



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**LA REFORMA HACENDARIA EN
MÉXICO: DE LA REFORMA
DESEABLE A LA REFOMA
POSIBLE**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

LILIBETH HERNÁNDEZ ORTIZ

ASESOR: LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. NOVIEMBRE DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

Este trabajo está dedicado a misabuelitos Gloria Adela y Francisco Ortiz, por el gran sacrificio que esto significó, por sus sabios consejos y palabras de motivación.

A mi mamá Victoria Maribel a quien le agradezco todo su amor. Gracias mamá.

A mi papá Isidro Espinosa que fue quien sembró en mí desde muy pequeña la importancia de terminar una carrera universitaria.

Al profesor Rubén Antonio Miguel por haber aceptado dirigir este trabajo y asesorarme con su experiencia, así mismo al profesor Javier Cabrera Adame y a Diana López. Gracias al apoyo que me brindaron.

A una personita especial y ante todo mi amigo, Emanuel Bonilla, por estar a mi lado en momentos tan importantes, y por sus palabras de aliento para no rendirme.

A mis amigas del María del Carmen, Celeste y Grecia, quienes siempre estaban a mi lado apoyándome, las más lindas personas con las que sé que siempre podré contar.

Este trabajo se elaboró dentro de las líneas de investigación del proyecto "Reformas estructurales y crecimiento económico en México", clave IN305713, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, PAPIIT, de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. Finalmente, quiero manifestar mi agradecimiento por el apoyo recibido.

ÍNDICE

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo 1	
Antecedentes de la política hacendaria en México	7
La primera Convención Nacional Fiscal.....	9
La segunda Convención Nacional Fiscal	17
La tercera Convención Nacional Fiscal.....	23
Capítulo 2	
Las reformas estructurales y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	35
Sistema de Coordinación Fiscal.....	36
Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM)	37
Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.....	41
Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.....	42
Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.....	44
Ley de Coordinación Fiscal	45
Estructura general de la Ley de Coordinación Fiscal.....	49
La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	51
El Sistema de Participaciones	53
Fondo General de Participaciones (FGP).....	56
Estructura del Fondo General de Participaciones.....	56
Fondo de Fomento Municipal (FFM).....	56

Capítulo 3	
La Reforma deseable y posible en el siglo XXI.	60
Principios, coincidencias y convergencias hacia una política hacendaria de Estado.....	62
Principios de la Política Hacendaria de Estado	63
La Reforma Hacendaria del 2007	90
La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen.	91
Propuestas de Reforma Hacendaria del Partido Revolucionario Institucional	99
Reforma Hacendaria del PRD una propuesta fiscal progresista	102
La Reforma Hacendaria de Enrique Peña Nieto.....	104
CONCLUSIONES	111
Bibliografía	115

INTRODUCCIÓN

Con las crisis económicas de los años ochenta, se instaura en México un modelo de crecimiento económico cuyo eje central radica en la reducción de la participación del Estado en la economía y da al sector privado un papel protagónico en el crecimiento económico. Las libres fuerzas del mercado se posicionan como el instrumento o medio capaz de garantizar la distribución óptima de los recursos y las políticas sociales emergen como la estrategia para asegurar los niveles mínimos de bienestar de la población.

En este periodo la economía registra un crecimiento lento, apenas alrededor del 2% real de crecimiento promedio anual. Dicho indicador confirma la incapacidad de garantizar empleo a millones de jóvenes que anualmente se incorporan a una edad productiva. Asimismo, la ganancia o riqueza nacional se concentra cada vez más en pocas manos. Los pocos tienen mucho y los muchos tienen poco.

Por su parte, la situación social en México no mejora. Persisten fuertes y graves rezagos en materia alimentaria y de acceso a los derechos fundamentales de los individuos como la educación y la salud.

Las propuestas coyunturales a las crisis económicas de las décadas se han concentrado en incrementar la carga impositiva de los contribuyentes cautivos. Lo cual ocasiona fuertes impactos en los sectores medios de la población mexicana. En el mejor de los casos se han realizado intentos por aumentar la recaudación de los sectores de grandes ganancias. Se han impuesto gravámenes a los artículos suntuarios que sólo sectores sociales privilegiados consumen.

Ante la insuficiencia de oportunidades de empleo en la economía formal, las autoridades han visto en la informalidad una fuente de recursos susceptibles de ser gravados. Ante ello, en el pasado reciente se instituyó un impuesto a los depósitos en efectivo, como opción coyuntural de financiamiento a las arcas del gobierno.

Junto con los incrementos en las tasas impositivas se ha dado un aumento paulatino de los tratos preferenciales a sectores denominados estratégicos o de prioridad económica. El presupuesto de gastos fiscales representa el instrumento dentro de las políticas públicas para apoyar de manera indirecta a sectores económicos.

En este contexto, en los últimos años ha emergido con gran fuerza la idea de realizar una reforma hacendaria profunda en México. Reforma que rebase el planteamiento ortodoxo de una revisión de las fuentes de financiamiento del

gobierno y se retomen las prioridades que enfatizen un crecimiento económico sustentable y el bienestar social universal de la población. Una reforma integral que actué en todas las áreas de una manera simultánea.

Corresponde al Estado el desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable; sin embargo, es notorio que el trabajo del Estado es insuficiente respecto a las responsabilidades que le corresponde atender. Las actividades son demasiadas para el poco presupuesto que se les destina, quedando así muchos rezagos.

Tenemos que la recaudación ha sido un trabajo difícil en México, han habido diversos intentos para llevar a cabo reformas fiscales y no se ha tenido el éxito deseado, volviendo así al mismo punto, por un lado recaudar poco y por el otro teniendo la demanda de mayores ingresos. Como sabemos no hay política pública sin recursos, y actualmente el gasto del gobierno es insuficiente para los retos que enfrenta.

Desafortunadamente debido a que México no ha logrado establecer los mecanismos correctos para el gran problema de recaudación que tiene, este tema seguirá siendo uno de los más debatidos en la historia de su economía; al respecto, se deben analizar todas las vertientes, como la base gravable con la que cuenta, misma que no incrementa; no basta con el aumento de los impuestos,

también es indispensable engrosar la base gravable, por ejemplo incorporando a las actividades informales a la formalidad.

Lo anterior, confirma que la discusión de la reforma hacendaria no es un tema nuevo en la agenda nacional. Sin embargo, se retoma con mayor fuerza en los últimos dos sexenios y en la presente administración federal.

Con Vicente Fox en la presidencia de la República se propuso realizar un cambio en las fuentes de financiamiento de la hacienda pública, sin éxito. En el sexenio de Felipe Calderón al frente del ejecutivo federal se realiza un primer intento por trastocar de fondo la hacienda pública. “La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen” se ubica como el primer ejercicio formal por realizar una revisión de los ingresos y gastos de manera conjunta. En 2013, ya con Enrique Peña Nieto al frente de la presidencia de la República, se retoma la discusión y se realizan cambios parciales en materia de ingreso y gasto público.

En este contexto, una frase ha sido celebre “las reformas aprobadas en materia hacendaria han sido las posibles más no las deseables”. Ello hace referencia a cambios parciales o de poco impacto en la estructura de la hacienda pública. Puesto que lo deseable sería haber realizado cambios de fondo de manera integral en materia de ingreso, gasto, deuda y patrimonio público. Temas que dan sustento a la realización de este trabajo, en el cual se busca sintetizar los

principales elementos de la discusión nacional que se ha dado y busca centrar su atención en los cambios más significativos dentro de las políticas públicas.

En el primer capítulo se incluyen la revisión histórica de la discusión en materia hacendaria. Se analizan las Convenciones Nacionales Fiscales llevadas a cabo en 1925, 1933 y 1947, que tenían como finalidad modificar la estructura del sistema de coordinación impositivo entre los tres órdenes de gobierno para así aprovechar al máximo las fuentes de financiamiento. Por su parte, se destaca la complejidad para avanzar en la simplificación de impuestos, evitar múltiples pagos de los contribuyentes por una misma actividad y delimitar los mecanismos para financiar los presupuestos de los tres órdenes de gobierno. Se presentan los antecedentes de cada una de ellas y las conclusiones a las que arriban.

En el segundo capítulo se analiza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde su origen, los antecedentes que nos dan una explicación de cómo se llegó a la formulación de la Ley de Coordinación Fiscal, así como sus convenios entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para lograr la instrumentación de las disposiciones sobre el nuevo régimen de distribución de las participaciones (Sistema de Participaciones). Se aborda la creación de los Fondos de Participaciones, las condiciones que debían de cumplir para la nueva modalidad, la nueva relación administrativa ahora entre los órganos hacendarios de los Estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente en el tercer capítulo se presentan las propuestas llevadas al Congreso en materia hacendaria en los últimos tres sexenios. Se realiza un análisis de las propuestas planteadas en el documento Principios, Coincidencias y Convergencias. Hacia una Política Hacendaria de Estado, realizada por un grupo de investigadores universitarios a principio de la década pasada y a partir de dicha propuesta se analizan las iniciativas que fueron presentadas en los gobierno en turno en materia de Federalismo Hacendario, Gasto Público, Ingresos Públicos y Deuda Pública.

Por último, se presentan algunas conclusiones generales a la investigación y se señalan algunos elementos de la discusión que pudiera darse en los próximos años en la materia.

CAPITULO 1. ANTECEDENTES DE LA POLITICA HACENDARIA EN MÉXICO

Las Convenciones Nacionales Fiscales Hacendarias

De acuerdo a lo señalado por la Constitución en su artículo 40, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental¹. Esto desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, que se ratifica y amplía en la Constitución del 4 de octubre del mismo año, el cual establece la democracia representativa, y está definida en la Constitución de la República².

Una Política Hacendaria³ de Estado debe buscar el diseño de una visión de largo plazo congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos; es decir, que trascienda la temporalidad de las políticas sexenales de gobierno, y hoy en día los actores de la vida política nacional coinciden en esta necesidad de

¹http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf.

²La Constitución del 4 de octubre de 1824 define en su artículo 3° fracción II, inciso a una estructura jurídica y un régimen político, además como una base fundamental de un sistema de vida que busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

³ En los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1824 se establecen los principios de la política de desarrollo nacional y del Sistema de Planeación Democrática, los que definen los objetivos y el marco general de la política económica y, como parte de ésta, de la política hacendaria.

Reforma de Estado, teniendo como referencia y sustento jurídico el orden constitucional y planteando objetivos de mayor amplitud que competen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos y no solo a objetivos temporales de política económica. Siendo esta la manera en que las finanzas públicas se han vuelto parte importante de la Política Económica y del ejercicio del gobierno⁴.

Cómo poder definir lo que es la Política Económica, de acuerdo con Gutiérrez (2013), la Política Económica es el conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado para regular, influir, conducir y promover la actividad económica, fomentando la interacción de los distintos agentes y grupos económicos y sociales en los procesos de generación de riqueza económica y su respectiva distribución.

Es de esta manera que se expresan los distintos intereses, un análisis realizado integralmente en los tres ámbitos de gobierno: federación, estados y municipios, siempre teniendo como fundamento la Constitución, la cual reconoce su existencia, donde cada uno de estos entes tienen facultades impositivas y así mismo sus políticas de gasto público; aunque se pretendió establecer éstas en la Constitución, hasta la fecha esto es tema de grandes debates y esto también ha ocasionado en nuestro país en los últimos años uno de los mayores obstáculos

⁴Las finanzas públicas inciden en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y además determinan la capacidad de todo gobierno para impulsar políticas públicas, es decir, que si hay escasez de recursos o si estos no son suficientes la capacidad del gobierno no será la adecuada.

que se opone al crecimiento y estabilidad económica, este régimen fiscal, y con base a esto es que se llevan a cabo las diversas Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria, en las que están presentes todos los estados, para mejorar este sistema y hacerlo congruente con la realidad.

Es así pues que el motivo para la celebración de dichas convenciones se debió a la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario y la existencia de leyes contradictorias que caracterizaban al país.

La Primera Convención Nacional Fiscal y Hacendaria

La Primera Convención Nacional Hacendaria que se realiza se concibe como un proceso de participación responsable, metódica para el análisis de la problemática, el diseño, la formulación y la elección de alternativas e iniciativas legislativas que pudieran dar solución sobre las transformaciones de tipo hacendario que el Estado mexicano necesitaba para retomar el camino del progreso y la competitividad.

El 22 de julio de 1925, el General Plutarco Elías Calles, presidente de la República, junto con Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda y Crédito Público, convocaron a los Gobernadores de los estados a la I Convención Nacional Fiscal que se celebraría del 10 al 20 de agosto.

Como propósito se tenía el de ayudar 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.

Se tiene entonces que el objetivo general fue: generar la asignación de fuentes de recursos entre los tres ámbitos de gobierno y corregir la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales.

Los objetivos particulares fueron los siguientes:

- a. Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos;
- b. Determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República;
- c. Crear un órgano permanente que se ocupe de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que deben adoptarse en materia fiscal en la República, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuesto que se estableciera.⁵

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

⁵ <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>.

En la comisión de concurrencia se aprobaron los siguientes acuerdos:

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

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

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

-
-
- En los impuestos que grava el comercio y la industria. Unificar por medio de un impuesto sobre la cifra de los negocios -que habría de substituir a los de compra-venta, de patente, de capitales- erigidos sobre la base de un mejor acuerdo entre los Estados, para evitar las guerras económicas y de tarifas.
 - El impuesto sobre sucesiones y donaciones. Llegar a un Impuesto Federal sobre bases definidas, de modo que se grave cada porción hereditaria y no el capital líquido y que se establezcan cuotas inversamente proporcionales a los grados de parentesco: éstas siendo más bajas para los menores, las mujeres y los ancianos, puesto que el impuesto debe ser proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes.

La Comisión propuso un plan de arbitrios para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los estados, las bases que sustentan esto son:

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

Pertenecerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse

estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en gastos del Estado y los municipales en las atenciones de la ciudad”.⁶

Con base a esto la comisión de arbitrio aprobó lo siguiente:

Impuesto a la propiedad territorial

- La urgente necesidad de la unificación y organización técnica del impuesto territorial.
- Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.
- Se efectuó para efectos de valorización sobre “unidades tipo” en las calidades urbano, riego, temporal, agostadero, cerril, etc.
- Toda exención de impuesto territorial se consideró antieconómica, y por lo tanto debería proibirse.
- Se propuso la catastración⁷ provisional en todos los estados de la República, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refirieran todos los predios a las “unidades tipo” ya valorizadas.

⁶ <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>.

