



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**LA POLÍTICA HACENDARIA EN MÉXICO:
UNA POLÍTCA INCOMPLETA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:

CÉSAR TRUJILLO GUTIÉRREZ.

ASESOR DE TESIS:
LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. NOVIEMBRE DE 2012





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

Este trabajo esta dedicado en primer lugar a Dios, por iluminarme y llenarme de bendiciones en todo momento a lo largo de este camino. Si no fuera por la Fe que siempre deposité en él, difícilmente estaría aquí en estos momentos.

A mis padres Esther Gutiérrez y César Trujillo por todo su amor y todo su apoyo a lo largo de mi vida. Su esfuerzo y dedicación significan mucho para mí. Gracias por mostrarme las cosas que verdaderamente valen la pena en la vida. Este logro también es de ustedes y siempre los llevaré en mi corazón. Los amo.

A mi hermana Ornella Esther, por siempre ser un ejemplo para mí, sin duda no me equivocaba cuando orgullosamente decía que tú fuiste “mi primera maestra”.

Al Licenciado Rubén Antonio Miguel, por el apoyo y la confianza que tuvo al aceptar dirigir este trabajo de investigación, sin su experiencia y sus consejos hubiera sido muy difícil lograr un resultado satisfactorio.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme abierto sus puertas y cambiarme la vida. Así mismo, a todo el grupo de profesores con quien tuve la fortuna y el privilegio de tomar clases, ha sido una experiencia increíble e irrepetible en la vida. Sin duda ha sido un honor haber estudiado en la mejor universidad de México y una de las mejores universidades del mundo.

A mis buenos amigos Aidee Arias, Patricia Ruiz, Fredy Segura, Fernando Landa, Jorge Tonatiuh Martínez, José Luis Contla, César Iván Martínez, David Quintana, Ricardo Martínez y Raúl Salazar por su amistad y porque sé que puedo contar con ustedes en las buenas y en las malas. Gracias por el apoyo la buena vibra durante todos estos años, algunos desde la preparatoria y la gran mayoría en la universidad; en verdad me ha servido para no dejarme vencer y me ha llevado a alcanzar todas las metas trazadas, y claro, vamos por las que faltan.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo 1. Antecedentes de la Política Hacendaria en México.....	5
Las Convenciones Nacionales Fiscales.....	5
La Primera Convención Nacional Fiscal.....	6
LA Segunda Convención Nacional Fiscal.....	15
LA Tercera Convención Nacional Fiscal.....	23
Capítulo 2. La Coordinación Fiscal.....	33
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	33
Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.....	40
Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las Entidades Federativas de 1948.....	44
Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.....	45
Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles.....	50
Ley de Coordinación Fiscal.....	50
Objetivos de la LCF.....	52
Estructura.....	52
La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.....	55
El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.....	59
La Junta de Coordinación Fiscal.....	59
El Sistema de Participaciones.....	60
Fondo General de Participaciones.....	60
Modificaciones del FGP.....	62
Fondo Financiero Complementario de Participaciones.....	65
Fondo de Fomento Municipal.....	67
Capítulo 3. Las Reformas del siglo XXI.....	69
Nueva Hacienda Pública Distributiva.....	70
Principios.....	70
Características.....	71
Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado. . ¡Error!	
Marcador no definido.	
Primera etapa.....	79
Principios de la Política Hacendaria de Estado.....	80
Segunda etapa.....	86
La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).....	96
Antecedentes.....	96
Declaratoria de Mazatlán.....	99
Objetivos.....	101

La CONAGO en la conformación de la Convención Nacional Hacendaria.....	102
Reunión de cuatro Ciénegas.....	102
Reflexiones sobre la CONAGO.....	103
Primera Convención Nacional Hacendaria.....	104
Antecedentes	104
Objetivos	106
Conclusiones.....	107
Capítulo 4. La Reforma Hacendaria Del 2007 y las propuestas recientes	121
Reforma Hacendaria por los que menos tienen.....	123
Propuesta de Reforma Hacendaria del Partido Revolucionario Institucional (2011).....	134
Reforma Hacendaria del PRD: Una propuesta Fiscal progresista.....	145
Conclusiones	156
Bibliografía.....	162

INTRODUCCIÓN.

En años recientes, la discusión en torno a la Hacienda Pública mexicana se encuentra más viva que nunca y el debate ha cobrado una importancia superlativa para la clase política en el país. El detonante de este resurgir proviene de los primeros años del presente siglo con la mal lograda reforma fiscal que propuso el presidente Vicente Fox y su desechada por el Congreso.

La llegada al poder de un partido político distinto al PRI por primera vez después de más de setenta años, la configuración de nuevas correlaciones de poder al interior de la Cámara de Diputados y Senadores y el surgimiento de un nuevo actor que tomo fuerza en la segunda mitad de la primera década, la CONAGO, configuraron un nuevo escenario de discusión de la hacienda pública en México.

Las últimas del siglo XX, se caracterizaron por la implementación de las llamas reformas estructurales. Una de ellas, implicó el adelgazamiento del Estado en términos administrativos, la reducción o contención del gasto público y la reducción del déficit fiscal. A la par de lo anterior, el sistema fiscal mexicano consolidó su concentración en el gobierno federal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sirvió de instrumento y marco para que las entidades federativas y municipios cedieran sus potestades recaudatorias a la federación, dejando en manos de este el control absoluto en términos tributarios.

A más de tres décadas del inicio de la implementación de las reformas estructurales, la hacienda pública mexicana se caracteriza por la reducida recaudación en relación con el producto nacional. Así lo han reconocido organismos internacionales como la OCDE, el FMI y el BM y diversas autoridades federales y locales que han transitado en este periodo.

A pesar de que existe un reconcomiendo explícito de todos y cada uno de los actores involucrados, lo cierto es que no se ha trastocado la estructura tributaria en el país. Elementos que sumados a la necesidad apremiante de incrementar el gasto público debido a las crecientes necesidades sociales y económicas del país, la problemática solo se ha limitado al establecimiento del equilibrio fiscal como gante de un posible desequilibrio financiero.

En los últimos años, en diversos momentos hemos escuchado la respuesta de que para un mayor gasto debe antecederse de un incremento en la recaudación. Ante la incapacidad o negligencia del ejecutivo en turno, la reforma hacendaria y fiscal parecían quedar sepultados en los primeros años de la administración de Vicente Fox, empero, el surgimiento de la CONAGO como nuevo actor en la materia promovió la realización de la Convención Nacional Hacendaria de la cual emergerían consensos para realizar o por lo menos sentar las bases de una nueva política hacendaria en nuestro país. Situación que una vez más en la historia económica de México quedo simplemente en el tintero.

No se puede omitir que si bien como nación no se han alcanzado los acuerdos necesarios para realizar una reforma hacendaria de gran calado, con visión estratégica y de largo plazo como la visualizan quienes la han denominado política hacendaria de Estado, si se registran algunos avances en materia de eficiencia y efectividad de la administración hacendaria. Un elemento especial es la simplificación tributaria de los últimos años justo con el uso de nuevas tecnologías para facilitar y agilizar el pago de impuestos. Sin embargo, los resultados no han impactado de manera considerable la recaudación.

El contexto económico del periodo llamado de cambio estructural ha llevado a un comportamiento raquítico del crecimiento producto interno bruto. Tan sólo en los últimos doce años –periodo que el PAN ha estado al frente de la presidencia la economía nacional ha crecido en promedio anual apenas poco más de 2%. La generación de empleo no respondido ni con las necesidades de la mano de obra

existente, mucho menos con las necesidades de expansión que la incorporación de jóvenes demanda cada año. Esto es, ante la incapacidad de la economía mexicana por sostener un ritmo de crecimiento permanente, la reforma fiscal y hacendaria se ha ido posponiendo. Para nuestra autoridades nunca es momento de pensar en las reformas que requiere el país en aras de estimular el crecimiento económico sostenido y con ello garantizar la generación de más y mejores empleos, pero sobre todo, asegurar los instrumentos de recaudación que permita a los tres ordenes de gobierno suficiencia financiera para detonar actividades económicas y atender los grandes rezagos sociales de la población.

En el presente trabajo se incluyen los elementos básicos de una Política Hacendaria de Estado, que rebasa la visión clásica de reforma fiscal e integra de manera armónica los elementos de la hacienda pública nacional. Una de las razones por las que no se ha consolidado la Política Hacendaria en México tiene que ver con el hecho que no se tiene una visión clara del país que queremos en función de la participación del Estado en la economía y la propia actividad del mercado. Así mismo, es evidente que no existe una planeación de largo plazo acorde con las necesidades fundamentales del país. Adicionalmente la falta de voluntad política o el cálculo político y la falta de consensos han contribuido para no realizar una Política Hacendaria de Estado que sea realmente funcional y que cumpla con las expectativas y sea coherente con la realidad nacional.

El trabajo se agrupa en cuatro capítulos, en el primero, se encuentra una exposición y un análisis de las tres Convenciones Nacionales Fiscales, las cuales se llevaron a cabo en 1925, 1933 y 1947 respectivamente. De las tres convenciones, se encuentran sus antecedentes, el desarrollo y las principales conclusiones, así como demostrar de qué manera estas últimas lograron impactar y trascender en las etapas posteriores de la discusión hacendaria.

El capítulo dos, se realiza la presentación de un tema trascendental y polémico en la historia económica de México. Se trata de la etapa de la

Coordinación Fiscal. Principalmente en este capítulo se analizan tanto el Sistema de Coordinación Fiscal como la Ley de Coordinación Fiscal, y aunque no son temas distintos en cuanto a contenidos y finalidades, resulta importante separar su análisis en cuestiones cronológicas. Por un lado, se encuentra el análisis del SNCF, sus antecedentes y lo que significó para la conformación y confirmación de un sistema centralizado, y por otra parte, el surgimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, la creación de los fondos de participación y las consecuencias para las Entidades Federativas y los municipios.

Las reformas del siglo XXI se incluyen en el capítulo cuarto. Adicionalmente se incorporan las reformas y propuestas formuladas desde el año 2001 con la denominada y prácticamente desconocida “Nueva Hacienda Pública Distributiva” planteada por el Ex presidente Vicente Fox Quesada, pasando por un documento trascendental pero a la vez ignorado denominado Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado, el cual está dividido en dos fases; la primera de ellas se llevó a cabo en Noviembre de 2002 y la segunda de ellas en 2003-2004, en vísperas de la Convención Nacional Hacendaria, así mismo, se analizará el papel de la CONAGO y el surgimiento de la CNH así como sus conclusiones.

Finalmente, en el capítulo cuatro se analizan las propuestas, iniciativas y posturas referentes al tema hacendario después de la CNH. Principalmente el análisis recae en lo hecho por los tres partidos políticos con mayor significancia en el país; de tal suerte que el análisis se divide en lo propuesto por el partido en el poder y la postura crítica y propositiva de la oposición.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA HACENDARIA EN MÉXICO.

LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES.

De acuerdo con De la Garza Sergio, (2000) la República Mexicana está constituida en Federación desde 1857, siguiendo el modelo estadounidense. Bajo este marco, el sistema impositivo mexicano, lo compone la Federación, las Entidades Federativas, y los municipios.

La concurrencia de facultades en la Constitución motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias fundamentalmente tributarias. Calderón Salazar (coord., 2007) apunta que fue primero mediante las Leyes de Clasificación de Rentas (1824-1868). Posteriormente con diversas tendencias asumidas y recomendadas por las tres reuniones denominadas “Convenciones Nacionales Fiscales”: 1925, 1933 y 1947, entre cuyos objetivos principales se puede señalar: la asignación o delimitación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, la búsqueda de bases para la unificación de los sistemas tributarios estatales y municipales y su coordinación con el sistema federal, la búsqueda de otorgar recursos suficientes a los distintos niveles de gobierno, entre otros.

En términos generales, estas convenciones tuvieron como objetivo simplificar el sistema tributario del país, a través de la delimitación de las facultades en materia impositiva entre la federación, los estados y los municipios,

con el propósito de maximizar la eficiencia en la recaudación, evitando la doble o múltiple tributación de un bien o servicio.¹

En el fondo, lo que se buscaba era poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos traslapes impositivos.

LA PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL.

El definir un esquema sobre las competencias fiscales entre los tres órdenes de Gobierno obligó a la determinación de criterios generales por parte de la Suprema Corte de Justicia alineando a las concurrencias a favor de la federación, así como puntualizar las competencias sobre el proceso Legislativo, Federal y Estatal.

Según lo expresa Núñez Jiménez (S.f.) fue así, como a partir de un criterio pragmático no fundado en una doctrina, se emprendió la federalización de muchos impuestos.

El riesgo anárquico de determinaciones tributarias, sobre todo influenciado aún por criterios revolucionarios y posrevolucionarios, condujo, tal como lo señala Luna de la Vega, (S.f.) al diseño de convenciones hacendarias para definir la asignación de responsabilidades entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas.

Esta convención fue convocada por el presidente Plutarco Elías Calles y fue en un carácter de urgente, debido a que, en aquella época existían más de 100

¹ Para corregir los problemas de la Coordinación fiscal del país se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, las cuales tuvieron como objetivo mejorar el sistema fiscal y de participaciones, para hacerlas congruente con la realidad socioeconómica del país. Además, constituyeron un esfuerzo de colaboración y ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal, así como para compartir el rendimiento de los impuestos, Revista Debate Legislativo en Pleno. *El Congreso, tamiz de los acuerdo de la Convención Hacendaria*, Página 5.

impuestos en la República Mexicana, con lo cual, había multiplicidad de objetos imponibles, cuotas, multas y recargos.

De la Garza Sergio, (2000) apunta que este desorden impositivo generó ineficacia en la recaudación de las contribuciones. A dicha convención, asistieron representantes del Gobierno Federal y de los Estados de la República. En esta convención se intentó articular ordenadamente el sistema tributario mexicano.

El 22 de julio de 1925, siendo Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani convocó a los Gobernadores a la I Convención Nacional Fiscal a celebrarse del 10 al 20 de agosto.²

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

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 estableciera³

² SHCP, Primera Convención Nacional Fiscal,

³ Fundación Colosio. Foro: Hacia una Convención Nacional Hacendaria

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

Comisión de Plan Nacional de Arbitrios.

Los temas a tratar fueron, tal como lo apunta INDETEC (2004) los impuestos a la propiedad territorial, al comercio y la industria, los impuestos especiales, sobre el capital y de actos jurídicos y adquisiciones profesionales. En sentido amplio, en la comisión de arbitrio se aprobaron los siguientes acuerdos:

Impuesto a la propiedad territorial.

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

Impuesto sobre el comercio y la industria.

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

Impuestos especiales.

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

Impuesto sobre el capital.

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

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales.

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

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

Reyes Tépatch (2004) afirma: "Unificar todos los impuestos. Sugirió al efecto, que el impuesto territorial de la República se basara sobre "unidades tipos" y gravara la rentabilidad potencial media de la tierra, pesando este gravamen solamente sobre la tierra, desnuda de mejoras y sobre el incremento no ganado.

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

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

A la par de esta conclusión, la Comisión propuso la creación un plan de arbitrios, cuya función será delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados, de acuerdo con las bases siguientes:

Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; ésta 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.⁴

Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales.

El problema de la concurrencia, cuyo estudio se encomendó a esta comisión, debe analizarse, como apunta Serna de la Garza (2004) desde tres puntos de vista generales. El primero, la conveniencia o inconveniencia técnica de que algunos impuestos sean administrados por autoridades centrales o por autoridades locales. El segundo, la necesidad económica en que se encuentran las autoridades locales o el Gobierno Federal, de percibir los productos de cada impuesto. Un tercer aspecto es el puramente político, basado en la terminología

⁴ SHCP, *Primera convención Nacional hacendaria*, 1932

constitucional no siempre exacta, que hace atribuciones de soberanía dentro de la República.

Desde el primer punto de vista (el punto de vista técnico), algunos impuestos requieren indispensablemente una administración centralizada, porque recaen o sobre el consumo general o sobre riqueza pública que es imposible circunscribir en cada localidad. Otros impuestos, en cambio, requieren una administración descentralizada por más que sean uniformes las tasas y los procedimientos porque recaen sobre consumos o sobre fuentes de riqueza circunscritas en cada localidad.

Para el estudio del segundo punto de vista (el económico), la comisión se basó en datos estadísticos, resolviendo que los Estados de la República perciben en un 50% de todos sus ingresos del impuesto sobre la propiedad territorial, 20% de sus ingresos, de los impuestos sobre el comercio; y un 30% de sus ingresos por medio de los impuestos especiales.

La Federación, en cambio, recibe del comercio aproximadamente un 60% de sus ingresos, de los impuestos especiales, un 30% y de la contribución federal un 10%.

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

Decidió, que es indispensable, para llevar a efecto las resoluciones tomadas por la Convención, que se reúna en la capital de la República, cada cuatro años o antes, si es necesario a juicio del Ejecutivo Federal o de los Estados, una Convención Fiscal Nacional, que se ocupe de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas y de establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales, en la inteligencia de que sus resoluciones serán obligatorias para toda la nación,

cuando hayan sido aprobadas por el Congreso y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y que si aquél o éstas no le confieren su aprobación expresa, en el período de sesiones ordinario siguiente a la celebración de dicha Convención, que tácitamente dieron su voto aprobatorio. Esto, naturalmente, implica una reforma constitucional que desde luego propuso la Convención y que se extiende también a la fracción III del artículo 117, con el fin de que los Estados y los municipios puedan recaudar sus estampillas impresas por la Federación, la cuál les dará la parte que les corresponda en impuestos federales.

Reyes Tépac (2004) afirma que, tomando en cuenta lo anterior, las resoluciones que se llevaron a cabo en la comisión de concurrencia contemplaban 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.

*Comisión de Discusión de temas de interés de los erarios locales.*⁵

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

Debido a la ausencia de estudios e investigaciones previas, a la falta de antecedentes que permitieran sentar bases firmes de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los Estados, y a la extensión de los problemas abordados, las resoluciones de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925 tuvieron, de acuerdo con Chapoy Bonifaz (2006) sólo el carácter de recomendaciones generales. Aún así, tuvo un gran valor porque implicó, tanto por parte de los Gobiernos de los Estados como por parte de la Federación, el reconocimiento de la existencia de grandes defectos en el régimen imperante, de la urgencia de corregirlos y lo más importante, de la posibilidad de lograr esa finalidad mediante la celebración de reuniones entre las autoridades locales y las Federales.

Como resultado de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, en diciembre de 1926, una iniciativa de reformas constitucionales que modificaban los artículos 118 y 131, y adicionaban el artículo 74. Estas reformas habían de dar pie a una distribución de potestades privativas a cada orden de gobierno y que, a su vez, establecieran con claridad aquellas potestades concurrentes.

⁵ Esta tercera comisión no se identifica dentro de la convención nacional hacendaria de 1925 como una comisión formada para la discusión de un tema en específico como resultan ser las primeras dos comisiones.

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

LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

La Primera Convención Nacional Fiscal trabajó con singular actividad y notoria eficiencia, ya que, en sólo doce días de labor, llegó a aprobar una serie de conclusiones que abarcaban, en sus aspectos principales, las cuestiones que le fueron sometidas.

Como algunas de esas conclusiones imponían la necesidad de adicionar el artículo 74 y reformar los artículos 118 y 131 de la Constitución vigente, la Secretaría de Hacienda, en las postrimerías del año 1926, envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa debidamente fundamentada con el proyecto de adición y reformas constitucionales que delimitaran los campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y permitiera implantar el régimen de tal delimitación. La suerte de las otras conclusiones de la Convención quedó dependiendo, naturalmente, de la voluntad de las entidades que en ella estuvieron representadas.⁶

Cuatro años más tarde, de conformidad con una resolución de la misma asamblea, debió haberse reunido la Segunda Convención Fiscal que revisara los resultados obtenidos de los acuerdos dictados por la Primera y que, sobre la base de la experiencia adquirida, precisara orientaciones y conceptos y fuera apuntando las soluciones definitivas de los problemas que, en muchos casos, apenas habían podido ser planteados. Ahora bien, como la iniciativa de reformas constitucionales

⁶ SHCP, *Segunda Convención Nacional Fiscal*, Memoria, México, SHCP, t.I.

no ha sido aún considerada ni siquiera por la Cámara de Diputados, y la Convención no se ha verificado todavía, a pesar de haber corrido ya con demasiado exceso el plazo fijado para su celebración; y como la continuada demora de tal asamblea aplazaría lamentablemente, de modo indefinido, la solución de diversos problemas que afectan directamente a la economía nacional, la Secretaría de Hacienda —en prosecución del programa arriba mencionado— considera de su deber convocar, con la mayoría brevedad posible, a la Segunda Convención Nacional Fiscal.⁷

El 11 de mayo de 1932, siendo el Presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani emitió la Convocatoria a la II Convención Nacional Fiscal, a celebrarse del 10 al 20 de agosto de 1932. A solicitud de un número de Gobernadores, se pospuso para realizarse del 20 al 31 de enero de 1933. Finalmente, la Convención se celebró entre el 20 de febrero y el 11 de abril de 1933. La convocatoria establecía que cada Estado designara hasta dos delegados, aunque en las discusiones como en las votaciones, cada delegación se consideró como una unidad.

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

Los objetivos particulares de esta convención consistieron en:

- a) Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.
- b) Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.
- c) Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

⁷ *Ibidem*

-
-
- 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.

Como metas a alcanzar durante la discusión, se plateó que la Convención debería ocuparse preferentemente de estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria por ser éste el campo en que la concurrencia de jurisdicciones de la Federación y de los Estados es más frecuente y produce los más censurables resultados (alcabalas, impuestos desproporcionados, impuestos múltiples, etc.).

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

Reyes Tépatch (2004) señala que, las conclusiones relativas a la tributación territorial y la imposición al comercio y a la industria, revelaron la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos impuestos por la importancia de la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio para alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

Los gobiernos de los estados trataron con la 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 como son: sobre hilados y tejidos, gasolina, energía eléctrica; así como concurrencia fiscal y reformas constitucionales. Es importante señalar que

se mantuvieron las dos comisiones que se crearon durante la Primera Convención Fiscal.

Reyes Tépac (2004) asegura que, los principales acuerdos de la Asamblea fueron los siguientes:

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

Impuestos especiales (industria).

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. Impuestos especiales gravarían: recursos naturales dominio de la nación y artículos con influencia adversa al interés social y sectores de la gran industria.

-
-
- Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos deberían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.
 - Los Estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones).

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

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.

Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

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

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

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

No obstante los acuerdos alcanzados, la Segunda Convención se desarrolló al final del sexenio y ello implicó, como lo apunta Reyes Tépach (2004) que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que permitieran la materialización de las conclusiones. Otro aspecto fue que los problemas políticos, económicos y sociales adquirieron relevancia y demandaron la atención del titular del Ejecutivo, lo que aunado al inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegó los problemas hacendarios a un segundo plano.

Aunque las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, no cristalizaron en medidas de carácter legislativo porque la asamblea se reunió en los momentos en que estaba por concluir un periodo presidencial, de acuerdo con Chapoy Bonifaz (2006) sus proposiciones tuvieron ya el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que deberían tomarse para resolver las dos problemáticas más ostensibles que en esos momentos enfrentaban los erarios locales y la Hacienda Federal; el escaso rendimiento de los gravámenes existentes, no obstante su multiplicidad, insuficiente para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la Nación y de las Entidades Federativas; y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso, que constituía una barrera infranqueable para la producción y el crecimiento de la riqueza.

Ahora bien, a pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y de sus propuestas, una vez más el grueso de estas conclusiones no llegó a convertirse en reformas constitucionales que modificaran el régimen de “conurrencia” existente.

Sin embargo, hay que señalar que una de ellas si lo logró: El principio de la participación de estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como Federales.

Se constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear impuestos corresponde a un nivel de Gobierno, los otros niveles tienen derecho a “participar” en los ingresos recaudados por ese concepto.

De tal manera, podemos darnos cuenta que esta segunda Convención provocó la primera revisión seria de las estructuras fiscales estatales y municipales y el surgimiento de las bases de las reformas al artículo 73 constitucional.⁸

⁸ Para precisar, se hace referencia a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución que otorga al Gobierno Federal facultades para gravar el comercio exterior, la producción y explotación de los recursos

En suma, se intentó definir qué fuentes de ingresos tributarios correspondían a cada orden de gobierno. Sin embargo, al no quedar comprendidos los principales impuestos federales, además de seguir sin definirse qué impuestos quedarían reservados de manera exclusiva a estados y municipios, permaneció la concurrencia tributaria.

LA TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL.

La Tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en 1947 por el Presidente Miguel Alemán Valdés. En la convocatoria puede apreciarse ya, de acuerdo a Serna De la Garza, (2004) el distinto espíritu que animaría la Convención y que eventualmente sería el que inspiraría el Sistema de Coordinación Fiscal que esta en vigor actualmente.

Para destacar la importancia que concedía a la celebración de esta Tercera Convención Nacional Fiscal, el propio Presidente de la República fue quien realizó la invitación correspondiente a los Gobernadores de los Estados, ya que, recordando la convocatoria a las dos convenciones anteriores, era el Secretario de Hacienda quien se encargaba de realizar dicha invitación.⁹

naturales y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. También se estableció la participación de estados y municipios en el rendimiento de los impuestos federales mencionados. Calderón Salazar, Jorge (coord.), *Op.cit.*, P.67.

⁹ Concluida la guerra y desaparecida la euforia que provocó el desarrollo anormal que muchas actividades industriales y comerciales experimentaron durante ella... colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora que el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y los Municipios, es ya insostenible... y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama. Palabras del Presidente Miguel Alemán Valdés contenidas en: Beteta, Ramón, *Tres años (1947-1948-1949) de política hacendaria*, p.149.

En palabras de Ramón Beteta, la administración del Presidente Alemán, consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consolidación inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país debían tener la posibilidad de participar en el rendimiento del sistema tributario, y esto debería de realizarse en una proporción de acuerdo a las necesidades de los servicios públicos que cada entidad tenía encomendada; es decir, la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.¹⁰

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

Conforme al proyecto de la Convención, las Haciendas Públicas de los tres niveles de Gobierno deberían constituirse esencialmente con ingresos derivados de las fuentes impositivas privativas, y completarse con participaciones en los gravámenes establecidos, administrados y recaudados por otras entidades. Las fuentes exclusivas de los estados y municipios deberían sujetarse a las bases uniformes de coordinación en beneficio del conjunto de entidades y de la economía nacional, sin que esto implicara subordinación de las facultades legislativas y administrativas de un Gobierno a las de otras autoridades.

De acuerdo con este plan, el sistema fiscal mexicano hubiera consistido, como lo refiere Chapoy Bonifaz, (2006) en una combinación de distribución de facultades privativas y participación de rendimientos, con facultades concurrentes pero uniformes.

