las conclusiones. Además, los problemas políticos, económicos y sociales junto con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegaron los problemas hacendarios a un segundo plano.

²⁶ Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano. Op Cit. Páginas 13-15.

2.3. La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.

Finalmente, el 4 de octubre de 1947 el Presidente Miguel Alemán convocó a la III Convención Nacional Fiscal que se celebró del 10 al 20 de noviembre del mismo año, siendo el Lic. Ramón Beteta el Secretario de Hacienda.

El objetivo de esta Convención consistió en buscar la coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno, para lograr la unificación económica nacional, debido a la insuficiencia de ingresos de los estados y municipios.²⁷

Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deban distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos.
- Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos.

En su convocatoria, el Presidente Alemán señaló:

“Concluida la guerra y desaparecida la euforia que provocó el desarrollo anormal que muchas actividades industriales y comerciales experimentaron durante ella... colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora que el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y los Municipios, es ya insostenible... y a pesas de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama”.²⁸

²⁷Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. Op Cit. Página 2.

²⁸Hacia una Convención Nacional Hacendaria. Documento de apoyo. Op Cit. Página 10.

Los trabajos de la Asamblea se desarrollaron a través de las siguientes Comisiones Dictaminadoras, cuyas principales conclusiones se señalan a continuación:

Impuestos generales al comercio y a la industria

- Se debía uniformar en la República la imposición sobre el comercio y la industria.
- Se recomendó suprimir impuestos especiales al comercio y la implementación de un impuesto sobre ingresos, en función de las ventas comerciales.
- Realizar los trabajos y estudios necesarios para implementar una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales, que sustituyera a los que estados y municipios tenían en ese momento sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades mercantiles e industriales.

El gravamen que se recomendó debía tener los siguientes rasgos fundamentales:

- Ser de carácter proporcional
- No establecer tasas diferenciales
- Las tasas debían ser lo más reducidas posible
- Establecer en la ley relativa la tendencia de que el gravamen debía hacerse repercutir hasta hacerlo recaer en el consumidor.
- Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, éstos presentarían declaraciones periódicas.
- La verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones debía hacerse por organismos fiscales autónomos de carácter mixto, o sea, integrados por representantes de la Federación, del Estado o del Municipio interesados y de los causantes.
- No quedarían sujetos al pago de este gravamen los ingresos que se obtuvieran por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial.

Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales

- Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y la industria, así como los que gravaban la generación de energía eléctrica y el consumo de gasolina, benzol y productos ligeros del petróleo, tendrían carácter de impuestos en participación.
- Los impuestos especiales sobre ferrocarriles debían ser privativos de la federación sin que pudieran participar estados y municipios.

- Respecto a los impuestos federales especiales sobre la explotación de recursos naturales, se debía otorgar una participación razonable a las entidades federativas y municipios, como compensación legítima.
- Los ingresos en participación derivados de los impuestos especiales serían distribuidos en tres porciones fijas: para la federación, los estados y municipios y una más con la que se constituiría un fondo de reserva para ayudar a cualquier estado que sufriera un déficit en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.
- Si el fondo de reserva no era suficiente, se acordaría con las entidades federativas la creación de otros impuestos especiales o el aumento en las tasas de los ya existentes.
- Se recomendó a la federación aumentar las participaciones a los estados, en lo que correspondía a impuestos especiales, equivalente al 25% del aumento que registrarán los ingresos netos totales de la federación.
- Se recomendó, excepcionalmente, la creación de un impuesto especial a la adquisición de determinados artículos de lujo sobre ventas al consumo y, en compensación, la supresión de gravámenes a artículos de primera necesidad.
- Debían suprimirse los impuestos al consumo o uso de las aguas de propiedad nacional.
- Debían suprimirse los impuestos sobre empresas de transportes o establecer un tratamiento uniforme para cada una de las diversas clases de transporte.
- Se aconsejó suprimir el 10% adicional federal o local, para evitar la superposición impositiva y la diversidad de los sistemas de pago de cada gravamen.
- Se recomendó la supresión de los impuestos con fines extrafiscales.

Impuestos a la agricultura y la ganadería

En el impuestos sobre la agricultura se recomendó:

- Considerar como transitorios los impuestos sobre productos agrícolas y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecer conforme avanzara la catastración.
- Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
- Se debía evitar la duplicidad del gravamen sobre el mismo producto a través de uniformar el impuesto a la producción.
- Se deberían exentar de impuestos los productos agrícolas de primera necesidad destinados al consumo interno.
- El rendimiento de estos impuestos debían tener participaciones a los municipios.
- Podían permanecer sistemas extrafiscales que tendieran a arbitrar fondos a la industria agrícola para el desarrollo y mejoramiento.