⁷El catastro tiene la finalidad de coadyuvar a la publicidad y garantizar los derechos reales, a una justa y equitativa contribución de las cargas fiscales, y sirve de base indispensable para la planificación del ordenamiento territorial y la obra pública. Ello supone una metodología para instrumentarlo, una larga y compleja tarea para ejecutarlo, una organización administrativa para conservarlo, y un aporte constante de información para mantenerlo actualizado.

-
-
- Se suprimió la contribución de traslación de dominio que dificultó el acceso a la tierra a quien deseaba cultivarla.
 - Se reglamentó el impuesto progresivo sobre herencias territoriales como medio para evitar que los herederos se beneficiaran totalmente con bienes que daban origen a desigualdades.

Impuesto sobre el comercio y la industria

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

Impuestos especiales

- Se recomendó desaparecer los impuestos especiales.
- Sólo se recomendó este impuesto cuando fuera abundante la producción o por su alto valor, y para artículos de consumo perjudicial.
- Se propuso un gravamen uniforme para productos con impuestos especiales.

-
-
- Cuando un estado pretendía gravar un producto regional, se recomendó ponerse de acuerdo con otros estados que gravaban el mismo producto.

Impuesto sobre el capital

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

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales

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

El conjunto de reformas constitucionales propuestas en esta Convención se relacionaron con los artículos 117, Fr. III; 118 y 131, y adiciones al 74, y fue en diciembre de 1926, cuando el Presidente Calles envió las iniciativas para reformar estos artículos; sin embargo el Congreso de la Unión no los reformó, lo que trajo como consecuencia que el Ejecutivo Federal expidiera leyes para eficientizar el sistema de coordinación fiscal del país:

-
-
- Se da a los Estados una participación en el producto de los impuestos federales para lograr una armonía en la tributación que procure aliviar a los causantes.

Las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

- Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los estados;
- Los estados deben tener poder tributario exclusivos sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo los estados deben de participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;
- Los impuestos sobre las herencias y sobre las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe de participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- Se debe tratar 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 participar en sus productos;
- Debe agregarse una nueva cedula 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.

En la Primer Convención Nacional Fiscal se determinó cuáles impuestos correspondían a la Federación y cuáles a los estados.

La Segunda Convención Nacional Hacendaria

Puesto que la Cámara de Diputados no discutió la iniciativa de reforma constitucional derivada de la Primer Convención Nacional Fiscal, y además de la crisis mundial de 1932, el gobierno federal se propuso convocar a la que sería la Segunda Convención Nacional Fiscal.

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

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

Los objetivos particulares consistieron en:

- a) Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.
- b) Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.
- c) Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- d) Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.⁸

Los gobiernos de los estados trataron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 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: sobre hilados y tejidos, gasolina, energía eléctrica; así como concurrencia fiscal y reformas constitucionales.

⁸ <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>.

Las conclusiones más relevantes de las comisiones de concurrencia y arbitrio fueron:

Comisión de concurrencia y reformas constitucionales

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

Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una “ley tipo” de catastro parcelario; estudiar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse a costear los trabajos del catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre estados colindantes y entre todos los estados y la federación.
- Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.

-
-
- Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra.
 - Se utilizarían los datos de los catastros parcelario y rentístico para proyectar cuotas uniformes.
 - Se gravó la tierra desnuda de mejoras.
 - Se suprimieron las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.
 - Los municipios no podrían cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del Estado.
 - Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía 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, que ha de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- Para alcanzar lo anterior, la Comisión Permanente de la Convención debía efectuar estudios y realizar las investigaciones indispensables para la determinación de las cuotas del impuesto y de las bases de la legislación

general, debiendo trabajar en conjunto la SHCP y los gobiernos de los estados.

- Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularon y las que presentó la SHCP, la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debería ser sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.
- Se estableció un sistema que, requería la aprobación de la mayoría de los estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

Impuestos especiales (industria)

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

-
-
- Los estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones)

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

Impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales

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

Sin embargo, debido a que la Segunda Convención se desarrolló al final del sexenio esto implicó que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que

permitieran la materialización de las conclusiones. Además, los problemas políticos, económicos y sociales junto con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegaron los problemas hacendarios a un segundo plano.

La Tercera Convención Nacional Fiscal y Hacendaria

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

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

Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- a. Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b. Planear la forma en que la Federación, estados y municipios debían distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos.

-
-
- c. Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos.⁹

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

Impuestos generales al comercio y a la industria

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

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

⁹ <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>.

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

Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales

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

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

-
-
- Debían suprimirse los impuestos sobre empresas de transportes o establecer un tratamiento uniforme para cada una de las diversas clases de transporte.
 - Se aconsejó suprimir el 10% adicional federal o local, para evitar la superposición impositiva y la diversidad de los sistemas de pago de cada gravamen.
 - Se recomendó la supresión de los impuestos con fines extrafiscales.

Impuestos a la agricultura y la ganadería

En el impuesto sobre la agricultura se recomendó:

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

Impuesto a la ganadería:

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

Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana

- En relación a predios urbanos, el objeto del impuesto debía recaer sobre la tierra y sobre mejoras y construcciones.
- La base del impuesto predial urbano sería exclusivamente sobre el valor de la tierra y las mejoras.

-
-
- El avalúo debía ser acorde a su valor comercial¹⁰.
 - La recaudación del impuesto predial correspondía a los estados quienes otorgarían a los municipios una participación.
 - Se debía derogar el impuesto a la plusvalía.

Impuestos sobre productos de la inversión de capitales

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

Impuestos sobre sueldos y salarios

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

Impuestos sobre herencias, legados y donaciones

¹⁰ La valuación debía fundarse en catastros técnicos, centralizados en las Oficinas Catastrales de cada entidad.

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

Derechos por servicios públicos municipales

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

Plan Nacional de Arbitrios

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

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

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

En cada municipio se expediría un Plan de Arbitrios Municipales, al cual se sujetaría toda percepción de ingresos de carácter municipal. Normas impositivas

que serían uniformes en toda la República y estarían de acuerdo con las formulas aprobadas en la Convención Nacional Fiscal, aplicadas a la economía propia de la región de que se tratara.

Los arbitrios municipales recaerían privativamente sobre fuentes de riqueza de desarrollo local, como:

- a) Diversiones y espectáculos públicos; comercio ambulante con las limitaciones del artículo 117 constitucional, mercados, etc.
- b) Prestación de servicios de aguas potables, drenajes, rastros, etc.
- c) Autorizaciones, permisos y licencias de carácter municipal.
- d) Utilización, disfrute o uso de bienes municipales.

Los municipios participarían en la proporción que las leyes fijarían, en los impuestos que estableciera la federación o los estados sobre el comercio, la industria y la propiedad territorial, con la modalidad en esta última de que la proporción de las participaciones municipales en el impuesto predial urbano sería mayor que el predial rústico¹¹.

Era de vital importancia un sistema nacional de impuestos que gravara al contribuyente con justicia y equidad; que permitiera atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres entidades: la federación, estados y municipios.

¹¹Esto se sustenta en el supuesto de que se hagan las reformas correspondientes a los artículos 31, fracción IV y 115, fracción I de la Constitución.

Para alcanzar los objetivos que dictaminaba la Tercera Convención Nacional Fiscal se necesitaba la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios, que considerara:

- Que la federación, los estados y municipios son entidades políticas, y que las tres tienen como fuente común de arbitrios el patrimonio propio de los contribuyentes y la consideración de que sólo mediante una distribución técnica de facultades y un equitativo reparto entre ellas (impuestos y productos) pueden obtener las tres recursos adecuados a los servicios públicos que cada quien tiene encomendados.
- La necesidad de que las haciendas públicas en las tres entidades se constituyan esencialmente con ingresos impositivos que les sean propios y en menor proporción con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades.
- La conveniencia de que la imposición sobre fuentes privativas de los estados y de los municipios se someta a bases de uniformidad y coordinación en beneficio conjunto de tales entidades y de la economía nacional sin que ello implique la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.

-
-
- Que debido a la existencia de fuentes comunes de tributación entre la Federación, los estados y los municipios, es conveniente que en este caso se establezca un solo impuesto¹².
 - La evidencia de que en la actualidad los recursos de los estados y de los municipios son insuficientes en comparación con los de la Federación, para cubrir el costo de servicios públicos a su cargo y por tanto hay una necesidad de que estos incrementen sus ingresos totales, de que no sufran quebrantos económicos cuando sustituyan sus impuestos establecidos por participaciones de impuestos federales; de que sus economías crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación.

Como podemos observar estas convenciones se desarrollaron con la finalidad de evitar la concurrencia impositiva dentro del sistema fiscal que estaba dándose en nuestro país y ocasionaba una doble tributación que conllevaba a una ineficaz distribución en la sociedad.

Sin embargo aunque las bases se sentaron en dichas convenciones, la coordinación fiscal sigue avanzando inequitativamente por lo que es importante que se trate con mucho cuidado el tema, pues en la actualidad es de vital importancia que se tomen medidas estratégicas para el problema de la recaudación fiscal por parte de los estados y municipios y así estos no dependan tanto de las participaciones otorgadas por la Federación.

¹² El impuesto debe de ser administrado y recaudado por una sola entidad y cuyo rendimiento sea distribuible entre las entidades públicas correspondientes.

CAPITULO 2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

Conforme a lo que dictamina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40, México es una Federación compuesta de estados libres y soberanos, los que a su vez están conformados por municipios. Siendo así, destacamos que nuestro país tiene tres niveles de gobierno: poderes federales, locales y municipales, cada uno con su respectiva autoridad en materia tributaria:

- A nivel federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- A nivel estatal, la Secretaría de Finanzas o la Tesorería Estatal.
- A nivel municipal, la Tesorería del Municipio.

Con las facultades plasmadas en los artículos 73 fracción VII, 115 fracción IV y 124 de la Constitución Política, se pretendió que los órdenes de gobierno tuvieran posibilidad de afrontar por sí mismos las necesidades de recursos, en condiciones que ni uno ni otro estuvieran subordinados en el ejercicio de su poder tributario a una instancia distinta a la propia.

El federalismo en México ha estado condicionado tanto por la configuración de las atribuciones y competencias financieras que la Constitución ha asignado a estos

distintos órdenes de gobierno; así como también, a la evolución misma del sistema federal, que con el paso del tiempo fue adquiriendo una dinámica centralizadora en casi todos los órdenes de la vida nacional.

El objetivo del federalismo fiscal en México es entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más convenientes centralizar en el gobierno y cuáles no lo son. Su principal antecedente es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de estos distintos niveles de gobierno. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre ellos, y ha ocasionado la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

Sistema de Coordinación Fiscal

Los primeros intentos por eliminar los efectos negativos en el sistema tributario del país tuvieron como antecedente las Convenciones Nacionales Fiscales, mismas que hemos mencionado en el capítulo anterior. El principal propósito para su realización, fue establecer una clara delimitación de potestades tributarias para la federación, estados y municipios, esperando como resultado el establecimiento de un esquema de coordinación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias.

En la tercer Convención Nacional Fiscal realizada en 1947 se propone establecer un Sistema en el que la Federación y los Estados deberían aprovechar los ingresos, en una coordinación que garantizara la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales, y distribuyendo así los

rendimientos de los impuestos; lo que da como resultado los ordenamientos legales de control: 1) la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), promulgada en 1948; en ese mismo año también se promulga 2) la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas; 3) el 28 de diciembre de 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados; y por último 4) la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, la cual entra en vigor en 1954.

México inicia un sistema de ingresos compartidos a partir de 1953 donde los estados y municipios inician una dependencia financiera sobre los recursos federales condicionados con frecuencia en atención a la agenda política nacional. Para 1980, se inicia con un nuevo sistema para el reparto fiscal al crearse formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM).

En 1948 se promulga la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), con la finalidad de sustituir la parte relativa al Impuesto General del Timbre, el cual había entrado en vigor para suprimir los gravámenes sobre patente o sobre giros comerciales, y con base a esto se buscó establecer un impuesto sencillo y de fácil administración, con una sola tasa que afectara a todas y así mismo a cada una de las etapas de industrialización o comercialización de bienes o servicios; sin embargo, este impuesto sufrió varias reformas.

Las características principales de estas reformas fueron:

-
-
1. Un gravamen de los conocidos como impuestos a las ventas, que incide sobre el ingreso total que se genera por la enajenación de bienes o por la prestación de servicios de carácter mercantil.
 2. Por sus características de indirecto, el contribuyente es sólo un medio para que el impuesto recaiga en el consumidor final, quien paga su importe aun cuando vaya disimulando el precio.
 3. Es de carácter general porque se aplica a todas las operaciones que están dentro de su objetivo, excepto las exentas por disposición expresa.
 4. Afecta todas las etapas de la producción o de la comercialización de bienes o servicios.
 5. Tiene efectos acumulativos o en cascada, es decir, el gravamen forma parte de los costos del producto y en consecuencia, se paga el impuesto sobre impuestos ya causados.
 6. Rompe la neutralidad, porque permite que bienes similares tengan una carga fiscal diferente en razón del número de etapas de producción o comercialización.
 7. Su estructura posibilitaba la evasión, pues la mecánica del impuesto no obligaba la existencia de correlación entre las enajenaciones de un contribuyente.
 8. Su administración, inicialmente era sencilla, se complicó con la multiplicidad de exenciones y con la clasificación de los productos o servicios en las tasas especiales.

Así, los estados que suscribieran la Ley de Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles suspendían sus impuestos locales al comercio y a la industria estableciendo un procedimiento en el cual la recaudación del impuesto se distribuía en un porcentaje para la federación y otro para los estados. Para algunos estados este nuevo sistema era benéfico, pues recibían más de lo que generaban, mientras que para otros económicamente fuertes no les resultaba conveniente.

La Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles operaba de la siguiente forma:

- Tasa Uniforme Nacional de 1.8 por ciento.
- Tasa máxima en los Estados de 1.2 por ciento.
- Tasa máxima Nacional de 3 por ciento.
- Tasa de Rendimiento a la Federación de 60 por ciento.
- Tasa de Rendimiento al Estado de 40 por ciento.

Así mismo gravó los ingresos brutos obtenidos por:

- Enajenación de bienes.
- Arrendamiento de bienes.
- Prestación de servicios.
- Comisiones y mediaciones mercantiles.
- Venta con reserva de dominio.

La Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles como se mencionó anteriormente fijó una sola tasa federal de 1.8 por ciento y una adicional de 1.2 por ciento para las Entidades Federativas que optaran voluntariamente por coordinarse, siempre y cuando cumplieran con lo establecido: derogar sus propios impuestos al comercio y a la industria.

De esta manera comenzó la formación del concepto de coordinación entre la federación y los estados.

