



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**



**LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA Y SU
IMPACTO EN LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO
MEXICANO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
PRESENTA:**

OSCAR ANTONIO MIGUEL

ASESOR Mtro. A. ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA

CUIDAD UNIVERSITARIA, A ABRIL DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A Dios por haberme permitido
llegar hasta este momento tan
especial de mí vida.

A mis padres, **Gisela Reyna Miguel**
y **Vicente Antonio**, por su cariño,
comprensión e impulso que día con día
me han dado. Mil gracias.

A mis hermanos: **Juan, Armando,**
Delia, Rubén, Enrique, Maribel y
Lupita, por su comprensión y paciencia
pero sobre todo por su apoyo y fortaleza
que he recibido de cada uno de
ustedes.

A mis sobrinas: **Montserrat** y **María**
Fernanda (tiami), por ser la alegría de la casa,
así como a **Giovanna, Brisa, Gisela, Adela,**
Lizeth y a **Pedrito**, por esos momentos
especiales que hemos vivido.

AGRADECIMIENTOS

A **Aníbal Gutiérrez Lara**, por haber aceptado dirigir esta investigación; por la paciencia que me has tenido; por los consejos que me has brindado; por haber creído en mí; por tu apoyo incondicional, pero sobre todo por tu amistad y confianza. Jefe, gracias.

A **Carlos Javier Cabrera Adame**, por creer en mí, por tu apoyo incondicional que me has brindado en mi formación como economista.

A **Carlos Tello Macías, Enrique González Tiburcio y Francisco Hernández y Puentes**, por tomarse el tiempo de leer este trabajo, porque sus comentarios enriquecieron el contenido de esta tesis.

A **Norma Bernal Ramos**, por haberme motivado para que estudiara esta carrera.

A **María Esther Torres e Irma Espinosa**, por su apoyo y confianza.

Agradecimiento Especial a **Fernando Calzada Falcón**, por creer en mí y por haberme dado la oportunidad de trabajar en su equipo.

A todos los que formaron parte de mi transitar por la Facultad. Profesores, amigos que de algún modo contribuyeron en mi formación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES	8
Antecedentes de las Convenciones	10
La Primera Convención Nacional Fiscal	11
Objetivos de la Primera Convención Nacional Fiscal	11
Conclusiones y Resultados de la Primera Convención Nacional Fiscal	16
La Segunda Convención Nacional Fiscal	17
Objetivos de La Segunda Convención Nacional Fiscal	18
Conclusiones y Resultados de la Segunda Convención Nacional Fiscal	22
La Tercera Convención Nacional Fiscal	28
Objetivos de la Tercera Convención Nacional Fiscal	29
Conclusiones y Resultados de la Tercera Convención Nacional Fiscal	37
CAPÍTULO 2	
EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO	41
Federalismo	41
La Soberanía Tributaria	44
El Federalismo Fiscal	50
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	51
Ley de Coordinación Fiscal	54
Avances de la Coordinación Fiscal	55
Convenio de Adhesión	58

Participaciones Federales	60
La Recaudación Federal Participable	62
Fondo General de Participaciones	64
Fondo de Fomento Municipal	67
Aportaciones Federales	68
Ramo 33	70
Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Ramo 39	74
CAPÍTULO 3	
LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA	77
Antecedentes de la CNH	77
Hacia un nuevo Sistema Federal Mexicano	79
Declaración de Mazatlán	81
Declaración de Cuatro Ciénegas	82
La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	86
Hacia la Convención Nacional Hacendaria	90
Propósitos y Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria	92
Trabajos Realizados por las Mesas en la Convención Nacional Hacendaria	97
Gasto Público	97
Ingresos Públicos	99
Deuda Pública	100
Patrimonio Público	102
Modernización y Simplificación Tributaria	103
Colaboración y Coordinación Intergubernamental	104
Transparencia y Rendición de Cuentas	105

CAPÍTULO 4	
RESULTADOS DE LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA	107
Fases del Proceso de la Convención Nacional Hacendaria	107
Primera Fase: Trabajos Preparatorios	107
Segunda Fase: Sesión de Inauguración e Instalación de Mesas	108
Tercera Fase: Periodo de Ejecución y Elaboración de Propuestas	108
Cuarta Fase: Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura	109
Diagnóstico de la Convención Nacional Hacendaria	119
Logros de la Convención Nacional Hacendaria	123
Conclusiones	124
APÉNDICE	128
BIBLIOGRAFÍA	130

INTRODUCCIÓN

Desde la publicación del Acta Constitutiva de la Nación en enero de 1824. México se ha dedicado a construir una república, representativa, democrática y federal, en el cuál el país se ubicó en el supuesto de que la federación mexicana nace de un pacto entre estados preexistentes que delegan ciertas facultades en el poder central.

En 1824 el segundo Congreso Constituyente expide el Acta Constitutiva y en su artículo 5° establece la forma federal de gobierno y en el 7° enumeró por primera vez a los estados de la federación. Así, de hecho y de derecho aparecen los estados que para ese mismo año formarían la república federal en México.

Desde el principio se planteó el conflicto entre quienes favorecían el sistema federal y aquellos que se inclinaban por un fuerte y poderoso poder central. En el marco de esta disputa, una vez encaminado el proceso de conformación de una república federal, el sistema atravesó por una etapa de anarquía fiscal caracterizado por la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, lo cual orillaban a la bancarrota a la economía nacional.

En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales que por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban, el

deseo de una mayor intervención de los poderes centrales. “Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales, facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados”.¹

Con la constitución de 1857, en la cual se establecía un régimen coincidente en materia fiscal, se vio que la libre coincidencia de la federación y los estados en materia fiscal sólo podría resultar inconvenientes. Para ese mismo año, se expidió la Ley de Clasificación de Rentas que buscó definir que clases de impuestos podrían establecer la federación y cuáles los estados, esta ley no tuvo éxito, en parte, por la desorganización que en esos años imperaba en el país, y en parte también porque la ley tratando de eludir los inconvenientes de una distribución y previendo la posibilidad de que en el futuro pudiera encontrarse con nuevas fuentes de imposición o nuevos tipos de impuestos. Con la Constitución de 1917 se reafirma el carácter federal de gobierno y se mantiene la coincidencia en materia tributaria.

La Constitución de 1917, estableció la posibilidad de que tanto la federación como las entidades federativas establecieran impuestos sobre las mismas fuentes, al señalar como impuestos privativos de la federación, únicamente los aranceles sobre el comercio exterior (no hay que olvidar que durante todo el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, los tributos al comercio exterior aportaban el grueso

¹ Felipe, Tena Ramírez. Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1961, pp. 102-103.

de los ingresos de los gobiernos), también se le da competencia fiscal ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En este proceso, conforme la federación se atribuía facultades en materia tributaria se fue estableciendo que las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones en la proporción que la ley federal determine. Por ello, las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales tienen su fundamento original en la constitución, como parte integral del pacto federal y no como dádiva de la federación. La distribución de las fuentes de ingresos es una materia de singular importancia y trascendencia en la organización de cualquier estructura hacendaria. Es a partir de la disponibilidad de ingresos (propios y de créditos) que se dan las condiciones y posibilidad de actuar y llevar a la práctica programas y acciones de gobierno.

En una organización federal como es el caso de México, se plantea con mayor fuerza el problema de las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno que la forman, cada uno con fines y problemas propios.

El problema fundamental estriba en poder formular y desarrollar un sistema que concilie las facultades y responsabilidades de cada uno de ellos de modo que permita dar cohesión a sus objetivos y eficacia a la actividad de la federación por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran, pero sin cancelarlas política y económicamente.

De lo que se trata es de definir que va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo. La coincidencia de facultades impositivas y de gasto tal y como se ha dado en México, ha resultado problemática. Si bien en el artículo 31 de la constitución dice “son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.²

La múltiple imposición que se puede dar, determinaría qué impuestos que aisladamente considerados sean proporcionales y equitativos, lo dejan de ser cuando se acumulan otros impuestos. Por ello es conveniente llegar a un acuerdo entre las partes.

Este puede ser la clara y franca división de fuentes de tributación entre los tres órdenes de gobierno y la consecuente distribución de responsabilidades o bien una efectiva y ordenada coordinación fiscal entre esos órdenes de gobierno.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución Federal de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los órdenes de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Nueva Edición, 2002.

Antes de hacer referencia a lo que serían los primeros intentos de coordinación fiscal en México, es importante recordar que el sistema tributario operante se distinguía por la multiplicidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, dando lugar a un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, por la existencia de demasiadas leyes fiscales, frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria.

En este contexto, los primeros intentos por eliminar los efectos negativos de la concurrencia impositiva y las diferencias del sistema tributario en México, tuvieron como principal antecedente, una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades tributarias para la federación, estados y municipios.

Resultado de estos esfuerzos fue el establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles y la celebración de convenciones fiscales en otras fuentes tributarias. No obstante, los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979, no fueron capaces de eliminar el problema de la superposición o múltiple tributación, aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal más sólidos y efectivos.

Es entonces cuando nace la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno. Al respecto, para 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismos que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa.³ y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creado para tal efecto.

Desde entonces y sin abandonar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los

³ La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto "De los Organismos en Materia de Coordinación" entra en vigor a partir de 1979, y los tres restantes capítulos; "De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación" entra en vigor a partir del primero de enero de 1980.

Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

A lo largo de estos 27 años, la coordinación fiscal en México ha experimentado una evolución propia, misma que cubre diferentes etapas y hechos que bien vale la pena revisar a la luz del impacto y la influencia que éstos han tenido en el presente y seguramente tendrán en lo futuro.

La aparición de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como una institución de interlocución política, fuera del marco de la Coordinación Fiscal, los gobernadores han impulsado acuerdos de fondo con el gobierno federal. Uno de esos acuerdos ha sido la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual tiene que ser vista como parte de un proceso. No puede verse como un fin en sí mismo ni mucho menos algo de lo que habrá de surgir un nuevo federalismo, nuevas haciendas públicas y una nueva vinculación con las variables macroeconómicas. En cambio sí puede sentar las bases de reformas constitucionales, legales y propiciar una colaboración administrativa y coordinación intergubernamental más provechosa para el bien nacional.

En los siguientes capítulos se señalan las causas, problemáticas, seguimientos y evolución por las que ha pasado el federalismo mexicano.

CAPÍTULO 1

LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES

El Estado mexicano desde la Constitución de 1824, y ratificado con la de 1857, impone el sistema federal. Esto fue resultado de una lucha entre conservadores y liberales donde las tendencias centralistas se enfrentaron a las federalistas. El triunfo del federalismo sobrevino de una necesidad histórica donde, a diferencia de lo acontecido en las colonias británicas en norteamérica, no se trató de unir lo desunido, sino de evitar que se destruyera una organización unitaria que venía de la colonia y que corría el riesgo de deshacerse dadas las diferencias locales.

La Constitución de 1917 retoma la organización federal y en ella le da forma a uno de los aspectos de la relación entre el gobierno central -federal- y los de las entidades federativas y el Distrito Federal.

A partir del reconocimiento de la soberanía estatal se delimitaron diferentes atribuciones y responsabilidades de gobierno entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Sin embargo una serie de facultades que explícitamente no quedaron asignadas a orden de gobierno alguno y que se sobre entendía que serían asumidas por los gobiernos estatales fueron objeto de intervención del gobierno central. Así, en materia fiscal, la Carta Magna no distribuyó las competencias tributarias entre federación y estados, con la cual convalidó el sistema de concurrencia, pero tampoco se diseñó un sistema impositivo eficaz, ni

en el plano económico, ni en el financiero. La coexistencia de varias estructuras tributarias provocaba, entre otros problemas, la multiplicación de gastos de recaudación y la variedad de impuestos al consumo, acentuando la agresividad del sistema tributario, así como la múltiple imposición sobre determinadas fuentes.

Hoy en día, el Artículo 40 de la Constitución, señala que la república representativa, democrática, federal deberá integrarse por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, lo que implica que la comunidad territorial constituida por cada estado de la república se declare libre y soberana, con capacidad de decidir libremente las cuestiones que tienen que ver con su propio espacio territorial.

En nuestro sistema federal la noción de soberanía de los estados permitió conformar las entidades de la república atendiendo a las necesidades particulares de cada localidad. El que cada estado se asuma y sea soberano en las decisiones que le competen a su interior es el punto de partida para asumir la unidad en el país.

Sin embargo, el país como una federación no se dio cabalmente, las invasiones sufridas, el acoso del exterior, la carencia de comunicaciones y vínculos interregionales sólidos propició que en una especie de relación contradictoria, el país desarrollara una especie de *federalismo centralista*, donde la voluntad presidencial tenía un peso fundamental.

Los problemas de la organización fiscal y la dispersión que ello traía consigo en materia tributaria y de gasto llevó a que el gobierno federal convocara a los gobiernos estatales en diferentes momentos a la revisión de tal situación. Ello dio paso a la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales.

Antecedentes de las Convenciones

El 1° de septiembre de 1924 el presidente Álvaro Obregón, en su Informe de Gobierno, dijo; “para encarecer la necesidad de reformar radicalmente el régimen fiscal mexicano, o mejor dicho, para destruir la anarquía que en esa materia, consagra la constitución misma y hacer la nueva organización más en consonancia con los principios modernos, económicos, políticos y sociales”⁴. La constitución, en efecto, ni siquiera delimita con precisión, en sus disposiciones relativas, las jurisdicciones de tributación del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios.