De acuerdo con Serna de la Garza, (2004) los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

¹⁰ Beteta, Ramón, *Op.cit.*, P.144.

-
-
- a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
 - b) Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deban distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, estableciendo el principio de que el reconocimiento de la facultad tributaria no implica de forma alguna el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad,
 - 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.

Los trabajos de la Asamblea se desarrollaron a través de las siguientes Comisiones Dictaminadoras, cuyas principales conclusiones se señalan a continuación:¹¹

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

¹¹ Reyes Tépac, Marcial, *Op.cit.*, P.20-23.

momento sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades mercantiles e industriales.

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

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

Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales.

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

-
-
- Respecto a los impuestos federales especiales sobre la explotación de recursos naturales, se debía otorgar una participación razonable a las entidades federativas y municipios, como compensación legítima.
 - Los ingresos en participación derivados de los impuestos especiales serían distribuidos en tres porciones fijas: para la federación, los estados y municipios y una más con la que se constituiría un fondo de reserva para ayudar a cualquier estado que sufriera un déficit en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.
 - Si el fondo de reserva no era suficiente, se acordaría con las entidades federativas la creación de otros impuestos especiales o el aumento en las tasas de los ya existentes.
 - Se recomendó a la federación aumentar las participaciones a los estados, en lo que correspondía a impuestos especiales, equivalente al 25% del aumento que 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 extra fiscales.

Impuestos a la agricultura y la ganadería.

-
-
- Los impuestos sobre la producción agrícola y ganadera deben considerarse complementarios del impuesto predial y transitorio en cuanto su rendimiento debe ser suplido por el del impuesto predial basado en la existencia de un catastro técnico.
 - Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
 - Se debía evitar la duplicidad del gravamen sobre el mismo producto a través de uniformar el impuesto a la producción.
 - Se deberían exentar de impuestos los productos agrícolas de primera necesidad destinados al consumo interno.
 - El rendimiento de estos impuestos debían tener participaciones a los
 - municipios.
 - Podían permanecer sistemas 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 comercial.
- La valuación debía fundarse en catastros técnicos, centralizados en las

Oficinas Catastrales de cada entidad.

- La recaudación del impuesto predial correspondía a los Estados quienes otorgarían a los municipios una participación.
- Se debía derogar el impuesto a la plusvalía.

Impuestos sobre productos de la inversión de capitales.

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

Impuestos sobre sueldos y salarios.

- Deberían gravarse una sola vez.
- Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones del trabajo.

-
-
- Se recomendó fijar un mínimo exento.

Impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

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

Derechos por servicios públicos municipales.

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

Plan Nacional de Arbitrios.

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

Conforme al proyecto de la Convención, las Haciendas Públicas de los tres niveles de Gobierno deberían constituirse esencialmente con ingresos derivados de las fuentes impositivas privativas, y completarse con participaciones en los gravámenes establecidos, administrados y recaudados por otras entidades. Las

fuentes exclusivas de los Estados y Municipios deberían sujetarse a bases uniformes de coordinación en beneficio del conjunto de entidades y de la Economía Nacional, sin que esto implicara la subordinación de las facultades legislativas y administrativas de un Gobierno a las otras autoridades.

De acuerdo con este plan, el sistema fiscal mexicano hubiera consistido en una combinación de la distribución de las facultades privativas y participación de rendimientos, con facultades concurrentes pero uniformes.

Al señalar que la consolidación de la unidad económica nacional sólo podría lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de los tres niveles de Gobierno, Chapoy Bonifaz, (2006) comenta que implica la existencia de una organización cuya estructura fiscal no obstaculice el desarrollo económico de otras entidades; que los ingresos de los Estados debían crecer paralelamente a los de la Federación; y que era necesario dotar a los Municipios de una Hacienda Pública que respaldara económicamente su autonomía política, se reconocieron los nexos del Sistema Fiscal con el ámbito económico.

En este sentido, los postulados de la última Convención eran contradictorios: Por una parte, se solicitaba a la Federación que se dieran los apoyos necesarios para fomentar el desarrollo económico estatal, así como proporcionar auxilio a las entidades respecto a la prestación de servicios de educación, salubridad y asistencia, comunicaciones e irrigación. Por la otra, a pesar de la administración deficiente de sus fuentes de recaudación, la cuales eran prácticamente las mismas que gravaba la Federación, era una de las causas del problema financiero de los Estados, el proyecto de la Convención fue entregar de manera exclusiva a éstos mediante un proceso paulatino la imposición de toda la materia gravable, compartiendo su recaudación con la Federación. Estas metas eran antagónicas y las circunstancias exigían el cumplimiento prioritario e inmediato de la primera, pero para hacerlo, forzosamente la Federación tenía que contar con recursos suficientes que sólo podían obtener con una mayor recaudación.

Por esta razón, las decisiones de la Convención que se llevaron a la práctica se canalizaron, por una parte, según Chapoy Bonifaz, (2006) a aliviar la anarquía e ineficiencia del sistema Fiscal que lo llevaban a originar una múltiple imposición y a obstaculizar la existencia del mercado común nacional, y por la otra, a auxiliar a las entidades para que mejoraran sus sistemas fiscales, y por lo tanto, incrementar su recaudación.

La Tercera Convención Nacional Fiscal tuvo la característica de convocar y consecuentemente propiciar la participación de los contribuyentes al celebrarse previamente una convención de causantes, la cual presentó sus conclusiones en la propia Tercera Convención Fiscal. De esta, surgen las medidas legales que dan contenido a la coordinación fiscal de nuestro país, y se traza la gradualidad hasta la obtención de un modelo tributario visualizado en esta.

Sus criterios fueron: exclusión definitiva de la idea de exclusividad en materia tributaria, definición para implementar un impuesto único y darle participación a los órdenes de gobierno involucrados, propiciando los ordenamientos legales reguladores para la Coordinación Fiscal de 1947 a 1979.

Sin duda, y tal como lo señala Chapoy Bonifaz, (2006), la labor de las Convenciones Nacionales Fiscales, y especialmente la última, tuvo una importancia trascendental. Esto es porque a partir de las resoluciones de ésta última Convención, se dio el primer paso serio hacia el Federalismo cooperativo en materia fiscal al establecer que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser implementado y ejecutado de forma coordinada entre la Federación y los Estados. Del mismo modo, por el hecho de prever la existencia de tributos aplicados sólo por un nivel de Gobierno, pero dando participación en sus rendimientos al otro, de alguna forma sentó las bases para la integración de lo que denominamos el Sistema Fiscal.

CAPÍTULO 2. LA COORDINACIÓN FISCAL.

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

La potestad de aplicar tributos a personas, bienes y acciones, corresponde, de manera originaria, a los diferentes órdenes de Gobierno de igual categoría institucional, que en el caso de México son el Federal, Estatal y Municipal.

De acuerdo con Berliri (1971) el poder tributario de las Entidades Federativas no es el resultado de una cesión del Gobierno Federal, debido a que la potestad tributaria es irrenunciable, imprescriptible, innegable y no es patrimonial. El poder tributario estatal también es originario, incluso el Estatal precede al Federal.

Como consecuencia inmediata de la coexistencia de soberanías tributarias ha sido necesario ir adoptando medidas que eviten la doble o múltiple tributación, distribuyan los ingresos, delimiten las competencias entre los diversos órdenes de Gobierno y permitan avanzar en la colaboración administrativa entre ellos.

Colmenares (Citado en Calderón 2001, p.73) Señala que la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas de Musgrave: la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisiones de bienes, siendo esta última la que pueden

realizar los tres órdenes de Gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público.”

El camino que se ha buscado en México para cumplir con estos objetivos, respetando el pacto federal y la soberanía tributaria de cada uno de los Estados de la Federación, ha sido el desarrollo en la coordinación de sistemas tributarios.

Antes de la aparición de los primeros fundamentos claros de la Coordinación Fiscal en México, el escenario que prevalecía era justamente el de la coexistencia de una multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que gravaban una misma materia, lo que convertía al sistema tributario imperante en el país en algo más complejo.

Amieva (2004) identifica que, bajo este escenario, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se remonta en sus inicios a lo que fueron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947. Es en este último año, durante los acuerdos de la Tercera Reunión Nacional de las Convenciones Fiscales, cuando se establecieron los mecanismos para la armonización del sistema tributario nacional, particularmente, y como más adelante lo revisaré, en materia de impuestos al comercio e industria.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de nuestro país se refiere, de acuerdo con Ayala Espino (2001) al sistema de acuerdo con el cual se distribuyen los ingresos entre la Federación, Estados y Municipios. Se delimitan competencias (funciones y responsabilidades) entre los tres niveles de gobierno en lo relacionado con el ejercicio de sus facultades legislativas tributarias y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles. Las características del régimen fiscal mexicano definido en la Constitución dieron origen a la necesidad de la Coordinación Fiscal, como resultado del pacto federal, de desarrollo de la política fiscal y del respeto a la soberanía tributaria de cada uno de los Estados de la Federación.

En México, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la Institución más reciente y también la más importante del federalismo mexicano. Su objetivo principal consiste en eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad que aún existen en materia de distribución del ingreso fiscal entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios.

Sus organismos principales fueron los siguientes, y los cuales, serán analizados con detenimiento más adelante:

CUADRO 1. ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL	
Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.	Órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se integra con los representantes de las haciendas públicas del Gobierno Federal y de cada una de las 32 Entidades Federativas.
Comisión Permanente.	Es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Junta Nacional de Coordinación Fiscal	Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se

	presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
<ul style="list-style-type: none"> El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) 	Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según lo determina el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, instituida para ese efecto en 1980; y cuyas funciones son la realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; entre otras.

FUENTE: www.sncf.gob.mx

Los organismos que aparecen en el Cuadro 1 se consideran las bases centrales del desenvolvimiento del Sistema de Coordinación Fiscal, lo cual constituye el soporte de coordinación intergubernamental más importante con relación a la cantidad de las recaudaciones fiscales y también a sus instrumentos de actualización en materia impositiva.

En este sentido, Ayala Espino (2001) puntualiza que, al instituirse un mecanismo de coordinación intergubernamental de forma legal, la autonomía de las Entidades Federativas y Municipios se circunscriben o se someten a las reglas del sistema nacional. Se puede aseverar, de tal suerte, que esto se trata de un mecanismo formal del federalismo fiscal para introducir nuevos temas en la agenda legislativa y jurisdiccional.

De acuerdo con este mismo autor, (P.372) los temas que destacan los siguientes los siguientes:

La fundamentación jurídica para la aprobación técnica y legal por parte de los congresos locales con relación a los actos de concentración, convenio y concentración que elabora el Ejecutivo del Estado con otras personas jurídicas y representantes de otros Gobiernos locales.

La acreditación del punto de vista de los ayuntamientos como instancias gubernamentales autónomas reconocidas constitucionalmente, en la celebración de convenios Estado-Federación en materia tributaria y fiscal.

Desde la perspectiva de la subordinación de ordenamientos secundarios con respecto a los ordenamientos superiores, el mecanismo de convenio revierte el orden tradicional de la obligatoriedad: ley, reglamento, disposiciones administrativas, por lo que se presenta un nuevo esquema donde el ordenamiento secundario induce normalmente la definición de otros ordenamientos primarios, como puede ser el caso de las Leyes de Ingresos estatales y municipales, y esto trae como consecuencia la subordinación de orden jurídico local por un acceso administrativo de una Ley Federal.

Las bases jurídicas de la Coordinación Fiscal no se encuentran concluidas, a pesar de la institucionalización.

Antes de continuar con el tema siguiente, me parece importante reflexionar y analizar lo expuesto por Ayala, ya que se pueden encontrar las respuestas de ciertas interrogantes relacionadas con la construcción del Sistema de Coordinación Fiscal en su conjunto.

Un primer elemento que resulta importante retomar, es la forma en como se acepta, de forma clara y sin consideraciones, que este Sistema detona la centralización de la Economía mexicana. Es decir, la aparición del Sistema obedece a las adecuaciones que realizan los congresos locales y de esa forma otorgar el control a una entidad superior. Parece ser un poco fuerte y excesiva la

palabra “subordinación” que emplea el autor, ya que parecería que se tratara de un régimen autoritario y poco condescendiente con el entorno que lo conforma.

Enseguida, un postulado expuesto por el autor, y que es de vital importancia en la secuencia de esta investigación, es el hecho de señalar que las bases jurídicas de la Coordinación Fiscal aún no están concluidas. A partir de esta aseveración se desprenden dos connotaciones. La primera tiene que ver directamente con ciertas discrepancias desde el punto de vista constitucional, concretamente con el Artículo 73, fracción XXIX-A, ya que en él se señalan los impuestos que le corresponden a la Federación¹², y bajo esta perspectiva, resulta anticonstitucional que la Federación se apropiara de las contribuciones que no se precisen dentro de la Constitución. Probablemente, el Sistema de Coordinación Fiscal estaría completo bajo las bases jurídicas una vez que se reforme dicho apartado constitucional y se le brinde a la Federación el control total sobre las contribuciones, situación que, al día de hoy, resulta bastante alejada que se realice. Por otra parte, el autor considera que las fuentes tributarias constituyen un obstáculo real para que el Sistema pueda considerarse como terminado. Aquí ya no se trata de controversias constitucionales sobre la recaudación, sino más bien

¹² XXIX. PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES:

1o. sobre el comercio exterior;

2o. sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y

5o. especiales sobre:

a) energía eléctrica;

b) producción y consumo de tabacos labrados;

c) gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) cerillos y fósforos;

e) aguamiel y productos de su fermentación,

f) explotación forestal, y

g) producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; (adicionada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 24 de octubre de 1942), contenido en: Sánchez Bringas, Enrique, Dávalos Martínez, Héctor, et al., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, P.326- 327.

sobre los elementos a considerar en la recaudación (posiblemente nuevos gravámenes).

Ahora bien, muchos de los lectores podrán preguntarse; ¿por qué es importante el señalamiento hecho por el autor acerca de que el Sistema de Coordinación Fiscal está incompleto y cómo afecta éste a la investigación? Parecería que la respuesta es más que evidente, y sobre todo para los expertos en tema, sin embargo, el análisis debe ser realizarlo de forma más profunda. Es un hecho que al reconocer que el Sistema se encuentra incompleto parecería un nicho de explicaciones acerca de su funcionamiento y sus resultados, los cuales tendremos oportunidad de revisar y analizar en este capítulo, pero a diferencia del resto de los autores consultados, se concluye que este proceso será el antecedente inmediato de lo ocurrido a principios del siglo XXI y que será tema del siguiente capítulo.

Por primera vez se cuentan con dos sistemas económico- políticos mutuamente complementarios. Por un lado, el Sistema de Coordinación Fiscal, cuyo enfoque, como su nombre lo indica, se orientará hacia la parte fiscal (ingresos). Por otra parte, se cuenta con otro sistema, cuyo propósito es, en gran medida, el conformar y orientar el gasto público y ese es el Sistema de Planeación Democrática¹³. Por lo tanto, es en esta parte de la historia económica de México donde se comienza a vislumbrar un escenario de Política Hacendaria como tal. Siguiendo con la idea de Ayala; el Sistema se encuentra incompleto, y la forma de solucionar el problema es que estos dos sistemas (tanto el Sistema de Coordinación Fiscal y el Sistema de Planeación Democrática) se conjuguen y

¹³ El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación. Contenido en: Montemayor Rogelio, *Revista de administración pública*, P.21-22.

compenetren para lograr un fin en común: Una Política Hacendaria, la cual involucraría ingresos y gastos de forma unida y no por separado.

Una vez que se ha señalado y analizado el diseño de la Coordinación Fiscal en México, y la razón por la cual se considera como un antecedente directo a la Política Hacendaria, cuya discusión se retomará en otro apartado de este trabajo, lo que se presenta a continuación es el recorrido histórico de la Coordinación Fiscal propiamente dicho, es decir, se analizarán los elementos fundamentales que conforman la Coordinación Fiscal. El análisis comienza con una de las primeras leyes que se aprobaron después de la Tercera Convención Nacional Hacendaria y es la Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1948, después con la Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948, así mismo la Ley de Coordinación fiscal entre Federación y los Estados de 1953, la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles de 1954 para que, finalmente, retome la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 y sus Reformas más sobresalientes hasta nuestros días.

Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

Esta ley nació en 1948 como respuesta a armonizar el sistema tributario nacional, particularmente en materia de impuestos al comercio y a la industria. No obstante, mientras que en el ámbito federal el ISIM sustituyó al impuesto sobre el timbre¹⁴, en las entidades federativas no desapareció la tributación múltiple. Para solucionar este problema, se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación en la administración de este tipo de tributo y que se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación, las Entidades Federativas recibirían una participación de los

¹⁴ La Ley General del Timbre que englobaba numerosos impuestos al comercio y a la industria, de escasa significación recaudatoria y de múltiples problemas para los particulares.

ingresos federales recaudados localmente, esto es, las participaciones adquieren un carácter resarcitorio.

La ley del ISIM operaba de acuerdo a ciertos porcentajes, los cuales se resumen en el cuadro 2.

CUADRO 2 IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES.

ISIM Y SU DISTRIBUCIÓN EN 1948		
TASA ÚNICA SOBRE LOS INGRESOS MERCANTILES O TASA MÁXIMA NACIONAL 3%	PARTICIPACIONES	Rendimiento al Estado 40%
		Rendimiento de la Federación 60%
	PORCENTAJES	Tasa Uniforme Nacional 1.8%
		Tasa Máxima de los Estados 1.2%

En sus inicios, la ley del ISIM estableció una tasa de 1.8 por ciento que cobraba el Gobierno Federal. Sin embargo, existía la opción para las Entidades Federativas y el Distrito Federal de participar en los rendimientos del impuesto recibiendo una sobretasa de 1.5 por ciento. Esta participación fue condicionada a la celebración de convenios de coordinación con la SHCP y a derogar o suprimir los impuestos locales al comercio y la industria, es decir, los gravámenes con la misma base del ISIM. Si en el convenio se delegaba la administración del

impuesto al estado, este recibía un 4% de la recaudación neta por concepto de gastos de administración. Estos convenios no incluían la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, la fiscalización y la interpretación de la ley, materias reservadas para la SHCP.

Una primera reforma al ISIM se dio entre los años de 1949 y 1950, destacando la reducción de la cuota adicional local de 1.5 por ciento al 1.2 por ciento. Con este ajuste, se fijó una tasa global del impuesto sobre ingresos mercantiles del 3.0%, del cual 60% era federal (equivalente al 1.8 %) y el 40% restante (1.2%) para las entidades. Por otro lado la SHCP ofreció una serie de estímulos a los estados que se coordinaran en la materia, destacando un incremento de 10% en su participación en otros impuestos federales y el 40% de los recargos y multas aplicadas y cobradas.

A pesar de los esfuerzos de la federación, hasta 1957 únicamente se coordinaron 15 Estados, además del Distrito Federal. En los estados no coordinados únicamente se aplicaba una tasa de 1.8%, quedando a su discreción el aplicar sus propios gravámenes sobre las mismas materias. Es importante enfatizar que en esta etapa, en las entidades que no aceptaron la coordinación, la federación los dejó en libertad de aplicar sus propios impuestos, a diferencia de lo ocurrido posteriormente.

La coordinación fiscal se estancó entre 1957 y 1970 pues para este año permanecían 14 entidades federativas sin coordinarse, entre las que destacaban las más desarrolladas e importantes en términos fiscales, como el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Tamaulipas y Nayarit, entre otros.

A finales de 1970, se crea por primera vez una tasa de 10% sobre algunos artículos llamados de lujo, y se determinó que dicha tasa fuera uniforme en toda la República, independientemente de que la entidad estuviera coordinada. Si la

entidad estaba coordinada o si lo hacían, recibirían una participación del 40% de la recaudación obtenida por este concepto y, en caso contrario, seguiría causándose la misma tasa y el estado podría cobrar su propio impuesto sobre los artículos gravados. Con este mecanismo, los contribuyentes de los estados no coordinados tendrían una doble carga tributaria sobre una misma base, por lo que fueron presionados a hacerlo.

Lo anterior forzó a las entidades a ingresar a la coordinación fiscal y para marzo de 1971 se reanuda la celebración de convenios de coordinación, primero con Chihuahua, meses después con Nayarit y, en febrero de 1972 con Tamaulipas. En el convenio con Chihuahua, se pactó por primera vez la delegación no sólo de la recaudación, sino también la administración del impuesto y su fiscalización, en todas sus tasas, y éste fue el punto de partida para superar una impugnación de las entidades federativas que temían perder sus capacidades administrativas desarrolladas en diversas formas.

En diciembre de 1972 se da otra reforma a la Ley del ISIM que establece una tasa única general, aplicable en toda la República, del 4%, denominada 'tasa general' y, en lugar de la cuota adicional de las entidades, se les prometió a todos los Estados coordinados, una participación del 45% del gravamen federal. Esto implicó que la tasa general pasa de 3 al 4%, y por otro lado, el porcentaje de participación del rendimiento del impuesto para los estados coordinados aumenta de 40% al 45%, lo que generó un incremento de las participaciones para las entidades coordinadas. Para noviembre de 1974 se adicionaron tasas especiales de los 5%, 10%, 15% y 30% para los bienes denominados de lujo, aplicables a toda la República.

A su vez, este impuesto gravó los ingresos brutos obtenidos por:

Enajenación de bienes;

Arrendamiento de bienes;

Prestación de servicios;
Comisiones y mediaciones mercantiles; y
Venta con reserva de dominio.

Con esta ley nace propiamente el concepto de coordinación entre Federación y las Entidades Federativas, mediante la celebración de un convenio en el cual los Estados que se sumaban al mismo, derogaban sus impuestos locales al comercio y a la industria.

Cerca de la mitad de los Estados decidieron adherirse a este convenio, ya que la recaudación que obtenían por sus propios impuestos al comercio y a la industria eran menores comparados con el porcentaje que recibirían al Coordinarse con la Federación. Aquí podemos visualizar dos escenarios. Por un lado, era una ventaja económica para aquellos Estados cuya recaudación era baja; sin embargo, al resto de los Estados, cuya Economía era más fuerte, no les resultaba conveniente coordinarse en este impuesto, ya que administrativamente les imponía mayores obligaciones, y no sólo eso, sino tampoco existirían incentivos suficientes para atraer nuevas inversiones a sus jurisdicciones.

Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las Entidades Federativas de 1948.

De acuerdo con Saucedo Sánchez (1996), en esta ley, se reitera la definición del concepto de participaciones en impuestos, y señala la intervención del Banco de México S.A., considerando también sus sucursales como un organismo auxiliar de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la recaudación de impuestos participables. Con esto, se garantizaría la eficacia del cobro en los Estados, y al mismo tiempo, este organismo sería quien pagaría las participaciones Federales.

El objetivo fundamental por la que fue creada esta ley era únicamente regular el pago de las participaciones, pues su monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables.

Esta ley surge como respuesta a lo que se consideraba uno de los obstáculos más serios al sistema de participaciones que era el continuo retraso del Gobierno Federal para pagarlas. En el proyecto de esta ley se señalaba que su objetivo era exclusivamente uniformar los distintos procedimientos de pago de las participaciones.

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

El 28 de diciembre de 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados Este ordenamiento fue el eje central de la Coordinación Fiscal en México y rigió el sistema de distribución de los ingresos entre Federación, estados y municipios durante 26 años, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979.

Esta ley entendía la Coordinación más que como armonización tributaria en el sentido de repartimiento de las fuentes de recaudación o del rendimiento de los impuestos, como la cesación de la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de Estado-Estado que obstaculizaran las operaciones del mercado común nacional.

Chapoy Bonifaz (2006) identifica que, de acuerdo con esta ley eran restricciones indebidas, por una parte, expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que significaran diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías nacionales o extranjeras, ya fuera que estas discrepancias se establecieran respecto a la producción similar a la local, o entre productos

semejantes de distinta procedencia; y por la otra, a la expedición por los Estados de leyes o decretos que prescribieran o mantuvieran en vigor medidas que de forma directa o indirecta prohibieran o gravaran la salida de su territorio de artículos de producción local, o la entrada a su jurisdicción de mercancías de otra entidad o del extranjero; o que establecieran o preservaran la vigencia del impuesto que implicaran alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro, y que por lo tanto entorpecieran el tránsito de las personas o de los productos que atravesaran su territorio al sujetar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros a impuestos o derechos estatales cuya exacción se efectuara por aduanas o garitas locales, requirieran la inspección o el registro de bultos, o exigiera la exhibición de guías de tránsito o la presentación de documentos que acreditaran el pago de los gravámenes.

Es importante señalar que esta ley abarca un campo mayor que la anterior; sin embargo no toca el problema que para entonces era muy grave; me refiero a la falta de uniformidad de los criterios de distribución de las participaciones y tampoco contempla la posibilidad de que la coordinación de los sistemas federal, estatal y municipal se efectúe bajo esquemas diferentes al de las participaciones; de ahí que el proceso descrito anteriormente continuó durante todo el tiempo que estuvo vigente esta ley.

El contenido de este ordenamiento puede dividirse en tres aspectos:

l) Se protegía al comercio interestatal, por lo que se reglamentaba la facultad del Congreso para impedir que se restringiera (fracción IX del artículo 73 constitucional) y se señalaban las restricciones indebidas a este comercio. En el primer artículo de esta ley se señala que se consideran actos que establecen restricciones indebidas al comercio de estado a estado, además de la expedición

por los estados de leyes o decretos que determinen gravámenes alcabalatorios o procedimientos de esta índole para su cobro.¹⁵

II) La creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, cuya función era proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federales y locales. Representadas en la Comisión Nacional de Arbitrios¹⁶ estaban las Secretarías de Gobernación, Economía y Hacienda con un delegado cada una, de los cuales el de esta última se desempeñaba como presidente en nombre del Secretario de Hacienda; un comisionado de cada una de las zonas fiscales actuaba en nombre de las entidades, y se completaba este organismo con tres agentes de los contribuyentes, que sólo contaban con voz informativa. Cuando la comisión trataba algún asunto en el cual tuvieran interés los municipios, contaban estos con un representante.

Aunque la comisión servía de conducto entre las Entidades que solicitaban modificaciones en la legislación o en la fijación de participaciones y a solicitud del Gobierno Federal o de los Estado actuaba como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, y en este aspecto debía proponer medidas encaminadas a coordinar la actividad impositiva de los gobiernos Federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación y la Entidades Federativas. En este aspecto, sus esfuerzos iban dirigidos principalmente a poner fin a las restricciones que las leyes fiscales de las entidades imponían al comercio interestatal. La junta estudiaba sistemáticamente la legislación tributaria vigente en cada Estado, y cuando encontraba disposiciones o procedimiento de este tipo, el Gobierno Federal pedía a la entidad que designara representantes que trabajaran con dicho organismo para resolver la situación.