Para incentivar a que los estados se unieran a la coordinación, el 30 de diciembre de 1953 se expide la Ley que establecía una cuota adicional de 10 por ciento de aumento en las participaciones federales en otros impuestos distintos al de Ingresos Mercantiles.

Pese a esto, en el proceso de coordinación de 1948 a 1970 únicamente se encontraban adheridos sólo 15 de los 29 estados, los 14 restantes eran los estados más fuertes. Durante este tiempo se había proyectado el cambio del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles al del Impuesto al Valor Agregado creando para tal efecto el proyecto de Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos, el cual fue el primer intento por modificar la imposición indirecta.

Para acelerar el proceso de coordinación la Federación optó en diciembre de 1970 por un aumento en 10% de las participaciones para gravar artículos de lujo, con el propósito de igualar la carga fiscal con los productos de consumo necesario, puesto que los bienes suntuarios por sus pocas etapas de comercialización resultaban menos gravados que los de consumo. Se preveía que sólo los Estados

coordinados recibirían una participación adicional del 40% por dicho concepto, lo que influyó en las 14 entidades federativas que todavía aplicaban sus propios impuestos estatales sobre la industria y el comercio.

En ese año la tasa general del 3 por ciento del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en varias etapas se consideró equivalente a la especial del 10 por ciento, la cual se incrementó en 1974 del 3 por ciento al 15 por ciento y que provocó la escalada de los precios de todos los productos y una concentración más elevada del ingreso.

La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.

La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, establece en su artículo 1° que:

“Las participaciones son las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la Federación tiene derecho recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local”.

Está presente la intervención del Banco de México, S. A. con sus sucursales, como organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en la recaudación de los impuestos participables, como medio de garantizar a los estados la eficacia de su cobro. El ordenamiento central que estructuró el modelo que funcionó durante dicho periodo fue la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados.

Además, las participaciones son recursos que los Estados pueden emplear libremente, sin restricción alguna.

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

El 28 de diciembre de 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados. Esta norma fue el instrumento principal de coordinación entre gobiernos hasta el año 1979.

Esta ley pretendió regular las acciones impositivas entre la federación y los estados, a través de prohibiciones y sanciones determinadas, una de sus aportaciones fue la definición de lo que debe entenderse por restricciones indebidas al comercio de estado a estado.

Esta ley contiene entre sus aspectos importantes los siguientes:

- Procedimientos para que la federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación en aquellos estados en que se consideraba se violaba la constitución.
- Sanciones al estado renuente a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.
- Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, con el fin de resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley.

A la Comisión Nacional de Arbitrios se le considera como el antecedente directo de la Coordinación con Entidades Federativas, hoy Unidad de Coordinación con

Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el antecedente también de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las actividades de la Comisión eran:

1. Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos tanto federal como los locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública.
2. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal federal y estatal.
3. Servir de conducto a las entidades tanto en las modificaciones que solicitaran a su legislación fiscal, como en la fijación de participaciones gestionando el pago oportuno de las mismas.
4. Evitar restricciones indebidas al comercio a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada estado¹³.

Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

En diciembre de 1953 al mismo tiempo en que se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, también se promulga la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios

¹³La Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de las secretarías: de Hacienda, de Gobernación y de Economía, por cinco representantes de las entidades federativas, y por tres representantes de los causantes, sólo con voz informativa, pero sin ningún representante municipal.

de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, la cual entra en vigor en 1954.

Con esto se dispuso un sistema para evitar la doble o múltiple tributación, así también para que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales de comercio e industria, a cambio de la participación de una cuota por concepto del impuesto sobre ingresos mercantiles y cuotas adicionales en diversos tributos.

Con el fin de incentivar la celebración de acuerdos de coordinación fiscal de las entidades federativas, en 1970 se reformó La Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), creando una tasa especial para toda la República, en la que solo los estados coordinados podían obtener una participación del 40%, mismo sistema que para 1973 se abandona por otro en el que se establece una tasa única para toda la República no importando si la entidad estaba o no coordinada con la Federación¹⁴.

Estos fueron los ordenamientos que rigen hasta finales del año, puesto que a partir del primer día del siguiente entra en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal

Con base a los resultados de 1973 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo era la supresión de procedimientos alcabalatorios, la creación de la

¹⁴ A los estados que si estaban coordinados al sistema se les otorgaba una participación federal tanto al Estado como a sus municipios.

Comisión Nacional de Arbitrios y establecer sanciones a los estados por no seguir el programa propuesto, teniendo así que para 1978 se inicia la celebración de los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, los cuales se ampliarían a todas las entidades.

En 1977 como parte de su asesoramiento el Fondo Monetario Internacional crea un anteproyecto de Ley del Impuesto al Valor Agregado que no pudo llevarse a cabo en dicho año pero que sentó las bases y sería aprobado por el Congreso en diciembre de 1978 con vigencia a partir del 1° de enero de 1980¹⁵.

Tenemos entonces que 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) desapareciendo con esta ley 18 impuestos federales y 458 estatales; y por otra parte, se formaliza la creación del actual “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, sistema que se centra en la distribución de ingresos fiscales producto de que las entidades adheridas al sistema renunciaron a cobrar ciertos tributos locales a cambio de recibir participaciones federales, y que establece sus lineamientos en una nueva “Ley de Coordinación Fiscal (LCF)”, con la que se pretendió fortalecer el Fisco Federal.

¹⁵En el año de 1980 empezó a operar el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que actualmente rige las relaciones intergubernamentales en esta materia.

La exposición de motivos de dicha ley aclara así la modificación introducida: “las participaciones no se otorgaran en función de las recaudaciones que se obtengan en cada entidad, sino que se llevarán a un Fondo General de Participaciones, con cargo a todos los impuesto federales, el cual se distribuirá entre las entidades en los términos de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios que las entidades que así lo deseen, celebren con la Federación. En dichos convenios se señalarán también las facultades para administrar el impuesto que ejercerán las entidades federativas”.

Conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que las entidades federativas se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a través de la firma de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual debe ser aprobada por las legislaturas estatales y donde dicha adhesión otorga a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales el derecho de participar en el total de impuestos federales y en otros ingresos que la ley señala.

Con la llegada del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la promulgación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que absorbería el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y más de 40 impuestos especiales, y la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece como mecanismo para adherirse al Sistema, la concertación de convenios que debían ser autorizados por las legislaturas de los estados y publicados tanto en el Diario Oficial de la Federación, señalando la adhesión al sistema que deberá llevarse a cabo integralmente y no solo en

relación con algunos de los ingresos de la Federación. Esto significa que la uniformidad en la legislación de ciertos impuestos sobre todo a la producción, al comercio y a la industria, se logra manteniendo en vigor solamente el impuesto federal, a cambio de lo cual los estados y municipios participan en el total de la recaudación de todos los impuestos federales, así como de los recargos correspondientes a dichos tributos. Con ello se logra un doble objetivo, se armoniza la legislación tributaria en el país en las áreas indicadas y se fortalece a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal¹⁶.

Fue así que para delimitar las potestades de la Federación y los Estados, el nuevo sistema se basó principalmente en dos acuerdos: el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa.

Con esta Ley se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y hacer más equitativo el sistema tributario nacional.

El objeto de la actual Ley de Coordinación Fiscal (LCF), conforme a su artículo primero, es:

- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con el de los estados, municipios y Distrito Federal.

¹⁶El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se convierte en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, es decir, 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.

-
-
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones.
 - Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
 - Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
 - Coordinar el sistema Fiscal de la Federación.

En la LCF se establecen dos rubros importantes de distribución de recursos:

a) Las Participaciones

b) Fondos de Aportaciones Federales

Las participaciones son recursos que los estados pueden emplear libremente, sin ninguna restricción; mientras que las aportaciones federales son fondos que la Federación entregará a los estados condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos que para cada tipo de aportación se establece.

Para el funcionamiento del sistema se establecieron tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal (CEPAL, 1985).

Estructura general de la Ley de Coordinación Fiscal

Esta ley originalmente se integró por cuatro capítulos y seis artículos transitorios; sin embargo, desde su promulgación a la fecha, así como se han modificado el contenido de algunos de sus artículos, también se han creado otros¹⁷.

El contenido general de la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo con cada uno de sus capítulos, son los siguientes:

- I. De las Participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal (Arts. del 1 al 9-A)
- II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Arts. del 10 al 12)
- III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas (Arts. del 13 al 15)
- IV. De los Organismos en Materia de Coordinación (Arts. 16 al 24)
- V. De los Fondos de Aportaciones Federales (Arts. del 25 al 46)

Como forma de mejorar la coordinación intergubernamental en temas fiscales, en el Capítulo II de la Ley de Coordinación Fiscal quedó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo explícito fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la federación y los estados.

¹⁷Actualmente la Ley cuenta con cinco capítulos y tres artículos transitorios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logró establecer un orden fiscal homogéneo, lo cual redujo sus costos de administración haciéndolo más eficiente y otorgó mayores recursos a los gobiernos subnacionales.

Las características esenciales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- Establecer un reparto de competencias impositivas entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Buscar que toda fuente de ingresos se aproveche en su totalidad (combatiendo la evasión y la elusión fiscal).
- Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- Efectuar un reparto de los rendimientos de cada fuente de los ingresos federales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el Sistema de Coordinación Fiscal no deja satisfecho con los resultados obtenidos al gobierno federal, como tampoco a los gobiernos estatales y municipales, no termina de dar soluciones a las necesidades de financiamiento público; y esto origina un debate en el que los actores se culpan unos a otros; por un lado, las autoridades federales culpan a los locales de irresponsables, mientras que para éstos todo se debe a la limitada capacidad tributaria que la imposición de la Coordinación Fiscal les dejó.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

En el año de 1948 el Congreso de la Unión coordinó al Departamento del Distrito Federal y a los Territorios Federales. En el periodode 1949 a 1957 se

celebraron convenios que por primera vez se llamaron “Convenios de Coordinación” con sólo quince estados y, entre 1971 y 1972, se anexan dos más.

Para 1972, el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petriccioli, decide continuar el proceso de coordinación en ingresos mercantiles, puesto que los estados no coordinados no lo habían hecho por diferentes causas, entre las políticas que se encontraban están otorgar reducciones o exenciones; o bien, la de mantener tasas más bajas para atraer inversionistas. Otras entidades habían logrado imponer tasas más altas que las establecidas en los convenios celebrados. En estas condiciones, el Lic. Petriccioli celebró una primera reunión entre la Secretaría de Hacienda y los estados no coordinados en la ciudad de Guadalajara en el año de 1972.

Para reanudar la celebración de convenios fue determinante el hecho de que se decidiera descentralizar la administración y fiscalización del impuesto transfiriéndoseles a las tesorerías estatales, ya que hasta entonces la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se había limitado a darles la recaudación, incluyendo el proceso administrativo de ejecución, hecho que explicaba la renuencia a la coordinación por parte de algunos estados.

Debido a los avances de coordinación, el nuevo mecanismo de diálogo entre la Federación y los estados, se concretó en la llamada Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados.

No fue fácil que los estados no coordinados aceptaran hacerlo. Continuaron las reuniones entre éstos y la Secretaría de Hacienda. Finalmente en 1973 se logró,

con ciertas reformas aprobadas, las cuales consistieron en la elevación de la tasa general del impuesto, del 3 por ciento al 4 por ciento, ofreciendo la Federación a los estados coordinados una distribución del 2.2 por ciento para la Federación y 1.8 por ciento para los estados.

Es en 1973 que se modifica la regla para la distribución del rendimiento del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles. Se estableció una tasa general de 4 por ciento para todo el país, el 55 por ciento correspondía a la Federación, y a esta adicionalmente se le debería canalizar un 4 por ciento a la entidad para cubrir los gastos inherentes a la administración, ahora bajo su responsabilidad; y el 45 por ciento al estado, y de aquí habría que destinar por lo menos el 20 por ciento a los municipios de la circunscripción territorial correspondiente, porcentaje que hasta entonces había sido del 15 por ciento. Esto vendría siendo la tercer Reunión Nacional de Tesoreros de Estados y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1974 las tasas especiales del impuesto se fijaron en 5 por ciento, 10 por ciento, 15 por ciento y 30 por ciento. En 1974 quedaron coordinadas finalmente todas las entidades federativas.

Desde que se celebra la primer reunión entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, se buscaba lo más pronto posible la incorporación de las entidades no coordinadas al grupo mayoritario.

El Sistema de Participaciones

Todos los cambios que se han dado en el sistema fiscal del país nos llevan al mismo punto: la centralización de facultades tributarias en la federación; sin embargo, esto llegó a su culminación en los primeros años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) actual, cuando se dictaminó que las entidades únicamente percibirían el impuesto sobre nóminas y algunos derechos, mientras que los municipios recuperaron el impuesto predial y el de traslación de dominio a partir de 1983.

En nuestro país, ésta distribución de ingresos públicos entre los tres órdenes de gobierno ha sido tema de grandes debates.

Los recursos económicos que reciben las entidades federativas y los municipios provienen de tres vías:

- 1) Los fondos de participaciones.
- 2) Las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios.
- 3) Los Incentivos económicos.

Las dos primeras constituyen el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales.

Estas Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (SHCP).

En el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1980 se convino que los estados se comprometían a limitar su poder tributario y la federación a fortalecer en términos económicos el sistema de participaciones con el fin de resarcimiento, que implicó la compensación al estado que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiera obtenido bajo el régimen previo de participaciones.

Los principales impuestos estatales y municipales suspendidos a partir de enero de 1980 con el inicio del SNCF son los siguientes:

- Diversiones y espectáculos públicos,
- Traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles,
- Anuncios y propagandas,
- Ingresos sobre profesiones y ejercicios lucrativos,
- Productos o rendimientos del capital,
- Juegos permitidos, rifas, loterías y apuestas,
- Enajenación de vehículos de motor entre particulares,
- Aparatos fono electromecánicos,
- Producción, destilación, enajenación y operaciones de compraventa de alcoholes, aguardientes, mostos y bebidas alcohólicas,
- Comercio ambulante y semifijo,
- Expendio de bebidas alcohólicas al copeo,
- Cabarets y centros similares, cantinas, expendio de bebidas alcohólicas,
- Arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles,
- Sobre honorarios,

-
-
- Sobre adquisición de gasolina y derivados del petróleo,
 - Explotación, sacrificio, compraventa y esquilmo de ganado.