Impuesto a la ganadería:

- Se consideraron transitorios los impuestos sobre productos agrícolas, incluyendo los impuestos a la ganadería, y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecer conforme avanzara la catastración.
- Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
- Debía gravarse con un sólo impuesto a la compraventa, con tasas que no fueran onerosas.
- Debía establecerse un sólo impuesto de producción sobre productos ganaderos, derivados de animales vivos.
- El registro de fierros y marcas debía constituir únicamente derechos municipales.
- Se recomendó uniformar la legislación aplicable a la industria ganadera.
- Podían permanecer sistemas extrafiscales que tendieran a arbitrar fondos a la industria ganadera para el desarrollo y mejoramiento.

Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana

- En relación a predios urbanos, el objeto del impuesto debía recaer sobre la tierra y sobre mejoras y construcciones.
- La base del impuesto predial urbano sería exclusivamente sobre el valor de la tierra y las mejoras.
- El avalúo debía ser acorde a su valor comercial.
- La valuación debía fundarse en catastros técnicos, centralizados en las Oficinas Catastrales de cada entidad.
- La recaudación del impuesto predial correspondía a los estados quienes otorgarían a los municipios una participación.
- Se debía derogar el impuesto a la plusvalía.

Impuestos sobre productos de la inversión de capitales

- Deberían ser gravados una sola vez.
- Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre productos de la inversión de capitales.
- Se debía eximir a las corporaciones de beneficencia, a las empresas públicas encaminadas a un servicio público y a los establecimientos educativos.

Impuestos sobre sueldos y salarios

- Deberían gravarse una sola vez.
- Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones del trabajo.
- Se recomendó fijar un mínimo exento.

Impuestos sobre herencias, legados y donaciones

- Debía establecerse una legislación uniforme en toda la República.
- Se recomendó como modelo la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el D. F.

Derechos por servicios públicos municipales

- La Hacienda Pública Municipal debería formarse esencialmente del producto de impuestos y derechos sobre actividades de carácter local (espectáculos, aguas potables, drenaje, urbanización, mercados, etc.)
- La participación en impuestos federales sería uniforme.
- Las legislaturas de los estados deberían fijar las leyes de Hacienda y Orgánica Municipal.

Plan Nacional de Arbitrios

- Desarrollo coordinado de la Federación, Estados y Municipios.
- Debía proyectarse el Plan General de Fomento de la Producción y un Sistema Nacional de Impuestos.
- Elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que fijara las fuentes de ingresos de la federación, estados y municipios y que estos últimos aumentaran sus ingresos totales.

Organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal, mediante la ejecución de las resoluciones de la Asamblea

- Se fijaron cinco zonas fiscales: Zona Norte; Zona Central Norte; Zona del Golfo; Zona del Pacífico, y Zona Central.
- Se fijaron las facultades de la Comisión, entre las que sobresalen: llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional; estudiar los arbitrios sobre política fiscal o nacional para redistribuir la carga fiscal; coordinar la acción impositiva, precisar el importe de subsidios, estimar los rendimientos de impuestos especiales, precisar las bases para que las entidades participaran como mínimo de 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre los dos ejercicios anteriores; precisar los déficit de estados y municipios; servir de conducto sobre propuestas de modificaciones sobre la legislación federal; someter a los gobiernos de los estados los proyectos de leyes fiscales; servir de organismo de coordinación fiscal y consultor técnico; los representantes deberían residir en el D.F y los representantes de los estados y municipios recibirían una retribución igual a la de investigadores científicos, considerados dentro del presupuesto de egresos de la federación.
- Debería instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

- La Comisión se compondría por tres representantes federales, cinco representantes de las entidades federativas correspondientes a las zonas fiscales, dos representantes de los municipios, dos representantes de los causantes.²⁹

Fruto de esta convención, fue la promulgación en 1948, de la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que sustituyó los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Con este nuevo impuesto, los estados cobraron una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.³⁰

En 1948 también se promulgó la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a la Entidades Federativas y se creó la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer y coordinar medidas en materia impositiva federal y local, así como para actuar como órgano consultor y gestor del pago oportuno de las participaciones.³¹

En 1953 se creó la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que establece la suspensión de los procedimientos alcabalariorios en el país:

“A finales de 1953, finalmente se creó la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la cual se inició una etapa de cooperación en materia tributaria entre algunos estados con la Federación. En el marco de esta Ley, se firmaron convenios para que los estados derogaran contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación”.³²

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 entidades federativas; a partir de 1973, todos los estados estaban coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% para las entidades coordinadas.³³

Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 derogó la Ley de 1953 y originó lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

²⁹Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano. Op Cit. Páginas 13-15.

³⁰Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. Op Cit. Página 2.

³¹Idem.

³²Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria. En adelante: Convocatoria.

Disponible en: <http://www.conago.gob.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>

³³Idem.

