

OBJETIVOS DE LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA Y PROPUESTA

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

11 DE JUNIO DE 2004



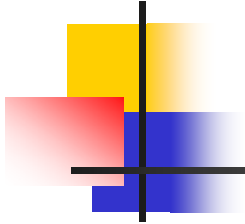
OBJETIVOS DE LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA Y PROPUESTA

En la Convocatoria a la Convención se trazaron objetivos claros y precisos:

- Lograr un nuevo federalismo integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio de los ámbitos de gobierno.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno deba asumir, a partir de la cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra, quién recauda y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario nacional.

Reconociendo que la concurrencia constituye el eje del sistema tributario mexicano, si la Convención no genera propuestas que modifiquen estructuralmente dicho régimen, el país seguirá siendo rehén del centralismo.

Modificar estructuralmente la concurrencia no significa necesariamente que el régimen en sí mismo deba desaparecer; modificarlo significa también dejar en claro que los impuestos concurrentes son de todos los órdenes de gobierno y que todos deben participar en las decisiones relacionadas con los mismos, puesto que tanto el gobierno federal como los estados pueden establecerlos.



Así pues, reconociendo que la concurrencia (Coincidencia) tributaria ha prevalecido en los instrumentos jurídicos del país, proponemos:

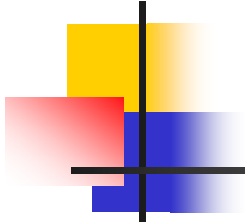
1.- Delimitar de manera clara y precisa las facultades exclusivas del gobierno federal en materia tributaria, para que cualquier otro impuesto no establecido expresamente como exclusivo de éste se considere concurrente con los estados.

2.- Darle base constitucional a un SISTEMA HACENDARIO MEXICANO, para que a los titulares de los ejecutivos (incluido por supuesto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal), con la participación de los representantes de las organizaciones de municipios, tomen de manera conjunta las decisiones relacionadas con el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos del país.

- Se propone la denominación de “SISTEMA HACENDARIO MEXICANO”, en lugar de “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, en virtud de que la “coordinación” sería una vertiente más de las relaciones entre los órdenes de gobierno.

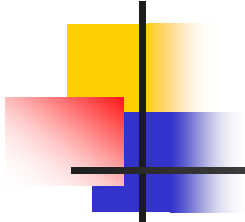
- Proponemos la creación de la Fracción XXIXK en el artículo 73 constitucional, para establecer las bases generales del Sistema Hacendario Mexicano.

- La ley reglamentaria de dicha disposición constitucional desarrollaría todas las particularidades del sistema.



3.-Instituir un organismo en el cual los ejecutivos federal y estatales (incluido por supuesto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal), con la participación de los representantes de las organizaciones de los municipios, generen conjuntamente los acuerdos relacionados con las materias señaladas.

- Se propone darle a ese organismo la denominación de CONSEJO HACENDARIO MEXICANO, para que por su conducto el Sistema Hacendario Mexicano realice sus objetivos.
- El Consejo quedaría instituido constitucionalmente dentro de las bases generales del Sistema Hacendario Mexicano.
- Se integraría por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público y los secretarios de Finanzas de los estados y del Distrito Federal, respectivamente, con la participación de los representantes de las organizaciones de los Municipios.
- Los acuerdos del Consejo sustentarían las propuestas de reformas en materia tributaria, de gasto, de deuda y de patrimonio públicos, incluyendo la reasignación de competencias, celebración de convenios de coordinación y colaboración administrativas, acuerdos delegatorios de facultades y la distribución de la recaudación federal participable, fondos federales y otras transferencias.
- Su funcionamiento sería permanente.

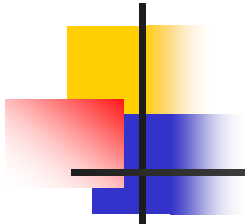


- La ley reglamentaria podría reconocer a los actuales órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyas funciones tienen que ver básicamente con la colaboración administrativa, recibiendo de esa manera sustento constitucional.
- La ley determinaría la manera en que el Consejo tome sus acuerdos.