Es importante mencionar y destacar la importancia que estas tienen, puesto que el volumen de ingresos es muy alto, llegando a constituir hasta el 80% de los ingresos de algunas de las entidades federativas, lo que significa que representa la principal fuente de ingresos para dichos estados y municipios; también es de importancia su fórmula de distribución, la cual es estática, puesto que no refleja las variaciones en el desarrollo económico de los estados ni su esfuerzo recaudatorio. En base a esto se dice que el sistema tiene un lado positivo al garantizar a los municipios, mediante el artículo 6º de la LCF, que recibirán al menos el 20% de las participaciones que le sean transferidas a las entidades.

Por lo tanto, el efecto que pueda tener un aumento o disminución en las transferencias, como lo son las participaciones es de gran relevancia, ya que esto significa el aumento o disminución de los ingresos estatales.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Entre los más importantes se tiene: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Fondo General de Participaciones (FGP).

El principal instrumento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la etapa actual es el Fondo General de Participaciones (FGP). Éste ha pasado por diversas

etapas, siendo en los primeros años, su propósito resarcir y compensar los ingresos que las entidades dejaron de percibir por su incorporación al SNCF.

El Fondo General de Participaciones es compuesto por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP).

Estructura del Fondo General de Participaciones.

Este Fondo General de Participaciones está distribuido de la siguiente manera:

- El 45.17% del mismo en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- El 45.17% en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.
- El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, y estos son el resultado de la suma de las participaciones a las que se refieren los puntos primeros en el ejercicio del que se trate.

Fondo de Fomento Municipal (FFM).

El Fondo de Fomento Municipal está 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 estos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

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 los bienes siguientes:

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

La Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé también otro tipo de transferencias de la Federación a los estados, estas son las aportaciones, que son definidas por el artículo 25 de la Ley, como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley...”. Con estas nuevas aportaciones se crean los fondos siguientes:

- A. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- B. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- C. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- D. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- E. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- F. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;

G. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Corresponde en última instancia a la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tener el control y fiscalización de que los recursos aportados se hayan destinado a los objetivos para los que fueron asignados.

Los ingresos de los estados que provienen de las participaciones en el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y de las participaciones en ciertos impuestos, no están condicionados en cuanto a su gasto, contrario a los ingresos que provienen de las aportaciones federales que sí están condicionados, el cual en ocasiones es genérico y en otros es más concreto¹⁸.

Las participaciones que corresponden a las entidades y municipios pueden ser retenidas y afectadas por la Federación, para el pago de obligaciones financieras contraídas a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen el país, así como de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, esto está contemplado en el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal. Pero la Ley no contempla ningún tipo de garantía de la cual puedan disponer los estados en caso

¹⁸Las aportaciones federales condicionadas son administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes, y la Ley establece que también deben registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos respectivos de la Ley.

de que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine la retención y su afectación al pago de las deudas contraídas.

La Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que las entidades federativas recurran a la Suprema Corte de Justicia en casos en que previa audiencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine su salida del sistema de coordinación fiscal, por incumplimiento de la ley o de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal celebrados entre la Federación y los Estados, también la Secretaría de Hacienda tiene la facultad de disminuir las participaciones al estado en cuestión por el monto equivalente a los ingresos que hubiere recaudado en contravención al sistema de coordinación fiscal.

Se señala también en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 12 que los estados pueden recurrir a la Suprema Corte de Justicia cuando sea la Secretaría de Hacienda la que incumpla con dichos mandatos.

Como notamos, la organización de las finanzas públicas es caracterizada por la elevada concentración de capacidades recaudatorias y facultades de decisión así como de control del gobierno federal y que ha conllevado a la descentralización de funciones y responsabilidades de gobiernos locales, quienes quedan con una limitada capacidad de decisión.

CAPITULO 3. LA REFORMA DESEABLE Y POSIBLE EN EL SIGLO XXI.

Es importante reconocer que hay deficiencias en la recaudación fiscal tributaria, por lo que es necesario hacer ajustes en aquellos temas que afectan a las clases más desfavorecidas, en fin, es una gran tarea en la que hay que estudiar y analizar los elementos fiscales de las entidades federativas y su relación con las transferencias y aportaciones federales, todo esto para proponer y diseñar esquemas de tributación sobre la conveniencia de recaudar, administrar y fiscalizar determinados impuestos por parte del gobierno local y central.

Conbase en esto, bajo la dirección de la Universidad Nacional Autónoma de México, se lleva a cabo una reunión de profesionistas, a la que son también convocadas las Fundaciones de los partidos con mayor representación política en el Congreso de la Unión, con el fin de examinar de manera conjunta los principios y elementos necesarios para construir una nueva hacienda pública, todos ellos interesados en reflexionar y realizar un consenso sobre las alternativas técnica y políticamente viables para enfrentar los grandes problemas nacionales.

Los órganos técnicos de los tres partidos políticos y el Grupo Académico Convocante coincidieron que construir una Política Hacendaria de Estado constituye la tarea con mayor prioridad para así poder atender con eficacia los problemas fundamentales del desarrollo nacional, así mismo para dar respuesta a las aspiraciones de bienestar de la mayoría de la población.

La Fundación Luis Donaldo Colosio, del PRI; la Fundación Rafael Preciado, del PAN, y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, del PRD, acordaron crear un espacio de reflexión y análisis, enfocado a la identificación de las coincidencias y convergencias respecto al contenido y los elementos básicos de una Política Hacendaria de Estado que responda a las nuevas condiciones y necesidades sociales, políticas y económicas de la nación mexicana.

Debido a la diversidad y complejidad de los temas que ello implica, acordaron trabajar en varias etapas. La primera en 2002, que favoreció la identificación de las coincidencias fundamentales y de puntos de convergencia respecto a la Política Hacendaria de Estado que requiere el país.

Las coincidencias recogen el consenso del Grupo, las convergencias las posiciones de la mayoría y las divergencias los desacuerdos; sin embargo, en el documento tomamos únicamente las coincidencias, puesto que es notorio que como resultado de los trabajos del grupo estas predominen.

Principios, coincidencias y convergencias hacia una política hacendaria de Estado.

Los órganos de los tres partidos políticos, así como los miembros del grupo académico convocante llegaron a las coincidencias y convergencias en los temas siguientes: los principios de la Política Hacendaria de Estado, el Federalismo Hacendario, el Gasto Público, los Ingresos Públicos y la Deuda Pública.

Del trabajo realizado se obtiene la tesis de que es necesario abordar la hacienda pública con una visión de largo plazo, indispensable para fortalecer el desarrollo económico y social de la nación en bases firmes y duraderas; una reforma hacendaria con un compromiso político federalista que exija reformas a la legislación nacional en cuestiones de gasto público, ingresos, el manejo de créditos y la deuda pública.

Entre los principales puntos de coincidencias dio la propuesta de realizar una Convención Nacional Hacendaria, y así mismo se da una segunda etapa de trabajo del grupo en la que se buscó perfilar una agenda para la Convención Nacional Hacendaria.

Con base en lo anterior, en marzo de 2003 este mismo grupo con el apoyo de la UNAM convocó a todos los partidos políticos. Luego de contar con la presencia de nueve partidos con registro en ese momento, así como, con la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como observadora, ya para finales de agosto después de 21 sesiones plenarias durante cinco meses de trabajo, estas

reuniones terminaron en un documento destinado a ofrecer una marco técnico, jurídico y político para la Convención Nacional Hacendaria.

El documento titulado “Agenda básica para la Convención Nacional Hacendaria: propuesta, coincidencias y convergencias”, propone un temario detallado para orientar los trabajos de la Convención a partir de los grandes temas de la Hacienda Pública mexicana: el federalismo hacendario, el gasto, los ingresos y la deuda.

Principios de la Política Hacendaria de Estado.

La Política Hacendaria de Estado debe expresar, por principio, una visión congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deudas públicas, que trascienda la temporalidad de las políticas sexenales de gobierno. Teniendo como referente y sustento jurídico el orden constitucional, siempre planteando objetivos de mayor amplitud para la Nación en su conjunto, con el objeto de llevar a un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.

Esta Política Hacendaria de Estado debe ser concebida como una política integral que incide en los diversos ámbitos de la política de desarrollo, siendo este el fundamento por el que la Política Hacendaria de Estado debe responder a los propósitos del desarrollo nacional y no sólo a objetivos parciales y temporales de

política económica o financiera, además de ser analizada integralmente en interrelación de las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos en los tres ámbitos de gobierno: federación, estados y municipios, con pleno fundamento constitucional.

Federalismo Hacendario

El modelo de federalismo hacendario debe de contener reformas que permitan al gobierno responder a las actuales necesidades económicas, sociales y políticas del país y a las aspiraciones de desarrollo, participación y equidad de los diversos sectores y grupos que conforman la sociedad mexicana, por lo que es necesario que exista una estrecha relación de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas del país y los actores del desarrollo nacional, particularmente entre los tres órdenes de gobierno, sobre las responsabilidades de gasto y las potestades de ingreso y deuda que corresponden a cada uno, para evitar una fragmentación hacendaria que pudiera vulnerar la solidez y los márgenes de acción del gobierno federal en la conducción de las finanzas públicas nacionales.

Para el fortalecimiento del federalismo hacendario es necesario el desarrollo de las haciendas públicas estatales y municipales, mediante programas permanentes de capacitación y profesionalización, que eleven las aptitudes técnicas de su personal y modernicen los equipos de apoyo.

Los estados y municipios deben de modernizar sus catastros para elevar la eficiencia recaudatoria y cobrar así los impuestos a los cuales tienen derecho, de esta manera reduciendo un poco su dependencia de las participaciones federales a medida que aumenta la recaudación a nivel nacional.

Gasto Público.

Prioridades en el destino del Gasto Público:

El monto y la distribución del gasto público deben partir de un acuerdo político fundamental: la atención de las prioridades nacionales o necesidades de gasto público, las cuales se centran: en educación; salud; en inversiones en infraestructura productiva y energética y fomento al desarrollo rural; mismos que deben expresarse en compromisos claros para lograr metas definidas de mediano plazo.

Se considera factible y conveniente elevar el gasto federal en el corto plazo para atender las prioridades nacionales procurando que los ingresos públicos se incrementen en esa misma proporción.¹⁹

Federalización del gasto público:

A pesar de que se destinan hacia las entidades federativas y municipios más del 50% de los recursos del presupuesto federal, no existe claridad en las reglas para

¹⁹El aumento del gasto debe ser consistente con los principios de equilibrio presupuestal y estabilidad económica de largo plazo.

una efectiva federalización hacendaria. Por lo tanto, se propone consolidar la federalización del gasto público, mediante la revisión del fundamento constitucional de la coordinación hacendaria, la delimitación de las responsabilidades de servicios que deben atenderse con recursos públicos y el fortalecimiento de las capacidades de gasto, a partir del incremento en la eficiencia de las capacidades tributarias locales, así como a través de una mayor racionalidad, responsabilidad y transparencia en su ejercicio y rendición de cuentas.

Reformas en el Proceso de Presupuestación

El país requiere de un nuevo modelo de gestión presupuestal que aborde de manera integral el ingreso, gasto y patrimonio nacional, que dote de mayores capacidades presupuestales al Estado mexicano para impulsar proyectos estratégicos de mediano y largo plazos, y asegure la plena certidumbre, eficacia y transparencia en el proceso anual de análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

También existe coincidencia de llevar a cabo reformas en materia de:

- a) Plazos y procedimientos de la presentación, análisis y aprobación del paquete económico,
- b) Presupuestación plurianual,
- c) Reconducción presupuestal.

a) Plazos y procedimientos de la presentación, análisis y aprobación del paquete económico:

Es necesario revisar los plazos que marca la Ley para presentar, analizar y aprobar el paquete económico, a fin de que el ejecutivo anticipe la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera que el Poder Legislativo disponga del tiempo suficiente para su análisis y discusión. Así también, se propone que el Ejecutivo se obligue a definir con claridad cuáles son las prioridades de gasto, informando con amplitud sobre la situación de la economía y del ejercicio presupuestal en curso.

b) Presupuestación plurianual:

Incorporar disposiciones en la legislación del país que favorezcan la presupuestación plurianual en el ámbito del gasto de capital, atendiendo a principios de flexibilidad y plena transparencia de los gastos de inversión.

c) Reconducción presupuestal:

Ante el vacío legal que hoy existe en nuestra Constitución Política, debe estar claramente estipulado en la ley la posibilidad y condiciones en que el ejercicio presupuestal puede ser prorrogable, tanto en lo que se refiere a la Ley de Ingresos como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ingresos Públicos

Objetivos de la política de ingresos:

La baja recaudación en el país se debe principalmente a: un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente; un sistema impositivo que incluye excesivas exenciones y tratamientos especiales; la inequidad del sistema tributario; el alto costo y las deficiencias de la administración tributaria; la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias; los elevados niveles de informalidad y una creciente cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales. En consecuencia la política de ingresos debe tener como principales propósitos:

- Asegurar la suficiencia de recursos fiscales para que el Estadomexicano cumpla con las responsabilidades que le marca la Constitución General de la República en el proceso de desarrollo nacional.
- Fortalecer el carácter federalista de la política fiscal.
- Crear un sistema tributario equitativo, que reconozca las diferencias económicas de las personas y actividades económicas del país, basado en reglas simples y transparentes para el contribuyente y la sociedad.
- Elevar la racionalidad, equidad y eficiencia de la administración tributaria para contribuir al sano financiamiento del gasto público.
- Impulsar un proceso vigoroso de modernización y simplificación del sistema fiscal que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias, disminuya

el costo de la administración fiscal y combata los altos niveles de evasión y elusión mediante la aplicación estricta de la ley, erradicando toda forma de impunidad.

Política de Ingresos

Para avanzar hacia esos propósitos, se coincidió en la necesidad de llevar a cabo reformas en los siguientes ámbitos:

- a) Aumentar la eficiencia de la administración tributaria y combatir con eficacia la evasión y elusión fiscales
- b) Reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta
- c) Reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado
- d) Reformar el régimen de Impuestos Especiales y el de otros ingresos.

a) Aumentar la eficiencia de la administración tributaria y combatir con eficacia la evasión y elusión fiscales:

Se propone aplicar de inmediato un programa integral de acciones con el fin de incrementar la eficiencia técnica y administrativa del sistema tributario federal, esto mediante un programa permanente de capacitación y profesionalización; revisar la legislación que regula la estructura y funcionamiento del Sistema de Administración Tributaria (SAT), a fin de determinar las reformas que permitan conferirle mayor efectividad en su operación; impulsar un programa permanente de combate a la ilegalidad y la informalidad económica que afectan la captación de

ingresos, y con ello ir disminuyendo la evasión y elusión fiscales, procurando además que la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes sea universal, independientemente de las obligaciones tributarias de cada contribuyente; y como último establecer un programa para evaluar periódicamente las metas, acciones y avances registrados tanto en el aumento de la recaudación tributaria, como en el combate a la evasión y elusión fiscales.

b) Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta:

Se propone establecer la acumulación de todos los ingresos de los contribuyentes para efectos del cálculo y pago del ISR, así como reformar la tarifa de pago del mismo a efecto de reducir el número de niveles y atenuar la carga fiscal en los niveles medios y bajos de ingreso, procurando mantener la competitividad tributaria de la economía nacional frente al exterior, no desalentar la reinversión productiva ni la atracción de capitales del exterior que requiere la economía.