¹⁵ Asimismo, se considera como una restricción indebida al comercio interestatal:

“(…) al establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aun cuando estas medidas se encuentren establecidas en leyes locales”.

¹⁶ Órgano de orientación y consulta de las reformas tributarias de las entidades federativas y un organismo que vigilaba el pago de participaciones en impuestos federales.

Para impedir que la entidad que suprimiera sus procedimientos anticonstitucionales resintiera un prejuicio económico, previo estudio de sus circunstancias por la Comisión y por los representantes designados por el estado, diseñaba aquella un programa considerando medidas que podían aplicarse de manera alternativa o en combinación.

Chapoy Bonifaz (2006) comenta que, algunas de estas providencias se centraban en el perfeccionamiento del sistema fiscal del Estado, prestándole asistencia técnica para crear nuevos arbitrios locales, o bien, para mejorar sus leyes o sus sistemas de recaudación. Otras disposiciones preveían la ayuda pecuniaria, consistente en el aumento de una o varias participaciones en impuestos Federales, o en la afectación en beneficio del Estado, de fondos o parte de los rendimientos de las empresas propiedad del Gobierno Federal ubicadas dentro de su territorio, así como el otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas para el establecimiento o mejora de los servicios públicos o para la ejecución de obras de fomento económico. Cuando el procedimiento adoptado no implicaba una entrada inmediata de recursos, el Gobierno Federal otorgaba un subsidio temporal mientras se obtenían resultados de las medidas aplicadas.

A manera de síntesis; las actividades de la Comisión Nacional de Arbitrios eran las siguientes:

- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los Gobiernos Federal y Locales, procurando una distribución más justa de los ingresos públicos.
- Servir como soporte a los Estados, tanto en las modificaciones que solicitaran a su legislación fiscal, como en la fijación de sus participaciones gestionando el pago oportuno de éstas.

-
-
- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes de carácter Federal y Estatal.
 - Evitar restricciones indebidas al comercio a partir de un estudio sistemático de las condiciones de tributación vigentes por parte del Estado.

III) La formulación de estudios para identificar las disposiciones estatales contrarias a la Constitución, con la finalidad de presentar un programa de soluciones. Esto consistía en que, una vez aprobado el programa por el Ejecutivo federal, se sometía al del Estado propiciando que lo adoptara en un plazo que no excediera de dos meses. Si transcurrido el plazo no se habían realizado las modificaciones pertinentes, la Secretaría de Hacienda podía considerar la expedición de un acuerdo en el que, entre otras medidas, podía figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a las cuales tuviera derecho la Entidad Federativa renuente a derogar las disposiciones contrarias a la Constitución y a la Ley de Coordinación. La entidad afectada podía acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando que la Federación reconociera la constitucionalidad de las leyes o procedimientos locales impugnados, y por lo tanto, que se anulara el acuerdo dictado.

Como en la práctica el Gobierno Federal mantuvo la política de esquivar cualquier enfrentamiento con las Entidades Federativas, la Comisión Nacional de Arbitrios contó con el convencimiento como única herramienta, por lo que fue excesivamente lento el proceso de disuadir a los Estados del empleo de prácticas viciosas que no sólo no resolvían su desequilibrio financiero en lo individual, sino que perjudicaba el del resto de las Entidades Federativas.

Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles.

Esta ley fue aprobada en 1954¹⁷. En este ordenamiento se establece, como lo apunta Saucedo Sánchez (1996), una cuota adicional del 10% de aumento de las participaciones federales en otros impuestos que no fueran sobre ingresos mercantiles, con el fin de que la totalidad de estos estuvieran coordinados en esta materia.

Ley de Coordinación Fiscal.

Antes de comenzar el análisis de manera formal de lo que significó la Ley de Coordinación Fiscal, es importante señalar el contexto inmediato en el que surge. Algunos autores llaman a este periodo previo como la “Coordinación general”. Pérez Barceló (2004) afirma que este periodo es conocido como Coordinación general debido a que en dicho lapso se inició, de un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones de las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que llegaron las Entidades Federativas y la Federación, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida de la suspensión o la no gravación en materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otra parte, la coordinación con todos los Estados en materia de Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

En este mismo lapso, se fueron desarrollando sistemas de coordinación en otros impuestos federales; Morones (1995 citado en Pimentel 2004) señala que hubo coordinación con respecto al Impuesto sobre la Renta, en materia del ingreso global de las empresas de causantes menores, e intermedios y bases especiales sobre tributación: el impuesto especial sobre embasamiento de bebidas alcohólicas y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones.

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de enero de 1954.

Como podemos darnos cuenta, el hecho de realizar sistemas de coordinación de manera aislada supondría un problema para la Federación y los Estados, ya que nuevamente se perdía el enfoque sobre que impuestos le correspondían al Gobierno Federal y cuales eran los que debían cobrar las Entidades Federativas. Si no se hacía algo al respecto, existía la posibilidad de incurrir nuevamente en el problema original detectado desde el año de 1925, que era la doble tributación. Es por ello que, para 1976 se señala la necesidad de establecer, de una vez por todas, una Ley de Coordinación Fiscal, la cual, de acuerdo con Tello (1976 citado en Calderón 2007) ya se había trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se debían establecer los principios rectores de las relaciones fiscales entre la Federación, Estados y Municipios. Esta ley sería el resultado de un proceso de acuerdos a todos los niveles de gobierno, para de esta forma elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter de obligatorio la administración fiscal. En este contexto, Terrazas Solís (2007) señala que a mediados de los setenta se señalaba la necesidad de una Ley de Coordinación Fiscal en donde se establecieran los principios rectores entre los tres niveles de Gobierno; así como la regulación para la concesión y entrega de participaciones, para la concurrencia tributaria y el gasto público, entre otras necesidades.

De tal suerte, los elementos antes mencionados se cumplen y se plasman con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya propuesta fue presentada por el Ejecutivo en 1978.

Para Ayala (2001) la Ley de Coordinación Fiscal es el ordenamiento que establece la parte orgánica del sistema, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

De acuerdo con Reyes, (1998 citado en Ayala 2001) la Ley de Coordinación Fiscal establece en términos generales que las entidades federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y poder recibir las participaciones en ellas establecida, a través del llamado Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Objetivos de la LCF.

De acuerdo con el Artículo I de la Ley de Coordinación Fiscal 2011, se establece como objeto de la ley:

- ✓ Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal,
- ✓ 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; y
- ✓ Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Estructura.

En diciembre de 1978 se publica la Ley de Coordinación Fiscal, involucrando a la mayoría de los impuestos federales estableciéndose la configuración de dos fondos, el Fondo General de Participaciones integrado por el 13% del total de la recaudación Federal y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones con un 0.37% de la misma base. Estos dos fondos, así como su evolución los revisaremos con más detalle un poco más adelante.

De acuerdo con Luna, (s.f) en un inicio la Ley constaba de cuatro capítulos, los cuales contenían 23 artículos básicos y 6 transitorios los cuales comprendían estrictamente lo correspondiente a la materia tributaria. Actualmente, de acuerdo con la última actualización de la Ley de Coordinación Fiscal, (me refiero a la del 12 de diciembre de 2011) consta de 5 capítulos con un total de 51 artículos básicos y 6 transitorios.¹⁸

La estructura de la ley estableció lo siguiente:

- ✓ En su capítulo primero, se define lo referente a las participaciones de los Estados, Municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales.
- ✓ El Capítulo segundo atiende lo referente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre Federación y las Entidades Federativas;
- ✓ El Capítulo tercero trata lo referente a la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación;
- ✓ El Capítulo cuarto establece la conformación de los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y
- ✓ El Capítulo quinto atiende lo relacionado con las aportaciones que la Federación hace a Entidades Federativas y Municipios.

De acuerdo con Pérez Barceló, (2007) en la ley de Coordinación Fiscal se establece que las Entidades que deseen integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación deben firmar el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este convenio, que deben aprobar las legislaturas de los estados, incluye todos los ingresos federales y no pueden negociarse impuestos específicos. Con esto queda de manifiesto que la Entidad Federativa que decida no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sólo podría participar de los impuestos especiales reservados constitucionalmente para la federación.

¹⁸ Para conocer más, consultar la Ley de Coordinación Fiscal 2011

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no obliga a los Estados a colaborar en la administración de los ingresos federales. Esta responsabilidad queda asentada por medio de un Convenio de Colaboración Administrativa. En este convenio se establece una serie de funciones que los Estados y Municipios deben realizar en relación con el registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las Entidades toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio otros ingresos denominados “incentivos económicos”. Los Estados, entonces, aceptan llevar a cabo programas de verificación y de fiscalización y gozan de la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente.

El Gobierno Federal, en consecuencia, toma la responsabilidad de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria en los Estados.

El resultado de llevar a cabo estos convenios es que las Entidades Federativas administrarían el IVA, el Impuesto sobre Uso y la Tenencia de Vehículos y los diversos impuestos federales que deben pagar los contribuyentes menores, el Impuesto sobre la Renta y los dedicados a la agricultura, la ganadería y la pesca, sujetos a bases especiales de tributación.

Organismos intergubernamentales.

De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal, como parte del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de organismos intergubernamentales, los cuales son:

-
-
- I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
 - II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
 - III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
 - IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se considera como el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y éste se integra con los representantes de las haciendas públicas del Gobierno Federal y de cada una de las 32 Entidades Federativas. Se reúne por lo menos una vez al año y se reside de forma conjunta por el funcionario de mayor jerarquía de la Entidad sede y por el titular de la Hacienda Pública Federal. Entre sus facultades de mayor relevancia se encuentra la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La naturaleza de este organismo se encuentra en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se justifica su integración, es decir, los miembros que integran la Reunión de Funcionarios Fiscales, las sesiones, en donde se marcan el número de sesiones, así como los integrantes y el lugar, y finalmente las facultades que tiene este organismo. Dentro de éstas, se destacan las siguientes:

- I.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III.- Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cuenta para este fin con 15 grupos técnicos y de trabajo que se integran con representantes operativos de la Hacienda del Gobierno Federal y de ocho Entidades Federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas. A su vez, la propia comisión se forma con los titulares de las haciendas de ocho Entidades Federativas y del Gobierno Federal. Dentro de sus facultades más importantes tiene la de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las Entidades Federativas y Municipios.

De acuerdo a los Artículos 20 y 21 de la multicitada Ley de Coordinación Fiscal, la integración de la Comisión Permanente, así como sus facultades quedan conformadas de la siguiente forma:

Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha

Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

Dentro de las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podemos encontrar las siguientes:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley¹⁹.

VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

¹⁹ Artículo 11.- Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

De acuerdo con el Artículo 22 de esta Ley, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene a su cargo las siguientes funciones:

- I.- Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.
- II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
- IV.- Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Junta de Coordinación Fiscal.

Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Con base al Artículo 24, la Junta de Coordinación Fiscal se integrará por los representantes que nombre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los

titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El Sistema de Participaciones.

De acuerdo con Terrazas Solís, (contenido en Calderón Salazar, 2007) la parte medular de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el sistema de participaciones. Esto se debe a que a través de éste, el Gobierno Federal “participa” a las Entidades Federativas de acuerdo con la totalidad de las recaudaciones de los impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes.²⁰ Ahora, la entrada en vigor del Sistema de Participaciones generó un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes que se coordinaron, lo que favoreció la unificación de los ordenamientos básicos para dar coherencia y unidad al nuevo sistema tributario nacional.

En sus inicios, la LCF estableció dos fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) con vigencia desde 1980. A partir de 1981 se añade el Fondo de Fomento Municipal.

Fondo General de Participaciones.

Con respecto al primero, es importante señalar que el Fondo General de Participaciones significó un gran avance en la configuración de la coordinación fiscal, debido a que concentra los tributos más productivos y los distribuye de manera equitativa.

²⁰ En sí, la palabra “conurrencia” es sinónimo de “competencia”; por lo tanto, agregando el adjetivo, tenemos que el término tiene que ver con la competencia entre varias instancias de gobierno por una misma figura fiscal.

El Fondo General de participaciones es considerado como parte fundamental del SNCF, así mismo, ha cumplido distintas funciones desde su creación, tal como lo apunta Soria Romo, (2004: 174) “el principal instrumento del SNCF en la etapa actual es el FGP. Éste ha pasado por diversas etapas, de acuerdo a la evolución del sistema. En los primeros años, el FGP tuvo el propósito de resarcir y compensar los ingresos que las entidades dejaron de percibir por su incorporación al SNCF. En una segunda fase (1984-1986) se utilizó para tratar de incentivar la recaudación de las entidades federativas”.

La base de cálculo del Fondo General de Participaciones se encuentra en la Cláusula Segunda del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde se estipula que para fines del Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal y Quinto Transitorio del mismo ordenamiento, vigente en 1980, se entenderá por ingresos totales anuales aquellos que obtenga la Federación en el año de calendario de que se trate, principalmente por concepto de impuestos, y donde se excluyen los impuestos adicionales sobre hidrocarburos y las devoluciones y compensaciones en el mismo año.

En esta cláusula también se estipula que los estímulos que otorgue la Federación en relación con los ingresos federales, deben ser considerados como impuestos realmente cobrados. Del mismo modo, se convino que los recargos generados por impuestos federales en cada periodo, se apliquen con los mismos porcentajes empleados para el Fondo General de Participaciones y que las cantidades resultantes se adicionen, por la Federación, al Fondo respectivo.

Como lo señala Soria Romo, (2004) el FGP integra la mayor parte de la recaudación incluyendo aquellos impuestos tradicionalmente considerados exclusivos de la Federación, como son los tributos a las importaciones y a las exportaciones. También se incluyen los tributos más productivos, como el Impuesto sobre la Renta (ISR) de personas físicas y morales y el IVA. Con esto,

las participaciones se incorporan a la dinámica de la economía y del sistema fiscal en su conjunto, lo que no ocurría con el antiguo sistema.

Modificaciones del FGP.

Durante el periodo de 1980 a 1983 el Fondo General de Participaciones se fue integrando con adiciones derivados de acuerdos pactados entre la SHCP y los Estados, a través de los cuales éstos se comprometieron a derogar o suspender el cobro de ciertas contribuciones de tipo estatal o municipal, y aquella se comprometió a resarcirles la pérdida económica expresada como proporción de la recaudación que representaban en los ingresos de la Federación en un ejercicio, conforme se emitían disposiciones fiscales propicias a la concertación entre los tres niveles de Gobierno, como fueron las reformas al IVA, el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano, suspensión de impuestos a profesionistas y suspensión de impuestos por la expedición de pasaportes entre otros.

En 1983 se consolidó la armonización y el porcentaje se extendió hasta 1987; a partir de 1988 por reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se fue modificando la integración del Fondo General de Participaciones.

El Fondo General de Participaciones se distribuyó con los coeficientes determinados de la siguiente manera²¹:

$$(A-I / B-a79) = Fg-i$$

$$(Fg-i / Sfg-i32)=CD$$

²¹ A-I= Participaciones 1979, más Impuestos suspendidos, más gastos de administración por entidad federativa.

B-a79= Recaudación Federal de 1979.

Fg-i= Factor General por entidad federativa.

Sfg-i32= Sumatoria del Factor General de las 32 entidades.

CD=Coeficiente de distribución del Fondo General por entidad.

Ahora bien, una segunda etapa se desarrolla de 1984 a 1987, su distribución se realiza con base en la aplicación de los coeficientes determinados con el procedimiento que señalaba el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, los que no eran aplicados al total de recursos que constituían el Fondo General de Participaciones; éstos fueron aplicados únicamente al incremento del Fondo, con respecto al monto del Fondo del ejercicio inmediato anterior y tuvo las siguientes características:

- Asegurar un monto de participaciones igual al recibido en el año inmediato anterior, como una garantía de ingresos.
- Recibir una cantidad del incremento del (FGP), calculada mediante la aplicación de los coeficientes determinados con base en la fórmula del Artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal (crecimiento de los impuestos asignables).
- Eficientar, por parte de las entidades, la administración del impuesto al valor agregado y el que se aplicaba a los contribuyentes menores, con objeto de que su esfuerzo se viera reflejado en los coeficientes de distribución del incremento del FGP.

La tercera etapa se sitúa en los años de 1988 y 1989, como respuesta a la demanda de las Entidades Federativas de hacer más oportuna y dinámica la premiación del esfuerzo administrativo. El esquema contempla una participación para las entidades del 30% del IVA recaudado en su territorio, adicionado con una participación en un fondo ajustado al 13.55% de la RFP ajustada, menos las devoluciones de la Recaudación Federal Participable ajustada atribuidas a las Entidades Federativas. Este esquema de distribución del FGP rompió con el llamado “efecto de suma cero” diseñado también para impulsar la recaudación del IVA.

La distribución del fondo ajustado durante el ejercicio fiscal de 1988 se realizó aplicando el factor al total de este fondo; para el ejercicio de 1989 se distribuyó en

dos partes: una que correspondía al monto de participaciones recibidas en el año inmediato anterior por este concepto y otra con una cantidad calculada mediante la aplicación del coeficiente, determinado conforme al Artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, al incremento del Fondo Ajustado, menos devoluciones y compensaciones.

En 1988, con el nuevo esquema de distribución que se incorporó a la Ley de la materia, se creó por primera vez una reserva de contingencia con el 0.5% de la RFP, para apoyar a aquellas entidades cuyas participaciones en un ejercicio no alcanzaran el nivel de participaciones calculadas con el esquema vigente en 1987.

Como característica central de la cuarta etapa, tenemos que a finales de 1989, la Federación decidió asumir la administración del IVA con el objetivo de tener un control integral en materia de devoluciones de este impuesto, así como para expandir el potencial recaudatorio de esta contribución Federal y resolver las controversias entre los Estados por el domicilio fiscal de los contribuyentes. La administración del IVA, por parte de la Federación, quedó asentada en un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigente a partir del ejercicio fiscal 1990. Algunos de los resultados de estas modificaciones fueron las siguientes:

- El FGP se distribuiría en dos partes de 50% cada una. La primera en proporción directa al número de habitantes que tuviera cada entidad al inicio del ejercicio. Los datos de población deberían ser, en todo caso, los dados a conocer por el INEGI al inicio del ejercicio. La segunda parte, mediante la aplicación de los coeficientes de distribución que para esta parte del FGP establecía la Ley de Coordinación Fiscal en su Artículo 3º. Adicionalmente, las entidades coordinadas en materia de derechos con la Federación recibirían una participación en el 0.5% de la RFP, aplicando los mismos coeficientes.

-
-
- El 0.5% de la RFP por coordinación en derechos se distribuye en dos partes de 50% cada una de ellas, aplicando los criterios señalados en el punto anterior.
 - Los recursos que constituyen la reserva de contingencia se integran y distribuyen de conformidad con los criterios de la segunda parte del FGP.
 - Dejan de ser impuestos asignables el IVA, el IVA que se aplica a los contribuyentes menores y las bases especiales de tributación.

Por último, durante 1990 se realizó un análisis exhaustivo de los alcances que pudiera tener el último esquema diseñado, para hacer más redistributivas las participaciones y con el fin de repartir los recursos para apoyar más a las entidades de menores recursos. Se hizo un nuevo planteamiento con el concurso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades, en un marco de cooperación federalista y con la destacada participación de Oaxaca y Zacatecas, para proponer al Ejecutivo Federal cambios importantes en la distribución del FGP como fueron los siguientes:

- Aumentar una parte al FGP para su distribución, para que constara de tres, con la finalidad de hacerlo más equitativo.
- Reducir en 50% la reserva de contingencia para incorporar los recursos del otro 50% al porcentaje de integración del FGP.

Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Para cubrir el hecho de una distribución justa, era necesario que aquellas Entidades Federativas que generaran mayor nivel recaudatorio recibieran un beneficio adicional. En este sentido, Soria Romo, (2004) señala que, dada la naturaleza resarcitoria del FGP en sus primeros años, las Entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello, aunque se puede

argumentar que es justo, implica que los Estados de menor desarrollo relativo, no obtengan los recursos necesarios para estimular su desarrollo. Esto sin duda significaba una amenaza a la nueva Coordinación Fiscal, y para solucionar la controversia utilizaron el Fondo Financiero Complementario

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones, apareció para compensar a aquellas Entidades que no contribuyeran con grandes niveles de impuestos Federales y los ayudaba a que su desarrollo fuera lo más parecido posible a los Estados con un mayor nivel de contribución al FGP.

En este sentido, Terrazas Solís, (contenido en Calderón Salazar, 2007) señala que el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuyó entre los Estados en una proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General de Participaciones y al gasto corriente en materia educativa que realizaba el Gobierno Federal a cada una de las Entidades Federativas.

Es sin importante señalar que el Fondo Financiero Complementario, constituyó desde su origen, el primer esfuerzo por resolver el problema de la concentración del ingreso en las entidades de mayor desarrollo relativo del país, que se estima a su vez, tuvo su origen en las políticas públicas que no impulsaron el desarrollo armónico del país.

La distribución del Fondo Financiero Complementario de acuerdo con el artículo 2º fracción II y 4º de la Ley de Coordinación Fiscal, vigentes de 1981 a 1989 fue en proporción inversa a la participación por habitante que hubiera tenido cada entidad en el fondo general. Los datos de población que se utilizaron fueron inicialmente los que tenía disponibles el Consejo Nacional de Población, posteriormente el INEGI al comienzo de cada ejercicio.

En sus inicios, este fondo contaba con aportaciones del Gobierno Federal y a partir de 1980 con un 0.37% de la Recaudación Federal Participable²², y este porcentaje se incrementó a 0.5% entre 1981 y 1983. En una nueva evolución, el FFCP se integró por tres partes: a) 0.5% de la RFP; b) 3% de los recursos integrados por el FGP, aportado por las entidades federativas y, c) una cantidad equivalente al 3% del FGP, aportada por el gobierno federal. Su integración continuó sin modificaciones hasta 1989, su último año de vigencia, ya que, a partir de la reformas de la Ley de Coordinación Fiscal para el año de 1990, el Fondo Financiero Complementario desaparece como concepto, pero sus recursos se integran al Fondo General de Participaciones.

Fondo de Fomento Municipal.

Conjunto de recursos destinados al Fondo de Fomento Municipal, constituidos por un porcentaje de la Recaudación Federal Participable. Para su distribución se dividen en dos partes; una menor que se asigna a todas las entidades federativas y el porcentaje restante a las entidades coordinadas con la Federación en materia de derechos.

Este Fondo tiene su antecedente en las participaciones que establecía el Código Aduanero hasta 1980, en que los Municipios por cuya aduana se exportaba gas natural, petróleo crudo y sus derivados, recibían una participación, siendo la base participable el 95% de la recaudación del impuesto adicional al impuesto de exportación de estos productos, con tasa de 1%.

Con el propósito de hacer mas redistributivos los ingresos provenientes de la exportación de productos petroleros, el Gobierno Federal incorporó a la Ley de Coordinación Fiscal, para el ejercicio fiscal de 1981, el Fondo de Fomento

²² Se conforma por todos los Impuestos que obtenga la Federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Municipal el cual se integraría anualmente con un porcentaje de los citados ingresos y se distribuiría mediante las reglas que establecía el Artículo 2º A fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal. El objetivo de este Fondo fue fortalecer las haciendas públicas municipales, dotándolas de recursos que podrían manejar los Ayuntamientos del país con plena soberanía.

Jhavalá Firdaus, (s.f.) señala que a partir de 1981, se creó el Fondo de Fomento Municipal con el 100% de participación para los municipios. A partir de 1991, con el objetivo de incentivar el incremento de los ingresos propios municipales, comenzó la distribución del Fondo de Fomento Municipal con base a la recaudación del impuesto predial y los Derechos de Agua. El resultado fue un incremento en la recaudación de los impuestos antes señalados, y por lo tanto, un aumento en la distribución del fondo.²³

Al incorporar el Fondo de Fomento Municipal a la base participable de los Fondos General y Financiero Complementario se uniforma el criterio para definir una fuente común de ingresos participables y se releva al Fondo de Fomento Municipal de las inconsistencias en la recaudación de los derechos sobre petróleo, evitando con ello fuertes fluctuaciones en el pago de esas participaciones, en especial cuando descienden los precios internacionales del petróleo.

El Fondo de Fomento Municipal desde su entrada en vigor se clasifica en función de las fuentes de ingresos de las que derivan los recursos para su integración ha presentado dos etapas: la primera de ellas de 1981 a 1986, el fondo se integra con recursos que se derivan de los impuestos (o derechos) adicionales sobre la exportación de hidrocarburos. La segunda etapa abarca desde 1987 hasta el presente año al constituirse con un porcentaje de la recaudación federal participable que se obtenga en un ejercicio fiscal.

²³ Esta situación se ejemplifica en un estudio titulado *Sistemas de Participaciones municipales*, donde ejemplifican el caso de Oaxaca y Tabasco. En el caso de Oaxaca, el incremento de los gravámenes fue de 23% al 60%, y el factor de participación en el FFM pasó del 3.79% al 7.45%. El caso de Tabasco, el incremento fue de 103%, y su factor de participación en el FFM pasó de 1.48% al 2.36%.

CAPÍTULO 3. LAS REFORMAS DEL SIGLO XXI.

En este apartado, se analizan, las discusiones más sobresalientes en materia Hacendaria que sucedieron durante los primeros años del Siglo XXI. La metodología será la siguiente: el análisis comenzará por revisar la iniciativa de La Nueva Hacienda Pública Distributiva, la cual surgió en 2001 directamente por parte del Ejecutivo, enseguida, se presentará una iniciativa la cual surgió a partir de esfuerzos realizados por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México y los principales Partidos Políticos y cuyo resultado se ve plasmado en un documento denominado Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado, el cual está dividido en dos fases; la primera de ellas se llevó a cabo en Noviembre de 2002 y la segunda de ellas en 2003-2004, en vísperas de la Convención Nacional Hacendaria. Es importante adelantar desde este momento, que este documento resultará clave para el resto de la investigación, ya que contiene los elementos centrales y los puntos de acuerdo para elaborar una verdadera Política Hacendaria. Otro elemento a considerar será el papel de la CONAGO y sus aportaciones en torno a la discusión de un nuevo esquema hacendario, analizando su origen, su conformación como grupo, algunas de sus propuestas y su aporte en la propia Convención Nacional Hacendaria. Como colofón a este capítulo, resulta más que importante realizar un análisis de la Convención Nacional Hacendaria de 2004, donde indagaré sobre sus orígenes, sus objetivos, sus límites y alcances y finalmente sus principales conclusiones. Así que, como podrán observar en esta breve introducción, la discusión en el Siglo XXI en materia hacendaria es amplia, y se han sumado cada vez más voces, las cuales cuentan con diversas opiniones, y estas enriquecen la discusión, generando conclusiones mucho más cercanas a las necesidades nacionales en su conjunto.

NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

Principios.

Einaudi, (1953 citado en Astudillo, 2002, p.19) define a la Hacienda Pública como el estudio de las leyes por las cuales los hombres satisfacen las necesidades públicas.

Una de las principales características del sistema tributario mexicano ha sido el bajo nivel de ingresos obtenidos, esto ha conducido a la necesidad de impulsar una reforma hacendaria que logre incrementar dicho monto. En este contexto surgió una propuesta por parte del Presidente de la República Vicente Fox, la cual fue denominada como “Nueva Hacienda Pública Distributiva”.

Para contextualizar el entorno nacional de la propuesta, es importante puntualizar que durante el periodo (2001-2006), México atraviesa por un momento crucial en su historia política. De acuerdo con Rodríguez Valdez, (2010) esto se debe a dos razones: primero por el cambio de partido en el Gobierno y, por otro lado, por la madurez que ha alcanzado en materia de democracia.

La iniciativa de una Nueva Hacienda Pública Distributiva se enfocaría a cubrir dos grandes objetivos, los cuales son: el crecimiento económico y el progreso social; a esto se le denomina justicia social.

Para alcanzar el crecimiento económico se requiere, de acuerdo con la iniciativa, mayor flexibilidad a la macroeconomía, un marco tributario, equitativo, competitivo y eficiente, y un sistema financiero sano que garantice el ahorro son clave en los objetivos. Se debe aprovechar el apalancamiento de los pasivos

públicos; con ello se elimina uno de los impuestos crónicos y ocultos en el país: la inflación.

En materia de progreso social, la prioridad sería abatir la pobreza y democratizar las oportunidades en materia de educación y salud, así como la creación una plataforma de desarrollo adecuada, seguida de la eliminación la complejidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y finalmente diseñar una administración tributaria eficiente son los retos.

Así mismo, esta iniciativa identifica algunas problemáticas en el sistema fiscal mexicano, las cuales, sustentarían la aplicación de esta nueva propuesta.

En cuanto a la normatividad, en materia de la Ley del Impuesto Sobre la Renta los individuos con un mismo nivel de ingresos deberían cubrir una contribución similar; no hay equidad. En materia del impuesto al consumo, impuesto al valor agregado, existe una base con excesivas exenciones; obsequia cuantiosos subsidios fiscales a sectores que no los requieren. Los sistemas presupuestarios del país carecen de transparencia, los tiempos en que estos son presentados al Congreso limitan su trabajo y discusión legislativa.

Del sector financiero no existe una satisfacción para el desarrollo económico: se incentiva poco el ahorro, el crédito es escaso y caro, y la pequeña y mediana empresa no se siente protegida contra la contracción financiera.

Características.

Tal como lo señala Bonilla López, (2002) y Rodríguez Valdez, (2010) la Nueva Hacienda Pública Distributiva se fundamenta en cinco grandes líneas:

- Ampliar la base del impuesto al valor agregado, compensando con medidas distributivas.

-
-
- Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.
 - Facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
 - Mayor seguridad jurídica al contribuyente
 - Atacar la economía informal.

Ampliar la base del impuesto al valor agregado, compensando con medidas distributivas.

En la reforma fiscal se reconocía que las personas con menores ingresos destinan gran parte de su ingreso a alimentos y medicinas; sin embargo, la recaudación que aportaban era del sólo el 3.1 %, por lo que se pretendería compensar por encima del gravamen mediante mecanismos de carácter fiscal, cuyo costo representaría aproximadamente el 6 % de la recaudación que se obtuviera del gravamen a dichos productos. Uno de los pilares fundamentales de la reforma lo constituiría el impuesto al valor agregado, dado que las diversas tasas complican la administración del impuesto, provocan la evasión y elusión fiscal, además que limita la capacidad recaudatoria.

La vía que se proponía en la iniciativa era que se compensaría a las familias que menos tienen con programas sociales de transferencias directas. Se proponía que al 20% de la población más pobre sería compensada con el programa de Progresá y los programas de la Secretaría de Desarrollo Social; además se incrementaría el crédito al salario.

Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.

Se proponía que las aportaciones y rendimientos de fondos de retiro estuvieran exentas del impuesto sobre la renta, siempre que permanecieran por cuatro años invertidos por un periodo sin posibilidad de retiro; de igual manera se proponía que, sin la limitante del plazo, dichos fondos fueran destinados para el

pago inicial para adquirir una vivienda con Infonavit, o bien para saldar adeudos con dicho instituto de vivienda; de esta forma se privilegiaría el ahorro.

Así mismo, se propuso que los intereses que pagara el sistema financiero mexicano fueran gravados sobre los intereses reales; es decir, con base a la sobretasa respecto a la inflación y aquellos intereses pagados igual o menores que la inflación permanecieran exentos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Las sociedades mercantiles pagaban sobre una tasa del 35 %, lo que se propuso fue que se redujera al 32 %, situación que provocaría una reinversión de utilidades con la reducción de tasa. Sobre las sociedades recae también el 10 % de reparto de utilidades; con la reforma se proponía que fuera deducible. Con estos dos mecanismos de reducción de tasa y deducción de las utilidades el país se volvería atractivo a inversionistas nacionales y extranjeros.

Facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En materia de impuesto sobre la renta, se proponía que las personas físicas causaran el impuesto con base en efectivo, y, de igual manera, las actividades de autotransporte, agropecuarias y silvicultura y pesca.

Para las personas físicas, se planteaba eliminar el gran número de tarifas para el cálculo del impuesto para dejar una sola con menos carga por tramos, y que además la tasa marginal no exceda el 32 %. Para las personas morales con actividad empresarial se propusieron varios cambios: se eliminarían los intereses deducibles y acumulables, pérdidas y ganancias inflacionarias, por un sólo ajuste anual por inflación acumulable y deducible; se eliminaría el cálculo de la cuenta de utilidad fiscal neta reinvertida (CUFINRE), eliminación el ajuste semestral del impuesto; además se proponía pagar los impuestos vía transferencia electrónica de fondos y presentación de las declaraciones por Internet y diversos trámites por el mismo medio.

Seguridad jurídica al contribuyente.

En la iniciativa se propuso incorporar al texto de ley algunas interpretaciones que las autoridades hacían valer a favor del contribuyente, para crear el ambiente de la seguridad jurídica; asimismo, en la iniciativa se eliminarían requisitos y condiciones para que los contribuyentes tuvieran la oportunidad de acogerse a determinados beneficios.

Atacar la economía informal.

La iniciativa proponía dar entrada a la economía formal a quienes se mantienen en la informalidad a través de un régimen de flujos de efectivo; con ello se incrementaría la base de contribuyentes. Algunas medidas para atacar al informal serían el decomiso de mercancía sin legal estancia en el país.

Esta Reforma Hacendaria (la cual por cierto no debería ser clasificada como tal) se sustentaba fundamentalmente, de acuerdo con Bonilla López, (2002) en la creación de una nueva Ley del ISR; una nueva Ley del IVA; reformas, adiciones y derogaciones al Código Fiscal de la Federación, al IEPS y al ISAN; y reformas y adiciones a la Ley del SAT. Para efectos de mi investigación simplemente revisaré lo referente a los primeros dos aspectos, es decir, a la creación de una nueva Ley del ISR y la nueva ley del IVA.

Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En el caso del Impuesto Sobre la Renta empresarial los principales cambios tenían como objetivo lograr una mayor equidad en el pago del impuesto y fomentar tanto el ahorro como la inversión.

En el caso del ISR personal, para igualarlo con el ISR empresarial, se le realizaría una reducción, de forma que ambos tuvieran la misma tasa máxima marginal en un nivel de 32%. Además de ello, se pretendía establecer una sola tarifa en lugar de las 49 que existían en el año 2000. Finalmente, se planteaba exentar del pago de impuestos a las personas que tuvieran ingresos anuales hasta por 50 mil pesos.

Impuesto al Valor Agregado.

Uno de los elementos que más controversia ha generado se refiere a las modificaciones planteadas al Impuesto al Valor Agregado. De hecho, la iniciativa se fundamentaba principalmente como lo apunta Bonilla López, (2002) en las modificaciones que se le hicieran a este impuesto. Uno de los argumentos es que se necesitaban más recursos, y dado que el IVA se encuentra repleto de “exenciones injustificadas” entonces habría que eliminarlas y se tenía que hacer del IVA un impuesto “más eficiente”.

En resumen, entre los principales rubros en los que la propuesta planteaba la eliminación de exenciones y tasas cero se encontraban los alimentos, medicamentos, servicios educativos como las colegiaturas, compra de libros, revistas, periódicos, etc.

Es decir, se planteaba gravar con IVA todas aquellas transacciones que implicaran consumo, sin embargo, y como antítesis de la primera postura, ahora se planteaba exentar todas aquellas transacciones que implicaran únicamente transmisión de propiedad como lo eran los servicios que presta el sistema financiero.

Fracaso.

Lo que caracterizó de esta propuesta fue el hecho que era altamente regresiva, debido a que las medidas que plantean modificar el IVA afectarían proporcionalmente en mayor medida como lo afirma Bonilla López, (2002) a las personas de menores recursos económicos, igualmente la reducción en las tasas máximas marginales del ISR beneficiarán en mayor medida a las personas que obtienen mayores ingresos. Estos aspectos incidieron para que la propuesta tuviera un amplio rechazo entre la sociedad.

Por otra parte, Astudillo Moya, (2002) Señala que lo propuesto por parte del Gobierno Federal no redundaría en una Nueva Hacienda Pública, tal como la propuesta lo sugería, ya que, de acuerdo con esta autora, no se estaba modificando realmente la estructura impositiva del país, y simplemente se trataba de algunos cambios en cierto tipo de impuestos.

Según lo refiere Narro Céspedes,²⁴ (2001 citado en Rodríguez Valdez, 2010) la Nueva Hacienda Pública Distributiva no gravaría a los que más tienen, sino a las clases medias y a las más pobres. Comenta que oprimiría más a los contribuyentes cautivos, poniendo un gravamen del 15 % a bienes de primera necesidad que hasta ese momento estaban exentos.

En este mismo sentido puedo señalar que, en un estudio realizado por Caballero (2001 citado en Bonilla López, 2002) sobre el impacto que tendría esta reforma sobre la población se llegó a la conclusión de que ésta afecta sobre todo a las clases medias y bajas. Dicho estudio supone la reducción al ISR personal, incremento en el IVA en medicamentos, alimentos, libros y colegiaturas; y el sistema de compensación mediante crédito al salario y transferencias vía Progresá, mientras que no se consideraron en el modelo deducciones por pago de

²⁴ Miembro del grupo parlamentario del Partido del Trabajo

colegiaturas y primas de seguros de gasto médicos ni tampoco la reducción al ISR empresarial.

Otra debilidad identificada en esta iniciativa tiene que ver directamente con el concepto de “equidad”. Uno de los argumentos más mencionados en esta propuesta ha sido el de promover la equidad, sin embargo, las medidas propuestas para incrementar los ingresos tributarios más bien tenderían a concentrar la riqueza. Esto queda en evidencia con la negativa al gravar las transacciones financieras, y esta situación, de acuerdo con Bonilla López, (2002) restaría eficiencia en la recaudación del IVA al no gravar dicho elemento, lo cual, sin lugar a dudas, sería una contradicción.

De forma contundente, Villanueva Mukul²⁵, (2001 citado en Rodríguez Valdez, 2010) afirma que la propuesta del presidente Fox sugiere que las cosas fueran mejor, excepto para el 95% de la población, porque el eje era reducir los impuestos a los ricos y aumentarlos a los pobres y a la clases medias; si no se iba gravar la riqueza, se tendría que gravar a los individuos al momento de consumir.

Sumado a esta serie de críticas, la Nueva Hacienda Pública Distributiva se quedaba bastante corta en su intención de ser una Reforma Hacendaria, ya que únicamente se enfocaba a modificar la parte tributaria, sin considerar otros elementos fundamentales para poder ser considerada, precisamente, Reforma Hacendaria. Es decir, incurría en el error sistemático de siempre: la confusión de considerar la parte Hacendaria y la parte Fiscal como un mismo elemento. Esto es un error de concepto, el cual permite tomar como un sinónimo Política Fiscal y Política Hacendaria, y la consecuencia inmediata es que se tiene una **“Política incompleta”**.

²⁵ Eric Eber Villanueva Mukul, miembro del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Bajo esta perspectiva, el problema de las finanzas públicas no únicamente es provocado por la falta de ingresos, sino también por el gasto público y la deuda pública.

Con este respecto, Villanueva Mukul (2001 citado en Rodríguez Valdez, 2010) asegura que se requiere un sistema hacendario no sólo basado en el aspecto tributario, sino que tome en cuenta el gasto, la deuda pública, la rendición de cuentas, la fiscalización y el federalismo fiscal, lo cual da pie a desarrollar el siguiente elemento de la investigación.

Principios, Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado

Para esta parte de la investigación, la base se encuentra en una serie de documentos contenidos en un CD titulado: Temas Hacendarios; Hacia una nueva Política Hacendaria y agenda básica para la Convención Nacional Hacendaria, en donde se concentra todo el trabajo para precisamente definir, de una mucho más específica, lo relacionado a la Política Hacendaria. Con esta precisión, se evitará citar exhaustivamente el documento a lo largo de las siguientes líneas, ya que esta señalando el origen de la información utilizada y al mismo tiempo se reconoce todo el crédito a la misma. Una vez realizada la aclaración, se puede continuar con el análisis. El trabajo de Principios, Coincidencias y Convergencias Hacia Una Política Hacendaria de Estado consta de dos momentos, el primero es donde se realizan los primeros acuerdos y definiciones concretas sobre la Política Hacendaria, y la segunda etapa de trabajos corresponde a la preparación en forma de la Convención Nacional Hacendaria.

PRIMERA ETAPA.

Origen.

Los trabajos surgen con el auspicio de la **Universidad Nacional Autónoma de México**, donde se convocó a las Fundaciones de los partidos con mayor representación política en el Congreso de la Unión, a examinar conjuntamente los principios y elementos necesarios para construir una nueva hacienda pública.

En este sentido, se acordó con la Fundación Luis Donald Colosio, del PRI; la Fundación Rafael Preciado, del PAN, y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, del PRD, crear un espacio de reflexión y análisis con elevado rigor técnico, abocado a identificar las coincidencias y convergencias respecto al contenido y los elementos básicos de una Política Hacendaria de Estado que, bajo esquemas claros, definidos en el marco constitucional del país, responda a las nuevas condiciones y necesidades sociales, políticas y económicas de la nación mexicana.

Las coincidencias y convergencias que aquí se presentan constituyen un punto de partida constructivo, sólido, hacia etapas superiores que permitan arribar a un gran acuerdo nacional en materia hacendaria. Las coincidencias recogen el consenso del Grupo, las convergencias, recogen las posiciones de la mayoría. Un acuerdo básico del Grupo fue no considerar en el documento las divergencias. Así que, con lo señalado anteriormente, lo que voy a realizar en este trabajo será analizar los principios y las coincidencias, que son los temas donde se logró un acuerdo unánime, y solamente consideraré las convergencias que resulten importantes para los fines que persigue mi investigación.

Principios de la Política Hacendaria de Estado.

Una Política Hacendaria de Estado debe expresar, por principio, una visión congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos, que trascienda la temporalidad de las políticas sexenales de Gobierno. Debe tener como referente y sustento jurídico el orden constitucional²⁶ y plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.

La Política Hacendaria de Estado debe ser necesariamente concebida como una Política integral que trasciende los márgenes de la política tributaria e incide en los diversos ámbitos de la política de desarrollo. Por ello, ante todo, la Política Hacendaria de Estado debe responder a los propósitos superiores del desarrollo nacional y no sólo a objetivos parciales y temporales de política económica o financiera.

De igual forma, debe ser analizada integralmente en la compleja interrelación de las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos, en los tres ámbitos de gobierno: Federación, Estados y Municipios, con pleno fundamento constitucional. Por su naturaleza, la Política Hacendaria de Estado no estática ni inmutable en el tiempo ya que constituye un proceso en constante evolución.

El país requiere construir una nueva hacienda pública, basada en un acuerdo nacional en la materia, cuyos elementos básicos sean: el fortalecimiento de la unidad nacional, la vigencia de nuestro Pacto Federal, el equilibrio entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno como condición para mantener la estabilidad económica y

²⁶ En el documento se señala que en la Constitución General de la República, particularmente en sus artículos 25 y 26, se establecen los principios de la política de desarrollo nacional y del Sistema de Planeación Democrática, que definen los objetivos y el marco general de la política económica y, como parte de ésta, de la Política Hacendaria.

cumplir con eficacia, equidad y transparencia, las responsabilidades sociales, económicas y políticas del Estado mexicano.

Lo que se ha señalado en los puntos anteriores es fundamental para el resto de la investigación. En primer lugar, por primera vez se presenta una **definición** de Política Hacendaria. Esto que se logró hacer en la Convención es algo inédito, ya que, por primera vez existe un consenso sobre las bases que debe tener la construcción de una Política Hacendaria. Me permito advertir que más adelante, cuando sea el momento de evaluar las nuevas propuestas de Política Hacendaria, utilizaré tanto la definición, los elementos que debe contener y la interrelación analizada hace un momento, para verdaderamente evaluar, desde la propia definición, si en verdad estamos hablando de una Política Hacendaria o no.

Federalismo Hacendario.

Es necesario un acuerdo básico entre las distintas fuerzas políticas del país y los tres órdenes de Gobierno, sobre las responsabilidades de gasto y las potestades de ingreso y deuda que corresponden a cada uno, sobre la base de 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.

Se reconoce la necesidad de revisar a fondo, tanto los principios legales como la estructura y los mecanismos económicos y jurídicos de Coordinación Hacendaria vigentes, procurando que el sistema de coordinación entre los tres órdenes de Gobierno sea producto de un consenso legítimo, tenga pleno sustento constitucional y contribuya efectivamente al desarrollo equilibrado de las distintas entidades y regiones que conforman la Nación mexicana.

Con objeto de revisar las Reformas Hacendarias se examinó la posibilidad de realizar una Convención Nacional Fiscal²⁷, que cuente con el consenso y la participación de los tres órdenes de Gobierno, procurando asegurar condiciones de equidad para las partes.

El fortalecimiento del Federalismo Hacendario necesita el desarrollo de las haciendas públicas estatales y municipales, mediante programas permanentes de capacitación y profesionalización.

Los Estados y Municipios deben modernizar sus catastros para elevar la eficiencia recaudatoria y cobrar así los impuestos a que tienen derecho, y contribuir a reducir su dependencia de las participaciones federales a medida que aumenta la recaudación a nivel nacional.

Gasto Público.

Al hablar de las 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.

Las prioridades nacionales o necesidades de gasto público del país se centran en: educación, salud, inversiones en infraestructura productiva y energética y fomento al desarrollo rural, las cuales deben expresarse en compromisos claros para lograr metas definidas de mediano plazo²⁸.

Con respecto a la federalización del gasto público, se propone consolidar este concepto 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

²⁷ Finalmente desencadenaría en la realización de la segunda etapa de trabajos que definiría los temas para la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

²⁸ En pocas palabras, se describen los elementos de lo que nosotros llamamos “Reformas estructurales”.

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.

En cuanto al proceso de presupuestación, se puntualiza que el país requiere de un nuevo modelo de gestión presupuestal que aborde de manera integral el ingreso, gasto y patrimonio nacional, 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.²⁹

Ingresos Públicos.

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 Estado mexicano 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.

²⁹ Dicha recomendación se ve plasmada años más adelante en el Capítulo II de la LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, referente a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos.

-
-
- 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.

Al referirse a la Política de Ingresos se coincidió en la necesidad de llevar a cabo reformas en los siguientes ámbitos:

- Aumentar la eficiencia de la administración tributaria y combatir con eficacia la evasión y elusión fiscales. Las acciones consideran: aplicar de inmediato un programa integral de acciones para incrementar la eficiencia técnica y administrativa del sistema tributario Federal, particularmente 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; procurar que la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes sea universal, independientemente de las obligaciones tributarias de cada contribuyente, entre otras.
- Reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta. En este rubro se sugirió: reformar la tarifa de pago del ISR 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; 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 y se considera necesario establecer estímulos a la inversión y reinversión de las empresas, así como considerar apoyos fiscales a la producción primaria, particularmente agropecuaria.

- Reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Aquí 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 y procurar que la aplicación del IVA no lesione la economía de la población de menores ingresos.
- Reformar el régimen de Impuestos Especiales y el de otros ingresos. 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.

Con referencia a los 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.

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.

Finalmente, 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.

SEGUNDA ETAPA.

En esta segunda etapa, los órganos técnicos y representantes de los nueve partidos políticos participantes consideran que es imprescindible definir y construir una Política Hacendaria de Estado que aborde de manera integral los aspectos concernientes al gasto, el ingreso, la deuda públicos, articulados en una estrategia de financiamiento para el desarrollo con visión de largo plazo.

Señalan 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.

Una de las principales propuestas que surgen a partir de esta nueva sesión de trabajos y cuyo consenso se dio incluso antes de que la discusión se trasladara a las distintas mesas de trabajo, es contemplar 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.

La propuesta central puntualiza que, con objeto de analizar, determinar y acordar las reformas que son necesarias para crear una Política Hacendaria de Estado, compatible con la vigencia de un verdadero federalismo hacendario, se considera conveniente convocar a la realización de una **Convención Nacional Hacendaria**, que cuente con el consenso y la participación de los tres órdenes de Gobierno.

A partir de lo anterior, es evidente que la preocupación del Grupo que participó en la segunda etapa de trabajos se centra en la realización de una Convención Nacional Hacendaria, y es por ello que el Grupo se preocupe por discutir los temas que debe contener esta nueva y promisoría reunión.

Se enfatiza esta situación debido a que, como lo veremos más adelante, el crédito de la realización de la Convención, es atribuible a la CONAGO y no tanto a la segunda etapa de los Principios, Coincidencias y Convergencias Hacia Una Política Hacendaria de Estado. Simplemente se ha señalado que esta última verdaderamente colaboró en la realización de la CNH, aunque es preciso

reconocer, desde este momento de la investigación, que ambos aportaron elementos importantes. Regresando al análisis de la Segunda Etapa de trabajos, los temas que consideran necesarios abordar en la Convención Nacional Hacendaria son:

- Gasto público, federalismo, descentralización y 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: y
- Deuda Pública, Fuentes de Financiamiento Público y Sistemas de Pensiones.

Al igual que en la primera etapa de trabajos, las conclusiones se dividen en principios, coincidencias y convergencias. La forma en que se analizará el documento será: rescatar íntegramente los principios, ya que son producto del consenso entre el grupo participante, señalar aquellas coincidencias que resulten fructíferas para los fines de la investigación y descartar definitivamente las convergencias, ya que no se llegó a ningún acuerdo en torno a ese tipo de conclusiones.

Es importante señalar que, una diferencia fundamental entre la primera etapa y la segunda, la cual se esta a punto de desglosar, es que en ésta última, la discusión presenta un enfoque descentralizador, por lo cual, no debe extrañarnos que en todas las propuestas que surgieron de esta segunda etapa de trabajos, el papel de los Estados y de los Municipios cobran un papel central en vísperas de la multicitada Convención Nacional Hacendaria, y lo cual demuestra, evidentemente, la intención de un cambio de lo que se conoce como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que desde su creación, hasta este periodo, había sufrido modificaciones ínfimas que no eran congruentes con la realidad nacional.

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.

Como consecuencia natural de la evolución de un 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. Se considera 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 políticas 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. Estas son: 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.

En apoyo a una eficiente Coordinación Hacendaria, resulta necesario generar y apoyar políticas de coordinación interestatal e intermunicipal que

potencien el uso de recursos financieros y de infraestructura para impulsar el desarrollo regional y microregional.

Cuando el Grupo discute con respecto al proceso de Presupuestación, consideran conveniente revisar los plazos que marcan la Constitución y 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 manera que se disponga del tiempo suficiente para su análisis, discusión y dictamen.

Con respecto al presupuesto multianual, el cual me parece un tema crucial en el crecimiento a mediano el largo plazo, se considera necesario fortalecer el marco adecuado de referencia para la presupuestación multianual, particularmente la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como las disposiciones para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales de mediano plazo.

Al hablar directamente acerca de la descentralización y coordinación del sistema de gasto, el grupo llega a conclusiones interesantes. En primer lugar, resaltan que es necesario 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.

Acotan que es necesario determinar los ámbitos en los cuales resulta conveniente avanzar en su descentralización y aquéllas en que es conveniente promover su federalización.

Se debe 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.

Por último, en materia de transparencia y revisión de cuentas, el Grupo considera que es necesario configurar un esquema nacional de transparencia hacendaria con criterios, reglas y mecanismos equivalentes. Se debe avanzar de manera equilibrada en la fiscalización, en los mecanismos preventivos, en las normas de operación y de 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.

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. La probada incapacidad del sistema hacendario vigente para cumplir con este propósito básico justifica la necesidad de establecer acuerdos políticos fundamentales para aumentar los ingresos públicos con eficiencia, eficacia, racionalidad, equidad y transparencia.

Es necesario impulsar una política de ingresos con visión integral, federalista y de largo plazo, que involucre a todas las fuentes de ingreso de carácter público y coordine los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y los diversos actores económicos y sociales de manera conjunta, responsable, eficiente, transparente y equitativa.

Tal propósito conlleva una revisión profunda, técnica, legal y política, de las potestades tributarias que corresponden de manera exclusiva o concurrente a

cada orden de Gobierno, así como de los propósitos, principios y criterios bajo los cuales ha venido operando la política de ingresos.

Una vez identificados los problemas del Sistema Tributario mexicano, el Grupo considera 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 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 Participable³⁰; b) el monto de los recursos participables; c) la transparencia, equidad y oportunidad de los mecanismos de contabilidad, distribución y administración 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.

Con respecto a elevar la capacidad recaudatoria de los tres órdenes de Gobierno, el Grupo propone instrumentar un programa integral de acciones para incrementar la eficiencia técnica y administrativa del sistema tributario, particularmente mediante una política de incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como mediante un programa permanente e integral de capacitación, profesionalización y homologación de las disposiciones de administración tributaria en los tres órdenes de Gobierno, sustentado en el principio fundamental de atender las necesidades del contribuyente.

