

SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES PRINCIPALES DE LAS TRES CONVENCIONES FISCALES

PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL

La Primera Convención Nacional Fiscal fue convocada por el titular de la Secretaría de Hacienda, en nombre del Presidente de la República.

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

Por esta razón fue necesario delimitar competencias, determinar el Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal y hacer equitativo el cobro de impuestos a los contribuyentes.

La Convención se realizó del 10 al 20 de agosto de 1925.

I.- Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto a la propiedad territorial

- Se estableció como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial.
- Se uniformó la imposición fiscal 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.
- Una comisión determinaría los coeficientes de utilidad referidos y las cuotas del impuesto.

Impuestos especiales

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

Impuesto sobre el capital

- Debía establecerse un sistema de impuestos 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.

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

- Se recomendó adicionar el artículo 31 de la Constitución Política, donde se estableciera que cada cuatro años o cuando así lo consideraran los Estados o el Ejecutivo de la 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.
- Se definió cómo se distribuirían los impuestos cuya existencia se acordó en la Convención.

- Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.
- La Federación no podría distraer sus ingresos en subvenciones de Estados o en atención de servicios exclusivamente locales.

III.- Tercera Comisión (Discusión de temas de interés de los erarios locales)

- 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.

Principales Resultados

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 modificaba los artículos 118 y 131, y adicionaba el artículo 74.

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

SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL

Debido a que la Cámara de Diputados no discutió la iniciativa de reforma constitucional derivada de la Primera Convención Nacional Fiscal, y la crisis mundial de 1932, el gobierno federal se propuso convocar a la Segunda Convención Nacional Fiscal para:

- Revisar las conclusiones de la Primera Convención
- Estudiar el problema fiscal nacional
- Proponer las medidas más adecuadas para su solución.

El 11 de mayo de 1932, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal que se llevaría a cabo del 10 al 20 de agosto de 1932. Sin embargo, la Convención fue pospuesta en tres ocasiones, y se efectuó finalmente en febrero de 1933.

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.

Los principales acuerdos de la Asamblea fueron los siguientes:

I.- Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

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

Impuesto sobre el comercio y la industria

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

vista, podría considerarse como rígido ya que requería la aprobación de la mayoría de los Estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

Impuestos especiales (industria)

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. 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.

II.- Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que se diera vida a la Convención Nacional Fiscal en el régimen constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.
- Se reconoció que no se podía gravar dos o más veces. 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.

Principales resultados

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 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.

TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL

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

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

Impuestos generales al comercio y a la industria

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

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

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

Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales

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

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

Impuestos a la agricultura y la ganadería

En relación a impuestos sobre la agricultura se recomendó:

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

Impuesto a la ganadería:

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

Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana

- En relación a predios urbanos, el objeto del impuesto debía recaer sobre la tierra y sobre mejoras y construcciones.

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

Impuestos sobre productos de la inversión de capitales

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

Impuestos sobre sueldos y salarios

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

Impuestos sobre herencias, legados y donaciones

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

Derechos por servicios públicos municipales

- Se consideró conveniente dotar a los Ayuntamientos de una Hacienda Pública que les permitiera proveer los servicios públicos.
- La Hacienda Pública Municipal debería formarse esencialmente del producto de impuestos y derechos sobre actividades de carácter local (espectáculos, aguas potables, drenaje, urbanización, mercados, etc.)
- La participación en impuestos federales sería uniforme.
- Las legislaturas de los estados deberían fijar las leyes de Hacienda y Orgánica Municipal.

Plan Nacional de Arbitrios

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

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

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

Principales Resultados

En la Tercera Convención se recomendó crear el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con el fin de sustituir a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. De ahí se derivó que los estados cobraran una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales. La coordinación fue lenta y no es sino hasta 1971 cuando en Chihuahua se coordina el ISIM con amplias facultades a los estados que van desde la recaudación hasta la fiscalización.

En 1947 cerca de la mitad de los estados había derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una mayor participación de la recaudación total de los impuestos federales.