Así también reformar el régimen fiscal y administrativo de las empresas paraestatales del sector energético a fin de que operen con autonomía de gestión que les permita aumentar su eficiencia administrativa y financiera y puedan competir en igualdad de condiciones que cualquier empresa, dentro y fuera del país.

Se considera necesario establecer estímulos a la inversión y reinversión de las empresas, así como considerar apoyos fiscales a la producción primaria, particularmente agropecuaria.

c) Reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Se considera necesario aumentar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado para fortalecer las finanzas públicas del país, lo cual requiere mejorar su diseño y elevar la eficiencia de su administración, procurando que su aplicación no lesione la economía de la población de menores ingresos.

d) Reformar el régimen de Impuestos Especiales y el de otros ingresos

Coincidencia:

Con un marco renovado federalista es necesario promover la corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en los esfuerzos de aumento de la recaudación, concertando acciones entre los tres órdenes de gobierno, que permitan combatir la baja recaudación del impuesto predial y otras contribuciones locales en relación a su potencial para generar ingresos a los gobiernos estatales y municipales.

Deuda Pública

Aun cuando las cifras oficiales apuntan hacia una reducción relativa del costo de la deuda, ésta continúa absorbiendo recursos significativos del presupuesto federal y

continuará gravitando sobre las finanzas públicas durante un largo periodo de tiempo. La historia reciente del país demuestra que el manejo de la carga de la deuda ha castigado de manera particular la capacidad de inversión del Sector Público, propiciando la creación de nuevas formas de endeudamiento, como es el caso de los pasivos contingentes.

Objetivos de la Política de Deuda Pública:

Es necesario conferir un enfoque de mediano y largo plazo a la política y manejo de la deuda pública, externa e interna, en particular la contingente, que permita disminuir la carga financiera que hoy representa sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación y sobre la atención de las prioridades de gasto público.

Legislación de Deuda Pública, Contabilidad y Gasto Público Federal, Coincidencias:

Muchos de los problemas que presenta en la actualidad el manejo de la deuda pública derivan del marco legal complejo y difuso, cuyos vacíos propician laxitud para la actuación de los tres órdenes de gobierno, por lo que es necesario revisar y reformar la actual legislación en materia de deuda, gasto público y su contabilidad, a fin de asegurar la consistencia entre dichos ordenamientos y su correspondencia con las nuevas condiciones económicas y políticas del país, eliminando discrecionalidad de las autoridades y asegurando su plena transparencia. Debe evitarse que a la legislación vigente se le sigan introduciendo reformas parciales que acentúen su complejidad e inconsistencias.

Pasivos Contingentes: Se requiere establecer en la legislación disposiciones que precisen la obligación de la SHCP para definir conceptualmente y transparentar la información de los diversos pasivos que constituyen deuda contingente, en particular las obligaciones del IPAB, PIDIREGAS, rescate carretero y pensiones de seguridad social, de manera que el gobierno defina con claridad las reformas legales y las políticas de manejo de la deuda y el déficit público que resultan más convenientes para el país.

Deuda de gobiernos estatales y municipales

Ante el sostenido crecimiento de la deuda de gobiernos estatales y municipales, es necesario establecer y homologar las disposiciones existentes en materia de deuda a nivel local, para transparentar la información sobre la composición y magnitud de los pasivos y sobre su peso en las finanzas locales y federales, así como regular su manejo en las nuevas condiciones económicas y políticas del país.

Debido al predominio de bancos extranjeros en el mercado financiero nacional, es necesaria la adopción de medidas para que la deuda interna de estados y

municipios no pueda ser convertida en obligaciones con el exterior; así también establecer límites a las diversas formas de endeudamiento local²⁰.

SEGUNDA ETAPA

Se planteó la necesidad de llevar a cabo una segunda etapa de trabajos para avanzar hacia una Política Hacendaria de Estado. De tal forma, a convocatoria del Grupo por México, con el apoyo técnico y logístico de la UNAM, en febrero de 2003 los órganos técnicos y especialistas de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia, Alianza Social, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana, acordaron proseguir el esfuerzo de la primera etapa, retomando los principios, coincidencias y convergencias planteados en ese momento.

Por tanto, se acordó trabajar en el análisis de las condiciones y contenidos de una Convención Nacional Hacendaria. Siendo un análisis de la situación actual y retos del sistema hacendario nacional, así como de las medidas que en materia de gasto, ingresos y deuda públicos son necesarias para construir un sistema hacendario que responda efectivamente a los anhelos de bienestar de la Nación Mexicana, y donde los resultados serían sometidos a consideración del Congreso

²⁰ El Ejecutivo y el Congreso Federal deben de estudiar y regular las nuevas formas de endeudamiento de gobiernos estatales y municipales, tales como la emisión de instrumentos de deuda en el mercado de capitales, en particular en la bolsa de valores.

de la Unión, del Ejecutivo Federal, de los Ejecutivos y las legislaturas locales, así como de los gobiernos municipales.

Los órganos técnicos y representantes de los nueve partidos políticos participantes en la segunda etapa de este esfuerzo consideran que:

Coinciden que el desarrollo de una Política Hacendaria de Estado, con visión plenamente federalista exige dar cumplimiento al mandato constitucional que establece la rectoría del Estado en el proceso de desarrollo nacional, así como fortalecer la autonomía política y la autonomía financiera de los gobiernos locales a fin de que puedan realizar plenamente sus funciones y responder con calidad y eficacia a sus responsabilidades.

Avanzar hacia la construcción de una nueva hacienda pública, como lo hemos mencionado antes, plantea la conveniencia de establecer un capítulo hacendario dentro de la Constitución General de la República, que ordene las diversas disposiciones en materia de ingreso, gasto y deuda, asegurando que éstas guarden plena integralidad y coherencia con el fortalecimiento de la unidad nacional, la vigencia de nuestro Pacto Federal, el equilibrio entre los Poderes de la Unión, el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno y consolide la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

Los temas básicos que, en principio, el Grupo Técnico considera que es necesario abordar en la Convención Nacional Hacendaria para el cumplimiento de sus propósitos, son los siguientes:

Gasto público, federalismo, descentralización y rendición de cuentas

Es necesario que en el marco de la Convención Nacional Hacendaria se acuerden las reformas legales y acciones que permitan consolidar no sólo la descentralización, sino la federalización del gasto público, así como la creación de un sistema nacional de coordinación hacendaria que articule de manera coherente las diversas disposiciones en la materia. En el ámbito de los egresos correspondientes a los tres órdenes de gobierno, implica asegurar que en la legislación estén claramente estipuladas:

- las responsabilidades exclusivas y concurrentes de gasto que deben atenderse con recursos públicos;
- las responsabilidades precisas de gasto de cada orden de gobierno en casos de concurrencia;
- la definición clara de competencias legales que corresponden y deben ser responsabilidad irrenunciable de cada orden de gobierno;
- el establecimiento de las prioridades nacionales de gasto público;
- las fuentes de financiamiento del gasto en los órdenes federal, estatal y municipal;

-
-
- las disposiciones legales de coordinación hacendaria que aseguren laequidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas;
 - la incorporación de mecanismos que aseguren una eficiente coordinación entre las polífticas de ingreso, gasto y deuda públicos.

Como consecuencia de la evolución del sistema de coordinación fiscal hacia un sistema de coordinación hacendaria, es necesario revisar la estructura y funciones de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Considerando conveniente evaluar la posible creación de nuevas instituciones que garanticen la coordinación hacendaria, fortalezcan la equidad de las relaciones hacendarias entre los diferentes órdenes de gobierno y apoyen las polífticas de desarrollo a nivel local y regional.

El monto y la distribución del gasto público deben partir de un acuerdo político fundamental: la atención de las prioridades nacionales: educación, salud, inversiones en infraestructura productiva y energética, y fomento al desarrollo rural sustentable, las cuales deben expresarse en compromisos claros para lograr metas definidas de mediano plazo.

La viabilidad de la Política Hacendaria de Estado tiene como una de sus condiciones fundamentales el establecimiento de mecanismos eficientes de coordinación de los sistemas de planeación nacional, regional, estatal y municipal,

y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y de las regiones mismas para decidir respecto a sus recursos y necesidades.

Respecto al tema de la Descentralización²¹, en las últimas décadas nuestro país registra importantes avances en dicho proceso en los programas de gasto público federal, favoreciendo un importante impulso al desarrollo de las regiones, municipios y localidades del país.

En la actualidad el gasto federalizado alcanza 8% del PIB, superando al 7% que representan las participaciones federales.

Por lo que el Grupo coincide en que la Nación requiere dar un salto cualitativo en sus instituciones y avanzar hacia un federalismo hacendario, que consolide la democracia, vigorice la lucha contra la desigualdad y brinde a los gobiernos estatales y municipales la capacidad para conducir sus propios procesos de desarrollo en el ámbito local.

Con base en la revisión de las responsabilidades de gasto público que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para cada orden de gobierno, es necesario determinar los ámbitos en los cuales resulta conveniente

²¹La descentralización, el proceso de transferir dentro del Estado: autoridad y capacidad de decidir; recursos (dinero) y así mismo poder y funciones, esto del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.

avanzar en su descentralización y aquéllas en que es conveniente promover su federalización.

Revisar la normatividad de los programas y fondos descentralizados considerando cuatro criterios principales: a) asignación con base en criterios objetivos; b) asignación equitativa de recursos; c) incentivos a la eficiencia y desempeño; y, d) complementariedad con recursos propios.

Además, evaluar las posibilidades de aumentar la recaudación federal participable considerando todas las fuentes de ingresos del Gobierno Federal, así como fortalecer la transparencia, equidad y eficiencia en los mecanismos y fórmulas de distribución y ministración.

También es necesario configurar un esquema nacional de transparencia hacendaria con criterios, reglas y mecanismos equivalentes, buscando avanzar de manera equilibrada tanto en la fiscalización como en los mecanismos preventivos, en las normas de operación y ejercicio del gasto público. Asimismo, se considera imprescindible avanzar hacia un sistema de transparencia y rendición de cuentas que vincule de manera sistémica las responsabilidades que en esa materia corresponden a cada orden de gobierno.

Por ello el Grupo acuerda en que se debe de establecer y homologar en los tres órdenes de gobierno las disposiciones de contraloría y fiscalización, asegurando la

participación de la sociedad y del Poder Legislativo, además de homologar los criterios y registros contables del ingreso, gasto y deuda públicos para asegurar una mayor eficiencia y transparencia de la coordinación hacendaria.

Es importante establecer para todos los órdenes de gobierno la obligación de informar veraz y oportunamente sobre la asignación y ejercicio de todos los recursos públicos a su disposición, sean federales o locales, así como de los resultados e impacto de las acciones realizadas con recursos fiscales.

Es necesario que los tres órdenes de gobierno impulsen el permanente mejoramiento de las prácticas presupuestarias, asegurando la vinculación del proceso presupuestal con la planeación del desarrollo, así como estableciendo mecanismos que aseguren la participación social, tanto en la definición de las prioridades de gasto, como en el ejercicio transparente y la rendición de cuentas.

Ingresos públicos, potestades tributarias, distribución del ingreso público, coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno y régimen fiscal de las empresas públicas en el federalismo hacendario

El principal propósito de la política de ingresos consiste en proveer de recursos suficientes a la autoridad para cumplir con las responsabilidades de gasto que establecen la Constitución y las leyes del país.

Con base a lo antes mencionado es por lo que el Grupo coincide en que uno de los principales problemas estructurales que enfrenta el sistema hacendario mexicano es el nivel extremadamente bajo de la recaudación impositiva en los tres órdenes de gobierno, situación que limita las posibilidades de financiar las responsabilidades de gasto que corresponden a cada uno, estrechando, además, los márgenes de maniobra para llevar a cabo una eficiente planeación del desarrollo. Por lo tanto, el Grupo Técnico considera que uno de los objetivos fundamentales del nuevo sistema de coordinación hacendaria consiste en incrementar de manera sostenida los niveles de recaudación tributaria de los gobiernos federal, estatal y municipal, en condiciones de equidad, transparencia y plena corresponsabilidad política.

La política de ingresos en un sistema hacendario auténticamente federalista, debe tener como principales propósitos:

- asegurar la suficiencia de recursos fiscales para que el Estado Mexicano, a través de sus tres órdenes de gobierno, cumpla con las responsabilidades que le marca la Constitución General de la República en el proceso de desarrollo nacional;
- elevar la capacidad recaudatoria, particularmente no petrolera, de los gobiernos federal, estatal y municipal mediante la revisión y el ejercicio más eficiente de las potestades tributarias y el fortalecimiento de la

coordinación fiscal, siempre bajo los principios de equidad, transparencia y eficiencia del sistema impositivo;

- fortalecer el carácter federalista de la política fiscal y la corresponsabilidad política de los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de las potestades impositivas;
- crear un sistema tributario equitativo, basado en reglas simples y transparentes para el contribuyente y la sociedad;
- elevar la racionalidad, equidad y eficiencia de la administración tributaria, en sus tres órdenes de gobierno, para contribuir al sano financiamiento del gasto público;
- impulsar un proceso vigoroso e integral para modernizar, profesionalizar y simplificar el sistema fiscal que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias, disminuya el excesivo costo de la administración fiscal y combata los altos niveles de evasión y elusión mediante la aplicación estricta de la ley, erradicando toda forma de impunidad, especialmente en lo que se refiere a prácticas de fraude fiscal.

Existe coincidencia en que junto con la necesidad de determinar y establecer las responsabilidades de gasto que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno en el derecho mexicano, el tránsito hacia un verdadero federalismo hacendario también requiere definir con precisión en la ley fundamental las potestades tributarias que corresponden, de manera exclusiva o concurrente al gobierno federal, al estatal y al municipal, considerando las nuevas condiciones

sociales, políticas y económicas del país, puesto que la base legal del sistema actual del federalismo mexicano no responde de manera adecuada a las necesidades de desarrollo del país, ni a las demandas y retos que en el ámbito local enfrentan los gobiernos estatal y municipal.