Reconocen que, avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria plantea la necesidad de impulsar cambios legales y administrativos que permitan una eficiente coordinación entre las políticas de gasto, ingreso, crédito y deuda públicos al interior del Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

³⁰ Particularmente, para dar solución a este aspecto, el Grupo propone redefinir, y establecer en la ley con claridad, los impuestos que realmente deben conformar la Recaudación Federal Participable (RFP), así como incrementar el porcentaje distribuible entre los estados y municipios, a través del Fondo General de Participaciones (FGP),

Al analizar el régimen fiscal del sector energético, concluyen que se debe 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.

A efecto de elevar la eficiencia operativa y financiera de PEMEX, entre otras medidas, se propone analizar la posibilidad de que la cuantiosa renta petrolera del país se aplique como ingreso de capital para financiar la inversión e industrializar la producción, en primer término de sus empresas subsidiarias.

Deuda Pública, Fuentes de Financiamiento Público y Sistemas de Pensiones.

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, cuales 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.

Reconociendo que en buena medida los problemas que hoy presenta la gestión de la deuda pública en México, es el resultado tanto de los desequilibrios del sistema económico, como del marco legal complejo y difuso, cuyos vacíos

propician laxitud para la actuación de los tres órdenes de gobierno, 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 entorno mundial.

Puntualizan que se debe reformar la Ley General de Deuda Pública a fin de establecer límites y mecanismos de regulación a las diversas formas de endeudamiento local, en particular la contratación de deuda externa, directa e indirecta, por parte de los gobiernos locales.

Por último, al referirse a los sistemas de pensiones, 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 todo momento el carácter público de dichas entidades y, por lo tanto, la responsabilidad del Gobierno Federal en su administración.

De esta forma, y con esta serie de recomendaciones, concluyeron los trabajos del proyecto denominado Principios, Coincidencias y Convergencias Hacia Una Política Hacendaria de Estado, del cual se desprenden aspectos verdaderamente interesantes. En primer lugar, y como ya se había señalado, se cuenta con una diferenciación entre lo que significa una Reforma Hacendaria y una Reforma Fiscal, y de ahí surge por primera vez una definición de Reforma Hacendaria. Así mismo, el planteamiento hasta cierto punto romántico de una interrelación entre los ingresos, el gasto y la deuda y como uno depende del otro me llama la atención, ya que jamás se había planteado una solución de este tipo, y sobre todo, con argumentos bastante válidos.

Otro punto relevante es el hecho de buscar, a toda costa, terminar con el carácter centralista de la Coordinación Fiscal, y en vez de eso, se busca cada vez

más involucrar en la discusión y en las reformas a los gobiernos estatales y municipales.

Y como colofón, se resalta el gran esfuerzo realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México en asumir la responsabilidad de reunir a los grupos políticos y a los conocedores del tema hacendario y crear consensos en busca de algo, a lo cual no se puede catalogar ni mejor ni peor, que lo hecho anteriormente porque eso dependería de las preferencias de cada quien, pero el buscar algo diferente, reconociendo que la realidad nacional de ese momento lo demandaba y no había forma de que se diera una discusión como la que se logró con este trabajo. El reunir a la clase política no es poca cosa, ni tarea de un solo hombre, y mucho menos lograr acuerdos que trasciendan la identidad ideológica de cada partido político, y considero que en este esfuerzo de la UNAM se consiguió, y desde mi punto de vista, no sería una mala idea que esta clase de esfuerzos se repitieran en un futuro inmediato.

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Antecedentes.

La Conferencia Nacional de Gobernadores surge como una entidad de dialogo político de éstos con el Gobierno Federal; debido a su naturaleza trasciende los asuntos y los límites que impone el Sistema de Coordinación Fiscal y, por lo mismo, de acuerdo con Guillen Guevara, (2010) tiene una mayor capacidad de introducir cambios en materia hacendaria de mayor relevancia. La CONAGO es el organismo en el cual los gobernadores de los Estados proponen y negocian directamente con el Ejecutivo federal, lo cual convierte a esta asociación en una poderosa fuerza política que forzosamente se da a escuchar en el país³¹.

³¹ <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>, 26/01/2010

Soria Romo, (2004) La CONAGO funciona como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de Gobierno Federal y Estatal

El surgimiento y desarrollo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) no se podría entender, tal como lo señala Aziz Nassif, (2004) sin los siguientes factores:

- La alternancia presidencial del año 2000 en la que el PRI pierde la presidencia de la República;
- El espacio de competencia política que se inicia de forma gradual y conflictiva en el territorio de los gobiernos locales;
- El agotamiento del viejo modelo centralizador de recursos fiscales que se generó bajo la lógica de las “excepciones” y los “privilegios” y que funcionó dentro de un sistema de partido hegemónico.

Así pues, La CONAGO es un nuevo espacio de organización, interlocución y procesamiento de demandas para otro Federalismo Fiscal.

Sin embargo, existen otras versiones acerca del surgimiento de la CONAGO, no tanto en cuestiones temporales, sino más bien en cuanto a los fines que perseguía.

La historia de este organismo se da, según lo apunta Guillen Guevara, (2010) como una clara maniobra política por parte de los gobiernos estatales. A raíz de la alternancia en la Presidencia de la República surgida por la victoria del panista Vicente Fox en las elecciones del año 2000, los gobernadores de los partidos de oposición, en especial los del partido que perdió el poder que mantuvo durante 7

décadas, al ver un Gobierno Federal ahora contrario a sus intereses, decidieron aliarse para formar un “contrapeso político” a las medidas que emitiera el Ejecutivo Federal.

En este mismo sentido, Aziz Nassif, (2004) apunta que, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) es una organización que surge en “el filo de la navaja” ,ya que por un lado surge por razones legítimas y del otro bajo sospechas de ser un frente partidista de gobernadores del PRI y del PRD para oponerse al presidente Fox.

Estas posturas me parecieron importantes señalarlas en mi investigación debido a que, considero que es importante conocer el origen de las instituciones que estoy analizando independientemente del hecho de si estoy de acuerdo o no con las formas. Tanto la razón “legítima” como la de “contrapeso político” son válidas, sin embargo, como no pretendo crear ningún tipo de controversia política en esta investigación, me remitiré a desarrollar todo lo relacionado con la primera razón, es decir, visualizando a la CONAGO como una entidad de diálogo político y no como un ente vengador radicalizado.

Soria Romo, (2004) comenta que, el antecedente de la CONAGO es la Asociación Nacional de Gobernadores, que integraba a mandatarios estatales afiliados al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y los llamados aliancistas, que evolucionó hacia la inclusión de gobernantes del PRI, hasta en su etapa actual cubrir la totalidad de mandatarios estatales.

En agosto de 2001, en Sinaloa, se dio un primer proceso de acercamiento entre los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades del país con lo cual conformaron la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO). Fue en esta misma reunión donde proclamaron la llamada declaración de Mazatlán en la cual se daban a conocer públicamente y manifestaban los objetivos de su creación.

Declaratoria de Mazatlán

Aziz Nassif, (2004) comenta que, en agosto de 2001 un grupo de 20 gobernadores del PRI y del PRD se reunieron en Mazatlán, y plantearon por primera vez una agenda federalista.

La declaración de Mazatlán se considera como el primer antecedente significativo en la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores³². En esta misma reunión, los ejecutivos estatales formularon varios puntos de acuerdo que hicieron llegar al entonces presidente de la república Vicente Fox Quezada entre los que se encontraban:

Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el Federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las Entidades Federativas y los municipios.

Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al Federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (la Federación, las Entidades Federativas y los municipios).

Proponer la creación de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público” en la Constitución de la República que sea integrada por el Presidente de la República y los Titulares de las 32 Entidades Federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la Nación.

³² Los gobernadores de los estados libres y soberanos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal, cuyo principal objetivo sea la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

En materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA), se buscará minimizar el impacto del IVA en las clases más desprotegidas. Que se mantenga la tasa de 15%, correspondiendo 12% a la Federación y 3% a los Estados (el cual podría ser un impuesto al consumo), sin afectación de las participaciones federales, de conformidad con lo que establezcan las legislaturas locales.

En materia de la Ley de Coordinación Fiscal, se propuso que el porcentaje del Fondo General de Participaciones se incremente gradualmente. Que se incorporen a la Recaudación Federal Participable los derechos extraordinarios sobre la extracción del petróleo. Revisar los convenios de gasto federalizado de educación y salud. Que se integre el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF) al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, como un fondo de aportaciones no etiquetado y que su monto se refiera a un porcentaje de la recaudación federal participable. Que se establezca un sistema de información oportuno y confiable de los recursos federales que corresponden a las Entidades Federativas y, en particular, que se publique el presupuesto de gastos fiscales de la Federación.

Adicionalmente, la CONAGO consideraba en su agenda, de acuerdo con Aziz Nassif, (2004) los siguientes aspectos:

- Reforma constitucional para que las Entidades Federativas tengan mayores facultades tributarias;
- Conjuntar una reforma hacendaria y elevar los ingresos fiscales;
- Establecer constitucionalmente una instancia que integre a las 32 Entidades Federativas y al presidente de la República, para revisar una agenda de fortalecimiento de la Nación.

Objetivos.

De acuerdo con Guevara, (2010) y con Soria Romo, (2004) algunos de los objetivos que persigue la CONAGO son los siguientes:

Impulsar el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades.

Reafirmar el compromiso de los estados con el Pacto Federal, con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y el fortalecimiento del Federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones.

Proponer el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

Participar en la promoción del desarrollo social en los ámbitos Nacional, Estatal y Regional, actualizando las relaciones interinstitucionales para estar en mejores condiciones de lograrlo.

Iniciar una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno, cuyos resultados deberán ser el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra Nación.

Buscar puntos de coincidencia con el gobierno federal en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, de infraestructura y de servicios públicos con base en los siguientes principios: de solidaridad, para la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre los órdenes de gobierno; de subsidiariedad, para propiciar gobiernos locales capaces y comprometidos con las facultades,

funciones, responsabilidades y recursos que les competen conforme a ley; de resarcitoriedad, para retribuir a las Entidades Federativas de forma proporcional a sus esfuerzos recaudatorios.

El realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria, criterios para la transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, costo de los servicios públicos, políticas de inversión pública, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento a los Gobiernos Locales y relaciones intergubernamentales.

La CONAGO en la conformación de la Convención Nacional Hacendaria.

Fue hasta la sexta reunión a finales de octubre del 2002 en Chihuahua, cuando la CONAGO fue reconocida como una interlocutora legítima por parte del presidente Fox. En ese momento, según lo refiere Aziz Nassif, (2004) la línea de la presidencia empezó a bajar las resistencias de los gobernadores panistas, sobre todo porque la agenda CONAGO se concentró en la parte singular de las negociaciones del presupuesto para 2003.

Reunión de cuatro Ciénegas.

Después de una larga preparación se llegó a la hora de los acuerdos y en Cuatro Ciénegas.

El 20 de agosto del 2003 en la “Reunión de Cuatro Ciénegas”, el Presidente de la República y los gobernadores o representantes de los gobiernos de las 32 Entidades Federativas, acordaron que en el marco de la Reforma del Estado que

están emprendiendo los actores políticos de nuestro país, se lleve a cabo la renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, diferencial, gradual, participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Aziz Nassif, (2004) señala que, dos años después de la declaración de Mazatlán, el presidente Fox y todos los gobernadores acordaron hacer una Convención Nacional Hacendaria,³³ donde la base del acuerdo es la necesidad de modificar las reglas sobre facultades y atribuciones en cada orden de gobierno; reformar los obstáculos para un federalismo; buscar que en la fórmula residual del artículo 124 se amplíen las facultades de los Estados y que los gobernadores del PAN quedan integrados a la CONAGO como único espacio de interlocución de las entidades federativas.

Al momento en que la CONAGO emitió la convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria esta se anunciaba, tal como lo señala Guillen Guevara (2010) como una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano.

Reflexiones sobre la CONAGO.

Por un lado, resaltar esta idea un tanto confusa sobre los verdaderos orígenes de la CONAGO, si bien es cierto que se indicó anteriormente que ya no se iba a polemizar sobre este aspecto, después de analizar la trascendencia de esta conferencia resulta interesante el hecho de considerar que la CONAGO pudo resultar un “error afortunado” ya que, si tomamos en cuenta la definición

³³ Cuya convocatoria fue emitida un mes después en Monterrey, Nuevo León

antagónica planteada en un principio, termina siendo paradójico que “el enemigo se les terminó uniendo”.

Pasando al plano económico y de las Finanzas Públicas, resulta muy interesante su aportación. Por un lado, vemos una defensa al federalismo fiscal buscando llevar la mayor cantidad de recursos a sus Estados. La CONAGO reincorporó a la agenda de la discusión el problema de la esencia del federalismo, es decir, el reparto de funciones y responsabilidades entre los tres ámbitos de Gobierno. Una de sus primeras tareas fue abordar la problemática fiscal, concretamente las relaciones fiscales Federación-Entidades Federativas que han vivido según lo señalado por Soria Romo, (2004) una etapa difícil, y se acercan a un punto crítico, tal como se muestra en su primer documento oficial “La declaración de Mazatlán” (CONAGO, 2001) que trata exclusivamente de cuestiones fiscales, y por otro lado, el aspecto propositivo que finalmente se convierte en uno de los detonantes para llevar a cabo la Convención Nacional Hacendaria. Con la participación de la CONAGO la negociación fiscal se ha transformado en un proceso político, donde los principales actores son los gobernadores de los estados, el secretario de Hacienda, el jefe del ejecutivo, los diputados y los senadores de la república. La realización misma de la CNH es prueba como lo acota Soria Romo, (2004) de que el SNCF, sus organismos y mecanismos han sido rebasados y de que las relaciones fiscales intergubernamentales se encuentran en un momento crítico.

PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA.

Antecedentes³⁴.

³⁴ Existen, sin embargo, una serie de trabajos preparatorios que bien podrían ser considerados ya sea como antecedentes de la CNH, o bien, como su sustento teórico metodológico, los cuales son: Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria en México”, “Estudios Comparativos de las Legislaciones y los Sistemas Hacendarios de Otros Países con Experiencias de Interés para la Convención”,

Los antecedentes a esta primera Convención Nacional Hacendaria han sido descritos detalladamente a lo largo de este capítulo, sin embargo, considero conveniente fijar mi postura al respecto. Lo que ocurre es que con frecuencia, y así lo hacen constar los libros que he consultado para esta investigación, el antecedente inmediato de la Convención Nacional Hacendaria es la Reunión de Cuatro Ciénegas en Coahuila, donde ciertamente se pacta la realización de esta Convención, para finalmente ser oficializada en una reunión posterior celebrada por la CONAGO en Nuevo León. Evidentemente no voy a demeritar el trabajo de la CONAGO para que se llevara a cabo esta reunión, pero me parece adecuado apuntar que, adicionalmente a los esfuerzos de la CONAGO, los trabajos de la segunda etapa de los Principios, Coincidencias y Convergencias Hacia una Política Hacendaria de Estado, aportaron conclusiones sustanciosas para que fueran tomadas en cuenta durante los trabajos de la CNH. Con esto quiero reconocer el trabajo de los dos grupos, y no solamente quedarme con lo que se ha repetido desde hace casi 10 años. Aclarado el punto, analizaré a la CNH desde su propia definición.

En el documento “Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas”, de la CNH, encuentro los siguientes elementos:

La Convención Nacional Hacendaria se cataloga solamente una parte de la extensa temática de la agenda de la Reforma del Estado, en la cual se incorporan contenidos en materia de Política Económica, Política Social, Administración Pública, Política Electoral y todos aquellos aspectos relacionados con la naturaleza misma del Estado.

La Primera Convención Nacional Hacendaria tuvo como propósito impulsar una Reforma Hacendaria que transformara el Federalismo Hacendario mexicano,

“Metodología para la Realización de los Trabajos y la Presentación de las Propuestas”, y “Diagnóstico General y por Temas Pertinentes de la Convención.

basado en criterios claros y precisos que generara una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos Federal, Estatales y Municipales; y cuya orientación permitiera incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorando la distribución de los recursos y de la inversión pública, privilegiando la interlocución de las Entidades Federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsando la cooperación, la coordinación y la solidaridad, que permitiera abatir y evitar que se agudizaran las diferencias entre entidades ricas y pobres.

Atendiendo a los acuerdos políticos y a los propósitos y alcance de la Convención Nacional Hacendaria, ésta deberá ser un espacio de análisis, discusión y toma de acuerdos, que se caracterice por ser incluyente, representativa, democrática y con un alto espíritu propositivo y responsable de quienes tomen parte en ella.

Objetivos.

El contenido de los trabajos deberá desarrollarse en función de los propósitos de la Convención Nacional Hacendaria, mismos que son:

- Coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo.
- Definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno.
- Generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

De igual manera, se deberán tener en cuenta los siguientes objetivos de la Convención Nacional Hacendaria:

-
-
- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las Haciendas Públicas Federal, Estatal y Municipal.
 - Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
 - Lograr un nuevo Federalismo Hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
 - Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
 - Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de Gobierno.
 - Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
 - Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
 - Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
 - Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
 - Proponer cambios en la legislación secundaria.
 - Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

Conclusiones.

En el desarrollo de los trabajos de las siete Mesas de Análisis y Propuestas, y sus respectivas Comisiones Técnicas, se revisaron y analizaron las propuestas presentadas por los coadyuvantes y participantes. Con base en este trabajo las

propias Mesas y sus Comisiones formularon primero las propuestas preliminares y posteriormente las propuestas ejecutivas que remitirán al Consejo Directivo de la Convención. La forma en cómo se van a analizar las conclusiones en mi investigación será la siguiente: en primer lugar, voy a identificar, desde este momento, las mesas de trabajo y el número de propuestas ejecutivas realizadas:

1. Mesa I de Gasto Público, 113 propuestas;
2. Mesa II de Ingresos, 173 propuestas;
3. Mesa III de Deuda Pública, 33 propuestas;
4. Mesa IV de Patrimonio Público, 36 propuestas;
5. Mesa V de Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria, 127 propuestas;
6. Mesa VI de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, 142 propuestas; y
7. Mesa VII de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, 93 propuestas.

Una vez hecho esto, es importante señalar aquellas propuestas que se consideran importantes y se realizará una breve descripción de las características de cada mesa de trabajo. Esta información ha sido recogida de la página oficial de INDETEC y del libro Nuevo Federalismo Hacendario.

Mesa I Gasto Público.

El gasto público es uno de los elementos fundamentales de la Hacienda pública, el cual, a partir de su monto y su destino se relaciona de manera esencial con la descentralización política, debido a que entraña la atención de las competencias político-administrativas y responsabilidades constitucionales de los tres ámbitos de Gobierno. Conforme a este criterio, se tiene que asignar los montos de los recursos proporcionalmente al grado de descentralización

competencial, es decir, de acuerdo con la distribución de responsabilidades y funciones.³⁵

- Establecimiento de un nuevo marco competencial en las distintas materias de gasto.
- Definir el tipo de bienes públicos y de atención médica individualizada en materia de salud.
- Establecer la competencia exclusiva de la federación de los bienes públicos de orden nacional y municipal destinados a la salud.
- Municipalizar los servicios de salud de atención médica individualizada.
- Promover mecanismos y reglas homogéneas, en materia de gasto público para los tres ámbitos de gobierno.
- Establecer mecanismos que permitan la integración del proceso presupuestal en materia de salud.
- Establecer mecanismos formales que permitan efectuar compensaciones entre entidades federativas en la prestación servicios de salud de habitantes de otras entidades federativas, municipios o instituciones de salud distintas a las del sector.
- Considerar criterios de gradualidad que permitan distribuir el impacto financiero entre ámbitos de gobierno, en los casos de descentralización de la función de salud.
- Determinación de la competencia concurrente en materia de educación inicial.
- Incorporar a los municipios en el apoyo al mantenimiento físico de la infraestructura educativa.
- Establecer la concurrencia en materia de educación media superior. (Federación contenidos generales y Estados contenidos regionales)
- Mantener la figura de transferencias federales condicionadas en materia de educación y las actuales aportaciones autónomas que cada ámbito de

³⁵ INDETEC, Resumen ejecutivo. Diagnóstico General y Por Temas. Gasto Público.

gobierno deberá dar para la prestación de los diferentes servicios educativos.

- Considerar la educación superior como una política de estado y lograr en el mediano plazo que su presupuesto alcance la meta del 1% del PIB.
- Creación de un Fondo que considere criterios de marginación, pobreza y desigualdad, acompañado de un mecanismo de evaluación de resultados, cuya denominación sería “Fondo para el Desarrollo Social con un Enfoque para el Desarrollo Equilibrado de las Regiones”, que sustituye al actual FAIS, mismo que a su vez se compondría de dos sub. fondos: el de Infraestructura Social y el de Combate a la Pobreza.
- Concurrencia en materia de seguridad pública en función de los ámbitos jurisdiccionales y por el tipo de delitos de acuerdo con una nueva determinación entre delitos del fuero común y delitos de orden Federal.
- Consolidar los Fondos Mixtos (FOMIX), incentivando a las Entidades Federativas a incrementar su participación con recursos etiquetados de manera específica a programas y proyectos que atiendan ejes detonadores de desarrollo socioeconómico, en el contexto del fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología.
- Promover la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos municipales o de las entidades federativas, para la administración de las Administraciones Costeras integrales (ACI).
- Coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los Consejos regionales de infraestructura.
- Compatibilidad de lineamientos a nivel federal con los de nivel estatal y municipal.
- Formulación de proyectos de prestación de servicios a nivel estatal.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación regional para el establecimiento de programas carreteros.

-
-
- Promover la coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los consejos regionales de infraestructura.
 - Promover la creación de un Sistema Nacional de Financiamiento de MIPYMES, que considere: Un esquema de garantías que permita a un número creciente de empresas ser sujetos de crédito; Programas de extensionismo financiero que las apoyen para lograr el acceso al financiamiento en las mejores condiciones de mercado posibles; y el desarrollo de más y mejores canales y productos financieros especializados en éstas empresas.
 - Determinar la rectoría federal en materia de apoyos al campo, con el propósito de lograr una mejor coordinación de los programas para el sector por parte de los tres ámbitos de gobierno.
 - Otorgar competencias a los Municipios en los programas federalizados en materia agropecuaria.
 - Ordenar el conjunto del gasto federalizado, a fin de que: En los instrumentos no exista confusión de incentivos y se favorezca la medición de resultados; se separen en distintos instrumentos los aspectos de resarcitoriedad, de los redistributivos o compensatorios; se adapten criterios de distribución de recursos a partir de indicadores sociales, económicos y demográficos apropiados y de programas asociados al mismo; se considere la diversidad social, económica y regional en los criterios y fórmulas para la distribución y concertación de recursos.
 - Incluir metas e indicadores de resultados que manifiesten compromisos medibles con la población, tanto en el presupuesto, como en su vinculación con el Plan y los programas de desarrollo, para que en función de estos se evalúen los resultados
 - Armonizar los elementos fundamentales del marco jurídico del presupuesto y gasto público en los tres órdenes de gobierno.
 - Homologar conceptos, normas, metodologías, procesos y sistemas de información, principalmente en: clasificador por objeto del gasto,

clasificación económica, funcional y administrativa del gasto, subsidios y Transferencias, gasto no programable, Contabilidad, Resultados presupuestarios e informes al Poder Legislativo.

- Formular Planes Estratégicos y Operativos, Anuales y Multianuales
- Establecer la Base de la Operación en una Red Integral de Sistemas Automatizados (Sistema Integral de Información Financiera).

Mesa II Ingresos.

La Convención Nacional Hacendaria es una oportunidad histórica, un proceso que debe dar como resultado un mejorado y renovado sistema fiscal, el cual México requiere con urgencia. Una reforma fiscal integral que recoja todas las opiniones de los actores involucrados y que abarque todos los órdenes de gobierno. Por el lado de los Ingresos Federales, los ejes de los cambios en esta Convención deberían girar en dotar al Gobierno Federal de las herramientas adecuadas para recaudar impuestos de una forma más eficiente y combatir la evasión y elusión fiscal. Asimismo, se deben revisar responsablemente y tomando en cuenta el Pacto Federal las facultades constitucionales de los Estados y municipios para recaudar impuestos, de tal manera que se disminuya la dependencia financiera de los diferentes órdenes de gobierno de los Ingresos Federales. En este tema es muy importante que los Estados y municipios asuman nuevas responsabilidades y compromisos de ingreso³⁶.

- Establecer un impuesto a las ventas finales de bienes y servicios con tasa del 3% al 5% para Entidades Federativas.
- Determinar facultades para que los Municipios establezcan sus propias tasas y tarifas; dando la exclusividad en tributos inmobiliarios; y que participen en su caso del impuesto local a las ventas.

³⁶ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales

-
-
- Revisar los regímenes especiales en ISR, a fin de reducir los gastos fiscales.
 - Implementar contribuciones ambientales bajo el esquema de derechos; previa consideración de que cualquier contribución de este tipo puede generar problemas para los gobiernos locales, pues es probable que llegue a desincentivar las inversiones; por lo que se deben buscar alternativas que no afecten a PEMEX ni a la CFE.
 - Ampliar facultades de recaudación, fiscalización, y notificación de créditos fiscales y multas en favor de los Municipios.
 - Analizar las facultades de administración en materia del Impuesto al Valor Agregado, a fin de descentralizar dicha facultad a las Entidades Federativas, otorgando a cambio un premio que consistiría en el 50% del excedente de recaudación, basado en una meta que por eficiencia obtenga cada entidad, y el otro 50% integraría la Recaudación Federal Participable.
 - Dar base constitucional a un Sistema Hacendario Mexicano, en el cual se le faculte a los tres órdenes de Gobierno tomar las decisiones relacionadas con los temas de sus haciendas públicas, con el diseño de una estructura para su funcionamiento.
 - Posibilitar la potestad tributaria estatal en imposición a la renta a las personas físicas, excepto ingresos por salarios con una tasa entre 3% y 5%, siendo el impuesto deducible del ISR federal.
 - Reformar la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM, para eliminar la exención que tienen las entidades paraestatales o particulares en las contribuciones inmobiliarias cuando hacen uso de los bienes del dominio público.
 - Instrumentar un mecanismo para que los Municipios reciban directamente las participaciones que les correspondan de ingresos federales, según la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones legales de los Congresos Locales.

-
-
- Establecer un “Programa Nacional para la Modernización del Catastro y los Sistemas de Recaudación Municipal”, que se lleve a cabo por una instancia federal con fondos de organismos internacionales que financien este tipo de programas.
 - Simplificar tarifas del ISR, con el establecimiento de una sola tarifa y la simplificación de una tarifa progresiva para las personas físicas, cuyas características sean definidas a partir de un análisis concomitante con el IVA.

Mesa III Deuda Pública.