En la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se establecieron dos tipos de convenios, una de adhesión, relativo a la distribución de la fuentes tributarias mediante el cual los estados derogan o suspenden el cobro de algunas contribuciones al incorporarse al sistema de coordinación y el otro de colaboración administrativa, por el que las Entidades asumen funciones de administración de ingresos federales.³⁴

Por su parte el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal persiguió los siguientes objetivos: mejorar la equidad del sistema tributario para evitar las sobreposición de las carga fiscales a los contribuyentes; simplificar el sistema tributario del país, a fin de establecer la definición sobre las contribuciones federales, estatales y municipales; fortalecer las finanzas estatales y municipales, mediante la asignación de participaciones federales.³⁵

Uno de los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es precisamente que la Constitución no lo prevé, sino que ha sido el resultado del fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, esta ley, expedida por el Congreso de la Unión no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales. De este modo, las entidades federativas suspenden su capacidad de imponer ciertas contribuciones a cambio de fondos de participaciones más o menos equivalentes a los ingresos que obtendrán si existieran varios tributos sobre una misma fuente y es la propia Ley de Coordinación Fiscal la que asegura los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a estados y municipios.³⁶

3. Primera Convención Nacional Hacendaria del 2004.

En México, la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en los ingresos públicos, aunque en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación, salud, seguridad pública e infraestructura social, a través de transferencias que la Federación realiza hacia las entidades federativas.

Aunque las haciendas públicas de las entidades federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal, también es cierto que el modelo prácticamente se ha agotado, lo que hace imperante su reforma en lo relacionado con la coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno.

³⁴Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. Op Cit. Página 2.

³⁵Idem.

³⁶Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano. Op Cit. Página 1.

3.1. Propósitos, objetivos y resultados legislativos de la CNH.

La primera CNH convoca a los representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a los Congresos Locales y a la sociedad civil, para que definan cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de los órdenes de gobierno, es decir, para que definan la nueva visión del federalismo, en el marco del nuevo sistema político del país.

La Convocatoria para la primera CNH fue firmada por el Presidente de la República, todos los gobernadores de los estados representados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), los Presidentes de la Cámara de Diputados y Senadores, la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Locales y las organizaciones que forman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

El propósito general de la CNH es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

Para ello, se determinarán cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisará el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.³⁷

Los objetivos perseguidos en la CNH son los siguientes:

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.

³⁷En: Convocatoria.

- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.³⁸

Los trabajos de la CNH se traducirán en propuestas que, en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda. Los resultados legislativos esperados son los siguientes:

- a. Integrar en la Constitución normas que den las bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la Hacienda Pública; sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, así como los límites para que dichos ámbitos de gobierno no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan el no ejercicio, derogación o suspensión de sus potestades tributarias.
- b. Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro.
- c. Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental.
- d. Establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos, así como optimizar el uso de los mismos.
- e. Establecer normas que propicien una más clara rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía.

³⁸Idem.

3.2. Principios que rigen a la CNH.

La CNH se celebrará bajo los siguientes principios:

- **Integralidad:** Debe tener una visión armónica que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos, en los tres ámbitos de gobierno.
- **Congruencia:** Debe ser coherente con el orden constitucional y el Sistema de Planeación Democrática, que definen los objetivos y el marco general de la política económica y, por ende, de la política hacendaria.
- **Equidad:** Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento equitativo de las finanzas públicas, para lograr la estabilidad económica y cumplir con las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, a la vez de ofrecer certidumbre jurídica a la población contribuyente.
- **Suficiencia:** Debe alcanzar la certeza económica al erario y plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.
- **Calidad Técnica:** Los trabajos de diagnóstico, análisis, construcción y selección de alternativas y formulación de las iniciativas conducentes, deberán efectuarse aplicando las mejores técnicas existentes en los diferentes campos del conocimiento.
- **Gradualidad:** La profundidad de los cambios potenciales es de tal magnitud y complejidad que se requerirá de un plazo de transición razonable para que las instituciones y las normas se ajusten, sin afectar la estabilidad estructural y funcional del sistema actual. Ello obliga a que en las propuestas, se pondere la gradualidad de su implementación.
- **Subsidiariedad:** Las reformas que se propongan deberán otorgar a estados y municipios las facultades y recursos necesarios para que sean ellos en principio quienes ejerzan las facultades de las que son titulares. Sólo en caso de excepción será otro orden de gobierno quien las ejerza, mediante acuerdos de coordinación o colaboración.
- **Solidaridad:** Se deberá contemplar la cooperación condicionada, la acción compartida, para lograr un orden más justo de convivencia; que los gobiernos federal, estatales y municipales compartan los problemas y realicen acciones comunes para la prosperidad conjunta, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas regiones del territorio mexicano.³⁹

³⁹Idem.