Esto da lugar a muy frecuentes invasiones recíprocas que estorban o impiden, en algunos casos con sobreposición de gravámenes, el desarrollo del comercio y la industria. Tampoco establece las bases generales para organizar el sistema financiero nacional o los recursos fiscales de los estados. Esto es causa de la injusta repartición de los impuestos y del desorden fiscal reinante en todo en país.

⁴ La Hacienda Pública a través de los informes presidenciales, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Con estos antecedentes y con el fin de ayudar a resolver esos conflictos el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convocó del 10 al 20 de agosto de 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal.

La Primera Convención Nacional Fiscal

En la Primera Convención Nacional Fiscal, se consideró que el sistema fiscal vigente era el principal obstáculo para la unidad económica nacional, esto debido a que no había acuerdo entre la federación y los estados en la materia, provocando un aumento en la carga fiscal para los contribuyentes, el crecimiento en la carga improductiva para el fisco, multiplicidad e inestabilidad en las leyes fiscales, complejidad de disposiciones, oficinas y autoridades lo que provocó la anarquía fiscal.

Por esta razón fue necesario delimitar competencias e impulsar la Comisión Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal y hacer equitativo el cobro de impuestos a los contribuyentes.

Objetivos de la Primera Convención Nacional Fiscal

Los objetivos principales de la Convención fueron delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración ampliando el producto

de impuestos y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.⁵ Para ello se crearon tres comisiones.⁶

I. Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto a la propiedad territorial

- Se estableció como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial
- Se uniformó la imposición fiscal 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, 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 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 con bienes que daban origen a desigualdades

⁵ Palabras de Alberto J. Pani en la Convocatoria a la Primera Convención Nacional Fiscal.

⁶ Ibid.

Impuesto a la propiedad territorial

- Se unificaron 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
- Una comisión determinaría los coeficientes de utilidades referidos y las cuotas del impuesto

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 uniformes que gravara todas las herencias, legados y donaciones en el país

- El impuesto debía ser sujeto, tomando como base la capacidad contributiva del sujeto de impuesto
- No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se propuso suprimir los impuestos que gravan las actuaciones jurídicas 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.

II. Comisión para el Estudio de la Concurrencia y Reformas Constitucionales

- 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 Nación, 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 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
- Se definió cómo se distribuirían los impuestos cuya existencia se acordó en la Convención
- Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad
- La Federación no podría distraer sus ingresos en subvenciones de Estado o en atención de servicios exclusivamente

III. Tercera Comisión

(Discusión de temas de interés de los erarios locales)

- Se propuso que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, instruyera a sus empleados en el país a coordinarse con las oficinas locales de Hacienda, para simplificar y coordinar los procedimientos de recaudación
- Se propuso cobrar a los Estados y municipios por: transmisión de mensajes oficiales a través de líneas federales telegráficas y porte y certificación postal de asuntos oficiales
- Se sugirió un intercambio de presupuestos de egresos, para lograr uniformidad en los emolumentos que retribuyan servicios públicos

Conclusiones y Resultados de la Primera Convención Nacional Fiscal

En atención a dichos objetivos, las conclusiones y resultados de la Primera Convención Nacional Fiscal fueron las siguientes:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los estados
- b) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria, sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben de ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes
- e) Debe de tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la Federación o por los estados y ambas clases de entidades deben de participar en sus productos
- f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley de Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe de ser exclusivo para los estados

A partir de estas conclusiones puede apreciarse que en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria, la primera convención nacional fiscal determinó cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a los estados. No obstante también se introdujo en estas conclusiones un principio que a la postre vendría a convertirse en elemento central del sistema tributario mexicano; la participación de los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa.

Como resultado de la primera convención nacional fiscal, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, en diciembre de 1926, una iniciativa de reformas constitucionales que modificaban los artículos 118 y 131 y adicionaba el artículo 74.

No hubo ningún resultado, debido a que la Cámara de Diputados no estudió la iniciativa y se llegó a 1933, año en que la crisis económica mundial obligó al gobierno federal a emprender acciones en el ámbito económico y por ello se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal.

La Segunda Convención Nacional Fiscal

Debido a que la Cámara de Diputados no discutió la iniciativa de reforma constitucional derivada de la Primera Convención Nacional Fiscal, y frente a la crisis mundial de 1932, el gobierno federal se propuso convocar a la Segunda Convención Nacional Fiscal, con el objetivo de revisar las conclusiones de la

Primera Convención, estudiar el problema fiscal nacional y proponer las medidas más adecuadas para su solución.

El 11 de mayo de 1932, el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal que se llevaría a cabo del 10 al 20 de agosto de 1932. Sin embargo, la Convención fue pospuesta en tres ocasiones y se efectuó finalmente en febrero de 1933.⁷

Los gobiernos de los estados trataron con la Secretaria de Hacienda, cuestiones relativas al impuesto sobre la propiedad territorial y a los impuestos sobre el comercio y la industria en general, impuestos sobre sucesiones y donaciones, sobre operaciones jurídicas y profesionales, y sobre gravámenes especiales por parte de la Federación como son: sobre hilados y tejidos, gasolina, energía eléctrica, así como concurrencia fiscal y reformas constitucionales.

Objetivos de la Segunda Convención Nacional Fiscal

Los principales objetivos fueron:

I. Comisión de Plan de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

⁷ Serna de la Garza, José María, "Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México". Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004. p.12.

-
- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una Ley 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 a 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 catastros, parcelarios y rentístico para proyectar cuota uniforme
 - Se gravó la tierra desnuda de mejoras
 - Se suprimieron las cuotas de producción agropecuarias 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 proscribirse

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
- 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
- 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 Secretaria de Hacienda, la comisión permanente de la convención redactara un proyecto 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)

- 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 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 uniformar el cobro de impuestos en materia herencias, legados y donaciones
- El impuesto debía ser sujeto, 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 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

II. Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que se diera vida a la Convención Nacional Fiscal en el régimen constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados
- Se reconoció que no se podía gravar dos o más veces el mismo producto o actividad. Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un solo gravamen
- Se señalaron las bases para que se proyectara la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país

Conclusiones y Resultados de la Segunda Convención Nacional Fiscal

Al igual que la Primera Convención Nacional Fiscal, la segunda tuvo como meta el establecimiento de una delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados.

Las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal fueron:

-
- a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe de establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como rural, y tanto la edificada como la no edificada
 - b) Los estados deben de tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que pueden tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones
 - c) Asimismo, los estados deben poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia
 - d) El gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta, (tanto de las sociedades como de las personas físicas), y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como municipios
 - e) El gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación

de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal

- f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe de ser exclusivo de los estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos

A pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y sus propuestas, una vez más el grueso de estas conclusiones no llegaron a tomar forma constitucional que modificara el régimen de *concurrentia* existente.

La reforma del 18 de enero de 1934, al artículo 73 fracción X, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, estableciéndose además el principio según el cual, “el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede la fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales locales acuerden”.⁸

Es decir, se constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por ese concepto.

⁸ En opinión de Tena, esta redacción es indicativa de que los autores de la reforma tuvieron como un supuesto no dudoso que dentro de la facultad legislativa general en materia de energía eléctrica, encabada la especial de gravar con tributos la misma materia.

Por otro lado, en 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución, a efecto de establecer una delimitación clara entre los poderes impositivos de la Federación y de los estados. En la exposición de motivos correspondiente, señaló el presidente:

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir la facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer los estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que

es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.⁹

Así el proyecto presidencial buscaba establecer un régimen, mixto en el que se definieran los impuestos de cada nivel, pero que permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por el otro nivel. De esta forma, la iniciativa señaló como impuestos federales:

- a) Impuestos y derechos de importación y de exportación
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los estados, el Distrito Federal, los territorios y las municipalidades
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación, tales como la minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etcétera. Los estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueran realizadas en su territorio
- d) Impuestos sobre instituciones de crédito y las compañías de seguros
- e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica –producción y consumo-, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y miles incristalizables, aguamiel y productos de fermentación, cervezas, juegos, lotería y rifas, explotación forestal. En las

⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en materia de federalismo fiscal, del presidente Lázaro Cárdenas. p. 218.

rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo

- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la federación

Mientras que a los estados corresponderían los siguientes impuestos:

- a) Impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios
- b) Un impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. El gobierno federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (*que era federal*) sobre las operaciones comerciales e industriales.¹⁰

No obstante, el proyecto de reforma y adiciones a la Constitución presentado por el presidente Cárdenas no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Las conclusiones de la 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.

¹⁰ Ibid, pp. 218 y 219.

Las conclusiones relativas a la tributación territorial y a 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.

No obstante los acuerdos alcanzados, en la 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.

Otro aspecto fue que los problemas políticos, económicos y sociales adquirieron relevancia y demandaron la atención del titular del Ejecutivo, lo que aunado al inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegó los problemas hacendarios a un segundo plano.

La Tercera Convención Nacional Fiscal

Al asumir la Presidencia, el Lic. Miguel Alemán, se refirió a la necesidad de emprender una campaña de recuperación económica en la que incluyó, entre otros puntos, la urgencia de simplificar el sistema de impuestos de la Federación y la coordinación del mismo con los sistemas impositivos de los estados y municipios. Por ello, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual se celebró del 10 al 20 de noviembre de 1947.

Objetivos de la Tercera Convención Nacional Fiscal

Los objetivos principales de la Tercera Convención fueron:¹¹

Impuestos generales al comercio y a la industria

- Se debía unificar en la República la imposición sobre el comercio y la industria
- 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 de ser lo más reducidas posible

¹¹ Serna de la Garza, José María, "Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México". Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004. p.18.

-Establecer en la Ley la tendencia de que el gravamen debía hacerse repercutir hasta hacerlo recaer en el consumidor

- Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, estos 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 impuestos especiales

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 constituirían 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 la propiedad nacional
 - Debían suprimirse los impuestos sobre empresas de transporte 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 relación a impuestos sobre la agricultura se recomendó:

- Considerar como transitorio los impuestos sobre productos agrícolas y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecerse 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
- Debía estimarse la importancia económica nacional de cada producto agrícola
- Debían derogarse los impuestos de otra naturaleza que gravaran la agricultura
- El rendimiento de estos impuestos debían tener participaciones a los municipios
- Podían permanecer sistemas extrafiscales que tendieran a arbitrar 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
- Estos impuestos deberían de ser competencia de los estados
- Debía gravarse con un solo impuesto a la compraventa, con tasas que no fueran onerosas
- Debía de establecerse un solo 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 evalúo debía ser acorde a su valor comercial
- La valuación debía fundarse en catastro técnico, 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 de ser gravados una sola vez
- Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre productos de la inversión de capitales
- Se debía de 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

- Debían 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

- Se consideró conveniente dotar a los Ayuntamientos de una Hacienda Pública que les permitiera proveer los servicios públicos
- La Hacienda Pública Municipal debería de 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.

- 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
 - 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 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 de 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

Conclusiones y Resultados de la Tercera Convención Nacional Fiscal

En efecto, tanto en la Primera y Segunda Convenciones Fiscales, como en las medidas que la Secretaría de Hacienda dictó para llevar a la práctica sus conclusiones, se aprecia como propósito cardinal delimitar las esferas de la Federación, de los estados y municipios por la vía de atribuir a cada categoría de entidades fuentes propias de tributación seleccionadas en razón de su capacidad de control sobre los respectivos causantes, es decir, llegar a la solución que la teoría y la práctica de otros países han demostrado que no es factible, y sólo como forma transitoria de resolución de problemas concretos se acepta la idea de distribuir el rendimiento de algunos impuestos entre varias autoridades.

Contrastando con esa actitud, la administración consideró desde su inicio que el problema de la *conurrencia tributaria* debía abordarse partiendo de la consideración de que las diversas entidades político–económicas que coexisten en el país debían tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tenía encomendados, es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.¹²

Con base en este nuevo enfoque, las conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal fueron:

¹² Ramón, Beteta. Tres años de política hacendaria, 1947–1949, Perspectiva y acción, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1951, pp. 143 y 144.

-
- a) Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas una sola vez por la federación
 - b) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley
 - c) En materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios
 - d) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado, y con las participaciones de impuestos federales y estatales
 - e) Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos, sobre diversión y espectáculos públicos, sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales, los mercados y el comercio ambulante al menudeo
 - f) Como derechos municipales se identificaron los de, aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización y los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal
 - g) Se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio y que la federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un peso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo

-
- h) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas, para compartirse entre la Federación las entidades federativas y los municipios, y una parte más, con la cual se conformarían un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesiten
 - i) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.¹³

Haciendo eco a algunas de las conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, cuya novedad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República y establecer que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2%. Ambas tasas se cobrarían juntas.

Para poner en práctica este sistema, la Federación y el estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó *Convenio de Coordinación*, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administrarían el

¹³ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas, pp. 345 – 354

impuesto.¹⁴ Este fue el origen del actual Sistema de Coordinación Fiscal que rige en nuestro país.