En particular, se considera necesario revisar la Ley de Coordinación Fiscal vigente que presenta serias deficiencias en al menos cinco principales aspectos: a) la composición de la recaudación federal participable; b) el monto de los recursos participables; c) la transparencia, equidad y oportunidad de los mecanismos de contabilidad, distribución y ministración de los recursos (transferencias); d) la composición, criterios y reglas de funcionamiento de los órganos participantes en la coordinación fiscal; y e) mecanismos de contingencia y responsabilidad fiscal.

Deuda Pública, Fuentes de Financiamiento Público y Sistemas de Pensiones

Los integrantes del Grupo Técnico consideran que los temas de la deuda, el financiamiento y los sistemas y fondos de pensiones del sector gubernamental deben ser abordados integralmente, tanto en sus diversas implicaciones para las finanzas públicas, como en sus beneficios para el desarrollo social y económico del país.

Para impulsar el desarrollo económico, los gobiernos recurren al empréstito público como fuente de financiamiento. En consecuencia, el crédito, el servicio de

la deuda y los recursos para cubrir las diversas obligaciones de carácter público ocupan un papel relevante en la estructura de los ingresos y gastos gubernamentales.

El Grupo Técnico considera que una regulación eficaz de la deuda pública en los tres órdenes de gobierno requiere una política cuyo manejo trascienda los enfoques convencionales que la definen como un elemento residual, de financiamiento de la diferencia entre ingreso y gasto, para dimensionarla en su papel como un eficaz instrumento de política económica y desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal. Sin embargo, se sugiere cuidar que en los tres ámbitos de gobierno el financiamiento guarde un papel complementario, nunca suplementario de la responsabilidad tributaria.

Se sugiere definir con precisión en la Ley, cuáles son los objetivos de la contratación de deuda correspondientes al gobierno en general y a cada orden de gobierno en particular, estableciendo disposiciones que aseguren su destino hacia propósitos de inversión productiva, entendida como aquella constituida por proyectos o programas técnicamente viables.

Se propone actualizar los diversos ordenamientos, tanto federales como locales, que rigen las operaciones y criterios para el manejo, regulación y registro de la deuda pública, adecuándolas a las nuevas condiciones económicas del país y el mundo.

Revisar y reformar de manera integral la actual legislación en materia de deuda, gasto público y su contabilidad, a fin de lograr la consistencia entre dichos ordenamientos y su correspondencia con las nuevas condiciones económicas y políticas del país, eliminando discrecionalidad de las autoridades y asegurando su plena transparencia.

Asegurar la plena transparencia en el manejo de la información de todos los pasivos que constituyen obligaciones financieras de los gobiernos federal, estatal y municipal, incorporando criterios adecuados de contabilidad financiera y presupuestal que permitan que tanto el Congreso de la Unión como la sociedad, conozcan su monto real y el costo efectivo que representa su pago.

Asimismo, se considera conveniente examinar las reformas que requiere la legislación del país, en particular la Ley de Deuda Pública, a fin de precisar las condiciones y mecanismos mediante los cuales el Gobierno Federal puede actuar en apoyo de los gobiernos estatales y municipales.

Se considera conveniente que el Congreso de la Unión lleve a cabo reformas a la ley que rige a la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de que éste órgano tenga facultades efectivas de supervisión y control de los diversos conceptos de deuda pública de competencia federal.

Se sugiere que la capacidad de endeudamiento esté directamente asociada con el monto de ingresos propios y las transferencias no condicionadas disponibles para el gobierno estatal o municipal, así como establecer con claridad que la contratación de deuda se utilice, como lo establece la Constitución, exclusivamente para financiar inversiones en proyectos que sean probadamente viables.

Se considera necesario impulsar reformas al régimen legal y operativo de la banca de desarrollo a fin de que recupere su papel como instrumento de política económica para impulsar el desarrollo local.

En lo que respecta a los sistemas y fondos de pensiones correspondientes a los gobiernos locales ya las entidades públicas, se considera necesario revisar y reformar la legislación vigente, a efecto de diseñar un sistema nacional de pensiones que incorpore a trabajadores asalariados, así como a no asalariados, con una visión integral que garantice condiciones de retiro dignas, con una visión de largo plazo, sustentado en el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento de los sistemas de seguridad social.

Se plantea la conveniencia de llevar a cabo reformas legales y administrativas que aseguren un manejo financiero plenamente transparente y viable en el largo plazo, de las obligaciones financieras asociadas a las pensiones de las instituciones y organismos de carácter público (ISSSTE, IMSS, etc.) preservando

en todomomento el carácter público de dichas entidades y, por lo tanto, la responsabilidad del Gobierno Federal en su administración.

Como resultados del trabajo del grupo, en sus dos etapas, se confirma la posibilidad de alcanzar acuerdos básicos cuando se antepone el interés general y la voluntad política, puesto que los participantes expresaron su convicción de que el país requiere y debe de avanzar hacia una reforma hacendaria integral que no sólo provea los recursos públicos necesarios para que el Estado Mexicano cumpla con sus responsabilidades constitucionales, sino que también lleve a cabo la revisión de las relaciones económico-financieras entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, que tiene como condición el establecimiento acuerdos para impulsar una política hacendaria del Estado Mexicano con visión plenamente federalista.

A continuación se muestran las coincidencias a las que legaron en gasto, ingreso y deuda:

GASTO	INGRESO	DEUDA
<i>Atención de las prioridades nacionales: educación, salud, inversiones e infraestructura productiva y energética, y</i>	<i>Asegurar la suficiencia de recursos fiscales para que el estado cumpla con sus</i>	<i>Revisar y reformar la actual legislación en materia de deuda, gasto público y su contabilidad y</i>

<p><i>fomento al desarrollo rural.</i></p> <p><i>Elevar el gasto federal de manera proporcional a los ingresos públicos en el corto plazo.</i></p> <p><i>La necesidad de un nuevo modelo presupuestal que aborde de manera integral el ingreso, gasto y patrimonio nacional para impulsar proyectos de mediano y largo plazo.</i></p> <p><i>Se tiene un nivel extremadamente bajo de recaudación impositiva en los tres órdenes de gobierno, lo que limita las posibilidades de financiar las responsabilidades por lo que se considera fundamental incrementar de manera</i></p>	<p><i>responsabilidades.</i></p> <p><i>Fortalecer el carácter federalista de la política fiscal.</i></p> <p><i>Crear un sistema tributario equitativo que reconozca las diferencias económicas de las personas y actividades económicas.</i></p> <p><i>Elevar la racionalidad, equidad y eficiencia de la administración tributaria.</i></p> <p><i>Impulsar un proceso de modernización y simplificación del sistema fiscal que facilite el cumplimiento de las obligaciones</i></p>	<p><i>vincularla con las nuevas condiciones económicas y políticas del país.</i></p> <p><i>Establecer y homologar las disposiciones en materia de deuda a nivel local, así como regular su manejo en las nuevas condiciones económicas y políticas del país.</i></p> <p><i>Es conveniente examinar las reformas que requiere la legislación del país, en particular la Ley de Deuda Pública, a fin de precisar las condiciones y mecanismos mediante</i></p>
---	--	--

<p>sostenida los niveles de recaudación tributaria de los gobiernos federal, estatal y municipal.</p> <p>Se requiere definir con precisión en la ley fundamental las potestades tributarias que corresponden, de manera exclusiva o concurrente al gobierno federal, al estatal y al municipal, considerando las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas del país.</p>	<p>tributarias, disminuya el costo de la administración fiscal y combata la evasión y elusión, procurando que la inscripción en el Registro Federal de contribuyentes sea universal.</p>	<p>los cuales el Gobierno Federal puede actuar en apoyo de los gobiernos estatales y municipales.</p> <p>Que la capacidad de endeudamiento esté directamente asociada con el monto de ingresos propios y las transferencias no condicionadas disponibles para el gobierno estatal o municipal, así como establecer con claridad el uso de la contratación de deuda.</p>
--	--	---

La Reforma Hacendaria del 2007

El marco constitucional que se estableció a partir del año de 1942, con la reforma a nuestra Carta Magna, es el sustento del Sistema Nacional que a la fecha rige la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas.

De acuerdo con Gutiérrez (2013) la Política Hacendaria se define como el conjunto de medidas que el gobierno aplica con el propósito de recaudar recursos económicos mediante los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, coordinando las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio (deuda) y el manejo del gasto público.

El 20 de junio de 2007 el Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, en representación del presidente Felipe Calderón, entregó de manera oficial ante el pleno del H. Congreso de la Unión el conjunto de propuestas para dar inicio a la Reforma Integral de la Hacienda Pública en México.

Se tiene que el 21 de diciembre del 2007 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal como parte del paquete de reformas que constituyeron la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”. Entre los cambios se incluyeron modificaciones a varias fórmulas de distribución de algunos fondos de participación y aportaciones federales bajo la premisa de que ninguna entidad viera disminuidas sus transferencias con respecto a las que recibió en el 2007.

La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen

La reforma fiscal en México, estructuralmente es inmensamente preocupante por la gran cantidad de fallos y errores, puesto que el sistema fiscal tributario mexicano tiene una recaudación ineficiente ante las grandes necesidades de gasto público en cuanto a desarrollo social. En comparación con los países miembros de la OCDE el promedio de productividad tributaria rebasa al de México por casi un 15% y esto sin contar los ingresos no tributarios del petróleo.

Por lo que era evidente la ausencia de una Reforma Hacendaria en el mediano plazo donde las finanzas públicas de México enfrentaban deficiencias importantes: las necesidades de gasto se incrementaban a la vez que los ingresos eran cada vez menores; asimismo el país tenía bajos niveles de gasto público comparado con otros países; una amplia necesidad de disminuir los niveles de pobreza e inseguridad; fomentar la inversión en infraestructura y atender presiones de gastos futuros.

El objetivo se basaba en encontrar fuentes alternativas de ingresos, puesto que existía una alta dependencia hacia los ingresos petroleros, mismos que representaban más del 38% de los ingresos totales, situación que significaba un riesgo para las finanzas públicas, debido a la incertidumbre de los ingresos petroleros, no solo por la volatilidad de los precios, sino por los niveles de producción de Petróleos Mexicanos.

Por otro lado, el bajo nivel de recaudación y de ingresos propios de las entidades federativas y municipios se tradujo en un incremento importante de los recursos

federales transferidos a las entidades y municipios respecto del PIB y un crecimiento casi inexistente de los ingresos locales.

La dependencia de las transferencias federales por parte de los gobiernos subnacionales y el mayor crecimiento del gasto redundarían en un deterioro importante del balance público.

Por todos estos motivos era indispensable fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y para lograrlo, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen se conformó de manera integral por cuatro pilares, definidos a partir de los puntos clave de las finanzas públicas que tenían un alto potencial de mejora:

1. Gasto Público. consistía en incluir mecanismos para una mejor asignación de los recursos, incrementando la calidad del gasto y su impacto en la población, además de extender el presupuesto enfocado en resultados. Con esto se refrendó el compromiso del gobierno para gastar mejor con resultados comprobables, mejorando la transparencia y rendición de cuentas, así como generar un gasto más eficiente en los tres órdenes de gobierno a través de una estructura institucional.

Para cumplir con los objetivos se establecen diversas medidas destacando: la modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual permite la creación de un proceso más riguroso de evaluación de todas las políticas públicas con base en el logro de metas y resultados.

La transparencia se fortaleció al incluir evaluaciones al gasto federalizado de las entidades federativas, así como la fiscalización de los recursos públicos que ejerce la Federación y aquellos que se transfieren a las entidades federativas y municipios.

Dando como resultado de lo anterior un mejoramiento en la eficiencia del Gasto Público reflejado en la infraestructura, la que actualmente es beneficiada por el establecimiento de presupuestos plurianuales de inversión para proyectos de infraestructura así como la obligación para la autoridad de establecer un plan de inversiones que ordene los proyectos en función de su rentabilidad socioeconómica.

2. Administración Tributaria: el gobierno federal ha implementado una serie de acciones en materia tributaria cuya finalidad es lograr un país que tenga entre sus principales prioridades construir una Nación de menos contrastes económicos y con mayor justicia en el ámbito impositivo.

Un tema importante en nuestro país es el de la evasión fiscal. Este se realiza de diversas formas, entre ellas tenemos la del mercado informal, la prestación de servicios y la venta de bienes sin expedición de facturas, así como la creación de esquemas para evadir el pago de contribuciones.

Para influir de manera positiva en la recaudación, el objetivo de la Administración Tributaria fue mejorar los mecanismos para impedir dichas prácticas. Con base en esto se llevan a cabo dos estrategias, la primera que

consiste en facilitar y motivar el cumplimiento voluntario y la segunda en combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.

En materia de administración tributaria destacan la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, el cual grava los depósitos que exceden 25 mil pesos mensuales y que puede ser acreditado contra otros impuestos federales. Teniendo como resultado fiscalizar a quienes no estaban inscritos en el padrón de contribuyentes.

3. Sistema Tributario: su objeto es enfrentar las presiones de gasto. Dicho pilar generó una estructura tributaria equitativa para promover la competitividad, fortalecer la creación de empleos y minimizar las distorsiones en la obtención de recursos. Estableció las bases de un sistema impositivo que genera fuentes alternativas de ingresos públicos menos volátiles y además sostenibles en el largo plazo. Este pilar sentó las bases para un sistema que permitiera sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, el crecimiento y la generación de empleos.

Como resultados sobresale la introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Esta contribución que sustituye al impuesto al activo, debe ser pagada por las empresas y las personas físicas con actividad empresarial, actuando como un impuesto mínimo para el ISR. El 5 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de

impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única, teniendo como objetivos:

- Lograr que el IETU coadyuve en el incremento del acervo de bienes de capital de las empresas;
- Impulsar la competitividad de nuestro país en el sector maquilador y seguir fomentando la generación de empleos;
- Neutralizar el impacto de no poder deducir el costo de lo vendido para este impuesto sobre quienes cobraran en el 2008 por las enajenaciones a plazo efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor del impuesto;
- Eliminar la asimetría entre el ingreso gravable y las deducciones respectivas que experimentan las empresas que realizan la mayoría de sus ventas con el público en general.

4. Fortalecimiento del Federalismo: su objetivo fue atender los problemas más relevantes de nuestro federalismo fiscal sin pasar por alto sus fundamentos, orígenes y logros. Primero, ampliar las facultades tributarias de estados y municipios sin mermar las finanzas públicas federales. Segundo, simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de transferencias federales tanto para las participaciones como para las aportaciones federales. Todo esto sin disminuir el valor absoluto de las transferencias actuales.