De acuerdo con el Diagnostico General: “Deuda Pública,” (2003) el objetivo básico de la deuda pública para el Gobierno Central es obtener los recursos necesarios para financiar el déficit público. En el caso de México, para financiar el déficit autorizado por el H. Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación. El déficit a su vez implica financiar parte de las necesidades de gasto establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que también es aprobado por el H. Congreso.

La definición del monto del déficit público en México es responsabilidad de la política fiscal, la cual es propuesta por el Poder Ejecutivo y sancionada por el Poder Legislativo. Por tanto, es la política fiscal la que determina el impacto del gasto público sobre la demanda agregada.

El endeudamiento tanto a nivel nacional como subnacional, debe estar dirigido únicamente al financiamiento de inversión productiva o a enfrentar contingencias presupuestarias temporales. De esta forma, el endeudamiento bien utilizado permite ampliar la capacidad productiva de un país o una entidad, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

Sin embargo, un sobreendeudamiento tiene como consecuencia un ajuste fuerte en la capacidad de gasto público en otros servicios distintos al servicio de la deuda, y muchas veces puede ocasionar episodios de inestabilidad financiera y macroeconómica.

- Crear un Sistema Nacional de Pensiones.
- Analizar la legislación en materia presupuestaria y de responsabilidad fiscal.
- Reformar la Constitución Política a fin de incluir el concepto de canje o refinanciamiento de pasivos, como uno de los propósitos de la deuda pública de los Estados y Municipios, así como definir el concepto de inversión pública productiva.
- Armonizar los principios contables y de información contable y financiera, estatal y municipal con énfasis en los aspectos vinculados a la deuda
- Impulsar la elaboración de planes de financiamiento del desarrollo a nivel estatal, que especifiquen los principales proyectos que la Entidad planea realizar, y las fuentes de financiamiento de los mismos.
- Revisar el marco jurídico del Distrito Federal, particularmente el de la deuda pública, para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación.
- Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de Estados y Municipios y evaluar periódicamente el avance de su aplicación.
- Promover el otorgamiento de garantías parciales, donde una institución financiera adsorba parte del riesgo total de una emisión de deuda.
- Posibilitar que dos a más municipios puedan acceder al mercado bursátil a través de la emisión conjunta de títulos de deuda.

Mesa IV. Patrimonio Público.

Al analizar la distribución constitucional del Patrimonio Público es casi natural o habitual que se verifiquen otras disposiciones de la misma índole que inciden en ello, como serían las disposiciones para el manejo y ejercicio del dominio sobre los bienes propios de los diferentes órdenes de gobierno existentes en nuestro país.

El patrimonio público de la Nación es regulado por el Congreso de la Unión y su administración se lleva a cabo por el Ejecutivo Federal, y los Estados de la República, poseen el patrimonio inmobiliario que han adquirido por sí mismos y se rige conforme su propia legislación en lo que se refiere a la administración y dominio.

- Facultar a las Entidades Federativas y los Municipios para que accedan y administren el patrimonio nacional.
- Homologar conceptualmente el patrimonio público, sus sistemas de identificación, registro y control de bienes, así como su valuación y el registro contable.
- Facultar a las Entidades Federativas y Municipios para el aprovechamiento de bienes nacionales como la zona federal marítimo terrestre.
- Reformar la CPEUM para celebrar convenios de administración y acceso al patrimonio nacional y para facultar al congreso de la unión legislar en la materia.
- Establecer en el marco jurídico la posibilidad para que Estados y municipios puedan utilización y aprovechar el suelo y subsuelo, como el tendido de cables y las vías subterráneas).
- Establecer la facultad de administración de puertos terminales y de marina, así como de áreas naturales protegidas y reservas naturales a favor de Estados y Municipios.
- Descentralización, desincorporación y administración del patrimonio cultural (monumentos, zonas arqueológicas, artísticas e históricas.

Mesa V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.

Con el propósito de elevar permanentemente la calidad de los servicios gubernamentales, mejorar la atención a la sociedad y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, se ha impulsado la modernización y simplificación administrativa, así como la desregulación normativa, en particular aquella que es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su carácter de dependencias globalizadoras y por estar relacionadas con el manejo del presupuesto y la administración de recursos humanos.

Lo anterior implica reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. Se requiere también una evaluación de gestión con estándares de competitividad, promover la dignificación del servicio público a través del rediseño de sus procesos y servicios, para dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades ciudadanas. Todo ello para lograr la consolidación de una cultura de calidad.

- Unificar intergubernamentalmente códigos y registros de personas, sociedades y cosas.
- Simplificar los procesos de descentralización del gasto en salud y educación.
- Establecer un Registro Nacional de los Sistemas de Pensiones; de Bienes Patrimoniales y la armonización contable de la deuda y patrimonio públicos.
- Integrar una plataforma informática compartida para actividades de registro.
- Normalizar la información base de Municipios, Entidades Federativas y Federación para la toma de decisiones.
- Establecer un Programa Nacional de Cultura Contributiva.
- Modernizar los sistemas recaudación municipal.

Mesa VI. Colaboración y Coordinación intergubernamentales.

Este rubro abarca de forma general las relaciones intergubernamentales y los sistemas de coordinación en materia tributaria, de gasto público y de deuda. Sus antecedentes se remontan desde la creación del nuevo Pacto Nacional en 1917 y se enfatiza con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- Establecer en la Constitución Política bases en materia hacendaria, que establezcan claramente competencias, atribuciones y bases de coordinación y redefina las facultades exclusivas de la Federación.
- Aumentar la RFP e incluir en ella los derechos adicionales y extraordinarios de petróleo y minería.
- Administración integral en IVA, el ISR de personas físicas, y algunos derechos federales, por parte de las Entidades federativas.
- Adecuar el Convenio de Adhesión al SNCF a la situación política, económica y financiera actual, donde se incorporen las materias de gasto, deuda y patrimonio.
- Establecer metas recaudatorias respecto a la recaudación de ingresos coordinados, y contemplar incentivos por los excedentes sobre la meta.
- Crear un Sistema Nacional de Información Financiera, Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.
- Establecer mecanismos de coordinación logística hacendaria nacional, de infraestructura tributaria intergubernamental; de armonización de los registros contables, de criterios de operación y rendición de cuentas federales, estatales y municipales.
- Perfeccionar la medición en la generación de ingresos fiscales, para efectos de la distribución de los fondos de participaciones en ingresos federales.
- Establecer una metodología que permita conocer la integración de la RFP, de recursos petroleros y no petroleros, así como de los excedentes de ingresos.

-
-
- Establecer un sistema de evaluación y fiscalización de los recursos que generan y recaudan las Entidades Federativas y los Municipios.
 - Considerar en las reformas de Ley, los convenios firmados entre la SHCP y las Entidades Federativas.
 - Incorporar en la legislación vigente un fondo especial, con los recursos excedentes en ingreso, derivados de mayores recursos obtenidos en ejercicios fiscales, donde los precios internacionales del petróleo de exportación, así como otros ingresos, superen la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación.
 - Explicitar, transparentar y hacer objetivas las formulas de participación y distribución para todos los fondos federales.
 - Propiciar que la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios (RNFH), sea el órgano a través del cual se definan los criterios y políticas para el funcionamiento de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y que la CFFF se encargue de darle seguimiento.
 - Establecer un catálogo de facultades y responsabilidades a cargo de las Entidades Federativas en materia hacendaria, con la inclusión y el establecimiento del principio de no afectación de un nivel de gobierno respecto a otro.
 - Redefinir las facultades federales exclusivas en materia tributaria y proponer algunas de reserva especial para las Entidades Federativas.

Mesa VII. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Las características más importantes de los órganos de fiscalización que inciden en su desempeño, son: a) Oportunidad en la revisión; b) Plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar; c) No hay límites respecto a la cobertura sobre el gobierno o empresas o entidades públicas por auditar; d) Tienen garantías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y apartidistas; y e) Se evita cualquier

interferencia en su funcionamiento técnico, y como consecuencia de todo lo anterior gozan de plena autonomía de gestión.

- Armonizar y modernizar los sistemas contables, a través de la implementación de un sistema intergubernamental de información financiera contable y presupuestal.
- Constituir un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.
- Otorgar mayor autonomía a los órganos de fiscalización e impulsar un mayor acceso a la información pública.
- Constituir un marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información que consolide un Sistema Nacional de Información Pública Gubernamental y un Sistema de Información Legislativa, así como la creación de un Sistema de Información Hacendaria administrado por INEGI.
- Crear un Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales.
- Fortalecer el funcionamiento de los órganos Superiores de Fiscalización, dentro del Poder Legislativo.
- Impulsar en las Entidades Federativas que aún no cuenten con un Órgano de Fiscalización Superior, las acciones pertinentes para su creación, impulsando a la vez la evaluación del desempeño con un enfoque de resultados.
- Impulsar el servicio civil de carrera y la profesionalización del servicio público.
- Impulsar el proceso de fiscalización en el marco del fortalecimiento municipal.
- Estimular la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas, a través de una cultura de participación.
- Reconocer y fortalecer las formas y figuras de participación social por medio de: contralorías sociales, testigos, observadores, consultores y agentes de desarrollo social.

CAPÍTULO 4. LA REFORMA HACENDARIA DEL 2007 Y LAS PROPUESTAS RECIENTES.

Después de analizar de forma exhaustiva en el capítulo anterior las propuestas y los acuerdos alcanzados para la consolidación de una verdadera Política Hacendaria por parte de expertos en la materia y de los diferentes partidos políticos, es momento de revisar si dichos logros se reflejaron, efectivamente, en las propuestas impulsadas por los partidos políticos de mayor representatividad del país.

Para esto, es conveniente realizar un análisis de las propuestas de Reforma Hacendaria que impulsaron tanto el Partido Acción Nacional, en su carácter de “el partido en el poder”, como también de los “partidos de oposición, integrados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Debo aclarar que reconozco plenamente la existencia de otros partidos políticos que han estado involucrados de forma activa en la discusión de la Reforma Hacendaria, sin embargo, en esta investigación no los tomaré en cuenta debido a su poca representatividad tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Por tal motivo, el estudio se centrará, como ya lo había destacado anteriormente, en las propuestas impulsadas por el PAN, PRI y PRD.

Es importante hacer referencia al método que se utilizará para realizar el análisis. Se van a presentar las tres diferentes propuestas; en primer lugar, se analizará el contenido de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, la cual fue impulsada por el Gobierno Federal y por el Partido Acción Nacional en 2007. El hecho de presentarla en primer lugar obedece a dos citaciones. En primer

lugar, porque es la propuesta que refleja la postura del Gobierno Federal en torno a la discusión hacendaria. En segundo lugar, porque las propuestas tanto del PRI como del PRD se desprenden, precisamente, de los vacíos o de los errores (desde su punto de vista) que pudiera tener la propuesta “oficial”, la cual, y es importante señalar desde este momento, que efectivamente fue aprobada y publicada en el DOF.³⁷

En cuanto a las dos propuestas restantes, se eligió analizar primero la propuesta de Reforma Hacendaria del PRI, debido a que ésta fue presentada ante el Senado de la República y apareció en la Gaceta Parlamentaria el 10 de Marzo del 2011; en contraste, el pronunciamiento oficial del PRD no ha sido presentado aún, sin embargo, existen algunos documentos que permiten reconocer su postura al respecto. Una vez aclarado el orden en el cual serán presentadas las propuestas en esta investigación, se va a especificar la forma del análisis. Evidentemente, la forma de analizar las tres propuestas será la misma, y esta consiste en comparar lo establecido en la propuesta de cada partido político con los acuerdos alcanzados tanto en la CNH del 2004 y de los trabajos de Principios Coincidencias y Convergencias promovidos por la UNAM y los cuales fueron referidos en el capítulo anterior, así como también, por los comentarios de expertos en la materia.

Así que han quedado definidos los parámetros para analizar las propuestas, el orden en el que serán presentadas y los elementos contra los cuales serán comparadas, únicamente resta averiguar si de esta serie de propuestas surge una que pueda finalmente sentar las bases para desarrollar la Política Hacendaria del siglo XXI que el país necesita.

³⁷ 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, (2007, diciembre 21) Diario Oficial de la Federación, Diciembre 2007

REFORMA HACENDARIA POR LOS QUE MENOS TIENEN.

Dentro de la exposición de motivos para señalar la urgente necesidad de una Reforma Hacendaria, se explica que a recaudación en México como porcentaje del PIB se compara desfavorablemente con los promedios observados internacionalmente, destacando los casos de la OCDE y los países de América Latina. Consientes de esta situación, el objetivo del actual Gobierno de México, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es el desarrollo humano sustentable. Apuntan que para alcanzarlo, es necesario trabajar en los siguientes aspectos:

- Generar empleos a través de mayor crecimiento económico.
- Impulsar la infraestructura social y productiva, enfatizando la orientada a reducir la desigualdad regional.
- Reforzar el combate a la pobreza.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud.
- Facilitar el acceso a la vivienda digna.

Concluyen que, por tanto, se requería contar con mayores recursos y se debe asegurar que éstos estuvieran mejor empleados por los tres órdenes de Gobierno.

Desde este momento comienzo el análisis. Para empezar, y esto no sólo es una observación para esta propuesta en particular, sino que, y adelanto, he identificado que las tres incurren en el mismo error, y es hablar de una Reforma Hacendaria. Considero que existe una gran diferencia al hablar de una Reforma Hacendaria, como las tres propuestas lo hacen, y una Política Hacendaria, que es la discusión que se debería de estar dando³⁸³⁹. Lo platearé de la siguiente

³⁸ La política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos.

³⁹ Por reforma se entiende a aquel cambio que se propone, proyecta o bien se ejecuta sobre determinada cuestión con el objetivo de conseguir una innovación o una mejora en el rendimiento, la presentación, entre otras cuestiones.

manera; ¿cómo vas a reformar algo que no existe? Y eso es lo que precisamente está sucediendo, hablan de realizar una Reforma Hacendaria sin que exista una Política Hacendaria.

Remontándome a lo que señalaba en el capítulo anterior cuando establecía lo que debíamos entender como Política Hacendaria, la cual debe expresar, por principio, una visión congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deuda, que trascienda la temporalidad de las políticas sexenales de Gobierno. Así mismo, debe tener como referente y sustento jurídico el orden constitucional y debe plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para que de esta forma se asegure un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos. Me pregunto entonces, ¿acaso eso existe? Evidentemente no, de hecho, la discusión sobre los Principios Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado y la propia Convención Nacional Hacendaria parten del supuesto de que no existe una Política Hacendaria de Estado, y el colofón de la discusión es, en esencia, en llegar a puntos de acuerdo para formar, por primera vez en la historia del país una visión integral y amplia de lo que supone una Política Hacendaria. Honestamente, este error es alarmante, ya que parecería que aún no se ha comprendido el objetivo central de la discusión, y por lo tanto, al no reconocer plenamente el problema, no existirá la capacidad de brindar soluciones acorde con las necesidades.

Evidenciando este error de definición, el cual insisto, esta presente en las tres propuestas a analizar, parecería que el análisis podría darse por concluido; sin embargo, el análisis debe continuar, ya que posiblemente el error es cuestión de una palabra (cambiar Reforma por Política) pero tal vez, la esencia de la propuesta si cumpla las necesidades expuestas en las reuniones antes mencionadas y finalmente si cumpla con el objetivo trazado. Para averiguarlo, es necesario continuar analizando. Así que, habrá que enfocarse únicamente en la propuesta del Gobierno Federal y seguir adelante.

Con base al Comunicado de prensa 081/2007, en el cual se describen los principales cambios a las iniciativas, se señala que la nueva Reforma Hacendaria esta sustentada en cuatro pilares, los cuales, voy a señalar a continuación.

- Administración tributaria: para facilitar el cumplimiento y combatir con mayor efectividad la evasión y la elusión fiscal.
- Gasto público: para establecer una estructura institucional que asegure un gasto orientado a resultados que sea más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que promueva su productividad y austeridad.
- Federalismo fiscal: para dotar a los Estados y Municipios de mejores instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de Gobierno.
- Régimen tributario: para sentar las bases de un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.

Ya que he señalado los cuatro ejes rectores de la Reforma y he comentado sus objetivos generales, me parece prudente analizarlos de manera individual y contrastarlos contra otras propuestas.

Administración tributaria.

La Reforma contempla los siguientes aspectos:

Simplificación de pago de ISR: Se facilita que los contribuyentes (personas físicas) cumplan con el pago de Impuesto Sobre la Renta a través de:

-
-
- la reestructuración de la tarifa para incluir el efecto del subsidio fiscal con una proporción promedio de 86% de ingresos gravados y
 - la consolidación de las 49 tablas para el cálculo del impuesto en una sola

Control a economía informal: Se establece el impuesto a los depósitos en efectivo mayores a 25 mil pesos (USD 2,270 aprox.) que no estén soportados en una actividad dada de alta en el Registro Federal de Contribuyentes. Este impuesto se podrá acreditar contra el ISR propio y retenido, así como compensar universalmente.

Miscelánea Fiscal: Se aprobaron en su mayoría las propuestas para fortalecer los procesos de auditoría y control. En particular, se establece la responsabilidad solidaria para el caso en que la persona moral desocupe el domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente; se incrementan las multas para asesores, consejeros y prestadores de servicios; se establece la oportunidad a los contribuyentes de conocer la documentación que aporte todo tipo de autoridad administrativa y se suprimen las propuestas en materia penal, con excepción de la relativa a que presuma cometido el delito de defraudación fiscal cuando se presenten casos de lavado de dinero.

Con respecto a la simplificación del pago del ISR existen posturas encontradas. Por ejemplo, Leyva Reus (2008) señala que la llamada Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen empobrecerá más a la clase media, que dependiendo de su sueldo, percibiría de 100 a 500 pesos menos al mes, derivado del pago de un mayor ISR. De acuerdo con cálculos realizados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), los trabajadores de menores ingresos, si bien no pagarán un mayor impuesto, sí recibirán un menor subsidio al empleo, que irá de 13 a 50 pesos menos de forma mensual.⁴⁰

⁴⁰ Esto es debido a la eliminación de la tabla del subsidio mensual y anual de los artículos 115 y 178 de la Ley del ISR y los textos que hacían referencia al mismo, así como de la tabla de crédito al salario del artículo 115 de esta ley.

Un empleado con ingresos mensuales de diez mil pesos, en 2007 percibía nueve mil 260.50 pesos; con la modificación en el cobro del ISR, sus ingresos serán de sólo nueve mil 61 pesos, por lo que dejará de ganar 200 pesos mensuales.

Sin embargo, esta regla de un mayor pago de impuestos no se aplica para quienes perciben sueldos superiores a 150 mil pesos mensuales, pues a partir de este monto pagarán sólo 729.95 pesos más del ISR.

Incluso, ingresos hasta de 250 mil pesos mensuales pagarán el incremento antes señalado, por lo que no es equitativo el aumento en comparación con asalariados que perciben diez mil pesos mensuales.

El resultado es que esta Reforma lo único que hace es gravar nuevamente a 40% de los mexicanos que están en la economía formal, mientras que 60% de acuerdo con Cárdenas (citado en Leyva Reus, 2008) sigue libre y de fiesta, sin pagar impuestos.

Con respecto a lo anterior, parecería que la solución está precisamente en establecer el impuesto a los depósitos en efectivo mayores a 25 mil pesos, sin embargo, de acuerdo con Huerta González, (2008) no es la mejor forma de encarar el problema. Apunta que, para que pase de nuevo la economía informal a formar parte de la economía formal, se requiere una política económica no excluyente, y tal parece que con esta Reforma, lo último que se consigue es precisamente eso.

Contrastando lo establecido en esta Reforma Hacendaria con lo pactado en la sesión de trabajos organizada por la UNAM, resulta diametralmente opuestas ambas posturas. Por un lado, la modificación al cobro del ISR en la propuesta del Gobierno Federal perjudica de forma directa a las clases más desprotegidas, el

acuerdo sostenía que se debería reformar la tarifa de pago del ISR a efecto de reducir el número de niveles y atenuar la carga fiscal en los niveles medios y bajos de ingreso. Por otro lado, de acuerdo a las conclusiones de la CNH en torno al trato del ISR, en esta nueva Reforma Hacendaria jamás se estipula nada referente a posibilitar la potestad tributaria estatal en la imposición a la renta de las personas físicas.

Por estos motivos, considero que esta Reforma, con respecto a su primer pilar importante, la administración tributaria, no cumple con las expectativas establecidas ni retoma los acuerdos ni las conclusiones de los trabajos que antecedieron su consolidación.

Gasto público.

- La reforma permitirá aprobar erogaciones que abarquen toda la vida de aquellos proyectos de inversión que se definan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual representará importantes ahorros en dichos proyectos.
- Se aprobaron las modificaciones propuestas en relación con los ajustes a las fechas de presentación de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación con objeto de presentar los resultados a la sociedad de manera más oportuna.
- Se establece que la Cámara de Diputados concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril del año siguiente al de su presentación. Asimismo, se dotará de facultades al H. Congreso de la Unión con objeto de que pueda establecer lineamientos con objeto de homologar la contabilidad gubernamental en todos los órdenes de Gobierno.
- La Cámara de Diputados tendrá la facultad de evaluar los resultados de gestión financiera como parte de la revisión de la Cuenta Pública.
- Se fortalece la función de fiscalización de la Cámara de Diputados a través de diversos cambios entre los que destacan los siguientes:

-
-
- La Auditoría Superior de la Federación podrá realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
 - Se fiscalizará directamente aquellos recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico.
 - Se excluye de la fiscalización directa, por parte de la Auditoría Superior de la Federación, las participaciones federales. Ello con el objeto de no violentar la autonomía de las entidades federativas.

Con respecto al gasto público, considero que se dejan de lado ciertos elementos que deberían tomarse en cuenta. El consenso entre los diferentes partidos políticos señalaba que, al hablar de las prioridades en el destino del gasto público, el monto y la distribución del mismo deben partir de un acuerdo político fundamental: la atención de las prioridades nacionales. En este sentido, las prioridades nacionales o necesidades de gasto público del país se centran en: educación, salud, inversiones en infraestructura productiva y energética y fomento al desarrollo rural, y estas deben expresarse en compromisos claros para lograr metas definidas de mediano plazo.

Como lo señala Huerta González, (2008) esta Reforma se centra únicamente en preservar el equilibrio entre ingreso público y gasto público, por lo cual, hemos visto que las propuestas en torno a este último elemento son más bien con el objeto de preservar “prioritariamente” este equilibrio, ya que todo se centra en la fiscalización del gasto, dejando de la lado las prioridades nacionales convenidas en el 2002. De acuerdo con Huerta González (2008) la responsabilidad de una política fiscal no está en la preservación del equilibrio fiscal, ya que por más que un Gobierno intente alcanzar el equilibrio a través de restringir su gasto, enfrenta presiones derivadas de la política restrictiva dirigida a

alcanzar la disciplina fiscal, y no sólo eso, sino que al contraer la actividad económica acentúa las desigualdades.

Federalismo fiscal.

- Se aprobaron los cambios propuestos a las fórmulas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como la creación de un nuevo Fondo de Fiscalización integrado con los recursos actuales del Fondo de Coordinación de Derechos y de la Reserva de Contingencia, con el fin de premiar la actividad económica y los esfuerzos de recaudación.
- Se aprobó la adecuación a las reglas de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para fortalecer el componente solidario de las aportaciones federales.
- Se fortalecen las potestades tributarias de las Entidades Federativas, al permitirles que introduzcan un impuesto a las ventas finales de todos los bienes que están gravados por IEPS (como bebidas alcohólicas), siempre que dicho gravamen no esté reservado a la Federación.
- Se adelanta la fecha de abrogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos al 1 de enero del 2012, o antes si las Entidades Federativas establecen este impuesto de manera local.

El punto de acuerdo entre los partidos políticos señalaba que era 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. De tal suerte, lo propuesto en la Reforma no satisface lo que se había acordado anteriormente, ya que sólo pareciera que los recursos se los quitan a un Estado para otorgárselos a otro. Eso no es favorecer el federalismo fiscal. Un Nuevo Federalismo debe redefinir un equilibrio de poder entre los órdenes de gobierno, particularmente, entre el Estatal

y el Federal que se traduzca en capacidades fiscales acordes con las necesidades de gasto de cada orden de Gobierno.

Al respecto, Gutiérrez Lara, (2011) puntualiza que la reforma hacendaria (2007) introdujo modificaciones para resolver la inercia bajo la que se distribuía el ingreso fiscal pero no resolvió la brecha fiscal. El actual acuerdo hacendario no satisface al Gobierno Federal y mucho menos a los gobiernos locales. En los hechos la reforma se convirtió en un juego de suma cero en el que se concentraron sus beneficios en unos pocos Estados. Las entidades federativas perdedoras y las que quedaron igual superan a las ganadoras.

Innovación en el Sistema Tributario.

- El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) es un impuesto de control. Su base gravable es la diferencia entre los ingresos y los gastos del contribuyente y se calcula sobre una base de efectivo. Sustituye al Impuesto al Activo.
- Es una contribución que promueve la inversión: Permite deducciones inmediatas del 100% al contribuyente que invierta en su negocio.
- Base amplia: Cierra espacios a la evasión, elusión y privilegios fiscales.
- Obligados: Las empresas y las personas físicas con actividad empresarial y profesional, así como por quienes obtienen ingresos por arrendamiento.
- Deducciones: Los gastos que realiza el contribuyente cuando compra o renta bienes o servicios para realizar su actividad. Entre estos destacan toda la inversión y la compra de insumos.
- Tasa: La tasa para el ejercicio fiscal de 2008 será de 16.5%; para el ejercicio fiscal de 2009 será de 17% y a partir de 2010 será de 17.5%.
- Así, de manera sucinta, los objetivos que se plantearon con la introducción del IETU fueron: limitar las planeaciones fiscales agresivas en todos los sectores, de una manera sencilla y eficiente; reducir los regímenes especiales; buscar un mecanismo sencillo de recaudación que no inhibiera

la inversión o el empleo; incrementar la recaudación sin generar presiones inflacionarias.

Los comentarios respecto a este último punto de los cuatro pilares que sostienen la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen son contundentes. Por un lado, de acuerdo con Regalado Rodríguez, (2007) la inclusión del IETU es una prueba más que reafirma que esta Reforma se estanca en el aspecto tributario, donde si bien es cierto se busca la obtención de más recursos para aplicarlos a favor de los más necesitados, el resultado es siempre el mismo; incrementar el número de impuestos. Con base a esto, esta claro que no se está cumpliendo la premisa de recaudar mejor, ni tampoco el hecho de ampliar la base tributaria, esto es simplemente, y valga la expresión coloquial, “aumentarle una raya más al tigre”.