En la Tercera Convención Nacional se recomendó crear el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con el fin de sustituir los numerosos impuestos federales y estatales a la industria. De ahí se derivó que los estados cobraran una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente de otros impuestos federales.

La coordinación fue lenta y hasta 1971, se coordina finalmente el ISIM con amplias facultades a los estados que van desde la recaudación hasta la fiscalización.

En noviembre de 1972 se celebró en la Ciudad de Chihuahua la primera reunión de Tesoreros, con los estados coordinados hasta entonces y en marzo de 1973 en Mazatlán, la segunda reunión con carácter nacional, se logró la coordinación de todas las entidades federativas en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), bajo un sistema de participaciones de trato entre iguales: 45% de la recaudación a las entidades más 4% de gasto de administración a cambio de suspender o derogar sus impuestos al comercio y la industria.

En esa misma reunión se creó la Comisión Permanente, órgano que hasta la fecha es la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹⁴ Roberto, Hoyo D Addona. Evaluación de la Coordinación Fiscal en 1986, Federalismo Hacendario, p. 9.

CAPÍTULO 2

EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Federalismo

Durante casi 200 años la República Mexicana ha luchado por consolidar un régimen federal. El reconocimiento de la soberanía de los poderes locales, así como la construcción de mecanismos de diálogo entre órdenes de gobierno, no ha estado exento de las tensiones propias del peso de un poder central que política y económicamente impone condiciones de gobierno y desarrollo a entidades federativas y a vastas regiones del país.

El federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno.

En el federalismo se comparten soberanías, cuyo objetivo es la unidad nacional por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones, lo cual es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, lo cual es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes, es decir, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

El federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman, “la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos, económicos e institucionales; también en los problemas fiscales, es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura”.¹⁵

Algunas características de los regímenes federales son las siguientes:

- División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta

¹⁵ Benjamín Retchkinman K. Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México, 1987, p. 410.

- Determinadas competencias, se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal
- Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes. En el segundo caso, el ámbito constitucional, la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el federal, en el cual el Estado federal cuenta con una

administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Es en este contexto que uno de los temas donde el principio de soberanía provoca mayor debate es el relativo a la definición de las capacidades tributarias de los órdenes de gobierno, de ahí que la soberanía tributaria venga a ser un tema central en la construcción de toda relación federalista.

La Soberanía Tributaria

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político. El tributo es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo). Este poder corresponde a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal y

municipal), en el ejercicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.

Es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

Los elementos que determinan la estructura del federalismo fiscal son:

1. Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la

presentación de servicios tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos

2. Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes
3. Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El

orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, ya que en un sistema federal los tres órdenes de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones con el fin de evitar la duplicación de fuentes impositivas que se produce, “cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto y, cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo”.¹⁶

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinado, daría como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, característica y administración diferente.

La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas, al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándose a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso. Para México se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional

¹⁶ George F. Break, La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, trimestre fiscal, número 53, enero-marzo de 1996.

y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extrafiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con lo de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar los conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicios al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal, permite que las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva menos eficaz

desde el punto de vista de la política fiscal. Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual, los indicadores de bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país.

En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas décadas, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

Por ello, en países federales como México, donde prevalecen condiciones de desarrollo desigual, se optó por dejar la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, bajo la responsabilidad del gobierno federal.

El Federalismo Fiscal

Se conoce como federalismo fiscal al arreglo político–institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

El principio que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe de estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y al máximo beneficio del ciudadano. A partir de este principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe de establecerse lo más clara y

precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes órdenes de gobierno.

La distribución de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crea para regular el panorama tributario bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los objetivos iniciales consistieron en fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a favor de estados y municipios, equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva y sentar las bases para la descentralización fiscal a esos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), desde su origen, es la armonización de los sistemas de contabilidad gubernamental de los estados y la federación. Hoy este esfuerzo se canaliza mediante el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública en el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental de la Comisión Permanentes de Funcionarios Fiscales (CPFF). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se cuenta con una clasificación homogénea en los conceptos de gasto, ingreso y deuda, elementos imprescindibles para analizar el grado de eficiencia de las políticas públicas implementadas.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas es primordial lograr una armonización técnica y metodológica, así como un soporte normativo sólido en los sistemas de contabilidad gubernamental, de tal forma que todos ellos sean compatibles a nivel nacional. Esto con el fin de que sean comparables entre sí, claros y sencillos y den confianza a los ciudadanos.

La necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, “en materia de tributación y participaciones, donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios”.¹⁷ Se hace evidente y debe ser resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los órdenes de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal.

¹⁷ Resumen de los resultados de la Coordinación Fiscal 1972-1976, memoria de la LX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 1976.

Puede decirse que ésta es la reforma más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios.

La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

La creación de la Ley de Coordinación Fiscal tuvo ventajas, como la de que las participaciones ya no pagaran sólo ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideran exclusivos de la federación, como en el caso de los aplicados al comercio exterior. En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de

gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender.

Al indizar las participaciones a la recaudación federal participable (RFP) se protege de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del gasto federal. Otro aspecto importante con la entrada de la Ley de Coordinación Fiscal, fue la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

Ley de Coordinación Fiscal

En 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa”,¹⁸ y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹⁸ La ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entró en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

Desde entonces y sin abordar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal está conformada en cinco capítulos; el primero establece las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales; el segundo corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero sobre las bases para la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; el cuarto reglamenta los organismos en materia de coordinación fiscal y el quinto, adicionado a la ley en diciembre de 1997, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.

Avances en la Coordinación Fiscal

Los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per

cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias condicionadas, esto es, de recursos federales. La federación o desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo, hay temas pendientes que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios

sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas 4% son ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extrafiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero sólo 22 entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, la de hospedaje, derechos de

bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

Convenio de Adhesión

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las entidades federativas que así lo desearon mediante la firma de un convenio de adhesión que celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ello poder participar en los fondos de participaciones señalados en la Ley y en el Convenio, a cambio de abstenerse de establecer o mantener gravámenes locales y municipales que contrariaran las limitaciones establecidas en la Ley de Impuesto al Valor Agregado y a las diversas leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación.

Asimismo, la Ley autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar convenios con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse al Sistema, los estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se

mencionen en la Ley mediante la distribución de los Fondos y de las asignaciones específicas que la propia Ley establece.

La relación entre Estados y Federación siempre se ha visto sujeta a tensiones. En las entidades federativas la sociedad reconoce en el municipio y en el gobierno estatal a las autoridades más cercanas. Son estos órdenes de gobierno quienes tienen la responsabilidad de atender demandas y resolver conflictos.

Desde 1978-1980 a la fecha, lo que ha estado vigente es un tipo de “federalismo fiscal cooperativo”, mediante el cual si bien se busca modificar el control fiscal que la federación ejerce sobre las entidades federativas, sus resultados han sido muy limitados.

Los convenios de coordinación fiscal implican la renuncia de los estados al ejercicio pleno de sus facultades tributarias; en consecuencia, la autoridad estatal no cuenta con instrumentos suficientes para financiar su gasto con recursos propios, por lo que su ejercicio financieramente depende de la participación de los ingresos federales.

Este esquema de coordinación fiscal si bien evita que se superpongan gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal, a cambio de tener una participación en la recaudación, limita el margen de maniobra de las entidades.

De este modo, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades y municipios fundamentalmente por la vía de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33), otras fuentes de transferencia han sido el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (ramo 39), el ramo 25 que se ocupa de la educación en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal) y en el mismo sentido y con otros fines más específicos se cuenta con los recursos de la Alianza para el Campo, el Fondo Nacional de Desastres y los convenios de descentralización.

Participaciones Federales

Los recursos que reciben las entidades federativas y los municipios vía participaciones son aquellos que se recaudan por el cobro de impuestos federales como resultado de un convenio de coordinación que hace socios al gobierno federal, estatal y municipal en el proceso de recaudación de impuestos federales donde la responsabilidad principal recae en las instancias federales, pero donde existen facultades para la participación de los gobiernos locales.

Las Participaciones Federales son el instrumento que utiliza la Federación para destinar recursos a las entidades federativas y a los municipios. Los propósitos fundamentales son:

- Promover la coordinación fiscal, esto es, que no exista la doble o triple tributación sobre la misma materia

- Operar como un mecanismo que equilibre la distribución de recursos entre estados y municipios

Cabe destacar que el sistema de participaciones ha representado para la coordinación fiscal en México, uno de los aspectos más importantes de las relaciones en materia fiscal, dado que el volumen de ingresos que se reparte a las entidades federativas y municipios vía participaciones es bastante significativo. Esto tiene su explicación dada la alta concentración de las principales fuentes de ingreso en el nivel de gobierno federal, como un producto del esquema de armonización tributaria propiciado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde los gobiernos estatales y municipales, al no contar con fuentes tributarias propias con bases amplias y de altos rendimientos, reciben buena parte de sus ingresos, a partir de transferencias en ingresos federales, principalmente impuestos y derechos por extracción de petróleo.

De esta forma las transferencias por participaciones federales en México, constituyen un sistema que ha sido denominado por la doctrina del federalismo fiscal como *revenue sharing*, es decir, participaciones en ingresos, dado que los ingresos fiscales (rendimientos impositivos) que el gobierno federal distribuye entre las entidades federativas y municipios, representan porcentajes de conceptos de recaudación de ingresos federales que constituyen fondos de participaciones (fondos donde *participan* los estados y municipios) cuyo reparto obedece a fórmulas de distribución.

La Recaudación Federal Participable

Desde los inicios del sistema de coordinación, la base para la integración de los fondos de participaciones, es la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), misma que hoy en día está integrada por la totalidad de la recaudación de los ingresos por impuestos federales, así como por los derechos provenientes de la extracción de petróleo, con excepción de los derechos adicionales y extraordinarios provenientes del petróleo, así como de conceptos como los impuestos sobre automóviles nuevos y sobre tenencia o uso de vehículos y otras fuentes impositivas que participan por otras vías.

Cabe señalar que la RFP, antes llamada ITAF (ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos), ha sufrido varios cambios en cuanto a los elementos que la componen, producto de la evolución del propio sistema tributario y de la ampliación o modificación de los mecanismos de coordinación fiscal. En este sentido, en 1980 la entonces ITAF, se integraba por ingresos totales anuales que obtuviera el gobierno federal por concepto de impuestos, excluyendo la recaudación de los impuestos adicionales por importaciones y exportaciones. Para 1983 se da un primer cambio significativo en la ITAF al incorporarse a la misma (por el cambio de denominación de impuesto a derecho), los derechos sobre hidrocarburos y minería.

En 1994 se vuelve a modificar el concepto de recaudación federal participable al sustituir el derecho sobre hidrocarburos por el de derecho sobre extracción de

petróleo, y al exceptuar los derechos adicionales y extraordinarios sobre extracción de petróleo.

Para 1997 se vuelve a modificar la RFP, al excluir de la misma los incentivos por colaboración administrativa y los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen directamente las entidades federativas y los excedentes de los ingresos obtenidos por el gobierno federal en materia de premios considerados en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Un aspecto a destacar respecto de la forma como está conformada la recaudación federal participable, es el grado de estabilidad que representan las transferencias que reciben por participaciones los estados y municipios, ya que las fluctuaciones en el total de la masa participable son siempre inferiores a las fluctuaciones que pudieran existir si las participaciones se calcularan con base exclusivamente a uno o algunos de los impuestos federales, como ocurría antes de 1980. Hecho que sin duda ha contribuido a dar una mayor estabilidad al flujo de ingresos de las entidades federativas.

El esquema de Participaciones Federales se integra básicamente por dos Fondos:

- ✓ Fondo General de Participaciones (FGP)
- ✓ Fondo de Fomento Municipal (FFM)

Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones, es el más importante de los conceptos de ingresos de las entidades federativas y municipios, ya que se integra con el 20% de la recaudación federal participable, adicionándose con un 1%, en virtud de la coordinación de las entidades en materia de derechos, además de manera marginal, el FGP se incrementa con la actualización por inflación del aquel entonces incentivo económico por colaboración administrativa del 80% de la recaudación que las entidades federativas realizaban hasta 1989 provenientes de un régimen tributario federal especial.

En lo que se refiere a la integración del Fondo General de Participaciones, debe señalarse que a lo largo de la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha venido incrementándose, pasando de 13% en 1980, aumentando los porcentajes de entre el 16 y el 18% en los años de 1981 a 1990, hasta alcanzar el actual 20% a partir de 1996.