3.3. Programa de la CNH.

En esta Convención se desahogarán los siguientes siete temas:

I. Gasto Público. Problemática:

Las unidades subnacionales, tienen plena autonomía para gastar sus ingresos propios, limitados sólo a lo que establezcan las legislaturas estatales o los ayuntamientos municipales, según sea el caso y, desde luego, limitados al gasto relacionado con sus funciones sustantivas y competencias. Con igual libertad y como si se tratara de recursos propios, los gobiernos subnacionales pueden gastar libremente los recursos transferidos por concepto de participaciones. No obstante, se advierte que existe otro tipo de transferencias llamadas aportaciones federales, mismas que representan montos superiores a las propias participaciones.

Dichas “aportaciones” no están establecidas en la Constitución y son meramente un mecanismo legal, inserto recientemente en la Ley de Coordinación Fiscal, que tienen naturaleza distinta a las “participaciones” originales. La diferencia fundamental es que las “aportaciones” pueden o no existir en función en que así lo decida el Congreso de la Unión y además, los gobiernos subnacionales están sujetos a condicionamientos y requisitos establecidos en la propia ley para ejercer dichos recursos, a diferencia de la total autonomía con que se manejan las “participaciones” por parte de los Estados.

Por su parte, el ramo 39 del PAFEF tiene un inexplicable control central en su apertura programática, además de una forma deficiente que relega el concepto de seguridad jurídica en la existencia y conformación del fondo.

Por último, existen mecanismos de transferencia denominados reasignación de gasto o programas de subsidios en donde la Federación transfiere a los gobiernos subnacionales recursos condicionados para fines específicos, los cuales se pactan a través de convenios, con enorme control central.⁴⁰

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con el gasto.

- En lo referente a la reforma relativa al Gasto Público Intergubernamental, se habrá de efectuar una reasignación de competencias con el fin de aprovechar las economías de escala y situar las funciones de aplicación de los recursos con la mayor cercanía posible a quienes demandan los bienes y servicios.

⁴⁰Ángel Azamar Herrera. “El quehacer de la Convención Nacional Hacendaria en 2004”. Disponible en: http://www.enfoqueveracruz.com/analisis/cuestiones_economicas/convencion_nacional.htm

- Los beneficios serían en este orden: la desconcentración del gasto en estas condiciones, evitará ocasionar un crecimiento en el déficit público federal, al incluir en los recursos transferidos las mismas responsabilidades de Gasto que se ejercían con ellos en el ámbito Federal.
- Esta modalidad permitirá además que las legislaturas locales recuperen y mantengan la facultad de decidir y determinar el destino del gasto que realiza la Hacienda local, y así quede liberado del cúmulo excesivo actual de “etiquetas”.
- Por otra parte, las Transferencias de recursos Federales distintas de las Participaciones, que se efectúen en el marco de los acuerdos o convenios intergubernamentales de gasto, o como parte de las políticas de cada sector, además de responder a los propósitos con los cuales se otorguen, habrán de distribuirse guardando una relación con el rendimiento recaudatorio real de las potestades tributarias locales de las Entidades Federativas y sus Municipios destinatarios, y a su vez con el propio potencial recaudatorio de cada potestad tributaria local a su alcance.⁴¹
- Todas las Transferencias Federales con propósitos redistributivos estarán sujetas a concluir en plazos determinados en función del tiempo previsto para solucionar la problemática en cuestión, y su distribución debe responder al cumplimiento de metas específicas y resultados tangibles, con el fin de que en lo conducente, las transferencias no creen en la hacienda receptora una dependencia de esos recursos, y por el contrario tiendan a fortalecer una gestión no dependiente.

II. Ingresos. Problemática.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el ámbito federal y estatal existe un fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí las principales. Además, también existen limitaciones a los estados establecidas en la Constitución para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la banca, entre otras, mismas que a su vez implícita o expresamente según sea el caso se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal.

La recaudación de las principales fuentes concurrentes la hace la Federación y luego participa de ésta a estados y municipios conforme a una ley. Sin embargo, existen segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas que hacen los estados y los municipios y que los conservan para sí en su totalidad, y en algunos casos enteran un porcentaje a la Federación. Sin embargo, la parte principal es recaudada por la Federación.

⁴¹Idem.

El Sistema de Coordinación Fiscal en virtud del cual se distribuyen recursos federales a los gobiernos subnacionales no tiene su origen en la Constitución, sin embargo, suponiendo que este sistema convencional no existiera, el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, establece que la Federación debe participar a las entidades federativas y éstas a los municipios en una proporción no estipulada sobre las contribuciones especiales que la propia Federación establezca sobre algunas de sus fuentes de contribución exclusivas, como lo son sobre la energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

La Ley de Coordinación Fiscal por su parte se aprobó en el año de 1978 y se encuentra en vigencia a partir de 1980. En este lapso de tiempo han existido cambios fundamentalmente para incrementar los montos y conceptos de participación a estados y municipios de ingresos federales, así como el cambio de las fórmulas para determinar el coeficiente de participación de cada entidad y municipio.