Volviendo al análisis, Gutiérrez Lara, (2011) asegura que si bien es cierto el IETU ayudaría a reducir la elusión y la evasión fiscal, tal propuesta no es la mejor opción para ello. El IETU por si mismo, considera algunas deducciones para incentivar el pago del mismo, sin embargo, la ley va a recaudar menos de lo programado y no tendría la capacidad de enfrentar las presiones fiscales y los requerimientos de mayores gastos.

Finalmente, de acuerdo con lo pactado en las reuniones anteriores a la aprobación de esta Reforma, se estipulaba que para a elevar la capacidad recaudatoria de los tres órdenes de Gobierno, el Grupo propone instrumentar un programa integral de acciones para incrementar la eficiencia técnica y administrativa del sistema tributario, particularmente mediante una política de incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Evidentemente, una vez analizada la Reforma que fue aprobada el 14 de septiembre de 2007, no toma en cuenta ninguna de las recomendaciones con respecto a la innovación del sistema tributario, únicamente implementó el cobro de un nuevo impuesto, jamás

se preocupó por incrementar la eficacia del sistema tributario, ni mucho menos el incentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Un elemento el cual no es reconocido en la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen es el que tiene que ver con la deuda pública. Es importante recordar que, con base a los acuerdos alcanzados en la CNH y en los trabajos convocados por la UNAM, el consenso determinó que los elementos BÁSICOS para la configuración de una Política Hacendaria era lo referente a la parte de ingresos, de gastos y de deuda, y finalmente la relación armónica y dinámica de estos tres elementos en conjunto. Al faltar una de esas piezas, en este caso, lo referente a la deuda pública, de ninguna manera se puede hablar de una Política Hacendaria completa, o en sus términos, una Reforma Hacendaria completa.

Entonces, una evaluación final de la Reforma Hacendaria Por los que Menos Tienen propuesta por el Gobierno Federal y por el Partido Acción Nacional en el 2007 es que no cumple los objetivos ni cubre los elementos necesarios que se requieren para ser considerada como Reforma Hacendaria⁴¹. Entre los principales motivos, concluyo que faltó congruencia con lo acordado años atrás; continuó con los errores históricos de incrementar el número de impuestos para las personas que si pagan, y en contra parte seguir ignorando o “solapando” a aquellos que no lo hacen, de ningún modo favoreció a la clase que tiene los salarios más bajos y muestra de ello es lo ocurrido con la simplificación del pago del ISR y finalmente no logró plasmar en la Constitución las reformas propuestas para que prevalecieran a pesar de un cambio en la Presidencia. No se puede hablar de la instauración de una Política Hacendaria cuando se ignora uno de sus tres componentes fundamentales (hablo por supuesto de la deuda pública) y mucho menos, cuando las reformas establecidas no satisfacen las necesidades de la mayoría de la población. La Política Hacendaria continúa incompleta.

⁴¹ Lo correcto debería de ser Política Hacendaria.

PROPUESTA DE REFORMA HACENDARIA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (2011).

Ahora, es momento de analizar las propuestas que surgieron después de la aparición de la Reforma Hacendaria de 2007, como ya lo había señalado anteriormente, la dinámica propuesta sugiere analizar la propuesta del PRI.

La propuesta en realidad es un 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, y a partir de esto comienza el análisis.

Como su nombre lo indica, la propuesta o el proyecto es más bien de carácter tributario y no tanto hacendario. Esto es un elemento fundamental, ya que, y desde este momento lo puedo aseverar, la propuesta del PRI, planteada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera no cumple con los elementos estipulados en las discusiones del primer lustro del siglo XXI que lograran construir una Política Hacendaria de Estado. Ahora bien, debo advertir que tampoco por el hecho de que en el nombre de la iniciativa no se encuentre de manera implícita el término Reforma Hacendaria o en el mejor de los casos, el nombre de Política Hacendaria se debe descartar su análisis. Parecería muy obvio lo que voy a comentar, pero en este trabajo en particular y quizá en ningún otro debemos guiarnos únicamente por el título y descartar el contenido. Hago referencia a esto, porque debido a la poca información existente acerca de la Política Hacendaria en México, muchas ocasiones podemos encontrarnos con el hecho de que los autores toman como sinónimo Reforma Hacendaria y Reforma Fiscal. Incluso hasta el día de hoy, la confusión de los términos sigue siendo muy común, y esto se nota en los medios de comunicación, en la sociedad en general e incluso entre algunos Economistas, los cuales consideran a la Reforma Fiscal como el catalizador del crecimiento y subsecuente desarrollo económico nacional, y de

acuerdo a lo que he señalado en capítulos anteriores, la Reforma Fiscal sólo es una parte del problema.

Tomando en cuenta esta problemática, la cual, es real, se debe realizar el análisis de esta propuesta de la misma forma que lo hice con la reforma anterior, y finalmente llegar a la conclusión si el problema estaba en el título de la propuesta o en su contenido.

Un primer punto que se debe destacar de la propuesta, es que los legisladores priístas consideran que por razones económicas, fiscales y sociales, no es admisible seguir por la ruta de incrementar los impuestos, de manera generalizada, a quienes ya contribuyen hoy en día a sostener el gasto estatal. Aseguran que de persistir esta tendencia, nuestra economía perderá, aún de manera más notable, competitividad ante el exterior; se desalentará, aún más, el ahorro y la formación de capital, se incrementarán las prácticas de evasión o elusión fiscales; se reducirá el número de contribuyentes y, más temprano que tarde, los ingresos derivados del petróleo serán insuficientes para sostener, en el mejor escenario, el nivel de recaudación hoy observado.

De esta forma, resulta plausible comentar, con respecto a lo anterior, que tal parece que el diagnóstico realizado por el PRI de la economía mexicana se hubiese realizado hace 10 o 15 años y no en el 2011. Es decir, de acuerdo con los expertos en el tema, en México ya se ha perdido competitividad internacional, el ahorro y la formación bruta de capital están por los suelos, la base tributaria disminuye cada año debido a que gran parte de la población se dirige a la economía informal porque le resulta más redituable y los ingresos del petróleo están disminuyendo año con año. Pero a lo destacable es que este diagnóstico se hizo hace diez años en la Primera Etapa de Principios Coincidencias y Convergencias hacia una Política Hacendaria de Estado. Lo verdaderamente importante es que, si ya se tiene el diagnóstico hecho hay que trabajar en ello, y

no seguir cavilando sobre las consecuencias de no llevar a cabo las acciones correspondientes.

Los Legisladores están consientes de que no debe escapar en forma alguna que los cambios que proponen en materia de ingresos tributarios deberán ser acompañados de profundas reformas en la estructura del gasto público, por lo tanto, y para conveniencia de mi investigación, prevalece la esperanza de verdaderamente encontrarme con una propuesta un poco más completa, y que no sólo ataque a uno de los múltiples problemas existentes.

Dejando un poco atrás la exposición de motivos y centrándome en las propuestas, el grupo asegura que, al Estado le corresponde la tutela social de los sectores desprotegidos, la promoción del progreso a favor de quienes menos tienen, y la moderación de la opulencia que a tantos ofende.

Al plantear la imperiosa necesidad de realizar reformas al sistema tributario, lo hacen con una visión de mediano y largo plazo. Están consientes de que sus propuestas, reflejadas en esta Iniciativa, constituyen apenas la primera parte; el cimiento de una nueva casa, a la que otros habrán de añadir nuevos componentes, en pluralidad de ideas y propuestas; siempre pensando en el bien de México y en el progreso de los mexicanos. Su visión es integral de lo que requiere el sistema tributario mexicano, por ello, proponen los primeros cambios, los más urgentes y necesarios, para desatar un ciclo virtuoso de reformas que habrán de completarse en el futuro inmediato.

La propuesta, en un primer momento se centrará en cuatro ejes fundamentales.

- Ampliar la base de contribuyentes.
- Disminuir las tasas impositivas en los niveles de bajos ingresos.

-
-
- Reformar o derogar normas, legales o reglamentarias, que propician la elusión y evasión fiscales.
 - Elevar los niveles de recaudación, y en el mediano y largo plazos alcanzar niveles suficientes para atender los requerimientos del gasto público, que de inmediato deberá ser reordenado en sus objetivos, ser eficiente en su aplicación y transparente para fines de rendición de cuentas ante la sociedad.

Ampliar la base de contribuyentes.

Para ampliar la base de contribuyentes es necesario propiciar la incorporación a la formalidad de millones de personas y establecimientos que hoy en día operan en los mercados informales.

El eje principal de esta propuesta es una medida que, además de representar un beneficio general para todos los consumidores, estimulará el interés de las personas para formalizar su condición ante el fisco, mediante el establecimiento de un mecanismo de devolución garantizada de una parte importante del impuesto al valor agregado pagado en cada transacción mercantil por la que se pague dicho impuesto.

De la tasa general – nominal - del impuesto al valor agregado (del 16%), 3 puntos de esa tasa, que equivalen a cerca del 20% del monto pagado, serían reembolsados por la autoridad hacendaria al consumidor, a través de depósito o transferencia bancaria, en un plazo no mayor a un mes. La única condición exigible al consumidor sería demostrar estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, a través del documento oficial que para tal efecto expida la autoridad hacendaria. De esta forma, la tasa efectiva del impuesto al valor agregado se ubicaría en 13 por ciento.

Consideran que la reducción de la tasa efectiva, acompañada del medio de control-devolución, fomentará la incorporación a la formalidad tributaria de millones de consumidores y establecimientos mercantiles, permitiendo expandir de manera significativa la base de causantes.

Dada la reducción que proponemos de la tasa efectivamente pagada de impuesto al valor agregado y para evitar distorsiones en el cobro del impuesto, que además son fuente de prácticas de evasión o elusión, proponen suprimir la actual diferencia de tasa en las zonas fronterizas.

Con respecto a esta propuesta, existen varios cuestionamientos. En primer lugar, Pablo Gómez, en una entrevista con Javier Solórzano⁴² señaló que lo que está proponiendo Beltrones no es una reforma fiscal, son dos ajustes, y sentenció que iba a estar imposible regresar el 3% a las personas que no tienen cuenta bancaria.

Ahora bien, el tema de ampliar la base de contribuyentes no es nuevo; de hecho este tema se ha tratado en reiteradas ocasiones, pero hasta la fecha no se ha podido cumplir en gran parte es debido, de acuerdo con Rangel, (2011) a tres causas: que la economía informal maneja muchos recursos e intereses personales; a que faltan reglas más estrictas en el área de fiscalización y a los contribuyentes que no están registrados ante el SAT.

En contraste de la propuesta del PRI, la conclusión de la CNH con respecto al IVA estribó en analizar las facultades de administración en materia del Impuesto al Valor Agregado, a fin de descentralizar dicha facultad a las Entidades Federativas y que tuvieran una recompensa por llevar a cabo dicha función. Por su parte, en la discusión promovida por la UNAM, destacan que es necesario aumentar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado para fortalecer las finanzas públicas

⁴² Solórzano, Javier,(2011 Abril) [Entrevista con Pablo Gómez, senador del PRD La reforma de Beltrones es un disparate] disponible en: <http://ciam.wordpress.com/2011/04/19/19abr11-pablo-gomez-la-reforma-de-beltrones-es-un-disparate/>

del país, lo cual requiere mejorar su diseño y elevar la eficiencia de su administración. Como podemos apreciarlo, tal parece que los Legisladores priístas se olvidaron de los consensos alcanzados hace no mucho tiempo, y pretendieron proponer un modelo que ya había sido llevado a la práctica antes y que jamás había logrado resultados satisfactorios.

La clave para ampliar la base tributaria es, de acuerdo a una de las conclusiones a las que se llegaron durante la primera etapa de trabajos de los Principios Y Coincidencias impulsados por la UNAM, es la creación de 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.

Disminuir las tasas impositivas en los niveles de bajos ingresos.

La propuesta radica en mantener la tasa cero de impuesto al valor agregado solamente en los alimentos de consumo generalizado que constituyen la base de la canasta alimentaria de la población de menores ingresos (la que se ubica en los primeros cuatro deciles, en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares).

La tasa cero, actualmente vigente, aplica a todos y cada uno de los productos destinados a la alimentación, sin importar si los mismos forman parte del consumo popular o del consumo de la población de mayores recursos; más aún, al aplicarse la tasa cero por ciento a todo producto destinado a la alimentación, el beneficio se otorga por destino, sin importar si el producto realmente es consumido como alimento o tiene un uso diferente. Con lo anterior, se desnaturalizó el beneficio que originalmente pretendió otorgarse a los sectores de la población de menores ingresos y se convirtió en un subsidio generalizado, altamente regresivo.

Adicionalmente a la enorme regresividad que se verifica en la aplicación de la tasa del cero por ciento en productos destinados a la alimentación, el sacrificio fiscal que ello implica, supera por mucho los niveles de gasto social en los rubros más importantes del país. En efecto, considerando cifras emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Informe de Finanzas Públicas, la reducción en ingresos por la tasa del cero por ciento en alimentos es del 1.3 puntos del PIB.

Es por ello que la propuesta debe incluir, en la Ley, los alimentos que seguirán sujetos a tasa cero de IVA, que serían los siguientes:

- animales y vegetales que no estén industrializados.
- carne en estado natural.
- tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo.
- pastas secas.
- leche natural y huevo, cualquiera que sea su presentación.
- azúcar, mascabado y piloncillo.
- Sal.
- aceite comestible.
- atún y sardinas enlatadas.

Para hacer efectivo ese compromiso es que en esta Iniciativa se propone una canasta básica de alimentos (con tasa cero de impuesto al valor agregado) lo suficientemente amplia como para mantener la protección a los sectores populares y de clase media.

De acuerdo con Rangel, (2011) disminuir las tasas impositivas en los niveles bajos, que se menciona en la exposición de motivos, no se cumplió; al menos en la propuesta original, ya que se da un efecto contrario a la intención de cobrar más impuestos a los que más ganan, pero la realidad fue otra: cobrarles menos.

CUADRO 4.1 COMPARACIÓN DEL ISR DE 2011 CON EL PROPUESTO EN LA REFORMA.

IMPORTE	2011 ISR	PORCENTAJE	2012 ISR	PORCENTAJE
\$ 8,000.00	\$ 690.00	9%	\$ 678.00	8%
\$10,000.00	\$ 1,037.00	10%	\$ 1,037.00	10%
\$30,000.00	\$ 5,498.00	18%	\$ 5,665.00	19%
\$50,000.00	\$ 11,321.00	23%	\$ 5,856.00	12%
\$70,000.00	\$ 17,321.00	25%	\$ 6,617.00	9%
\$102,000.00	\$ 26,921.00	26%	\$ 7,836.00	8%
\$252,000.00	\$ 71,921.00	29%	\$ 8,875.00	4%
\$300,000.00	\$ 86,321.00	29%	\$24,875.00	8%
\$460,000.00	\$134,321.00	29%	\$9,579.00	2%

Fuente: Basado en: Análisis crítico de la propuesta de Reforma Fiscal del PRI.

Reformar o derogar normas, legales o reglamentarias, que propician la elusión y evasión fiscales.

En materia del impuesto sobre la renta a las personas morales con actividad empresarial, proponen que la reducción de la tasa máxima que ya estaba contemplada en la Ley vigente, continuara en forma gradual hasta ubicarla en 25 %. Para lograr tal efecto, se reduciría al 27% en 2013, al 26% en 2014, hasta quedar establecida, en 2105, en el 25%. La gradualidad permitirá distribuir el sacrificio fiscal a lo largo de un periodo razonable, así como evaluar los efectos de esta medida sobre los niveles de recaudación, el comportamiento del ahorro y la inversión, y el crecimiento del PIB.

El objetivo que se buscaba alcanzar con la reducción de la tasa al 25% era fomentar el ahorro interno de las empresas y la reinversión de utilidades en las mismas, para así desatar un círculo virtuoso que diera como resultado el aumento sostenido del PIB y la mayor generación de empleos.

Un comentario en contra de lo propuesto por el PRI con respecto a la reducción del ISR, provino directamente de la SHCP⁴³. De acuerdo al planteamiento de reducir la tasa del Impuesto sobre la Renta (ISR), de 30% a 25%, la autoridad consideró que esto implica una pérdida recaudatoria anual de 60 mil 900 millones de pesos de los ingresos actuales, lo que significaría que el Gobierno Federal, Estados y Municipios dejarían de recibir 126 mil 100 millones.

Otro aspecto que causó controversia en torno al punto analizado se dio con respecto a los tiempos plateados en la propuesta. Puga Leyva, (2011) señaló que las medidas propuestas no deberían ser a largo plazo como plantea el Senador, Manlio Fabio Beltrones, ya que los primeros resultados de la reforma se estarían dando cerca del 2013, 2015, y el verdadero impacto hasta el 2023.

Finalmente, Rangel, (2011) apunta que en el tema de reformar y derogar normas, podemos establecer que existen aciertos, pero también existen propuestas que no cumplen con lo esperado.

Elevación de los niveles de recaudación.

Los Legisladores del PRI afirman que los cálculos y proyecciones de impacto en la recaudación total de los impuestos a que se refiere su Iniciativa, indican que el efecto conjunto de las reformas en el impuesto sobre la renta, en el impuesto empresarial a tasa única y en el impuesto al valor agregado, producirán un efecto positivo en la Hacienda Pública del orden de un punto porcentual del PIB, de manera directa. Además, se obtendrán beneficios adicionales, estimados

⁴³ Soto, Gonzalo, 220 mmdp menos, con plan Beltrones.-SHCP, (2011, Marzo 16)

en el equivalente a medio punto porcentual del PIB, de la mayor eficiencia recaudatoria en la medida que se consolidaran los efectos de la reforma, por el combate a la evasión y elusión fiscales y por la promoción de la formalidad.

Por el resultado esperado de las medidas antes expuestas, es que la Iniciativa contemplaba una reforma a la Ley Federal de Derechos para otorgar un importante estímulo para la inversión en la que es y seguirá siendo la principal empresa del Estado, Petróleos Mexicanos, a través de su subsidiaria de Exploración y Producción.

Una vez analizada la propuesta de Reforma Fiscal presentada por el Partido Revolucionario Institucional, es importante resaltar algunos conceptos importantes al respecto. En primer lugar, se hace notar que al final del análisis se ha decidido quitar el término “hacendario” a la propuesta priísta y hacer referencia a la misma como “Reforma Fiscal.” Esto es porque, en efecto, la propuesta del Senador Manlio Fabio Beltrones corresponde, de acuerdo con Rangel, (2011), Puga Leyva, (2011), y con mi propia percepción a una Reforma Fiscal y no a una Reforma Hacendaria.

Posiblemente no debería sorprender tal conclusión, ya que, desde un principio, el documento de manera oficial⁴⁴ señala, efectivamente, que la propuesta obedece a modificaciones en el sistema tributario.

De hecho, en el documento los legisladores reconocen que los cambios referidos dentro de la propuesta son en materia de ingresos tributarios, pero que no escapa de su comprensión que dichos cambios deben ser acompañados por reformas en la estructura del gasto público. Ante este señalamiento, puedo establecer dos cuestiones. La primera de ellas es que evidentemente nos encontramos nuevamente, tal y como sucedió con la Reforma impulsada por el PAN, ante un escenario incompleto en la construcción de un sistema hacendario

⁴⁴ Cuando me refiero a “oficial”, es que de esa forma está estipulado en el documento.

que realmente atienda las necesidades de la población. La segunda cuestión tiene que ver con una situación de concepto. Es decir, las reformas “alternas” o subsecuentes a la Reforma Hacendaria Por los que Menos Tienen deberían, en esencia, mejorar las propuestas de ésta última, En contraste, nos encontramos con que la Reforma del PRI presenta los mismos errores, si no es que peores. Con esto no estoy tratando de atacar a ningún partido político, pero la lógica obedecería a que, si el Gobierno Federal ha impulsado una Reforma Hacendaria en el 2007, la respuesta inmediata de un partido de oposición sería, en todo caso, evaluar la Reforma aprobada, encontrar sus debilidades y lanzar una propia. En pocas palabras, se debería buscar mejorar una Reforma Hacendaria con otra Reforma Hacendaria, de lo contrario, se daría un retroceso en la discusión, y volveríamos a caer en el error del SNCF de 1980: priorizar la parte tributaria descuidando el resto de las variables macroeconómicas.

Ahora bien, si se tratara de analizar la Reforma Fiscal del PRI por si misma, tampoco resulta ser muy enriquecedora para la discusión. Esto lo menciono porque quizá algunos lectores podrían coincidir en que no se necesitaría hacer un cambio total a la Reforma Hacendaria del Gobierno Federal, tal y como yo lo propuse hace un momento, y que posiblemente la intención del PRI era colaborar estrictamente en el tema fiscal. Evidentemente resulta plausible tal observación, sin embargo, y como lo he demostrado en el análisis, algunos autores e instituciones coinciden en que no es una Reforma con un impacto positivo a la sociedad, ya que consideran inviable la devolución del 3% del IVA; aseguran que la propuesta de modificación el ISR es altamente regresiva y favorece a aquellos sectores de la sociedad que ganan más; señalan en que el tiempo de aplicación de las reformas es muy largo (5 a 10 años) y no va acorde a las necesidades del país y claro, la iniciativa no toma en consideración las recomendaciones de los trabajos promovidos por la UNAM ni por la CNH. Sin duda, la propuesta del PRI, ejemplifica perfectamente que la discusión continúa estando incompleta.

REFORMA HACENDARIA DEL PRD: UNA PROPUESTA FISCAL PROGRESISTA.

Como tercer y último punto de este capítulo, el análisis recae en la propuesta de Reforma Hacendaria del Partido de la Revolución Democrática, pero antes de comenzar, resulta plausible realizar algunas precisiones.

Al igual que en la Iniciativa del PRI, en este documento no se encuentra de forma tácita la connotación hacendaria de la propuesta, ya que el material que estoy retomando para analizar la postura perredista se titula: “una propuesta fiscal progresista.” Tal como se hizo con la propuesta anterior, es conveniente advertir que no por el hecho de no encontrar en el título del documento alguna relación directa con lo que supone ser una propuesta de Política Hacendaria debemos descartar el análisis de la misma ya que, como lo se acotó anteriormente, suele utilizarse los términos fiscal y hacendario para referirse al mismo fenómeno. Nuevamente conviene señalar que esto evidentemente significa un error en el concepto, pero finalmente hay que analizar el contenido de las propuestas de reforma y no ser tan rigurosos en los títulos de las mismas.

Es adecuado comentar que, a diferencia de las dos propuestas anteriores, la Iniciativa del PRD no ha sido discutida hasta el momento en ninguna de las dos Cámaras. De hecho, la postura se encuentra plasmada en un libro escrito por Pablo Trejo Luna, quien fuera Diputado Federal de la LX Legislatura por el PRD, entre otros cargos. Así que es justo mencionar que no hay autores que hayan escrito u opinado algo con referencia a esta propuesta en particular, y por lo tanto, su análisis resultará un poco más complejo que los dos anteriores. Una vez hecha la aclaración, es momento de continuar con el análisis.

Visión progresista.

La propuesta asegura que el sistema tributario es clave para el crecimiento económico del país; sostiene que es prerequisite que hace posible la función del Estado y el otorgamiento de servicios públicos de calidad, pero sobre todo es el instrumento más efectivo para la distribución del ingreso y la consolidación de una sociedad con mayores niveles de equidad. Puntualiza que no es posible concebir un país moderno, justo y equitativo sin un sistema hacendario eficiente.

Al caracterizar al sistema tributario mexicano, señalan que ha destacado por su complejidad y por su opacidad, lo cual ha traído como consecuencia la limitación de su eficiencia recaudatoria, y por ende, se ha frenado el desarrollo nacional.

Dentro del marco de referencia de la propuesta, señalan que existen otros problemas relativos al marco institucional del sistema hacendario que impactan el potencial tributario. Reconociendo la existencia de otros problemas, la visión del PRD concuerda que uno de los más graves es sin duda que el Sistema Tributario Mexicano continúa siendo muy centralizado. Aún con la existencia de tres órdenes de gobierno, los cuales en teoría gozan de autonomía, es el Gobierno Federal quien continúa concentrando un buen número de funciones en el manejo de información y de la propia Política Fiscal.

En el documento se considera que la centralización del Sistema Tributario redundaría en un sistema fiscal complejo, el cual desincentiva el cumplimiento de las obligaciones fiscales y obstaculiza el desarrollo de las actividades productivas de los individuos y de las empresas.

Tampoco existe un marco institucional que propicie que la tributación esté vinculada clara y transparentemente con la prestación de servicios públicos. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobiernos ha dificultado que los

contribuyentes sepan correctamente en que se usan sus impuestos. Finalmente, el Pacto Fiscal entre el Gobierno Central y las Entidades federativas esta desligado de una estrategia de crecimiento y competitividad para las regiones y para el país en su conjunto.

De tal suerte, el primer objetivo es avanzar en el fortalecimiento de las fuentes tradicionales de ingreso. Esto último se refiere directamente a tres elementos: IVA, IEPS e ISR. Señalan que estos tres conceptos representan casi el 90% de los ingresos tributarios. Añaden que la instrumentación de un nuevo y simplificado modelo de tributación, de un marco legal más sencillo y generalizado y el otorgamiento de facilidades para el pago de contribuciones son claves para ampliar la base tributaria.

Así mismo, comenta esta propuesta que es necesario avanzar en un modelo tributario que considere la progresividad, en donde, efectivamente, paguen todos aquellos que tienen la obligación de hacerlo, y que paguen proporcionalmente más quien tenga mayores ingresos.

Del mismo modo, es fundamental fortalecer las acciones de fiscalización con mayores inversiones en sistemas y capital humano, para limitar de manera contundente la evasión y la elusión fiscal. El último rubro primordialmente entre aquellos grandes contribuyentes del país que han sido beneficiados de estas digresiones.

Como se puede apreciar, la visión del PRD realiza un diagnóstico bastante apegado a lo dispuesto en las discusiones pasadas, donde identifica aquellas problemáticas históricas del país y brinda una idea general de sus posibles soluciones.

Aunque verdaderamente parecen prometedoras sus propuestas, creo que es importante adentrarse más al fondo de las mismas y cuestionar ya no tanto el

qué, pues esa tarea se ha venido dando a lo largo de los años, sino más bien el cómo.

Una Reforma Fiscal de Izquierda.

La propuesta de una nueva Reforma Fiscal debe contemplar el objetivo de aumentar el crecimiento de la economía del país, aunado a reducir los niveles de desigualdad regional y afrontar la reducción de los ingresos petroleros. Para ello, la Reforma Fiscal requiere basarse en cuatro apoyos fundamentales:

- Elevar la recaudación tributaria.
- Mejorar la eficacia, la transparencia y la ejecución del Gasto Público
- Combatir la evasión y la elusión Fiscal
- Fortalecer el Federalismo Fiscal.
-

Evidentemente, de acuerdo con la metodología utilizada, lo que sigue es desglosar y analizar los cuatro pilares de la propuesta, sin embargo, resulta prudente detenernos un momento y revisar las implicaciones de una Reforma Fiscal de Izquierda.