Cabe señalar que la mayor parte de estos incrementos de siete puntos porcentuales, ha sido más el producto de suspensiones adicionales en los ingresos propios de los estados y municipios, mismos que han dejado de cobrarse a cambio de recibir mayores ingresos vía las participaciones federales, que incrementos no condicionados para las entidades federativas. Respecto a este último punto puede afirmarse que sólo alrededor de 1.5% del actual del Fondo

General de Participaciones ha sido resultado de un incremento directo en dicho fondo; es decir, sin que esté de por medio alguna condición o suspensión adicional a los tributos locales. (Ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1

Incremento en los porcentajes de la Recaudación Federal Participable Tomados para la distribución del Fondo General de Participaciones (FGP)

Año	Fundamento	% RFP	Comentarios
1980	Conforme a la LCF	13.000000%	Representado por las participaciones que el Gobierno federal distribuía a los estados y municipios.
1980	Anexo 1 al CAd	1.578399%	Por la recaudación de impuestos estatales y municipales derogados o suspendidos, como los de industria y comercio.
1980	Anexo 1 al CAd	0.354475%	Por gastos de administración en los que incurrían las entidades en algunos impuestos como el ISIM.
1980	Anexo 2 al CAd	0.692872%	Por tratamiento especial a estados petroleros.
1980	Anexo 4 al CAd	1.269105%	Por apoyo fiscal de los estados al Sistema Alimentario Mexicano.
1980	Anexo 5 al CAd	0.024537%	Por Reformas a la LIVA en 1981 que originaron suspensión o derogación de gravámenes estatales o municipales.
1980	Anexo 3 al CAd	0.018462%	Por suspensión del cobro de derechos de transporte.
1982		0.026918%	Por suspensión de impuestos estatales a profesionales.
1982		0.019255%	Recaudación suspendida de pozos artesianos del Distrito Federal.
1982		16.984023%	Porcentaje de integración del FGP para este periodo.
1988			Efecto de la forma de integración del FGP en 1988 y 1989 derivado del incremento de la recaudación del IVA que fue superior al crecimiento de la RFP.
1989	LCF	0.248126%	Fondo Financiero Complementario que se integró al FGP.
1990	LCF	1.029121%	
1991		0.250000%	50% de la reserva de contingencia (constituida en 1988 y que operaba fuera del FGP).
1996	LCF	1.488730%	Incremento otorgado sin condicionamiento alguno y en apoyo a las finanzas de los estados y municipios.
Total a la fecha		20.000000%	

Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Coordinación Fiscal y al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De forma tal que una de las demandas permanentes en el régimen de federalismo fiscal de México, por parte del conjunto de las entidades federativas, ha sido buscar el incremento en el porcentaje de integración de este fondo general por encima del actual 20%, propuesta que no ha podido llevarse a cabo fundamentalmente por las restricciones de ingresos que el gobierno federal enfrenta dado sus compromisos presupuestales.

En 1991, el Fondo General de Participaciones pasó a distribuirse entre las entidades federativas, conforme a tres criterios:

Los criterios de distribución del FGP son los siguientes:¹⁹

- I. **45.17%. Criterio poblacional**, (criterio redistributivo), medido como la proporción de la población de cada entidad federativa respecto al total de la población nacional.
- II. **45.17%. Criterio resarcitorio**, que provenía de las fórmulas de participaciones vigentes hasta antes de 1990, de acuerdo con el cual, los coeficientes de participación se actualizan conforme al crecimiento en la recaudación de los denominados impuestos federales asignables, es decir, aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable. A la fecha, y durante los últimos años, se han venido empleando como impuestos federales asignables los siguientes: el

¹⁹ Ley de Coordinación Fiscal

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

- III. **9.66%. Criterio redistributivo**, que busca otorgar mayores participaciones a las entidades federales cuyas participaciones por habitante, en las dos primeras partes del FGP, sean más pequeñas (y viceversa).

Fondo de Fomento Municipal

Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículo, o el impuesto sobre automóviles nuevos, de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.

Asimismo, pueden los estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación menciono:

-
- a. 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas
 - b. 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes antes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Aportaciones Federales

Las Aportaciones Federales surgen como una respuesta del Gobierno Federal a las necesidades de recursos planteadas por estados y municipios para atender demandas de su población en materia de bienestar social.

Como he señalado, desde 1992 el Gobierno Federal emprendió un proceso de descentralización gradual hacia los estados y municipios, en diversas funciones que tradicionalmente habían sido de su competencia como (educación, salud, seguridad, etc.), lo que trajo consigo es un incremento de la participación de los gobiernos subnacionales en estas funciones. Dicho proceso de descentralización ha significado, desde luego, el traslado de importantes montos de recursos, desde el presupuesto federal hacia las entidades.

En 1998 se integran los siete fondos que actualmente conforman el (RAMO 33) haciendo énfasis en que los recursos transferidos son de origen federal y para su aplicación exclusiva en los fines determinados por los fondos.

Las aportaciones se clasifican en siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)

Si bien es cierto que a diferencia de los recursos provenientes de las participaciones, que son de libre asignación por los gobiernos de los estados y municipios, los fondos de aportaciones sólo pueden ser destinados a los propósitos que el Gobierno Federal establece en su presupuesto, así como en la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, se trata de recursos **etiquetados** que deben ser gastados en campos específicos. En la práctica esto significa que el margen de maniobra o la capacidad de asignación que los gobiernos estatales y

municipales tienen sobre estos recursos, es considerablemente limitado, de forma tal que algunos autores consideran que los gobiernos locales en este ámbito actúan prácticamente como si se tratara de agentes de las autoridades federales.

Ramo 33

Con la creación del ramo 33 los recursos que la federación destinaba a atender problemas de pobreza en los estados, pasaron a formar parte de un grupo de fondos con los que se pretendía reducir el margen de discrecionalidad en el manejo de recursos, a la vez que se comprometía a los gobiernos estatales y municipales a realizar determinadas acciones de política social.

Al mismo tiempo, se busca dotar de certidumbre y permanencia a los recursos transferidos a los estados, los cuales atienden las responsabilidades que la federación les transfirió en materia de educación, salud, asistencia social, construcción e infraestructura social, en virtud del proceso de descentralización. De igual modo, se propuso apoyar a las entidades en sus responsabilidades de seguridad pública y saneamiento de sus finanzas.

No obstante la operación del ramo 33, ha traído consigo la descentralización de diferentes responsabilidades públicas, la cual han registrado insuficiencias. Entre los problemas que se observan en la aplicación de los recursos del ramo 33 destacan:

- No hay claridad en torno a la naturaleza de los recursos transferidos, esto es, si son federales, estatales o municipales
- El peso que tiene la variable poblacional le da un sesgo a la asignación de recursos
- La asignación de recursos tiene un fuerte componente inercial
- La incorporación de criterios de marginación no reconoce el esfuerzo local para disminuir el grado de marginación y pobreza
- No se reconoce los logros en materia de desarrollo económico y social
- No hay un avance real en materia de equidad
- No hay claridad en cuanto a las responsabilidades de órgano de gobierno en la vigilancia de los recursos
- La federación no cumple con el compromiso de aportar los recursos suficientes para el financiamiento de las acciones de salud, educación y seguridad pública

Una primera evaluación del ramo 33 indica que la operación de los fondos ha dejado mucho que desear pues prevalecen criterios de discrecionalidad, además de que su manejo no ha correspondido a las necesidades reales que enfrenta cada entidad federativa. Lo más grave es el hecho de que en renglones como la educación y salud, la federación no haya cumplido con lo estipulado en la Ley de Coordinación Fiscal al no proveer de los recursos suficientes a las entidades federativas para financiar las acciones que les fueron transferidas. Precisamente, el proceso de desfinanciamiento federal a la educación y salud en los estados

obligó a la canalización creciente de recursos estatales al financiamiento de las obligaciones federales, dando como resultado fuertes presiones financieras.

En conjunto, no hay una regla clara en torno a la definición del monto total de los recursos del Ramo 33. El total se define por el monto de recursos que arroja cada uno de los siete fondos, así como por una estimación global de crecimiento considerando la inflación.

Cuadro 2.2

*Ramo 33: Aportaciones para Entidades Federativas
Información correspondiente al tercer trimestre 2004 – 2006
(millones de pesos)*

Concepto	Enero-septiembre		
	2004	2005	2006 ^{p/}
Total Ramo 33	207 871.1	228 634.1	247 882.2
FAEB ^{1/}	132 990.8	144 883.0	158 174.1
FASSA	24 394.5	26 648.7	28 149.1
FAIS	21 160.5	23 975.2	25 636.5
FASP	3 250.0	4 500.0	4 500.0
FAM	5 624.5	6 269.0	6 864.0
FORTAMUN-DF	18 073.2	19 804.3	21 896.1
FAETA	2 377.7	2 553.9	2 662.3

p/ Cifras preliminares.

1/ Incluye Ramo 25.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública.

Cuadro 2.3

*Estructura Porcentual de las Aportaciones para Entidades Federativas
Información correspondiente al tercer trimestre 2004 – 2006*

Concepto	Enero-septiembre		
	2004	2005	2006
Total Ramo 33	13.0	5.5	4.8
FAEB	12.1	4.5	5.5
FASSA	12.4	4.7	2.1
FAIS	15.5	8.6	3.4
FASP	30.9	32.8	-3.3
FAM	14.1	6.9	5.8
FORTAMUN-DF	12.6	5.1	6.9
FAETA	10.9	3.0	0.8

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública.

Cuadro 2.4

*Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)
Información correspondiente al tercer trimestre 2004 – 2006*

Entidad Federativa	Enero-septiembre					
	Millones de pesos			Crecimiento real		
	2004	2005	2006 ^{p/}	2004	2005	2006
Total	207 871.1	228 634.1	247 882.2	4.5	5.5	4.8
Aguascalientes	2 453.4	2 467.9	2 653.9	10.1	-3.5	4.0
Baja California	5 087.1	6 110.9	6 421.9	3.0	15.2	1.6
Baja California Sur	1 662.8	1 789.2	1 935.4	5.9	3.2	4.6
Campeche	2 458.6	2 801.5	2 978.3	9.4	9.3	2.8
Coahuila	4 869.8	5 719.4	6 052.7	4.4	12.6	2.3
Colima	1 694.8	1 865.0	1 999.3	6.2	5.5	3.6
Chiapas	11 416.3	12 273.6	13 178.5	5.4	3.1	3.8
Chihuahua	5 949.5	6 336.8	6 787.9	11.1	2.1	3.5
Distrito Federal ^{1/}	14 928.0	16 593.9	18 311.8	-1.7	6.6	6.7
Durango	4 033.0	4 405.8	4 846.4	4.3	4.8	6.3
Guanajuato	7 913.5	8 710.3	9 328.1	4.1	5.5	3.5
Guerrero	10 300.9	11 382.8	11 84.9	6.8	6.0	0.6
Hidalgo	6 257.5	7 473.7	7 507.4	7.8	14.5	-2.9
Jalisco	9 965.1	11 216.1	12 018.2	3.1	7.9	3.6
México	19 093.4	20 417.2	24 466.8	3.0	2.5	15.8
Michoacán	9 488.9	10 333.2	10 437.7	8.1	4.4	-2.4
Morelos	3 354.1	3 702.3	3 901.4	2.9	5.8	1.9
Nayarit	2 755.3	2 981.1	3 191.6	3.6	3.7	3.5
Nuevo León	5 930.6	6 479.8	6 991.2	3.6	4.8	4.3
Oaxaca	11 404.4	12 513.0	14 353.9	7.7	5.2	10.9
Puebla	9 449.5	10 388.6	11 286.1	4.4	5.4	5.0
Querétaro	3 131.6	3 573.3	3 859.8	3.4	9.4	4.4
Quintana Roo	2 573.8	2 932.4	2 996.6	6.7	9.2	-1.2
San Luis Potosí	5 651.1	6 390.0	6 943.7	4.6	8.4	5.0
Sinaloa	4 987.3	5 331.9	5 762.7	3.5	2.5	4.5
Sonora	4 819.9	5 155.7	5 452.6	4.7	2.6	2.2
Tabasco	4 619.6	4 975.6	5 385.1	4.1	3.3	4.6
Tamaulipas	6 597.7	7 258.9	7 856.8	7.8	5.5	4.6
Tlaxcala	2 409.6	2 605.0	2 867.9	4.4	3.7	6.4
Veracruz	14 960.5	16 143.6	17 343.5	2.1	3.5	3.8
Yucatán	3 787.8	4 110.0	4 469.6	3.7	4.0	5.1
Zacatecas	3 865.7	4 195.6	4 454.7	5.1	4.1	2.6

p/ Cifras preliminares.

1/ Incluye R. 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica.

Un elemento con el que se intentó aminorar esta problemática financiera fue el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el cual fue creado por el Congreso Federal con el fin de ayudar a los gobiernos

estatales a enfrentar la crítica situación que provocó en las entidades federativas el desfinanciamiento federal en materia educativa.

Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Ramo 39

Con el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se buscó corregir la crítica situación financiera de las entidades federativas producto de un proceso de descentralización que se caracterizó por la insuficiencia de recursos transferidos. En su origen, estos recursos tenían un uso financiero y estaban orientados a compensar los desequilibrios causados por las necesidades educativas.

La importancia de estos recursos quedó de manifiesto cuando en el año 2001 y de manera más fuerte en 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidió un recorte al programa, lo que motivó las protestas de los gobiernos estatales y el rechazo del Congreso a la acción del gobierno federal.

Si bien es cierto, que el tema de federalismo fiscal o hacendario es de alta sensibilidad para los distintos órdenes de gobierno ya que implica limitar o ampliar la capacidad de gobierno. El cumplimiento de metas y de la responsabilidad pública está sujeto a la disponibilidad de recursos fiscales, por lo que cualquier tipo de modificación fiscal o propuesta de reforma hacendaria debe traer aparejados avances en el federalismo fiscal, y no lo contrario.