A la fecha, por el concepto de participaciones federales estados y municipios en conjunto reciben alrededor del 26 por ciento de la Recaudación Federal Participable. La Recaudación Federal Participable no representa la totalidad de los ingresos de la Federación, sino aproximadamente el 60 por ciento de su ingreso total por todos los conceptos.

En promedio, del total de gasto que realizan las entidades, solo aproximadamente entre el 4 y 6% proviene de fuentes tributarias propias. Entre el 5 y 6% proviene de impuestos federales “delegados” en colaboración administrativa que son “cuasi ingresos propios” (Tenencia, ISAN, REPECOS, etc.) El restante aproximado de 90% del gasto estatal proviene del régimen de transferencias (participaciones ramo 28; aportaciones ramo 33; gasto reasignado; y PAFEF ramo 39); razón por la cual el nivel de dependencia de los Estados respecto de las transferencias es muy alto.

Por su parte, los municipios dependen de las transferencias federales en forma que varía desde el 95% al 40%, de su gasto total. Esto se debe, en los casos en que la dependencia es baja, al buen nivel que tienen algunos municipios (son muy pocos), respecto de la gestión de contribuciones propias y al potencial que en particular tienen las contribuciones inmobiliarias.⁴²

⁴²Idem.

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con los ingresos.

- Definir las potestades tributarias propias del ámbito local: Entidades Federativas y Municipios; en este ejercicio se deberán trasladar del ámbito Federal al ámbito local las potestades tributarias que mejor convengan, pero que su potencial recaudatorio permita a las Entidades y Municipios sostener por lo menos el 50% de su presupuesto.
- Los beneficios que se obtendrían serían entre otros: mayor corresponsabilidad fiscal intergubernamental, al permitir que cada orden de gobierno local también decida y establezca, como lo hace el ámbito Federal, los gravámenes que requiera.
- Facilitará además la eficiencia tributaria, en la medida en que hace propicia la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas de su población; permite los vínculos entre quién estableció las contribuciones, quién realiza el pago de las mismas y la autoridad que ha de recaudarlas; de la misma manera que establece una relación directa entre quien demanda los bienes o servicios, y la autoridad que deberá prestarlos.
- Debe establecerse que los aumentos de la carga tributaria nacional para mejorar su relación con el PIB, no deberán fortalecer la concentración actual de recursos, por lo que tales aumentos se destinarían fundamentalmente a la hacienda de las Entidades Federativas y de sus Municipios.⁴³

III. Deuda Pública. Problemática:

La ausencia generalizada de suficientes recursos, dada la baja base tributaria con que se cuenta y las grandes necesidades y obligaciones de gasto que tienen los gobiernos subnacionales al igual que el gobierno nacional, han obligado a acudir al expediente de la deuda pública.

Las obligaciones que por este concepto tienen los gobierno subnacionales (estados, municipios y sus organismos descentralizados) es cercana a los 100 mil millones de pesos, bajo modalidades de créditos con la banca de desarrollo y comercial, así como recientemente mediante de colocación de deuda en el mercado de valores.

Sin embargo, el problema de los gobiernos subnacionales también involucra la necesidad de sanear sus sistemas de pensiones, adeudos fiscales por retenciones de impuestos al producto del trabajo, así como adeudos fiscales por concepto de derechos por uso y explotación de fuentes hidráulicas, así como de bienes nacionales que se utilizan como cuerpos receptores de aguas residuales.⁴⁴

⁴³Idem.

⁴⁴Idem

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con la deuda.

- El fortalecimiento del Federalismo Hacendario habrá de permitir que los distintos ámbitos tengan acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas fuentes de crédito y endeudamiento nacionales, con los mismos requisitos y requerimientos; y en lo relativo a los créditos externos que adquiera el Gobierno Federal, los Estados y Municipios recibirían una parte de sus montos con base en un porcentaje de sus participaciones de la Recaudación Federal Participable, lo que les sujetaría en el ámbito de sus responsabilidades hacendarias, a los mismos compromisos de política fiscal a que se hubiere obligado el gobierno Federal al gestionar esos créditos y durante su pago.
- También es propósito del proyecto hacer posible que las Entidades Federativas y los Municipios, en atención a los dictámenes de las empresas calificadoras, puedan adquirir o contratar deuda bajo los mismos requisitos de garantías en que lo hace el gobierno federal.
- Los Consejos Directivos de la Banca de Desarrollo, se integrarán con representantes de las Entidades Federativas y de sus Municipios, con las mismas atribuciones y responsabilidades de los demás consejeros, para asegurar una representación directa en esas instituciones y en sus programas, convirtiéndoles así en auténticos bancos del Sistema federal.⁴⁵

IV. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales. Problemática:

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuenta con órganos netamente deliberativos en los que se pretende se resuelvan los problemas derivados de las relaciones intergubernamentales fiscales. Este Sistema se encuentra rebasado y severamente criticado porque ha encarnado más que relaciones de subordinación y no de coordinación, al tiempo que ha mostrado ineficacia para dar soluciones en escenarios de pluralidad y alternancia política.⁴⁶

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con la colaboración y coordinación intergubernamental.