En primer lugar, es preciso señalar que efectivamente sucedió lo que tanto se enfatizó al inicio del análisis con respecto al título de la propuesta. Con los elementos que se han analizado hasta ahora, y principalmente con lo referente al objetivo que se plantea cubrir con esta propuesta, es evidente que no se trata simplemente de una propuesta de Reforma Fiscal,⁴⁵ sino que involucra otros aspectos tales como el gasto público y la fiscalización del mismo, así como el fortalecimiento al federalismo. Ahora bien, este hecho obliga a evaluar esta reforma en términos hacendarios, es decir, compararla con la propuesta de Política Hacendaria de Estado que ya he mencionado anteriormente, sin embargo,

⁴⁵ Paul Samuelson (1948) señala que la política fiscal es un proceso que dispone de impuestos y gastos públicos que emplean para amortiguar las oscilaciones del ciclo económico.

esta comparación se realizará más adelante, y por el momento, se retomará el análisis de los pilares que sostienen esta propuesta.

Elevar la recaudación tributaria.

El Estado requiere fortalecer la capacidad recaudatoria, por lo tanto, las propuestas en torno al problema son:

Hay que eliminar los regímenes fiscales y las exenciones de los principales impuestos como el ISR e IVA. Además, se deben instrumentar acciones que eviten las ventas por agentes que no dan facturas, ventas de acciones y comercio informal.

Interferir lo menos posible en la eficiente asignación de los recursos; es decir, no es deseable que estimule la producción de un bien en el cual el país no sea competitivo.

Tener una administración sencilla y relativamente barata.

Ser flexible, para responder fácilmente a los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales.

Cumplir con los principios de equidad y proporcionalidad, es decir, debe de ser un sistema progresivo-

Mostrar transparencia, de forma tal que haya una clara vinculación con el gasto, con el fin de que cada individuo sepa hacia dónde se dirigen sus contribuciones, qué tipo de servicio esta financiando y cómo se va a beneficiar de él.

El tema central es y seguirá siendo, el de cómo llegar a un consenso para llevar a cabo una reforma tributaria. Para lograr dicho objetivo, hay que eliminar la ley actual del ISR, los tratamientos especiales y los privilegios injustificados, a saber: la consolidación fiscal, las ganancias en la Bolsa, la depreciación acelerada y los donativos, garantizar la acumulación efectiva de todos los ingresos de las personas físicas y establecer una tarifa única progresiva para todas ellas, incluyendo a las que realizan un negocio o actividad empresarial sobre la base de su ingreso neto.

Urge una reforma estructural tanto a los impuestos al ingreso, (ISR y IETU) como de los impuestos al gasto (IVA) que procure la simplificación en su determinación y en su cálculo para fomentar el pago por parte de los contribuyentes.

El impuesto al ingreso y al gasto deben ser generales, es decir, que no existan regímenes especiales para sectores privilegiados de contribuyentes, así como tributos justos que atiendan a la capacidad contributiva de los diferentes sujetos de la relación jurídica tributaria.

Se propone la creación de dos grandes impuestos al ingreso o renta: uno exclusivamente para las personas físicas y otro para las personas morales, los cuales serán progresivos y justos.

El ISR debe ser el eje de la política tributaria.

La reforma debe articular a este eje las medidas referidas al IVA y al régimen fiscal de PEMEX.

La reforma no puede perder recursos provenientes de la renta de las empresas y debe aumentar la recaudación de las personas físicas.

Mejorar la eficacia, la transparencia y la ejecución del Gasto Público.

Fortalecer y rediseñar el Programa Oportunidades para que atienda como una prioridad la cobertura universal de los hogares ubicados en los tres primeros deciles en el campo y en la ciudad e incrementar las transferencias, a fin de neutralizar los efectos inmediatos de una Reforma Fiscal en el ámbito del consumo.

Modificar el Programa Oportunidades para que se atienda como una prioridad la calidad de los servicios de educación y salud que se ofrecen a la población de menores recursos.

Establecer un programa nacional de becas en preparatorias y acompañándolo con un esquema de financiamiento para incrementar la oferta educativa.

Ampliar el Programa de Pensión a Adultos mayores de 70 y más, a fin de que su cobertura tienda a su universalización en el corto plazo y proporcionarles servicios de salud gratuitos en todas las instituciones de salud.

Establecer un esquema de presupuestación multianual para las universidades de tal manera que el incremento en los recursos sea garantizado a tiempo.

Modificación al sistema actual de pensiones para garantizar rendimientos mínimos a los trabajadores y otorgar parte de las prestaciones de los trabajadores en activo a los jubilados.

Programa de empleo público para atender a las personas con discapacidad grave y emplear preferentemente a personas con discapacidad.

Política agropecuaria con un enfoque que beneficie a los pequeños y medianos productores y a la provisión alimentaria de los propios consumidores.

Los excedentes petroleros deben ser considerados como recursos no recurrentes y de esta manera depender en menor medida de ellos.

Incluir en la Ley de Presupuesto Federal una cláusula de equidad, haciendo de este principio un eje rector que se alcance de manera gradual.

Para lograr medir la eficacia del gasto, habrá que desarrollar indicadores sobre el desempeño del presupuesto público federal.

Combatir la evasión y la elusión Fiscal.

Para lograr una eficiente recaudación es necesario no sólo simplificar el sistema tributario tan complejo que se tiene en el país, sino otorgar nuevas competencias a la agencia recaudatoria, con el objeto de eliminar la evasión y la elusión fiscal, además de contar con un padrón confiable de contribuyentes.

Fortalecer el Federalismo Fiscal.

El modelo de federalismo vigente se encuentra agotado y profundamente cuestionado y por ello es necesario transformarlo radical y democráticamente.

Simplificación del Sistema Impositivo Nacional.

Rediseño del esquema del Ramo 33.

Redistribución de potestades tributarias.

Garantizar que ninguna entidad federativa reciba menos recursos de los actuales.

Incrementar las participaciones federales del 20 al 23%.

Celebrar la IV Convención Nacional Fiscal.

Implementar un sistema de información oportuna y confiable de los recursos federales que corresponden a las entidades federativas.

Una vez analizados los pilares de esta propuesta, puedo determinar algunas conclusiones. En primer lugar, me gustaría volver a la discusión acerca de si se trata de una propuesta fiscal o hacendaria. Retrasé un poco este análisis debido a que consideré que era necesario revisar las propuestas centrales de la visión perredista, para de esta forma llegar a una conclusión más exacta.

De acuerdo con lo que pude apreciar, efectivamente se trata de una propuesta de Reforma Hacendaria (lo correcto debería de ser Política Hacendaria) debido a los elementos que contiene y a los objetivos que se plantea.

Ya que se ha determinado lo anterior, es justo comparar dicha propuesta con lo establecido en los acuerdos logrados durante el primer lustro del siglo XXI. Para empezar, se retomará la definición de Política Hacendaria.

Tenemos entonces que una Política Hacendaria de Estado debe expresar, por principio, una visión congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos, que trascienda la temporalidad de las políticas sexenales de Gobierno. Debe tener como referente y sustento jurídico el orden constitucional y plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.

Bajo este esquema, la propuesta de Reforma Hacendaria perredista presenta algunos inconvenientes. Obviando la confusión existente entre Reforma y Política, la cual ya ha sido reconocida como un error generalizado en las tres propuestas, se debe comenzar el análisis por los elementos básicos. Por un lado, se puede identificar que la visión perredista pretende, efectivamente incorporar elementos de ingreso y gasto, pero no se puede hablar de una visión congruente ni integral de estos dos aspectos. Es decir, el acuerdo al cual llegaron los partidos políticos al definir los criterios de política hacendaria (incluido el PRD) sostenía que debería de existir una congruencia entre los ingresos y el gasto de gobierno, y por las propuestas subrayadas en el análisis, es evidente que la Reforma Fiscal propuesta no satisface las necesidades de gasto que se plantean en la misma. Ahí se rompe el criterio de congruencia y de integralidad. En ese mismo sentido, jamás hay una explicación con referencia al manejo de la deuda pública, ni mucho menos a la interrelación que tiene con el gasto y con los ingresos.

Otro inconveniente es que no se plantea con claridad la idea de trascender la temporalidad de las políticas sexenales, ya que de ser así, muchas de las propuestas de gasto público tendrían que ser promovidas a carecer de ley, y como en su gran mayoría, las propuestas son de tipo asistencialistas, de esta forma, verdaderamente entraríamos en un conflicto no sólo económico, sino también jurídico.

Una de las conclusiones de las reuniones anteriores a las reformas, señala que la Política Hacendaria de Estado debe ser necesariamente concebida como una Política integral que trasciende los márgenes de la política tributaria e incide en los diversos ámbitos de la política de desarrollo. Por ello, ante todo, la Política Hacendaria de Estado debe responder a los propósitos superiores del desarrollo nacional y no sólo a objetivos parciales y temporales de política económica o financiera.

Bajo este concepto vuelve a fallar la propuesta del PRD. A pesar de que se ha reconocido que esta propuesta se preocupa por atender otros rubros como el gasto público y el federalismo, se debe aceptar que es una propuesta esencialmente tributaria, y se nota perfectamente en el énfasis que realiza el autor al impulsar una propuesta de índole tributaria, y la pasividad, en este contexto, al proponer otros aspectos como gasto público y deuda. De hecho, se reconoce que su propuesta en materia fiscal coincide y retoma muchos de los aspectos que se discutieron en la CNH y en la reunión convocada por la UNAM, pero nada más. De esta forma, debe considerarse que esta propuesta no logró finalmente trascender los márgenes de la política tributaria, y termina enfocándose a objetivos parciales de corto plazo.

Así que, de acuerdo con los elementos analizados, la conclusión gira en torno a que la visión progresista del PRD no puede considerarse como una propuesta de Reforma Hacendaria, ya que, la discusión queda incompleta debido a que no logró conjuntar la parte de ingresos, gasto y deuda como un solo sistema, es decir, la conformación de una Política Hacendaria que contribuya primero al crecimiento y después al subsecuente desarrollo económico que México necesita.

CONCLUSIONES.

A pesar de que durante la última década la discusión en torno a la Hacienda Pública mexicana ha sido un tema ampliamente debatido por los sectores empresariales, académicos y sin duda, por la clase política del país, no se han realizado transformaciones de gran calado.

Sin embargo, se debe reconocer que en los últimos dos sexenios se ha realizado esfuerzos importantes para sentar las bases de una nueva hacienda pública mexicana configurada a partir de la construcción de una Política Hacendaria de Estado que procure, como condición inmediata, la estabilidad económica y cumplir con eficacia, equidad y transparencia, las responsabilidades sociales, económicas y políticas.

A lo largo de la historia económica de México, la Política Hacendaria ha estado asociada de manera directa a la política fiscal, situación que mas haya de ser un factor que clarifique su alcance, ha limitado la discusión e impacto sólo al terreno de la recaudación. Por ello, coincido plenamente con Suarez Davila respecto a que la política hacendaria ha estado presenta a lo largo de la historia económica de México vinculada a la política de fiscal, por ello, es frecuente encontrar que los cambios fiscales han sido parciales y de poco impacto.

Lo anterior, conforma el postulado central de este documento, en el sentido de que cambios a la política Hacendaria en México ha sido siempre de alcances limitados, es decir, incompleta.

Los elementos básicos que deben integrar una Política Hacendaria de Estado son: una visión congruente e integral de las políticas de ingreso, gasto y deuda, y dichos elementos deben trascender la temporalidad de las políticas

sexenales de Gobierno. Así mismo, debe tener como referente y sustento jurídico el orden constitucional y debe plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.

Esta política Hacendaría de Estado debe ser concebida como una política integral, la cual debe trascender los márgenes de la política tributaria y debe incidir en los diversos ámbitos de la política de desarrollo. Es por esto, ante todo, que la política Hacendaria de Estado debe responder a los propósitos superiores del desarrollo nacional y no sólo a objetivos parciales y temporales de política económica o financiera.

La viabilidad de la política Hacendaria de Estado debe tener, como una de sus condiciones fundamentales el establecimiento de mecanismos eficientes de coordinación de los sistemas de planeación Nacional, 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.

Ahora bien, por qué no se ha concretado la Política Hacendaria de Estado en nuestro país. Para empezar, existen serios problemas en sus diferentes componentes. Por un lado, una de las características del sistema tributario mexicano ha sido el bajo nivel de ingresos obtenidos y la baja recaudación en el país, esta situación 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 materia de egresos público, el monto y la distribución del gasto han estado disociados de una política económica de crecimiento, de visión estratégica y de planeación de largo plazo. Por ello, se requiere de un acuerdo político fundamental en que se ponga sobre la mesa las prioridades nacionales en materia de crecimiento y desarrollo.

En cuestiones de 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.

Por otra parte, no se ha concretado esta política debido a que se requiere un sistema hacendario no sólo basado en el aspecto tributario, como se discutió durante las tres Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 así como en el SNCF; sino que se deben tomar en cuenta el gasto, la deuda pública, la rendición de cuentas, la fiscalización y el federalismo fiscal, lo cual confirma que tanto la falta de concepción del fenómeno y la falta del consenso sobre el mismo.

En este trabajo ha quedado en evidencia que el sistema hacendario mexicano ha sido efectivo en términos de estabilidad macroeconómica, esto se ha logrado ajustando el gasto público a la disponibilidad de los ingresos. El problema está en que no se ha logrado crear las condiciones necesarias para promover el crecimiento económico, abatir el desempleo y resolver la problemática de la seguridad social.

La crítica a esta supuesta estabilidad macroeconómica se encuentra en que ésta ha retrasado, en gran medida la discusión sobre la política Hacendaria en México. La Hacienda pública mexicana se encuentra en una crisis profunda en sus

estructuras básicas, a pesar de los buenos resultados macroeconómicos exhibidos en los últimos años. Ahora, esta crisis no se alcanza a percibir debido a que los ingresos petroleros han ocultado la incapacidad hacendaria en materia de recaudación de impuestos. Lo que ocurre es que se utilizan los ingresos petroleros como si se trataran de ingresos permanentes para poder financiar el gasto público recurrente. Se utilizan activos productivos para amortizar la acumulación de pasivos.

Durante la primera década del Siglo XXI, se intentó avanzar en la construcción de una Política Hacendaria de Estado. Después del fracaso de la propuesta de Vicente Fox y una vez concluidos los trabajos de la CNH, el primer intento con esta nueva concepción de Política Hacendaria, se vio reflejada en la propuesta del Gobierno Federal, encabezado por Felipe Calderón, denominada, Reforma Hacendaria Por los que Menos Tienen.

Una vez analizado el contenido de la iniciativa, de ninguna manera se puede considerar como una verdadera Reforma Hacendaria, que evidentemente tuviera un impacto en la conformación de la Política Hacendaria de Estado, ya que esta reforma se centró únicamente en preservar el equilibrio entre ingreso público y gasto público, por lo cual, hemos visto que las propuestas en torno a este último elemento son más bien con el objeto de preservar “prioritariamente” este equilibrio, ya que todo se centra en la fiscalización del gasto, dejando de lado las prioridades nacionales convenidas en el 2002.

La responsabilidad de una política fiscal no está en la preservación del equilibrio fiscal, ya que por más que un Gobierno intente alcanzar el equilibrio a través de restringir su gasto, enfrenta presiones derivadas de la política restrictiva dirigida a alcanzar la disciplina fiscal, y no sólo eso, sino que al contraer la actividad económica acentúa las desigualdades. La inclusión del IETU es una prueba más que reafirma que la reforma se estanca en el aspecto tributario, donde si bien es cierto se busca la obtención de más recursos para aplicarlos a favor de

los más necesitados, el resultado es siempre el mismo; incrementar el número de impuestos y la carga impositiva. Con base a esto, no se cumple con la premisa de recaudar mejor, ni tampoco el hecho de ampliar la base tributaria, esto es simplemente, y valga la expresión coloquial, “aumentarle una raya más al tigre”.

En términos de Gasto público y de Federalismo Hacendario la mal llamada reforma hacendaria del 2007 introdujo modificaciones para resolver la inercia bajo la que se distribuía el ingreso fiscal pero no resolvió la brecha fiscal. El actual acuerdo hacendario no satisface al Gobierno Federal y mucho menos a los gobiernos locales. En los hechos la reforma se convirtió en un juego de suma cero en el que se concentraron sus beneficios en unos pocos Estados. Las entidades federativas perdedoras y las que quedaron igual superan a las ganadoras.

Como respuesta a la Reforma Hacendaria por los que menos tienen del 2007, surgió una propuesta del Partido Revolucionario Institucional, en la cual, se puede ver que el resultado final que se propone no concuerda o no es congruente con los criterios establecidos para diseñar una Política Hacendaria de Estado. La propuesta es una vez más de carácter tributario y no tanto hacendario. Esta propuesta, se inclinaba a la modificación en el porcentaje de ciertos gravámenes y en la modificación de algunos artículos para aumentar, entre otras cosas, la base de contribuyentes.

Para la formulación de una Reforma Hacendaria adecuada a las necesidades del país, una vez conociendo la definición y los fines que debe perseguir la configuración de una Política Hacendaria de Estado, es necesario, en primer lugar, llegar a puntos de acuerdo por parte de la clase política del país. Es decir, en primer lugar, es muy importante reconocer que las diferencias en ideologías políticas y en objetivos partidistas no deben significar un obstáculo para la construcción de acuerdos.

La siguiente característica que debe tener esta nueva Reforma a la Política Hacendaria en México es que ésta debe ser el punto de partida que genere el crecimiento económico con equidad, con la finalidad que se cuenten con recursos suficientes para llevar a cabo políticas públicas indispensables y que logren trascender en el mediano y largo plazo. Entonces, uno de los principios básicos que debe predominar, es el reconocimiento de la legítima exigencia por parte de la sociedad mexicana de satisfacer las necesidades de bienestar social de toda la población. Es decir, la prioridad fundamental que debe cubrir la nueva Reforma Hacendaria tiene que ver precisamente con el bienestar social en su conjunto.

Llevando a cabo el principio de equidad se lograría cumplir con los objetivos que debe cumplir la Política Hacendaria y los cuales se desprenden de los acuerdos logrados durante la primera década del siglo XXI, entre los cuales se encuentran: asegurar la dotación de servicios públicos esenciales, financiar la seguridad social, contar con unas finanzas públicas sanas, contribuir a la reforma laboral, coadyuvar a una reforma pena, entre otras.

Para algunos especialistas, México tiene pendientes cuando menos de ocho Reformas Estructurales, las cuales en su conjunto, lograrían acabar con el estancamiento en el que se encuentra la economía e impulsar un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo. Dentro de la gama de reformas propuestas se encuentra la reforma de protección social, la reforma política institucional, la reforma laboral, la reforma educativa, la reforma de telecomunicaciones, la de competencia, la energética y evidentemente la compete a este documento, la Reforma Hacendaria, considerada para muchos como la madre de todas las reformas, identificada como el punto de partida para el resto cambios y como punta de lanza para un cambio en el rumbo del país en lo económico, político y social.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Amabilia, T. S., y Ledezma, C. (2005). Federalismo Hacendario en México. México: IERD.
2. Amieva, H. J. (2004). Finanzas públicas en México (2a ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
3. Astudillo, M. M. (2002). Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública. [Versión electrónica]. Momento económico. Enero-febrero. 119. 18-24.
4. Ayala, E. J. (2001). Economía del Sector público mexicano (3ra ed.). México: Grupo Editorial Esfinge.
5. Aziz, N. A. (2004). La Conago: el sinuoso camino hacia un nuevo pacto federal. [Versión electrónica]. Este país. Febrero-Marzo. 33-38.
6. 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.
7. Berliri, 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. Gonzáles, Madrid.

-
-
8. Beteta, R. (1951) Tres años (1947-1948-1949) de política hacendaria. México: SHCP publicación de memorias-México.
 9. 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>.
 10. Calzada, F. F. (2004). Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004: Ante la convención Nacional Hacendaria. México: CEPAK.
 11. Chapoy, D. B. (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales. México: UNAM.
 12. 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).
 13. Comunicado de prensa 081/2007. SHCP. APROBACIÓN POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN DEL PAQUETE DE LA REFORMA HACENDARIA POR LOS QUE MENOS TIENEN. (2007, septiembre 16).
 14. De la Garza, S. F. (2000). Derecho Financiero mexicano (13ra ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
 15. 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.

16. Flores, Z. E. (2004). Elementos de finanzas públicas mexicana: los impuestos. México: Miguel Ángel Porrúa.
17. Galaz, L. (2004). *El Congreso, tamiz de los acuerdo de la Convención Hacendaria*, En: Revista Debate Legislativo en Pleno., Año 2. Número 31. México, DF 27 de noviembre del 2004.
18. García, S. L. (2004). Primera Convención Nacional Hacendaria: síntesis de la convocatoria. [Versión electrónica]. Hacienda municipal. (jun. 2004). 85. 4-8.
19. 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>.
20. Gutiérrez, A. (2011). Hacia un Nuevo Federalismo Hacendario, Economía informa. [En línea]. Español, inglés, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/371/01anibal.pdf>,
21. 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.
22. Hoyo, D. R. (1981), El sistema de participaciones en la coordinación fiscal, XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Chiapas, México.

-
-
23. 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.
24. Huerta, G. A. (2008). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Un análisis crítico. [En línea]. Consultado (2012, Febrero, 2) Disponible en: (<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/13/00portada.pdf>)
25. INDETEC. (2004). Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas CNH. México.
26. INDETEC. (2004). Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano. [En línea]. Consultado: [20, septiembre, 2011]. disponible en: (<http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/DiagSistHac.pdf>).
27. Jorge, A. (2005). FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO. México: IERD.
28. Leyva, R. J. (2008, Enero 9). Empleados pagarán más ISR que altos ejecutivos, El Financiero. [En línea]. Consultado: [20, abril, 2012]. disponible en: ())
29. Luna, H. (S. /F.). LAS FINANZAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO. LA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL. México.
30. Nota N°.492. (2011, marzo 11). Análisis profundo de la propuesta fiscal de Beltrones: Becerra Pocoroba; No establece acciones contra los regímenes especiales: Ríos Piter. Comunicación social de la Cámara de Diputados.

-
-
31. Pérez, T. P. (2010). Una propuesta Fiscal Progresiva. México: innovación editorial Lagares de México.
32. Rangel, J. (2011). Análisis crítico de la propuesta de Reforma Fiscal del PRI. [Versión electrónica]. CE Información Empresarial, Mayo - Junio 2011, (13-16).
33. 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/>)
34. Revista Debate Legislativo en Pleno. "El Congreso, tamiz de los acuerdo de la Convención Hacendaria". Año 2. Número 31. 27 de noviembre del 2004. México, DF.
35. Reyes, T. M. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y hacendarias de 1925, 1933, 1947 y 2004. México: dirección general de bibliotecas.
36. Ríos, G .G. (2002). Conceptos de reforma fiscal. México: UNAM.
37. Rodríguez, J.C. (2010). La Nueva Hacienda Pública Distributiva en México, Año 2001, Rechazada por el Congreso de la Unión. [En línea]. Disponible en: (www.eumed.net/libros/2010d/780).
38. Saucedo, J. A. (1996). Hacia el Federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

-
-
39. Serna, J. M. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México. [En línea]. Consultado: [20, agosto, 2011]. Disponible en (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1325>).
40. SHCP, (2007) REFORMA HACENDARIA POR LOS QUE MENOS TIENEN, MÉXICO: Informe de oficina Gubernamental.
41. SHCP. (1932). Primera Convención Nacional Fiscal (2a.ed.). México: Memoria.
42. SHCP. (1947). Segunda Convención Nacional Fiscal. México: Memoria.
43. SHCP. (2007). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012. MÉXICO: Informe de oficina Gubernamental.
44. SHCP. (2009). EVALUACIÓN DE LA REFORMA HACENDARIA POR LOS QUE MENOS TIENEN Y SU IMPORTANCIA EN LA FINANZAS PÚBLICAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS. México: Informe de oficina Gubernamental.
45. SNCF. (2012 a). Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. [En línea]. Consultado: [21, enero, 2012]. Disponible en: (www.indetec.gob.mx).
46. SNCF. (2012b). Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. [En línea]. Consultado: [10, febrero, 2012]. Disponible en: (www.indetec.gob.mx).
47. SNCF. (2012 c). Comisión Técnica de los Organismos del Sistema, “Informe de avance de trabajos” [En línea]. Consultado: [8, marzo, 2012]. Disponible en: (www.indetec.gob.mx).

-
-
48. SNCF. (2012 d). Reglamento para la Creación y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo. [En línea]. Consultado: [23, marzo, 2012]. Disponible en: (www.indetec.gob.mx).
49. Solórzano, J. (2011 Abril) [Entrevista con Pablo Gómez, senador del PRD La reforma de Beltrones es un disparate]. Disponible en: (<http://ciam.wordpress.com/2011/04/19/19abr11-pablo-gomez-la-reforma-de-beltrones-es-un-disparate/>).
50. Soria, R. (2004) La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional. (Disertación doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa). México.
51. Soto, G. (2011, Marzo 16). 220 mmdp menos, con plan Beltrones. Instituto de Investigaciones Económicas, [En línea]. Español. Disponible en: (http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=12608&Itemid=146.) (2012, mayo 20).
52. Suárez, F. (2000). Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. La Reforma del Sistema Fiscal. México: INAP.
53. Temas Hacendarios. [CD-ROM]. Hacia una nueva Política Hacendaria. Recuperado el 31 de agosto de 2011. ISBN 970-32-1232-8. Febrero 2003.
54. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003). Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales. México.
55. Yackson, E. (2004). Palabras del Senador Enrique Yackson Ramírez durante la Ceremonia de Clausura de los Trabajos de la Primera

Convención Nacional Hacendaria, Revista hacienda municipal 88 (oct. 2004), 5-6.

Páginas electrónicas consultadas.

http://estepais.com/inicio/historicos/155/4_ensayo1_conago_aziz.pdf

<http://ierd.prd.org.mx/CI14/cnh2.htm>

<http://www.conago.org.mx/Comisiones/AcercaDe/>, 26/01/2010

<http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>,
26/01/2010

<http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2001-08-10.doc>, 26/01/2010

<http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>, 26/01/2010

http://www.ecofinanzas.com/diccionario/R/RECAUDACION_FEDERAL_PARTICIPABLE.htm

<http://www.sncf.gob.mx/organisims/queesidt.aspx>