En el año 2001 la actual administración federal quiso promover una iniciativa de reforma fiscal cuyo fin era fortalecer la hacienda pública federal, era algo con lo que todos concordaban. Sin embargo, lo grave fue que esa propuesta implicaba un serio debilitamiento de las haciendas estatales, cuando de lo que se trataba era de elaborar una iniciativa que beneficiara a los tres órdenes de gobierno, por lo que a partir de 2003 se incorporó como (RAMO 39), del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para 2004 los recursos se han orientado al apoyo de los sistemas de pensiones, la modernización de los catastros y de los sistemas de recaudación locales, y en el caso que así lo determinaron las propias entidades, 20% ha sido para infraestructura de producción hidroagrícola e incremento del temporal tecnificado, bajo convenios suscritos con el gobierno federal, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.5

Ramo 39: Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas por Ejercicio Fiscal 2000 – 2004

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
Obra pública	X				
Infraestructura educativa	X				
Saneamiento financiero		X	X	X	X
Sistema de pensiones de las Entidades Federativas (R.A)		X	X		
Infraestructura general de las Entidades Federativas		X	X	X	X
Fiscalización del Gasto Federalizado				X	
Modernización de los catastros					X
Modernización de los sistemas de recaudación locales					X
20% para infraestructura de producción hidroagrícola e incremento del temporal tecnificado					X

Fuente: elaboración propia en base a los ejercicios fiscales 2000 – 2004.

Cuadro 2.6

*Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
por Entidad Federativa al tercer trimestre de 2005 – 2006
(millones de pesos)*

Entidad Federativa	Enero-noviembre		Crecimiento real %
	2005	2006 p/	
Total ^{1/}	36 356.3	43 215.4	14.7
Aguascalientes	408.9	540.7	27.6
Baja California	1 486.4	1 673.9	8.7
Baja California Sur	191.4	266.8	34.6
Campeche	316.2	432.6	32.0
Coahuila	807.1	968.6	15.9
Colima	221.2	311.6	36.0
Chiapas	1 623.8	2 331.3	38.6
Chihuahua	1 059.6	1 428.0	30.1
Distrito Federal ^{1/}	2 630.6	3 870.4	42.0
Durango	627.5	628.2	-3.4
Guanajuato	1 247.0	1 705.8	32.0
Guerrero	878.1	1 046.7	15.1
Hidalgo	771.9	866.3	8.3
Jalisco	2 330.4	2 768.7	14.7
México	4 893.5	4 985.6	-1.6
Michoacán	1 260.3	1 252.9	-4.0
Morelos	493.6	690.6	35.1
Nayarit	317.4	436.1	32.7
Nuevo León	1 289.8	1 926.1	44.2
Oaxaca	939.3	1 188.0	22.1
Puebla	1 873.9	1 841.1	-5.2
Querétaro	656.5	650.8	-4.3
Quintana Roo	540.7	420.0	-25.0
San Luis Potosí	871.0	1 116.3	23.7
Sinaloa	1 274.2	1 208.7	-8.4
Sonora	832.7	1 136.7	31.8
Tabasco	1 090.7	1 527.5	35.2
Tamaulipas	1 140.8	1 225.5	6.2
Tlaxcala	396.4	386.3	-5.9
Veracruz	2 643.0	3 069.0	12.1
Yucatán	781.1	758.7	-6.2
Zacatecas	461.8	526.2	10.0

p/ Cifras preliminares.

1/ En 2006 incluye 19 489.4 millones de pesos por concepto del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo y el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes a cargo de PEMEX. Adicionalmente considera 1 427.1 millones de pesos para el Fondo de Reconstrucción, de conformidad con lo señalado en el Artículo 67 y Anexo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica.

CAPÍTULO 3

LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Antecedentes de la CNH

Como se ha mencionado en éste trabajo, antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y las exacciones desproporcionadas e iniquitativas en gravámenes concurrentes.

Para corregir esta situación se realizaron, inicialmente, las convenciones nacionales fiscales. La historia de las convenciones es la historia de lucha por mejorar un sistema fiscal y de participaciones congruentes con la realidad socioeconómica en que se vive. Con este propósito se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Sin duda, las Convenciones Nacionales Fiscales constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y de 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. Así, a finales de 1953 se crea la Ley de Coordinación Fiscal que unió a

algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 Estados de la República, a partir de 1973, todos los estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de una tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% de los Estados que se coordinaran. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las entidades federativas y sus municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno, todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

Hacia un nuevo Sistema Federal Mexicano

El bienestar de la población exige una serie de ajustes profundos que permitan al Estado adaptarse a una nueva realidad, para así lograr un desarrollo incluyente y equitativo. A este proyecto se le ha denominado *La Reforma del Estado*.

Un aspecto fundamental de la transformación del Estado mexicano es el sistema federal. Un sistema federal adecuado fortalece la práctica democrática, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y ante todo, la justicia social.

En nuestro país, se ha hecho fundamentalmente la relación entre sistema federal y la democracia. El sistema federal permite el ejercicio cercano del poder a gobiernos libres y soberanos que velan por las necesidades de su región. La democracia dispone que sean los ciudadanos de cada región quienes elijan a sus gobernantes y les exijan que sus actos tomen en cuenta sus especiales características y potencialidades.

Es en el ámbito local donde se desarrolla con mayor profundidad la cultura cívica y política de los ciudadanos. Un adecuado sistema federal, que dote de las facultades necesarias a los estados y municipios para responder a las necesidades de su región, la cual promovería una mayor participación de la población en los asuntos públicos, porque la ciudadanía encontraría sentido a participar en un sistema capaz de dar respuestas a sus demandas.

No obstante, en la actualidad, México se desenvuelve bajo un régimen político esencialmente centralizado, que derivó en:

- ✓ Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales
- ✓ Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno
- ✓ Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y de las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las entidades federativas y municipios
- ✓ Dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos administrados por la Federación
- ✓ Ausencia de mecanismos efectivos de equilibrio federalista y débil representación de las entidades federativas
- ✓ Falta de adaptación a las circunstancias cambiantes

Declaración de Mazatlán

Los gobernadores de los estados libres y soberanos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal, cuyo principal objetivo sea la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

Los gobernadores en su calidad de titulares del poder ejecutivo de su entidad y concientes de su alta responsabilidad, propusieron impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la Nación.

Los gobernadores comprometieron su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un auténtico federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, también reconocieron que toda decisión legislativa es formal y materialmente competencia del Honorable Congreso de la Unión.

Por ello propusieron que los legisladores, en sus trabajos parlamentarios, tomaran en consideración el sentir, las recomendaciones y los consensos de los gobiernos estatales, a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar a nivel constitucional un renovado espíritu federalista.

Los ejecutivos estatales reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos en todos los órdenes para administrar con mayor eficiencia y transparencia, y hacer una mejor rendición de cuentas sobre los recursos públicos, procurando proteger y elevar el nivel de vida de las familias más necesitadas.

Por todo lo anterior se reconoció la urgencia de incrementar los recursos de las haciendas públicas, así como la importancia de definir de manera permanente los postulados constitucionales relativos a un auténtico federalismo en los tres órdenes de gobierno.

Declaración de Cuatro Ciénegas

El 20 de agosto de 2003, el Presidente de la República y los gobernadores de los estados emitieron conjuntamente la *Declaratoria de Cuatro Ciénegas*, un acto histórico de solidaridad política que ratifica la voluntad de todos los titulares de los poderes ejecutivos de ambos órdenes de gobierno de construir, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, diferencial, gradual, participativo,

sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Se asumió el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea 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 eficiencia en la gestión pública.

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.

Por ello el Presidente de la República y los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en su segunda sesión extraordinaria celebrada expresamente para analizar la Reforma del Estado, acordaron:

1. Reconocer los principios y valores constitucionales de nuestro sistema federal

2. Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual en el artículo 124 constitucional se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas. Paralelamente revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes como lo son actualmente, entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública
3. Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los tres órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones
4. Fortalecimiento estructural de las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales
5. Redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y dar soporte a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria

Asimismo, se acordó impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que llevará a una reforma fundamentada en criterios claros y precisos, que generara una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal, que incrementara la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorara la distribución de los recursos y de la inversión pública, privilegiara la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsara la

cooperación, la coordinación y la solidaridad, que permitiese abatir y evitar que la profundización de las diferencias entre entidades ricas y pobres.

Cuadro 3.1

Principios de la Convención Nacional Hacendaria

<p>Integralidad: La Convención Nacional Hacendaria debe tener una visión armónica que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos, en los tres órdenes de gobierno.</p>	<p>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.</p>
<p>Equidad: Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, del 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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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 quienes las ejerzan, mediante acuerdos de coordinación o colaboración.</p>	<p>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.</p>

Fuente: elaboración propia en base a la Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, 2003.

En virtud de lo anterior, surge la necesidad de una Reforma Hacendaria que considere ingreso, gasto y deuda, la interacción de estos tres componentes, la descentralización y la colaboración administrativa, la armonización de los sistemas hacendarios federal, estatal y municipal, y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que contribuya al crecimiento económico, al desarrollo nacional y a la generación de empleos.

La Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La CONAGO surge en una coyuntura política y económica caracterizada por la falta de espacios institucionales para la discusión política en el contexto de la nueva pluralidad existente en los diferentes órdenes de gobierno.

En el territorio político, el Congreso, los partidos políticos y el Poder Ejecutivo no han encontrado alternativas de interlocución política acordes con el equilibrio de poderes presente. En el plano económico prevalecen la inercia de las políticas emprendidas años atrás y la discusión por la asignación de los insuficientes recursos públicos, limitando el margen de acción de los tres órdenes de gobierno.

En este contexto la CONAGO tiene sus orígenes en las primeras discusiones sobre una propuesta de reforma fiscal que en 2001 condujeron a las entidades federativas a evaluar conjuntamente la propuesta del Ejecutivo Federal que si bien en un principio fue bien vista, en el curso de los trabajos de análisis se encontró

que el complemento a la reforma, el descuento unilateral de recursos originalmente distribuidos a los gobiernos estatales y del Distrito Federal, les causaría mayores insuficiencias presupuestales.

De este modo, la negociación entre el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y los gobiernos de las entidades federativas se estancó. Al mismo tiempo, decisiones coyunturales que se expresaron en la reducción de los recursos del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y de aquellos orientados a seguridad pública, generó la necesidad de que los estados de la república y el DF evaluaran la situación y comenzaran a fijar una posición de unidad ante las iniciativas hacendarias del gobierno federal.

Cabe recordar que la Conferencia Nacional de Gobernadores se nutrió en su origen de la participación de entidades federativas cuyos gobiernos emanaron de las principales fuerzas políticas del país. Esto es, desde su origen, la pluralidad ha sido la característica de las reuniones, y el consenso la pauta para la toma de decisiones. Inclusive, luego de una etapa en la que algunos gobiernos se reservaron su participación, hoy mantienen una importante presencia en los trabajos de la CONAGO.

El tiempo que lleva de vida la CONAGO es significativa dada la cohesión lograda en torno a determinados temas y el respeto absoluto a las posiciones divergentes en

otros. Así pues la CONAGO vino a llenar un espacio de interlocución necesario para avanzar en la transformación de la relación federación-estados.

Es por eso que la CONAGO instruyó a los secretarios de finanzas y hacienda de los estados miembros a establecer una relación cercana con miembros de las comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados, a fin de apoyarlos en su análisis de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

Los puntos de interés de la CONAGO planteados por los gobernadores (reunión celebrada en el estado de Hidalgo) fueron:

1. Incrementar gradualmente el porcentaje de la recaudación federal participable que se asigna al Fondo General de Participaciones
2. Incluir en la determinación de la recaudación federal participable, todos los ingresos tributarios y no tributarios, ordinarios y extraordinarios
3. Dar estricto cumplimiento a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de que los recursos destinados a educación y salud sean suficientes y se garantice que no sean recortados
4. Dotar de facultades a las entidades federativas para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones federales, cuyo ejercicio y supervisión únicamente corresponderá a las mismas entidades.
5. Incorporar en el ramo 33 el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), integrándose con el 2.5% de la RFP

6. Garantizar a Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro un régimen fiscal que les permita un sano crecimiento, así como la reinversión en infraestructura, sin menoscabo de los recursos que se trasladan a las entidades
7. Privilegiar en el presupuesto 2003 el gasto social en materia de salud, educación, vivienda, campo, obra pública y generar empleos
8. Proporcionar de manera documental y verbal la información sobre el desglose de las cifras que integran la RFP, así como las bases que dan origen al cálculo de cada uno de los conceptos y fuentes de la misma, particularmente la relativa a PEMEX

En estas condiciones, se conformó un grupo técnico que estableció contacto con las comisiones de Hacienda y Presupuesto obteniendo resultados dispares.

Con la Comisión de Hacienda en un inicio hubo escasa apertura y atención a las propuestas de la CONAGO. Esta Comisión definió su propia agenda de trabajo siguiendo la mecánica tradicional de discutir con la SHCP los distintos capítulos de la iniciativa de Ley, incorporando pocas observaciones de todos los grupos interesados.