En este pilar destacan la modificación de las fórmulas de:

-
-
1. El Fondo General de Participaciones: retomó su espíritu originario de resarcir a las entidades federativas y municipios, y para que esta continúe incrementándose premiarlas por el dinamismo de su actividad económica, así como por sus esfuerzos recaudatorios.
 2. El Fondo de Fomento Municipal: retoma el espíritu de la fórmula anterior al premiar directamente a los municipios que hagan esfuerzos en la recaudación de agua y predial.

Como parte del pilar federalista se adecuaron algunos fondos: la nueva fórmula del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) fortalece el componente solidario y redistributivo de las aportaciones federales. También se modifican los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), por lo que permitirá disminuir las disparidades existentes en el gasto federal por alumno e incrementará la transparencia en la distribución del fondo.

Así también, con la Reforma Hacendaria se crea el Fondo de Fiscalización (FOFIE), el cual integra los recursos del Fondo de Coordinación de Derechos y de la Reserva de Contingencia.

Con la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen se crearon dos nuevos fondos, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) y el Fondo de Compensación para las 10 entidades con menor PIB per cápita (FOCO), para fortalecer los canales redistributivos y así apoyar a las entidades con mayores carencias y rezagos.

La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, generó un importante incremento en la recaudación que permitirá a la Hacienda Pública depender en menor medida de los ingresos petroleros, lo que fortalece las finanzas de todos los órdenes de gobierno al hacerlas más sostenibles. Asimismo al incrementar la base tributaria y generar un gasto más eficiente, se han generado mayores recursos no solo para el gobierno federal, sino para las entidades federativas y municipios.

La inversión pública ha sido muy bien beneficiada con la Reforma Hacendaria, puesto que permitió que el total de ingresos para el 2008 aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación se incrementara en 9.9% en términos reales respecto a 2007. Como resultado de esto se tuvo que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 se convirtiera en lo que se denomina “el presupuesto más federalista de la historia” al incrementarse el gasto federalizado y la inversión en infraestructura para las entidades federativas.

La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen permitió avanzar en la consolidación de la sustentabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. La Reforma ha contribuido a elevar la confianza en las finanzas públicas y en la economía mexicana.

La dinámica de las finanzas públicas en el primer año de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen mostró logros importantes. En 2008 los ingresos del sector público presupuestario se incrementaron en más de 371 mil millones de pesos (9.3% en términos reales) con respecto al 2007.

Esta dinámica muestra logros importantes, orientando mayores recursos a los programas prioritarios enfocados a superar la pobreza, elevar el bienestar de la población, ampliar y mantener la infraestructura, apoyar la creación de empleos y fortalecer la seguridad pública.

Sin embargo, en 2009 la crisis económica internacional provocó una fuerte desaceleración en la economía mexicana, así como una caída importante tanto en el precio del petróleo como en el volumen de producción de PEMEX, y por otra parte se observa un desempeño favorable en los ingresos no petroleros.

La nueva fórmula del Fondo General de Participaciones vigente a partir del primero de enero del 2008 otorga importantes incentivos para incrementar la recaudación y la actividad económica local. Dicho impacto local provocará que en el mediano plazo las entidades incrementen sus propios ingresos y así tengan mayor flexibilidad para responder de manera más eficiente a las demandas locales. El incentivar la actividad económica estatal permitirá disminuir paulatinamente la dependencia de las entidades en los recursos federales y fortalecer los motores de crecimiento locales y regionales en beneficio de la economía nacional y el fortalecimiento de las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno.

Como parte de la Reforma Hacendaria, con el objetivo de incrementar la recaudación local, se ampliaron las facultades tributarias de las entidades federativas, dándoles mayores incentivos para usarlas. De esta manera, se otorgó a las entidades federativas la facultad de establecer impuestos locales a la venta

final de bienes gravados por la Ley del IEPS, la potestad tributaria de hacer la tenencia vehicular un derecho estatal a partir del 2012, o antes si los Congresos locales lo aprueban, así como la administración y el beneficio total de la nueva cuota a las gasolinas y al diésel.

Propuestas de reforma hacendaria del Partido Revolucionario Institucional.

El 10 de marzo del 2011, los Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron una iniciativa de reforma fiscal. La exposición de motivos de la iniciativa estima un incremento en la recaudación, pero no es posible conocer el detalle de las estimaciones. Como responsable de la conducción macroeconómica y las finanzas públicas de nuestro país, la SHCP ha realizado una evaluación cuantitativa preliminar de cada una de las modificaciones incluidas en la propuesta y al respecto hace los siguientes comentarios sin entrar, por ahora, en la evaluación de las consecuencias estructurales en nuestro sistema tributario.

La SHCP celebra que el planteamiento de la iniciativa coincida con lo que expertos, analistas y autoridades conocen:

- El fortalecimiento de nuestras finanzas públicas
- La disminución de nuestra dependencia del petróleo,
- La ampliación de las bases tributarias,
- La eliminación de privilegios

-
-
- El incremento en el universo de contribuyentes para impulsar el desarrollo nacional.

Sin embargo, se estimó que la iniciativa de los Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario del PRI tendría un impacto negativo en los ingresos del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios de alrededor de 220 mil millones de pesos (mmp) anuales, equivalentes a cerca de 1.6 puntos del PIB.

A continuación se detallan las propuestas y los impactos de cada una de las modificaciones incluidas en la iniciativa:

- Mantener la tasa general en 16% del IVA.
- Gravar los alimentos, excepto una canasta definida, a la tasa general de 16% del IVA.
- Eliminar el régimen especial de la frontera (para incrementar la tasa del IVA de 11% al 16%).
- Gravar a la tasa general de 16% al autotransporte foráneo terrestre de personas.
- Establecer una devolución de 3 puntos del IVA a las personas físicas que sean consumidores finales, que estén inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), tengan una cuenta bancaria, y soliciten factura.

La iniciativa propone reducir la tasa del ISR de 30 a 25%, eliminar el IETU y cambiar el esquema de determinación de la base del ISR de devengado a flujo, sin eliminar ningún régimen especial del ISR; sin embargo, esta reducción a largo plazo implica una pérdida recaudatoria anual de 60.9 mmp con respecto a los

ingresos actuales, asimismo, al eliminar el IETU, se suprime el impuesto mínimo de control y se pierde la única defensa del sistema de renta contra los abusos de planeaciones fiscales agresivas y regímenes especiales.

La iniciativa propone un régimen simplificado opcional en el cual las empresas podrán cumplir con sus obligaciones fiscales al pagar 5% sobre sus ingresos brutos. Este régimen es similar al actual Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) con dos diferencias notorias: Por un lado, el límite de ventas establecido de 20 millones de pesos (mdp) es mayor al de Repecos (de 2 mdp), e implica que alrededor de 75% de las personas morales y 99% de los profesionistas (personas físicas con actividad empresarial) tienen ingresos por debajo de este límite. Por otro lado, en el régimen opcional propuesto se les permite emitir facturas lo cual fomenta la evasión y elusión, ya que genera incentivos a la sobrefacturación, la venta de facturas reales y la simulación de compras inexistentes. (Las facturas del régimen opcional cuestan 5% y se deducen al 25% en el régimen general).

Desde que se planteó la propuesta hacendaria de los senadores del PRI, se iniciaron una serie de cálculos para corroborar su viabilidad; sin embargo, todos llegaron al acuerdo en que habría un costo importante en materia de recaudación y no una ganancia como se afirmó. Esto como resultado de que cálculos iniciales indicaron que las ganancias que se anticipan se apoyan principalmente en la idea de que un gran número de informales se integrarán a la formalidad atraídos por el beneficio que implica la devolución de tres puntos de IVA.

Asimismo, aunque la reducción del número de productos de la canasta básica que están en el régimen de tasa cero y la homologación del impuesto al consumo en la zonas fronterizas son medidas plausibles, los cálculos indican que tampoco son suficientes para compensar la pérdida que significa la devolución de tres puntos de IVA.

Reforma Hacendaria del PRD: una propuesta fiscal progresista.

En este tercer capítulo se ha mencionado antes la propuesta que realiza el partido de derecha y ahora toca mencionar la respuesta o propuesta del partido de izquierda PRD. Dicha propuesta está plasmada en el libro del Dr. Pablo Trejo Pérez.

A lo largo de la historia, es palpable que el Sistema Tributario Mexicano se caracteriza por su limitada eficiencia recaudatoria, mismo que frena el desarrollo nacional.

Se menciona en el documento el grave problema de México en cuanto a su gran dependencia de los ingresos petroleros, y aunado a ello también es de mencionar los grandes niveles de evasión y elusión fiscal en su sistema tributario.

Como nos menciona el Dr. Pablo Trejo, el Sistema Tributario Mexicano sigue siendo muy centralizado, aun cuando existen los tres órdenes de gobierno, el gobierno federal sigue concentrando un buen número de funciones en el manejo de la información y la política fiscal, mismas que nos menciona podrían ser descentralizadas.

Así mismo tenemos el problema de la rendición de cuentas, puesto que en México no se cuenta con un marco institucional que sea transparente a la prestación de servicios de gobierno. La falta de rendición de cuentas por parte del gobierno provoca desconfianza en los contribuyentes.

Como primer objetivo propone avanzar en el fortalecimiento de las fuentes tradicionales de ingreso, este respecto al IVA, al ISR y al IEPS; en el caso del IVA se debe continuar defendiendo las exenciones en los medicamentos y productos de la canasta básica, puesto que estos benefician de manera importante a la población de menores ingresos. También se requiere de un nuevo y simplificado modelo de tributación, un marco legal más sencillo y generalizado y el otorgamiento de facilidades de pago de contribuciones para ampliar la base tributaria.

En fin, se requiere de un modelo tributario que sea progresivo: que paguen más los que más tienen. Se deben de limitar los privilegios fiscales e instrumentar subsidios bien diseñados y aplicados para potenciar el crecimiento económico y sobre todo la competitividad.

Otro punto importante es el de fortalecer la seguridad y certeza jurídica para la autoridad y contribuyentes, es decir, sanciones por incumplimiento. Se debe de fortalecer al Sistema de Administración Tributario con el objetivo de ampliar su potencial recaudatorio.

Se sostiene que estas propuestas son la clave para que el sistema tributario sea eficiente y se pueda dar el crecimiento económico del país; sosteniendo que el

sistema tributario es prerrequisito que hace posible la función del Estado para el otorgamiento de servicios públicos de calidad, pero sobre todo para hacer más efectiva la distribución del ingreso y la consolidación de una sociedad con mayores niveles de equidad.

Sin duda las propuestas que nos presenta el escritor tomadas de la visión del partido político son buenas bases para conformar una reforma hacendaria integral y por tanto deben ser analizadas a fondo y posteriormente llevarlas a la práctica, tarea muy difícil.

Reforma Hacendaria de Enrique Peña Nieto

El Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, puso a consideración del Congreso de la Unión un paquete de reformas al sistema tributario y al sistema de seguridad social que buscan mejorar la calidad de vida de los mexicanos, a través de una red de protección social universal, y un sistema tributario más justo, simple, transparente y que promueva la formalidad.

Una iniciativa de Reforma Hacendaria que propone reformar los Artículos 4 y 123 de la Constitución. Es una Reforma que establece un sistema hacendario más justo, simple y transparente en favor de todos los mexicanos; en fin, propone que “en su conjunto contribuirá a reducir los elevados niveles de desigualdad entre los mexicanos, con ella pagarán más los que ganan más y también tendrán mayores beneficios quienes menos tienen”. El Presidente Peña Nieto subrayó que “la

iniciativa de Reforma Hacendaria, retoma y da cumplimiento a los compromisos del Pacto por México en materia fiscal”.

Fue así como el 8 de septiembre, presentó una propuesta de Reforma Hacendaria para impulsar un México más próspero y equitativo. Tras su discusión en la Cámara de Diputados y en el Senado, el 31 de octubre se aprobó una reforma con la que se fomenta el crecimiento económico y aporta componentes con sentido social.

Se resaltó que los recursos obtenidos de la Reforma Hacendaria, servirían a dos propósitos centrales: 1. Detonar un mayor crecimiento económico y 2. Hacer efectivos los derechos sociales de los mexicanos. También se menciona que se contemplaban dos esquemas de protección que son componentes fundamentales del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal: la Pensión Universal, que beneficiará a todos los mexicanos de 65 años o más, con un ingreso básico para su sustento; y el Seguro de Desempleo, y asimismo se confirma que en la propuesta de Reforma Hacendaria no se daría IVA a alimentos y medicinas, se propone que la tasa del IVA se mantenga en 16 por ciento, y que continuarán las exenciones de este impuesto a servicios médicos, a transporte urbano, y a libros y revistas.

Además de los beneficios de seguridad social, la reforma propone dar mayores recursos para la educación, mismos que se verán traducidos en escuelas de tiempo completo, en mayor cobertura de educación media superior y superior, subsidios para universidades públicas, así como un nuevo programa de excelencia académica para abatir el rezago educativo en aquellos estados con una mayor problemática. Estos nuevos derechos sociales se propusieron financiados a través de un sistema tributario del cual destacan tres aspectos: a) La reforma que propone el Presidente de la República es justa porque no afecta a los que menos tienen y pagan más los que ganan más (progresividad). Por ello, y reconociendo que, en las condiciones económicas actuales, es contraproducente gravar con un impuesto a los mexicanos que afectara su capacidad de consumo y, por ende, su bienestar familiar, se propuso b) mantener la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado en alimentos y medicinas, por el contrario c) se propone gravar las ganancias en Bolsa y dividendos de las empresas, eliminar tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales y casi la mitad de los regímenes especiales, y así también el régimen de consolidación fiscal.

La Reforma comprende una serie de modificaciones a diversas Leyes y Ordenamientos: Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las leyes del IVA, IEPS, ISR y Ley de Derechos, además de que se derogaron las leyes del IETU y del IDE. Asimismo, se aprobó la Ley de Ingresos, en la que se contempló un presupuesto por 4 billones 470 mil mdp.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

- Entre los cambios aprobados en materia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), destaca la homologación del 11 al 16 por ciento de la tasa en las fronteras, el gravamen a la venta de mascotas y su alimento, los chicles o gomas de mascar, así como el transporte público foráneo de pasajeros.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

- La tarifa del gravamen a cargo de las personas físicas se incrementa mediante la adición de tres renglones de 32, 34 y 35 por ciento para los ingresos anuales a partir de 750 mil, un millón y tres millones de pesos respectivamente.
- Se limita también el monto total de las deducciones personales a la cantidad que resulte menor entre 10 por ciento de los ingresos totales del contribuyente contra la sumatoria de cuatro salarios mínimos anuales correspondientes a la zona geográfica del contribuyente.
- También se grava con una tasa del 10 por ciento del ISR las ganancias derivadas de las inversiones en la bolsa de valores y se elimina el Régimen de Pequeños Contribuyentes que es sustituido por el Régimen de Incorporación Fiscal.