- El fortalecimiento del Federalismo Hacendario se propone también que además de constar en la Constitución el equilibrio intergubernamental que deberá existir en cada una de las materias de la hacienda, también se consignent en ésta las bases fundamentales de una coordinación hacendaria entre las tres esferas de gobierno.

⁴⁵Idem

⁴⁶ Idem.

- La norma constitucional hará obligatoria la previa aprobación de la legislatura federal, estatal y del cabildo en su caso, de cualquier convenio que involucre la hacienda pública, y de las modificaciones al propio convenio o instrumento en que se pacte, y remitirá a la ley de la materia. Esta Ley del Federalismo Hacendario será reglamentaria de la norma constitucional, y su promulgación o reforma estará sujeta para su validez a las mismas formalidades que requiere toda reforma constitucional.
- También es objetivo primordial institucionalizar los órganos que genere la coordinación hacendaria intergubernamental, de modo que la constitución fijaría los principios básicos de composición, gobierno, financiación y funcionamiento de estos órganos, mismo que en todo caso deberá ser paritario, y en consecuencia las normas que les aplicarían habrán de ser las que de conjunto acuerden sus partes y no las normas o decisiones de una de éstas.⁴⁷

V. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Problemática.

Un tema fundamental para la consolidación de la transición democrática, es el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de rendición de cuentas y mecanismos para la transparencia y acceso a la información. Si bien en este tema, en el último lustro se han dado reformas importantes con la aparición de órganos de Fiscalización en los estados, al tiempo que la legislación en materia de transparencia y acceso a la información ha avanzado; subsisten problemas precisamente en materia de competencias y la definitividad que requieren los procesos de rendición de cuentas, sobre todo en lo que atañe al uso y manejo de recursos que se administran en el marco de la coordinación hacendaria.

Es decir, se requieren mayores definiciones respecto de los alcances y controles de las transferencias federales bajo cualquier modalidad a estados y municipios, buscando la eficiencia en los resultados del gasto público.⁴⁸

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con la colaboración y coordinación intergubernamental.

- Se requerirá profundizar en la reforma Constitucional que defina los alcances de la fiscalización y rendición de cuentas y la distribución de competencias vertical y horizontal en esta materia, fomentando los principios de oportunidad, seguridad jurídica, legalidad y objetividad, así como garantizar el financiamiento correcto de dichos órganos para cada ámbito de Gobierno y las relaciones intergubernamentales entre estos.

⁴⁷Idem.

⁴⁸Idem.

- Finalmente debemos estar conscientes de que si bien es cierto que se presenta una oportunidad inmejorable para debatir y aprobar en su caso reformas sustanciales que enriquecerían el Federalismo Hacendario, también es cierto que la pugna por el poder puede interponerse como una barrera insalvable y dejar mediatizado los resultados de la Convención.⁴⁹

VI. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria. Problemática.

La colaboración de gobiernos estatales y municipales en la recaudación y administración de diversos ingresos federales ha evolucionado favorablemente en los últimos 10 años, en especial en las contribuciones relacionadas con los automóviles y vehículos (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) y en materia de la verificación del cumplimiento de las obligaciones de pago de los impuestos federales, ya que a través de esta colaboración se ha ampliado la presencia fiscal de los gobiernos estatales y municipales y se ha elevado el grado y capacidad técnica de sus funcionarios fiscales.

No obstante este avance, es de señalarse, que los incentivos económicos por colaboración administrativa resultan poco relevantes y representativos para las entidades federativas, respecto a sus ingresos propios o por participaciones, ya que a través del tiempo, el peso relativo entre los incentivos económicos y las participaciones ha aumentado muy poco, a pesar de que el esfuerzo realizado por las entidades es considerable, en términos de los sistemas de administración y de la capacitación de su personal.

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con la Modernización y Simplificación de la Administración Tributaria.

- En este sentido, parece necesario que los esquemas de colaboración administrativa para el cobro de tributos federales por parte de los estados y municipios deben discutirse, con vistas a resolver los problemas operativos existentes, derivados de la fragmentación de las funciones tributarias entre los niveles de gobierno, que hacen poco rentable la colaboración, e impulsar una mayor profundización de la colaboración hacia otras áreas posibles, como lo es el impuesto sobre la renta, a cargo de personas físicas (en especial, los impuestos sobre salarios), o bien hacia una administración más integral de las funciones de ingresos y una participación más activa de las entidades en la definición de los criterios de selección, formas de colaboración, y adecuación de los criterios y políticas normativas de operación.

⁴⁹Idem.