Fue debido a la intermediación de algunos diputados miembros de la Comisión de Hacienda como se pudo insistir en las propuestas de la CONAGO y conocer los avances de las mesas de trabajo. La recepción por parte de algunos diputados de la postura de la CONAGO fue buena. Sin embargo, para la Secretaría Técnica de la

Comisión de Hacienda la propuesta de los señores gobernadores formaba parte de otras que no se sabía si iban a ser atendidas o no. En estas condiciones, no fue sino hasta la votación en el pleno que se resolvieron de manera favorable algunas propuestas.

En la Comisión de Presupuesto, se estableció una dinámica de trabajo de mayor apertura con diputados miembros de la Comisión. Ello permitió aportar puntos de vista en la revisión de la propuesta del PEF 2003 a fin de identificar los márgenes para la reasignación presupuestal, así como en la redacción de artículos del PEF.

En fin los Gobiernos que integran la CONAGO coinciden en que México debe ser un país fuerte, con solidez financiera y capacidad jurídica para atender las demandas sociales.

Hacia la Convención Nacional Hacendaria

La primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico, resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.

Ante un escenario nacional caracterizado por una concentración en las decisiones de política hacendaria, un modelo tributario con limitaciones para generar los

recursos fiscales que requiere el desarrollo nacional, desequilibrios en el desarrollo armónico de las regiones del país, dependencias de los gobiernos locales de los recursos fiscales del gobierno federal, y otros problemas hacendarios no menos importantes, los actores políticos coincidieron en señalar la necesidad de impulsar las reformas necesarias para vigorizar el sistema hacendario nacional en el marco de un renovado federalismo.

Concientes de la necesidad de fortalecer el sistema hacendario nacional, el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emitieron el 20 de agosto de 2003 la *Declaratoria de Cuatro Ciénegas*, en donde anteriormente ya había mencionado, convocaron a la Primera Convención Nacional Hacendaria, incorporándose en este proceso los municipios del país, así como los Legisladores Federales y Estatales.

La CNH surge como un mecanismo privilegiado de diálogo y acuerdo no sólo entre los poderes federales, estatales y municipales, sino también entre éstos, el H. Congreso de la Unión, los poderes legislativos de los estados y la sociedad civil. La CNH tiene como antecedentes tres Convenciones Nacionales Fiscales realizadas durante el siglo XX (1925, 1943 y 1947). Sin embargo, a diferencia de sus predecesoras, la CNH tiene un objetivo más amplio en tanto que plantea que los tres órdenes de gobierno analicen el ingreso público, pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración

intergubernamentales, así como los mecanismos que refuercen la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones de gobierno.

Propósito y Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria

Como he comentado anteriormente el propósito de la Convención fue contribuir 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 avanzó en la determinación de 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 revisarán el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

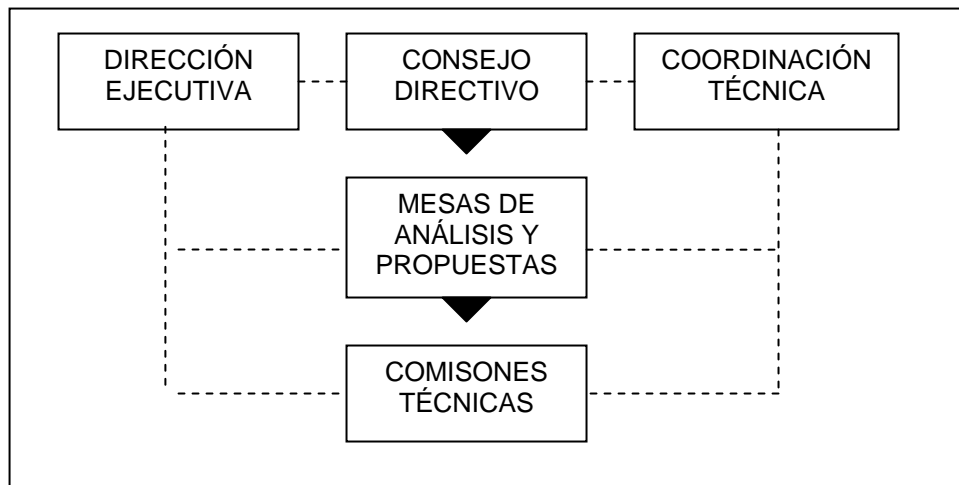
En cuanto a sus objetivos se pueden mencionar los siguientes:

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación de las haciendas públicas federal, estatal y municipal
- Generar, en base en el diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazo

-
- 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
 - 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, y
 - 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

Para el desarrollo de sus trabajos, la Convención Nacional Hacendaria quedo integrada bajo la siguiente estructura:

Diagrama 3.1
Estructura de CNH



El Consejo Directivo: Se constituyó como el órgano decisorio de la Convención y encargado de conducir, el desarrollo de sus actividades, con una visión integral acorde con los objetivos y principios de la Convención. Se integró por:

- El Presidente de la República
- Los Gobernadores de los Estados de: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala
- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
- El Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión

- Los Secretarios Federales de: Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Desarrollo Social y el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República
- El Presidente del Congreso de Puebla, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional del Congreso Local de Chihuahua
- Los presidentes municipales de Durango y Xalapa

La Coordinación Técnica: Se conformó como el órgano colegiado de apoyo del Consejo Directivo, en la coordinación de los aspectos metodológicos y técnicos, auxiliando a las Mesas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales. Se integró por:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su titular
- Todos los secretarios de finanzas de las entidades federativas miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Dirección Ejecutiva: Se integró como el órgano encargado de la supervisión logística, administrativa y de comunicación social durante la Convención. Su titular fue designado por el Consejo Directivo.

Las Mesas de Análisis y Propuestas: Fueron creadas para ser los órganos colegiados responsables de crear las Comisiones Técnicas necesarias; analizar las propuestas preliminares que les presentaron las Comisiones Técnicas; formular las propuestas ejecutivas de acuerdo con los temas determinados en la CNH; y someter las propuestas a consideración y dictamen del Consejo Directivo de la CNH, con el apoyo de la Coordinación Técnica y de las Comisiones Técnicas. Se integraron por:

- Un presidente designado por el Consejo Directivo
- Hasta 6 funcionarios del gobierno federal y 6 de las entidades federativas, éstos designados por la CONAGO (mesas I, II y III, hasta seis de cada uno; mesas IV y V, cuatro de cada uno, mesas VI y VII, cinco de cada uno)
- Tres presidentes municipales
- Un representante del INDETEC

Y como invitados permanentes:

- Tres diputados federales
- Tres senadores de la república, y
- Tres legisladores locales

Las Comisiones Técnicas: Fueron constituidas como órganos técnicos subordinados a las Mesas de Análisis y Propuestas, para que fueran equipos encargados de realizar los estudios necesarios para formular las propuestas preliminares relativas a cada subtema, y las cuales sirvieron de plataforma para la

elaboración de las propuestas ejecutivas que presentaron las Mesas al Consejo Directivo. Se integraron por un Coordinador designado por los miembros de la Mesa y por equipos de trabajos multidisciplinario.

Trabajos Realizados por las Mesas en la Convención Nacional Hacendaria

Los trabajos de la Convención tuvieron como marco de referencia los propósitos, alcances y objetivos señalados en la Convocatoria. Reconociendo su importancia como elementos rectores de los trabajos de la Convención, las distintas mesas y sus comisiones técnicas observaron el desempeño de sus tareas.

Gasto Público

El objetivo general de la mesa de gasto público fue, reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Para atender los propósitos y objetivos en materia de gasto público se creó la Mesa de Análisis y Propuestas I, la cual realizó ocho reuniones plenarias para dar seguimiento a los temas asignados a la competencia de la misma.

Al interior de la Mesa de Gasto Público se conformaron tres Comisiones Técnicas: Principios y Evaluación del Gasto Público; Marco Jurídico Competencial; y Mecanismos y Procesos de Gasto Público, las cuales realizaron 41 reuniones. Adicionalmente se conformó la Comisión Redactora responsable de redactar las propuestas ejecutivas de la Mesa y el Secretariado Técnico, mismo que sesionaron en 6 ocasiones. En total la Mesa, Comisiones y Secretariado Técnico llevaron a cabo 55 reuniones.

La Comisión de Principios y Evaluación del Gasto Público generó los conceptos básicos que sirvieron como marco de referencia para la formulación de las propuestas de distribución competencial. Con base en esta información, la Comisión de Marco Jurídico Competencial formuló las propuestas de redistribución competencial; la Comisión de Mecanismos y Procesos de Gasto utilizó dichos resultados, esto para iniciar el análisis y discusión de los mecanismos de gasto con los cuales se financiaría la nueva distribución competencial planteada por la comisión respectiva.

El producto de estos trabajos la Mesa, concluyó con la formulación de 155 propuestas ejecutivas de gasto, agrupadas en las mesas de salud, educación, desarrollo social, procuración de justicia y seguridad pública, ciencia y tecnología, infraestructura portuaria, infraestructura carretera, desarrollo económico, desarrollo rural y agua. En un proceso de integración, se vincularon los trabajos de principios y evaluación del gasto con el desarrollo de los procesos de gasto,

generando una sola propuesta que plantea los mecanismos y procesos para mejorar la eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público, así como el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas sobre un enfoque de resultados.

Finalmente, en la mesa se atendieron las propuestas de coadyuvantes, de las cuales se realizaron los dictámenes correspondientes, se analizaron en las Comisiones Técnicas, y sus planteamientos están reflejados en las propuestas ejecutivas, en los casos que si procedieron.

Ingresos Públicos

Los objetivos generales de esta mesa fueron, dar solución a la insuficiencia de los ingresos fiscales del país, disminuir la dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y la sobrecarga fiscal de PEMEX, la centralización de la política fiscal, la limitación extra constitucional de las facultades de las entidades federativas, la evasión y elusión de impuestos.

Con la finalidad de estudiar tal problemática, evaluar las posibilidades de la misma y alcanzar con ello los objetivos que en materia de ingresos se plantearon en la Convocatoria, se instalaron e integraron cinco comisiones técnicas:

1. Potestades Tributarias de la Federación, los Estados y los Municipios
2. Impuesto Predial y Derechos sobre Bienes y Servicios Municipales

3. Contribuciones de Seguridad Social
4. Derechos de Hidrocarburos, Régimen Fiscal de PEMEX y Participaciones Petroleras, y
5. Financiamiento y Otros Ingresos

Esta mesa celebró 14 reuniones plenarias, 11 de sus Comisiones Técnicas, una de la Comisión Redactora y 1 Taller, contando con la participación constante de representantes de primer nivel de los ámbitos de gobierno, así como de representantes de los Congresos Federal y Estatales. En total, en esta mesa se llevaron a cabo 28 reuniones de trabajo.

Para atender el propósito de escuchar a la sociedad civil, se realizaron cuatro foros técnicos regionales, en donde se presentaron propuestas de reforma del tema de ingresos por diversos integrantes. Asimismo, se recibieron 176 propuestas elaboradas por participantes, cuyas propuestas fueron resumidas y clasificadas por la Comisión Técnica para su análisis. En base a la selección y valoración, se llevaron a cabo los análisis correspondientes, y se formularon las 18 propuestas ejecutivas que la mesa entregó al Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria para su revisión y análisis.

Deuda Pública

Los objetivos principales que se plantearon en esta mesa fueron; mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a

estados y municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

Atendiendo a los mandatos contenidos en la Convocatoria de la Convención Nacional Hacendaria, esta mesa se fijó como objetivos específicos los siguientes puntos:

- Documentar la estructura legal adecuada y las mejores prácticas en el manejo de la deuda pública
- Definir condiciones óptimas para el acceso de gobiernos estatales y municipales a mercados financieros
- Precisar la situación de los pasivos contingentes y sugerir alternativas para la reforma de la seguridad social en México

Para cumplir con los objetivos anteriores, la mesa llevó a cabo 9 reuniones plenarias, 36 reuniones de Comisiones Técnicas, 3 de Secretariado Técnico y 3 de Comisión Redactora, sumando un total de 51 reuniones, cuyo resultado fue de 14 propuestas ejecutivas que la mesa de Deuda Pública presentó ante el Consejo Directivo de la Convención, una de las cuales contiene un producto final denominado: *Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en Entidades Subnacionales*.

Patrimonio Público

Los objetivos que se plantearon en esta mesa fueron; optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana, identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como de generar criterios técnicos-jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, estatal y municipal.

Tomando como referencia los objetivos establecidos por la Convocatoria de la Convención en materia de patrimonio público, los integrantes de la mesa, se plantearon un programa de trabajo cuyo objetivo específico fue: optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana, mismo que se convirtió en el eje de los trabajos de la mesa.

La mesa celebró 9 reuniones plenarios, de las cuales 5 tuvieron carácter especial en virtud de ser abiertas a la sociedad en general. La mesa se integró por tres Comisiones Técnicas: 1. Régimen Jurídico del Patrimonio Público, 2. Control Administrativo y Registro Contable del Patrimonio Público y 3. Uso, Aprovechamiento y Disposiciones del Patrimonio Público. Igualmente, los integrantes de la mesa, consideraron prioritario enfatizar los trabajos en los temas, zona federal marítimo terrestre, reservas territoriales, exenciones y pago de contribuciones derivadas del patrimonio público y explotación del subsuelo.