-
-
- Desaparece el régimen de consolidación, pero se crea un Régimen Fiscal opcional para grupos de sociedades cuyo objeto es diferir el impuesto en tres ejercicios como máximo.

La ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

- Se establece un gravamen de 1.00 peso por litro a la enajenación o importación de las bebidas saborizadas, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores.
- Se impone un impuesto de 8.0 por ciento a la enajenación o importación de alimentos con alta densidad calórica (los que tengan 275 kilocalorías por cada 100 gramos).
- Se grava con el IEPS la importación y enajenación de combustibles como propano, butano, gasolinas y gas avión, turbosina y otros kerosenos, diésel, combustóleo, carbón mineral, coque de petróleo y coque de carbón, entre otros. Este impuesto será determinado según el contenido de carbono del combustible de que se trate.
- Dejan de funcionar los Impuestos Empresariales a Tasa Única (IETU) y a los Depósitos en Efectivo (IDE), pero se conserva el derecho de solicitar en devolución o acreditar los saldos a favor del IDE, hasta que se agoten.

Además de que se derogaron las leyes del IETU y del IDE. Asimismo, se aprobó la Ley de Ingresos, en la que se contempló un presupuesto por 4 billones 470 mil mdp.

En fin, con esta reforma se busca establecer mayor progresividad, se busca que la reforma mantenga una de las tasas empresariales efectivas más competitivas de la OCDE. Se invertirá en capital humano, innovación e infraestructura. Se creará el Régimen de Incorporación Fiscal para que las empresas pequeñas formales puedan ofrecer acceso al IMSS, seguro de desempleo y al crédito de vivienda. El gobierno apoyará a las empresas en sus primeros años con el pago de impuestos. Se fortalecerá el comercio exterior mediante la simplificación de la regulación aduanera. Para las maquiladoras, se creará un mecanismo ágil de certificación que permite la devolución inmediata del IVA para no afectar al sector exportador. Se apoyará a sectores prioritarios con potencial de crecimiento.

Otros aspectos importantes de la reforma son: la no creación de nuevas plazas en el Gobierno; los tres niveles de gobierno deberán reducir 5% su gasto en salarios de mandos medios y superiores; la eliminación de las compras de autos nuevos para personal del Gobierno; el Gobierno Federal pagará directamente a los maestros del país, lo que permitirá evitar espacios de discrecionalidad; el Gobierno Federal comprará las medicinas para todo el país, manteniendo mejor control y negociando mejores precios; se requerirá a los estados publicar cuánto dinero reciben y cuánto entregan a los municipios; se eliminará la obligación de contar con un agente aduanal para importar o exportar; se pretende crear un Fondo para ahorrar en caso de crisis económica y se establecerá un límite máximo al crecimiento del gasto corriente del gobierno.

Y para que el sistema de pago sea más fácil las nuevas tecnologías del SAT ahorrarán tiempo a los empresarios en el pago de obligaciones, no se cobrará un impuesto sobre depósitos en efectivo, será más fácil darse de alta y se pagarán menos impuestos al abrir o formalizar una empresa, se eliminará el IETU, impuesto que obliga a las empresas a llevar doble contabilidad, se eliminarán lagunas fiscales que injustamente aprovechaban algunos, como el "régimen de consolidación fiscal".

La reforma también simplifica el pago de impuestos. Por eso, se propone una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta que es más simple y más corta al reducirse de 299 a 186 artículos. Finalmente, es una reforma que promueve la formalización, ya que establece las condiciones para que los trabajadores y las empresas tengan incentivos claros para ser formales.

CONCLUSIONES

La responsabilidad del Estado en la conducción del proceso de desarrollo económico y social es hoy uno de los temas de gran controversia en el ámbito académico y político. Las reformas estructurales realizadas desde los años ochenta han orientado el papel protagónico del crecimiento al sector privado. Las libres fuerzas del mercado se han constituido como el mecanismo ideal para que la economía retome el crecimiento económico. Al mismo tiempo se ha minimizado el papel rector del Estado en la Economía que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debería ejercer.

En el contexto de las políticas de cambio estructural de la economía mexicana, la discusión de la política hacendaria se limitó por muchos años solo a cambios en la miscelánea fiscal. Es decir, a la modificación de tasas impositivas. Asimismo, con mucha imaginación se crearon y desaparecieron impuestos.

El tema que centró la atención fue en todo momento los mecanismos de ingreso público. Sin embargo, el rezago económico y social que caracterizan a México es enorme y poco han incidido en su mitigación las políticas sociales que han implementado. El crecimiento económico ha sido lento y en el mejor de los casos

inercial. Aunado a ello, problemas económicos internacionales han sacudido la economía nacional en los últimos dos sexenios.

En la coyuntura del cambio de gobierno federal de finales del siglo XX e inicio del milenio actual, se inscribe la reforma hacendaria como la madre de todas las reformas estructurales de gran calado de la economía mexicana.

En aras de garantizar que el Estado cuente con los recursos económicos suficientes para proporcionar a la sociedad con eficiencia y eficacia bienes y servicios de calidad, la discusión sobre las fuentes de financiamiento dieron un giro importante. A la discusión tradicional de modificar el apartado impositivo de la hacienda pública se incorporó la necesidad de discutir la orientación del gasto para combatir la desigualdad en la distribución del ingreso y a la erradicación de la pobreza. Temas como el gasto en educación; en las universidades, en la ciencia y tecnología; la salud y seguridad social (ampliar la cobertura); la infraestructura básica (uso y aprovechamiento de agua, energéticos y petroquímica; transportes y comunicaciones); y la infraestructura urbana se incorporaron a la discusión de manera integral.

Sin duda, un elemento que marcó la agenda estuvo vinculado a la publicación del documento *Principios, Coincidencias y Convergencias. Hacia una política hacendaria de Estado* que realizó la UNAM, pero que su importancia recayó en ser un planteamiento técnico y metodológico de lo que tendría que ser la hacienda

pública moderna, acorde a los nuevos retos y necesidades que el siglo XXI demanda a la economía nacional.

A partir de la difusión del documento elaborado en la UNAM se retomó con gran impulso la discusión de la reforma hacendaria, con una visión integral que rebasa la visión tradicional de la modificaciones fiscales, e incorporó de manera indisoluble temas como gasto, deuda, patrimonio y federalismo. Esta visión integral de concebir las finanzas públicas ha estado en el centro del debate nacional en los últimos años.

Dicha propuesta busca converger dos planteamientos esenciales en la hacienda pública moderna: ¿dinero para qué al sector público? como pieza toral de la discusión de las fuentes de financiamiento público y ¿en qué orientar los recursos escasos? como eje central de la orientación del gasto público.

A la luz de los procesos políticos de los últimos tres gobiernos federales, los avances en la reforma hacendaria deseable han sido insuficientes. Ante la propuesta del ejecutivo de realizar cambios en materia hacendaria se sobrepuso la visión política de sus alcances. Ello, se expresó en cambios parciales y de poco calado en la estructura hacendaria, lo cual llevó a diversos actores académicos y políticos a afirmar que las reformas realizadas en el Congreso eran las posibles más no las deseables.

Algunos elementos que explican lo anterior son:

- Que las propuestas han emergido en respuesta a coyunturas externas de la economía mexicana. Desde la desaceleración económica de la primera mitad del sexenio de Vicente Fox hasta la propuesta de reforma hacendaria de Felipe Calderón los intentos por modificar la hacienda pública se realizaron en respuesta a la crisis económica internacional.
- El impulso a la reforma hacendaria de Estado demandaba un renovado pacto federalista nacional que difícilmente se pudo concretar con la polarización política que se presentó con la llegada de Vicente Fox a la presidencia y la falta de operadores políticos en el congreso en el sexenio de Calderón.
- Con el retorno del PRI a la presidencia de la república en 2012, y la inclusión de la reforma hacendaria dentro de El Pacto por México y dentro de la agenda de reformas estructurales retomaría la posibilidad de una reforma de gran calado. Sin embargo, pese a que se realiza con el apoyo de un sector de la izquierda nacional, la posición conservadora de la derecha en el Congreso envió cambios de fondo en la hacienda pública. De esta forma, una vez más realizan cambios posibles en un horizonte de cambios deseables.

BIBLIOGRAFÍA

- Amabilia, T. S., y Ledezma, C. (2005). Federalismo Hacendario en México. México: IERD.
- Amieva, H. J. (2004). Finanzas Públicas en México (2ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Astudillo, M. M. (2002). Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública. [Versión electrónica]. Momento económico. Enero-febrero. 119. 18-24.
- Ayala, E. J. (2001). Economía del Sector público mexicano (3ra ed.). México: Grupo Editorial Esfinge.
- Aziz, N. A. (2004). La Conago: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal. [Versión electrónica]. Este país. Febrero-Marzo. 33-38.
- Beltrones, M. F. (2011). Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y Federal de Derechos; del Código Fiscal de la Federación y se abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única. Segundo Periodo Ordinario. Gaceta: 225.

-
-
- Berlini, A. (1971). Principios de derecho tributario, trad. Y notas de F. Vicente Arche, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1964, Vol. I; trad. y notas de N. Amoros y E. Gonzales, Madrid.
 - Beteta, R. (1951) Tres años (1947- 1948-1949) de política hacendaria. México: SHCP publicación de memorias- México.
 - Cabrera Adame y Cordera Campos, (2008). Política Social Experiencias Internacionales. México, D. F.
 - Calderón, S. J. (Ed.). (2007). Federalismo hacendario en México: retos y alternativas. [En línea]. Consultado: [20, agosto, 2011]. Disponible en: <http://ierd.prd.org.mx/publi/FHM/index.htm>.
 - Calzada, F. F. (2004). Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004: Ante la Convención Nacional Hacendaria. México: CEPAK.
 - Chapoy, D. B. (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales. México: UNAM.
 - Comunicado de prensa 053/2007. SHCP. El gobierno federal presenta el paquete de la reforma integral de la hacienda pública ante el H. Congreso de la Unión. (2007, junio 20).
 - Comunicado de prensa 081/2007. SHCP. Aprobación por el Congreso de la Unión del paquete de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. (2007, septiembre 16).

-
-
- De la Garza, S. F. (2000) Derecho Financiero mexicano (13ra ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
 - Diario Oficial de la Federación. (2007). DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
 - Flores, Z. E. (2004). Elementos de las Finanzas públicas mexicana: los impuestos. México: Miguel Ángel Porrúa.
 - Galaz, L. (2004). El Congreso, tamiz de los acuerdos de la Convención Hacendaria, En: Revista de Debate Legislativo de Pleno., año 2. Número 31. México, DF 27 de noviembre del 2004.
 - Galaz, S. L. (2004). Primera Convención Nacional Hacendaria: síntesis de la convocatoria. [Versión electrónica]. Hacienda municipal. (2004, junio). 85. 4-8.
 - Guillen, M. (2010). La CONAGO y el Federalismo Fiscal: Ensayo. [En línea]. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/28290937/CONAGO-y-federalismo-Marco-V-Guillen>.
 - Gutiérrez, A. (2011). Hacia un Nuevo Federalismo Hacendario, Economía Informa. [En Línea]. Español, inglés, disponible en: <http://www.economía.unam.mx/publicaciones/econinforma/371/01anibal.pdf>.

-
-
- Hoyo, D. R. (1979). "Antecedentes de la coordinación fiscal (1979)", en Memoria de la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, t. I, Guadalajara, Jalisco.
 - Hoyo, D. R. (1981), El sistema de participaciones en la coordinación fiscal, XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Chiapas, México.
 - Hoyo, D. R. (1986), Evaluación de la coordinación fiscal en 1986, Centésima reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Atlihuetzia, Tlaxcala, 18 de noviembre de 1986. México: INDETEC.
 - Huerta, G. A. (2008). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Un análisis crítico. [En línea]. Consulado (2012, Febrero 2). Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/13/00portada.pdf>.
 - INDETEC. (2004). Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas CNH. México.
 - Jorge, A. (2005). Federalismo Hacendario en México. México: IERD.
 - Regalado R. V. (2007). Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Entorno Fiscal. [En línea]. Español, Disponible en: <http://entornofiscal.wordpress.com/2007/11/19/reforma-hacendaria-por-los-que-menos-tienen>.

-
-
- Serna, J. M. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México. [En línea]. Consultado: (2011, agosto 20). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1325>.
 - SHCP. (2007). Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, México: Informe de oficina Gubernamental.
 - SHCP. (1932). Primera Convención Nacional Fiscal (2a. Ed.). México: Memoria.
 - SHCP. Segunda Convención Nacional Fiscal. México: Memoria.

Páginas electrónicas consultadas

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1325/10.pdf>.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2378/4.pdf>.

<http://consulmex.sre.gob.mx/vancouver/images/pdf/hoja%20informativa%20reforma%20hacendaria%2004112013.pdf>.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip8.pdf>.

http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no71/45b_federalismo_en_mexico_conformacion_y_principios_fundamentales.pdf.

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

http://www.cca.org.mx/funcionarios/biblioteca/html/finanzas_publicas/documentos/1/ley_coord.pdf.

<http://www.concyteq.edu.mx/Archivos%20de%20descarga/Federalismofiscal.pdf>.

[file:///C:/Users/equipo/Downloads/Federalismo Fiscal Mexico docto84.pdf](file:///C:/Users/equipo/Downloads/Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf).

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11902/050109126.pdf?sequence=1>.

<http://www.anefac.org.mx/Docs/TrabajosInformacion/CriteriosNormasSAT/PDF/CO NVHACEND9BC7A.pdf>.

[http://www.inafed.gob.mx/work/dso/la_distribucion_de_transferencias_federales para_municipios.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/dso/la_distribucion_de_transferencias_federales_para_municipios.pdf)

http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/2010/Enero%20Mayo/diagnostico_mayo_2010.pdf.

<http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>.

http://catarina.udlap.mx/udla/tales/documentos/ledf/pimentel_mene/capitulo1.pdf

http://www.ccpm.org.mx/veritas/septiembre2012/imagenes/05_impuestos4.pdf.

http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020124855/1020124855_02.pdf.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/docs/dia3.pdf.