- Bajo este contexto, es urgente elevar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales a través de la profundización de colaboración administrativa; para con ello aumentar la presencia fiscal subnacional, sin que ello represente una pérdida de eficiencia y efectividad en el sistema tributario en su totalidad, es decir, se requiere de una colaboración administrativa participativa dado que tanto gobierno federal como entidades federativas son partícipes de los rendimientos fiscales de los impuestos federales y ambos, les interesa que dichos rendimientos crezcan en la medida de lo posible, sobre todo a los estados, ya que eso les permitirá recibir más ingresos por colaboración y por participaciones federales.⁵⁰

VII. Bienes Públicos. Problemática.

Aun y cuando prevalecen rezagos sobre la reglamentación puntual del manejo financiero del patrimonio, no es así en cuanto a su control administrativo y operativo, que en la mayoría de las Entidades Públicas es controlado en estructuras organizacionales especializadas en cada uno de los apartados que conforman el patrimonio, como pueden ser los bienes inmuebles, los almacenes, las obras públicas y los bienes muebles, por lo tanto en la mayoría de las Entidades públicas se cuenta con información cualitativa puntual, registrada y clasificada en calidad de control de inventarios.

No es así en la mayoría de las Entidades, en cuanto a información cuantitativa, que debería ser representada en términos monetarios como parte de los registros contables públicos, con ello se fortalecerían los estados de situación financiera (balances) y se estaría en condiciones de generar información real, completa, clara y objetiva.

Posibles soluciones en la CNH a los problemas relacionados con los bienes públicos.

- Con el ánimo de fomentar sistemas de administración patrimonial en el sector público, es conveniente unificar los esfuerzos de los diferentes niveles de Gobierno y orientarlos a objetivos comunes, lo recomendable sería tomar como base el sector más avanzado que en este caso es el Federal, interactuando en las tareas los Sectores Estatal y Municipal.
- Las características que principalmente se deberían considerar serían la homologación de los esquemas de registro y control, así como la estandarización de la información y el alcance que deberá comprender un sistema de administración patrimonial.

⁵⁰En: Coordinación Técnica de la Primera CNH (2003), *“Modernización y simplificación de la administración hacendaria”*. En: <http://www.ammac.org.mx>

- La propia conformación del universo que compone la estructura del sector público, dificulta un diagnóstico General sobre el tema, por lo que señalar algún dato absoluto resultaría aventurado, aunque se reconoce que en el sector Estatal el porcentaje de Entidades que maneja un control y registro contable del patrimonio adecuado es de alrededor del 20% y naturalmente en el ámbito Municipal el porcentaje sería menor.⁵¹

3.4. Antecedentes de la CNH del 2004.

La Declaración de Mazatlán de agosto de 2001 constituye el primer antecedente de la conformación de la CONAGO. Desde entonces, se han realizado reuniones de gobernadores en diversas entidades del país. El 20 de agosto del 2003 se realizó en Cuatro Ciénegas Coahuila la décima reunión ordinaria de la CONAGO.

En esa reunión, el Presidente de la República junto con los integrantes de la CONAGO realizaron la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, a través de la cual se acordó que en la próxima reunión ordinaria celebrada el día 24 de septiembre del 2003, en Monterrey, Nuevo León, se emita la convocatoria para la celebración de una *Convención Nacional Hacendaria* que conduzca a una reforma hacendaria sustentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal; orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, mejorar la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad que permita abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres.⁵²

Se asumió el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea un instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.⁵³

⁵¹En: Coordinación Técnica de la Primera CNH (2003), “*Diagnóstico general y por tema perteneciente a patrimonio público*”. En: <http://www.ammac.org.mx>

⁵²En <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r20-ago-2003.asp>

⁵³Idem.

Se coincidió en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá certeza jurídica al ciudadano.⁵⁴

3.5. Fases y participantes de la CNH.

La Primera CNH se declarará formalmente inaugurada por el C. Presidente de la República, el 5 de febrero de 2004. Ésta se desarrollará en cuatro fases:

- a. **Trabajos Preparatorios:** Al emitir esta Convocatoria se instaura la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que inició los trabajos para apoyar a los participantes en lo relacionado con los criterios que se deben emplear para la elaboración de los estudios.
- b. **Sesión Plenaria de Inauguración:** Se efectuará durante los días 5, 6 y 7 de febrero de 2004. En ella se realizará el acto protocolario de apertura; se ratificarán el propósito, los objetivos y los temas a desarrollar; se explicará el contenido y uso de los documentos preparatorios; y se integrarán las Mesas de Análisis y Propuestas y las Comisiones Técnicas.
- c. **Período de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas:** En el lapso comprendido entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004 se llevarán a cabo las actividades sustantivas de la Convención.
- d. **Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura:** En la sesión plenaria de clausura, que durará del 26 al 31 de julio de 2004, se tomarán los acuerdos en cuanto a contenido y forma, con base en las propuestas definitivas debidamente consensuadas, incluyendo las relativas a reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, que establecerán la normatividad y obligatoriedad de los acuerdos adoptados. En la clausura se hará una declaración a la Nación, para dar a conocer el programa de nuevo federalismo y reforma hacendaria.⁵⁵

Participarán los servidores públicos designados por:

- Los Poderes de la Unión;
- Las Entidades Federativas, conforme a sus propios acuerdos; y
- La mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

⁵⁴Idem.