Las Comisiones Técnicas sesionaron en 42 ocasiones y una la Comisión Redactora. En total, esta mesa y sus comisiones llevaron a cabo 52 reuniones a lo largo de la Convención, cuyo resultado fue de 17 propuestas ejecutivas, mismas que se pueden agrupar en tres campos:

1. Participación de los gobiernos municipales y de los estados en la administración, uso y aprovechamiento de los bienes nacionales
2. Reformas constitucionales para lograr el objetivo anterior, y
3. Sistemas de registro y control del patrimonio público

Modernización y Simplificación Tributaria

El objetivo general que tuvo esta mesa fue de modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio público, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y sobre todo transparencia.

Atendiendo los objetivos planteados por la Convocatoria de la Convención, la mesa tuvo como sus propósitos, la recopilación, análisis, integración y presentación de propuestas orientadas al fortalecimiento de la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno para hacerla más eficaz y eficiente, a través del mejoramiento de las políticas y procesos administrativos.

En esta mesa se llevaron a cabo 7 reuniones plenarias, 20 de Comisiones Técnicas y 3 de Comisiones Redactoras, sumando en total 30 reuniones. Se recibieron 128 propuestas de los integrantes, lo cual generó un total de 15 propuestas ejecutivas.

Colaboración y Coordinación Intergubernamental

El objetivo general que tuvo esta mesa fue de contribuir nuevos esquemas de colaboración y coordinación intergubernamentales en el marco del renovado federalismo, donde se incluyan los campos de la hacienda pública, para que ayuden a las generación de reuniones positivas en los procesos hacendarios coordinados y a la reducción de costos de transacción para todo el sistema, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar su impacto en la economía y la sociedad.

Cabe mencionar que esta mesa fue instalada e integrada formalmente el día 5 de febrero del 2004 en el marco de los trabajos inaugurales de la Convención y se reunió en 11 ocasiones. En su seno se integraron 6 Comisiones Técnicas que, conjuntamente con la Comisión Redactora y el Secretariado Técnico, celebraron 74 reuniones, sumado con las reuniones de la mesa, hacen un total de 85 reuniones de trabajos.

Al término de los trabajos de la mesa y luego de analizar 142 propuestas recibidas por los integrantes, se acordaron un total de 100 propuestas ejecutivas, las cuales versan sobre 8 grandes apartados temáticos:

1. Sistemas de distribución de participaciones federales
2. Colaboración administrativa en materia fiscal federal
3. Colaboración intergubernamental en materia de gasto público
4. Coordinación intergubernamental en materia de deuda pública
5. Organismos del sistema nacional de coordinación hacendaria
6. Diseño de bases constitucionales del sistema de colaboración y coordinación intergubernamentales
7. De los sistemas de información, evaluación y rendición de cuentas intergubernamentales, y
8. Del mejoramiento del sistema de coordinación hacendaria

Transparencia y Rendición de Cuentas

El objetivo general que tenía esta mesa fue de configurar un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Cabe recordar que desde la Convocatoria a la Convención, se hizo patente la intención de los convocantes de privilegiar, en el seno de los trabajos de la misma, los temas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en el ámbito hacendario. En efecto, los citados temas constituyeron uno de los objetivos

centrales que se plantearon como referente a seguir reconociendo de esta manera la enorme relevancia que tiene estos temas en las sociedades democráticas.

Esta mesa celebró 6 reuniones de carácter plenario. Para el desarrollo de los trabajos, los integrantes de la mesa decidieron la creación de dos Comisiones Técnicas, la de Fiscalización y la de Transparencia y Rendición de Cuentas. Asimismo, se integró una Comisión Redactora y un Secretariado Técnico, que en su conjunto se reunieron en 20 ocasiones, que sumadas a las reuniones plenarias, hacen un total de 26 reuniones de trabajo, cuyo resultado fue de 22 propuestas ejecutivas a lo largo de la Convención.

CAPÍTULO 4

RESULTADOS DE LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Fases del Proceso de la Convención Nacional Hacendaria

La Convención se planteó en un proceso de trabajo concebido en cuatro fases:

Primera Fase: Trabajos Preparatorios

Como punto de partida, se acordó que para orientar los trabajos de la Convención, era necesario contar con documentos que sirvieran de guía a los trabajos técnicos a desarrollar. Así, se decidió la formulación de los trabajos preparatorios en los que se abordaron los temas siguientes:

1. Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención
2. Principios de lineamientos generales de política económica y hacendaria de México
3. Estudios comparativos de las legislaciones y de los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención
4. Diagnóstico general y por tema pertinentes (uno de cada uno de los siete temas de la trabajo de la CNH)
5. Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas

El desarrollo de estos trabajos estuvo a cargo de la Coordinación Técnica de la CNH y en su formulación colaboraron la mayoría de las entidades federativas y el gobierno federal, representado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Segunda Fase: Sesión Plenaria de Inauguración e Instalación de Mesas

La sesión plenaria de inauguración de los trabajos se llevó a cabo durante los días 5 y 6 de febrero de 2004, en la Ex Hacienda de Juriquilla, en el Estado de Querétaro de Arteaga. En esta reunión inaugural se llevó a cabo la sesión de instalación de las 7 mesas de análisis y propuestas, una por cada uno de los temas que habían planteado en la convocatoria: Gasto Público, Ingresos Públicos, Deuda Pública, Patrimonio Público, Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria, Colaboración y Coordinación Intergubernamentales y, Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Tercera Fase: Periodo de Ejecución de Trabajos y Elaboración de Propuestas

En esta fase, el lapso comprendido entre el 9 de febrero al 25 de julio de 2004 (casi 6 meses), se llevaron a cabo las actividades sustantivas de la Convención.

Esta fue la fase más prolongada e intensa de los trabajos, en donde se tuvo una participación muy amplia de todos los actores involucrados.

Cuarta Fase: Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura

En la sesión final de clausura, tuvo como sede el Palacio Nacional, se reunieron el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las entidades federativas y el jefe de gobierno del Distrito Federal, los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión, representantes del Poder Judicial de la Federación, legisladores federales y locales, presidentes municipales, funcionarios hacendarios de los tres ámbitos de gobierno, a efecto de dar formal clausura a los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

A continuación se señala de manera sintetizada, algunas conclusiones de las mesas de trabajo de la Convención.

- ***Gasto Público:*** Se diseñaron estrategias en materia de Salud, Educación, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Ciencia y Tecnología, Infraestructura y Desarrollo Económico para consolidar sus mecanismos de gasto que permitan definir las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno; así como una estrategia para orientar la gestión del gasto público entre los tres órdenes de gobierno, destacando lo siguiente:

Salud

- Promover mecanismos y reglas homogéneas, para el gasto, entre las entidades
- Promover mayor equidad entre las entidades
- La Federación y las entidades financiarán la atención médica, los estados serán los prestadores del servicio, y los municipios podrán participar en dicha prestación
- Establecer mecanismos de compensación entre entidades federativas por la prestación cruzada de servicios entre estas
- Se propone un fondo de Salud que atienda necesidades de la población abierta y combata el rezago, con un mecanismo de distribución que contemple aspectos de la demanda de bienes y servicios de salud

Educación

- Incorporar a los municipios en el mantenimiento de infraestructura básica
- Se propone que el FAEB, el FAETA y los que corresponda por FAM se integren en un Fondo General Educativo
- Que las entidades financien la educación inicial

Desarrollo Social

- Facultar a estados y municipios a complementar los programas federales de combate a la pobreza

- Los municipios podrán participar en programas de infraestructura básica
- Crear un Fondo que considere criterios de marginación, pobreza y desigualdad, compuesto de dos subfondos: el de Infraestructura Social y el de Combate a la pobreza

Desarrollo Económico

- Participación de los tres órdenes de gobierno en materia de inversión
 - Estimular la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa
 - Promover esquemas de mejora regulatoria que permitan eficiencias en el ejercicio del gasto
- **Ingresos:** Se propusieron estrategias y acciones para solucionar la insuficiencia de los ingresos fiscales del país, dependencia excesiva de los ingresos petroleros, centralización de la política fiscal, limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades, evasión y elusión, destacando lo siguiente:

Potestades Tributarias

- Otorgar a las entidades la potestad de gravar con un impuesto local a las ventas con una tasa de 3%, de la cual 2 puntos se destinarían a la entidad y uno a los municipios; reduciendo la tasa general del IVA de 15 a 12% y en la frontera de 10 a 7%. De la recaudación obtenida

el 80% se autoliquidará por cada entidad, y el 20% se distribuirá a las entidades integrando fondos de desarrollo social

- Establecer un impuesto estatal, para las personas físicas que obtengan ingresos por salarios, honorarios, arrendamiento o enajenación de inmuebles, y por actividades empresariales. Con tasa de entre 2 y 5%
- Derechos ecológicos estatales
- Loterías estatales

Eficientar la Recaudación Nacional

- Invitar a las entidades federativas a participar en un programa para mejorar la recaudación de ISR e IVA de personas físicas. Este sería optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento y el excedente alcanzado sobre las metas predeterminadas se distribuiría entre la entidad y la federación en una proporción de 50-50

Fortalecer las Finanzas Municipales

- Adoptar medidas para el fortalecimiento de las finanzas de los municipios: a) modernización del catastro, del registro público, y de los sistemas de recaudación municipal, con apoyo de una instancia federal, b) opción de depósito directo de participaciones a municipios que así lo soliciten, c) eliminación de las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del Artículo 115

Constitucional, d) que los ayuntamientos cuenten con las facultades de aprobar, sus tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales

- Lograr plena certeza jurídica y constitucional para que las autoridades municipales puedan cobrar efectivamente el Derecho de Alumbrado Público

PEMEX

- Adoptar un nuevo régimen fiscal para PEMEX que le brinde autonomía y flexibilidad financiera fomentando la inversión mediante tres derechos:
 - a) Derecho sobre la extracción de hidrocarburos gravando su extracción
 - b) Derecho ordinario sobre hidrocarburos gravando la diferencia entre el valor anual del petróleo y del gas natural extraído y las deducciones permitidas con una tasa de 69%
 - c) Derecho sobre hidrocarburos para un fondo de estabilización
- Que forme parte de la RFP el 62% de la recaudación que se obtenga del derecho sobre extracción de hidrocarburos y del derecho ordinario sobre hidrocarburos

Para asegurar que al menos mantengan los ingresos petroleros de la RFP, PEMEX garantizará un crecimiento mínimo por año de 2005 s 2008 en su producción de hidrocarburos. Que el precio de referencia del crudo utilizado para

fijar la tasa del derecho sobre extracción de hidrocarburos sobre crudo existente, los ingresos participables se mantengan en términos reales respecto a 2005.

Adicionalmente la SHCP, PEMEX y las entidades federativas analizarán de manera conjunta las implicaciones del nuevo régimen sobre los ingresos excedentes, definiendo sus mecanismos de distribución a las entidades federativas, la aplicación del IEPS a combustibles, el impacto en las regiones productoras y los procedimientos para verificar la adecuada aplicación del esquema fiscal.

Impulsar la Simplificación Tributaria

- Simplificar el ISR de personas físicas, reestructurando la tarifa y homologando su base con la de seguridad social, ampliando la base gravable eliminando exenciones que constituyen ingresos recurrentes o monetizables
- Prever que la franja fronteriza los REPECOS tengan un régimen diferente que les permita vender mercancías de importación
- **Deuda Pública:** Se propusieron estrategias y acciones para mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes disponibles a estados y municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos, de las que destaca lo siguiente:
 - Impulsar la recaudación presupuestal y responsabilidad fiscal

-
- Diversificar la oferta financiera y facilitarla para estados y municipios
 - Armonizar los principios contables en el orden estatal y municipal
 - Integrar un sistema nacional de pensiones
-
- **Patrimonio Público:** Se planteo el objetivo de optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnicos jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial, destacando:
 - Eficientar la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación del patrimonio público
 - Establecer medidas de control contable del patrimonio público
 - Mejorar el régimen jurídico del patrimonio público
-
- **Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria:** Se propuso modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio público, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia, destacando lo siguiente:
 - Modernizar y eficientar los sistemas de recaudación
 - Modernizar el ejercicio de gasto público y los procesos presupuestarios
 - Promover la profesionalización, capacitación y servicio civil de carrera

-
- Aplicar modelos e instrumentos de modernización y simplificación orientados a la atención ciudadana en el ámbito hacendario de los tres órdenes de gobierno

 - **Colaboración y Coordinación Intergubernamentales:** Se propuso construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios, de lo que destacaron las siguientes propuestas:
 - Redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participaciones
 - Rediseñar el sistema de colaboración administrativa a fin de lograr una mayor y más amplia participación por parte de los gobiernos locales
 - Rediseñar y fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público, redefiniendo su estructura actual para transformarlo en un sistema nacional de la hacienda pública
 - Procurar el equilibrio entre los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto público de los tres órdenes de gobierno y otorgar certeza jurídica respecto de los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental

- **Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas:** Se realizaron propuestas para configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, acordándose cinco puntos a seguir con diversas acciones para alcanzar los objetivos planteados:
 - Impulsar la homologación y armonización de la información hacendaria, así como también de los respectivos marcos jurídicos
 - Fortalecer los sistemas de información hacendaria de los tres órdenes de gobierno
 - Fortalecer a los órganos de fiscalización y control interno de los tres órdenes de gobierno y dar certeza jurídica en materia de fiscalización y control
 - Impulsar una mayor participación ciudadana en los procesos de revisión, fiscalización y control desarrollados por los entes gubernamentales de los tres órdenes de gobierno
 - Dar certidumbre a la ciudadanía respecto de las acciones gubernamentales, eliminando diferencias en la orientación de las actividades del servicio público

Para darle seguimiento a las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria es necesario:

- Establecer un sistema nacional de haciendas públicas para lograr el fortalecimiento de la gestión pública de los tres órdenes de gobierno, y con ello, reforzar el federalismo mexicano

-
- Promover una reforma hacendaria a partir de un cambio general del sistema impositivo nacional y de una profunda reforma al gasto público para propiciar una mejor orientación de su destino
 - Construir una nueva Coordinación Hacendaria con redistribución de Potestades Tributarias y una mejor Descentralización de responsabilidades de gasto
 - Impulsar la descentralización de la política fiscal a los estados y municipios, en forma gradual, para que mediante recursos fiscales propios adquieran mayor autonomía y puedan contribuir a la realización de la obra pública regional
 - Reconocer y apoyar las potencialidades de los estados para que contribuyan de mejor manera al crecimiento y al desarrollo del país, y tengan mejores condiciones de competitividad nacional e internacional
 - Fortalecer a los municipios mediante la ampliación de sus potestades fiscales y de gasto público, procurando el establecimiento de nuevas vías de coordinación con los gobiernos estatales y fomentando su participación en las políticas públicas
 - Descentralizar la inversión pública federal para que la mayor parte de las obras públicas sean ejecutadas por los gobiernos de los estados, con la asistencia técnica y normatividad de las dependencias federales
 - Dar prioridad en el gasto público adicional que se genere por la reforma fiscal a los rubros de educación, salud, seguridad pública e infraestructura productiva como sustentos del crecimiento económico y social

- Avanzar en el reconocimiento y revaloración del patrimonio público, especialmente en estados y municipios, con la finalidad de su preservación, uso y aprovechamiento tanto físico como financiero
- Fortalecer los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno con la finalidad de dar transparencia al ejercicio del poder público y, de esa manera, mejorar la percepción social sobre el uso del gasto

Diagnóstico de la Convención Nacional Hacendaria

Se determinó la marcada insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal, como en las entidades federativas y los municipios, aunado a la necesidad de fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta concentración de los instrumentos que conforman la política hacendaria. Ambos aspectos obedecieron a dinámicas históricas que se convirtieron en debilidades que incidieron en la población, pues han disminuido la capacidad de respuesta de los gobiernos y neutralizado los esfuerzos regionales de desarrollo.

De igual manera, el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan para su gasto anual, en más del 90% de los

recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos; uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos y dos, de que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos años, pero aún son insuficientes para cumplir los mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agrava al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben

gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, subutiliza la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Por otra parte los sistemas de pensiones del país están en una situación de riesgo latente, pues su elevado déficit actuarial, en conjunto, ha alcanzado cifras equiparables al total del Producto Interno Bruto, lo que presionará las finanzas nacionales de manera creciente y limitará, en caso de no responder de manera efectiva, la capacidad del Estado de atender su mandato fundamental en la protección social y la promoción económica. En relación a la deuda pública, se concluye que este elemento no representa un riesgo que pudiera afectar la estabilidad económica del país; sin embargo, se reconoce la necesidad de mejorar los mecanismos de registro e información.

En materia de patrimonio público, prevalecen múltiples factores que impiden optimizar su uso, preservación, administración, aprovechamiento y disposición para bien de la sociedad en general, con una visión participativa y federalista.

A pesar de los esfuerzos para hacer más eficiente y eficaz la administración hacendaria, aún es necesario avanzar en procesos de modernización y simplificación que eliminen las deficiencias y distorsiones del sistema hacendario.

El actual esquema de colaboración y coordinación hacendaria intergubernamental entre la federación, las entidades federativas y los municipios, muestra deficiencias tanto en el rubro del gasto público como del ingreso. En el primer caso, debido a que la descentralización no está concluida, ni tampoco están atendidos algunos de los problemas generados en su instrumentación; mientras que en el ingreso, falta impulsar programas de mayor combate a la evasión y elusión fiscales. En este sentido, es imperativo evolucionar hacia un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, para hacer más ágil, eficiente, eficaz y transparente el proceso hacendario.

Finalmente, se reconoce que en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, los mecanismos utilizados e implementados a la fecha son insuficientes y requieren de mayor fortalecimiento en sus procesos, estructuras y financiamiento para garantizar su desempeño y el cumplimiento de sus objetivos.

El cúmulo de las propuestas presentadas en las siete mesas de trabajo y la calidad de los trabajos en que éstas estuvieron apoyadas, hizo patente que en los distintos sectores de la sociedad mexicana existe preocupación por la problemática de las finanzas públicas del país, pero sobre todo, por su repercusión manifiesta en la disminuida capacidad de respuesta de la autoridad frente a las crecientes demandas básicas de la población.

Cabe destacar que las propuestas se orientaron entre otros aspectos, a mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; a elevar la recaudación y la

autonomía en esta materia; a perfeccionar los mecanismos de deuda pública y de control del patrimonio; a fortalecer la colaboración y coordinación intergubernamentales; a modernizar y simplificar la administración hacendaria; y a transparentar la fiscalización y la rendición de cuentas a la sociedad, atendiendo con ello el mandato de la Convocatoria en cuanto a sus objetivos, propósitos y alcances.

Logros de la Convención Nacional Hacendaria

Después de casi 200 días de trabajos el 17 de agosto de 2004, la Convención Nacional Hacendaria llegó a su fin, lo que concluyó fue el proceso de revisión y redefinición del esquema de relaciones hacendarias entre los tres órdenes de gobierno.

Cabe señalar que con la participación de la sociedad, del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios, se estableció un diálogo, no exento de tensiones y diferencias, que culminó con la suscripción de 323 puntos de acuerdos, cuatro asuntos sin acuerdos y dos temas pendientes.

Estos datos son relevantes puesto que la elaboración de las conclusiones y recomendaciones sólo era posible si existía el consenso de los participantes. Así, un primer dato es la capacidad de los participantes para lograr acuerdos por consenso en asuntos tan delicados como lo es la hacienda pública.

Un tema que atrajo la atención de los medios de comunicación y que muchos consideraban el parámetro para hablar del éxito o fracaso de la Convención Nacional Hacendaria, era la discusión de la mesa de ingresos. Sin ruidos, las conclusiones en asuntos de ingresos fueron positivas, en la medida de que municipios y entidades federativas podrán mejorar sus capacidades de recaudación y de colaboración con el gobierno federal en materia de impuestos federales. De este modo, los gobiernos locales se asumieron dispuestos al cobro de algunos impuestos al ingreso de las personas físicas, así como a colaborar en las tareas de administración y fiscalización del Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado.

Conclusiones

La hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades. En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aún presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos e inconsistencias, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiraciones y demandas de su población.

Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para

impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desempleo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá de estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Es necesario impulsar un papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

Es indispensable fortalecer a los municipios, reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación de políticas, programas y acciones públicas.

La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los municipios requieren de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera, debe de ser gradual con visión de mediano y largo plazo, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria

nacional, la satisfacción de las demandas de la población y la capacidad contributiva de la economía.

Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe de iniciar por la descentralización de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y poder recuperar mayor autonomía financiera.

Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.

La colaboración y coordinación intergubernamentales, requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y, que en su caso, sus bases se fundamente en la norma constitucional.

Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.

La construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad y participación ciudadana, que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público, al desarrollo de un modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.

APÉNDICE

INDETEC

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según lo determina el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, instituida para ese efecto en 1980; y cuyas funciones son la realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y en los grupos de trabajo emanados por el propio Sistema Nacional.

El INDETEC, se ha integrado de manera interdisciplinaria con profesionales especialistas en las áreas de: Derecho, Contaduría, Economía, Administración Pública e Informática, así como de todas aquellas que de alguna manera, coadyuvan la labor de análisis e interpretación de los fenómenos relacionados con la materia fiscal y hacendaria.

Cabe señalar que el INDETEC remonta sus orígenes desde 1973, cuando en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se llevó a cabo la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal, en

donde se acordó su creación como un organismo de todas las partes integrantes de la Coordinación Fiscal Intergubernamental, y con el carácter de Asociación Civil, cuya sede se encuentra ubicada en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Fines y funciones del INDETEC

Al incluirse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el INDETEC en la Ley de Coordinación Fiscal, se establece el carácter paritario del Instituto, las funciones que debe desarrollar en materia de estudio, investigación y capacitación sobre los diversos aspectos de las Haciendas Públicas y sus relaciones intergubernamentales; el Sistema de Coordinación creado, la promoción del Desarrollo Técnico de la Hacienda, su responsabilidad como Consultor Técnico y Capacitador de Técnicos y Funcionarios de la Hacienda, así como su carácter de Secretario Técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que fundamentan las atribuciones del INDETEC, así como las disposiciones que fijan las responsabilidades que debe cumplir el Instituto dentro del SNCF, al igual que su carácter como Organismo Público de éste Sistema, los órganos de su gobierno, su financiamiento y otros aspectos generales del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En Hernández Chávez, Alicia, ¿Hacia un Nuevo Federalismo? México, Editorial, Fondo de Cultura Económica. 1996.

Alink Matthijs y Van Comer Víctor. Manual para las Administraciones Tributarias Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias. Centro Interamericano de Administradores Tributarias CIAT, Julio 2000.

Aregional. Serie Federalismo Fiscal, La Fiscalización en México, Análisis de las regulaciones federales y estatales. Octubre 2003.

Arellano Cadena, Rogelio. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal México: Editorial, Fondo de Cultura Económica. 1996.

Bahl, Roy. Las Transferencias Intergubernamentales en los Países en Desarrollo y Transición: Principios y Prácticas. Universidad de George, E.U.A. 1999. IESA. Banco Mundial. 1999.

Break, George F. La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, Revista, trimestre fiscal, número 53, enero-marzo de 1996.

Beteta, Ramón. Tres años de política hacendaria 1947-1949, Perspectiva y acción. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México. 1951.

Cabrero, Enrique. La nueva gestión municipal en México. Editorial. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México. 1995.

Calzada Falcón, Fernando. "Federalismo y Finanzas Públicas 2001 – 2004". Ante la Convención Nacional Hacendaria. Editorial. Chontalpan. Tabasco 2004.

Calzada Falcón, Fernando. "Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX, Dilemas de una reforma necesaria". Editorial. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Tabasco 2006.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria. Palacio Nacional. Presidencia de la República. 2003.

Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Presidencia de la República. Palacio Nacional, agosto de 2004.

Díaz Cayeros, Alberto. Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México. Editorial, Miguel Ángel Porrúa. 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 2005.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas, Editorial Porrúa, México 1963.

Gómez Benítez, Armando de Jesús. Planeación Operativa, Control de Gestión y Evaluación del Desempeño en la Hacienda Pública Estatal. Guía Básica para Curso Taller. INDETEC. 2004.

Gutiérrez Lara, Aníbal. “*La Conferencia Nacional de Gobernadores y la Convención Nacional Hacendaria*”, en Economía Informa Número 323, Facultad de Economía UNAM, Febrero de 2004.

Hoyo D Addona, Roberto. Evolución de la Coordinación Fiscal en 1986, federalismo hacendario, México 1987.

Indetec, Revista, Trimestre Fiscal números 13, 26, 46, 47, 48, 65, 54, 66, México.

Indetec, “Federalismo Fiscal, Conceptos Principios y Teoría”, Lic. Ricardo Rocha Mendoza, 1996.

Indetec, Revista Bimestral: "Federalismo Hacendario", número 135, agosto, de 2003, artículo: "Los Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas", autor Núñez Barba Enrique.

Ley de Coordinación Fiscal.

Leyes de Deuda Pública de los Estados y Municipios.

Manual de Transparencia Fiscal, Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

Martínez Almazán, Raúl. 1980. "Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México." México: INAP.

Melguizo Sánchez, Ángel; Federalismo Fiscal: Una "Guía de Lectura" para un programa de Investigación Actual, "Capítulo V, Distribución de Impuestos en una Hacienda Federal". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989.

Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal, Indetec, 1994.

Orrantia Arellano, Fernando. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal. Editorial Porrúa. 1998.

Ortiz Ruiz Miguel, La Mecánica de la Distribución de Participaciones de Ingresos Federales a los Estados y Municipios (Un ejemplo Numérico). 1996. Indetec.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México: Diario Oficial de la Federación. <http://www.cedemun.gob.mx/nuevofed.doc>.

Presidencia de la República. Convención Nacional Hacendaria. 2004

Retchkinman K, Benjamín. Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México 1987.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes presidenciales, varios años.

Serna de la Garza, José María. Las Convenciones Fiscales y el Federalismo Fiscal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Tello Macías, Carlos. “*Convención Nacional Hacendaria*”, en Economía Informa Número 323, Facultad de Economía, UNAM, Febrero de 2004.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A. 1961.

Páginas Electrónicas

www.aregional.com

www.camaradediputados.gob.mx

www.conago.gob.mx

www.cnh.gob.mx

www.indetec.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.shcp.gob.mx