⁵⁵En: Convocatoria.

Participarán como coadyuvantes, aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones, los representantes debidamente acreditados de:

- Cámaras y otras organizaciones empresariales;
- Instituciones de educación superior;
- Colegios de profesionistas;
- Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas;
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- Sectores involucrados de la sociedad civil.⁵⁶

3.6. Estructura de la CNH.

La Convención contará con la siguiente estructura organizacional:

El Consejo Directivo será el órgano decisorio de la Convención, conduciendo el desarrollo de sus actividades con una visión integral acorde con sus objetivos generales y sus principios.

Estará conformado como sigue:

- El Presidente de la República, quien presidirá el Consejo por sí o a través del representante que al efecto designe.
- Seis Ejecutivos Locales, designados para tal fin por la CONAGO, cada uno de los cuales contará con un suplente.
- El Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Diputado que al efecto designe.
- El Presidente del Senado de la República, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Senador que para tal fin designe.
- Cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, con un suplente cada uno.
- Tres Legisladores Locales, designados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, cada uno con un suplente.
- Tres Presidentes Municipales: uno por cada organización representativa agrupada en la Conferencia Nacional de Municipios de México, cada uno de los cuales contará con un suplente de su misma organización.

⁵⁶Idem.

El Consejo Directivo se instaurará dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de esta Convocatoria y evaluará las propuestas ejecutivas que le presenten las Mesas de Análisis y Propuestas, validándolas, en su caso, como propuestas definitivas de reformas competenciales y hacendarias, para su traducción posterior en iniciativas legislativas, por los conductos correspondientes. Este Consejo tomará sus decisiones por consenso de sus integrantes.⁵⁷

La Coordinación Técnica de la Convención se conformará por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en su concepción ampliada, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

La coordinación de este órgano colegiado corresponde al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Este órgano apoyará al Consejo Directivo en la coordinación de los aspectos metodológicos, auxiliando a las Mesas de Análisis y Propuestas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales.⁵⁸

La Dirección Ejecutiva, cuyo titular será designado por el Consejo Directivo, tendrá las funciones de supervisar operativamente todo lo necesario para que las actividades logísticas, de apoyo administrativo y de comunicación social se verifiquen de manera efectiva durante el desarrollo de la Convención.⁵⁹

Las Mesas de Análisis y Propuestas. El Consejo Directivo instaurará, en la sesión de inauguración, una Mesa de Análisis y Propuestas por cada tema general.

El Consejo Directivo integrará las citadas Mesas con las personas que representen, en los niveles más altos de decisión, a los sectores involucrados en cada tema. Cada Mesa será presidida por el miembro del Consejo Directivo que el mismo designe.

Las Mesas de Análisis y Propuestas serán responsables de presentar las propuestas ejecutivas, debidamente compatibilizadas en lo técnico y lo socioeconómico, procurando el consenso y sometiéndolas a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.

⁵⁷Idem.

⁵⁸Idem.

⁵⁹Idem.

Cada Mesa de Análisis y Propuestas establecerá su calendario de actividades, dentro del general de la Convención, mismo que participará a la Coordinación Técnica para afinar aspectos de congruencia.⁶⁰

Las Comisiones Técnicas. Estas comisiones especializadas se designarán por las Mesas de Análisis y Propuestas y se integrarán con los más destacados expertos en las diversas materias.

La cantidad e integración de las Comisiones Técnicas se determinarán en función del número y de la naturaleza de los temas generales y subtemas detallados que se definan en la Sesión Plenaria de Inauguración. Se podrán designar tantas Comisiones Técnicas como sea necesario para desahogar efectivamente cada tema.

La elaboración de los estudios técnicos y de impacto socioeconómico y la formulación de las propuestas preliminares que de ellos resulten, se realizarán por las Comisiones Técnicas. Estos trabajos se sujetarán, invariablemente, a la rigidez metodológica establecida.

Las Mesas de Análisis y Propuestas tomarán en consideración las propuestas preliminares que les presenten las Comisiones Técnicas, para formular las propuestas ejecutivas.

Cada Comisión Técnica establecerá su plan detallado de actividades y lo validará con su Mesa de Análisis y Propuestas, para facilitar la coordinación de las actividades y la supervisión metodológica y de congruencia requeridas.⁶¹

⁶⁰Idem.

⁶¹Idem.