Se hace notar que dicho Consejo de ningún modo invadiría atribuciones de los Congresos federal y estatales, pues los acuerdos que genere únicamente tendrían efectos entre los ejecutivos, por lo que para los órganos legislativos sólo serían propuestas.

Específicamente en materia de ingreso, el Consejo tendría las siguientes **ATRIBUCIONES**, entre otras:

- Generar los acuerdos para determinar a qué orden de gobierno corresponde ejercer la potestad tributaria respecto de los impuestos concurrentes, a efecto de evitar caer en la duplicidad de gravámenes.
- Generar los acuerdos relacionados con los aspectos esenciales de los impuestos del gobierno federal, así como de los estatales en los casos en que se requiera que exista uniformidad.
- Generar los acuerdos relacionados con los convenios de coordinación fiscal, en los cuales se recojan los compromisos derivados del ejercicio de las facultades concurrentes por uno de los órdenes de gobierno, así como los relativos al sistema de participaciones, fondos de aportaciones y otras transferencias.



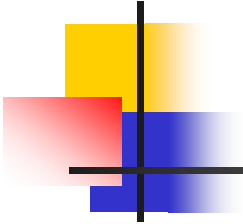
- Acordar y proponer las modificaciones a la ley que reglamente el precepto en el cual se dé base constitucional al Sistema Hacendario Mexicano.
- Administrar un sistema de información en las diversas materias de ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos.

Esta solución permitiría compensar la pérdida de potestad tributaria de los estados, básicamente respecto de los impuestos sobre la Renta y al Valor Agregado, a cambio de la potestad de decisión colegiada relacionada no sólo con los impuestos concurrentes, sino también con los impuestos exclusivos del gobierno federal, en tanto que son también participables y, por ello, las decisiones unilaterales de éste les afectan.

Pensar en hacer una redistribución de Potestades Tributarias, en las cual el gobierno federal se vea de inmediato obligado a desplazar impuestos como los antes señalados, tendría que llevar aparejada también una reasignación de competencias en gasto; asimismo, transferirlos con el sólo propósito de emparejar los recursos fiscales entre el gobierno federal y los estados, evidentemente generaría graves trastornos a las finanzas de aquél y otra clase de efectos negativos en lo político y social.

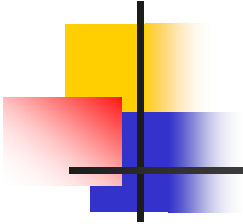
Este esquema facilitaría que gradualmente y sin causar trastornos a las finanzas del gobierno federal, se fueran transfiriendo impuestos a los estados y municipios, en la medida en que también se fueran transfiriendo competencias de gasto o restableciendo la igualdad en el esquema ya existente.

Las participaciones partirían del reconocimiento de que los impuestos pertenecen a todos los órdenes de gobierno, y que el ejercicio de la función legislativa sólo expresa una división de responsabilidades compartidas.



Conforme a lo anterior:

- 1).- Al gobierno federal corresponden los impuestos que actualmente le asigna de manera exclusiva la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que son:
 - 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.

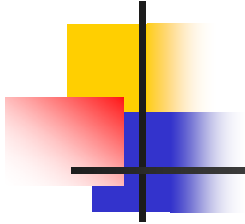


Asimismo, por virtud de la concurrencia (coincidencia) y con base en los convenios de coordinación fiscal, el gobierno federal ejercería la función legislativa sobre los siguientes impuestos:

- Impuesto Sobre la Renta (excepto lo transferido a los estados o que en el futuro se les transfiera)
- Impuesto al Valor Agregado (excepto lo transferido a los estados o que en el futuro se les transfiera)
- Impuesto al Activo.

2).- A los estados corresponderían por virtud de la concurrencia (coincidencia) los siguientes impuestos:

- Los que tienen actualmente.
- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (con bases uniformes).
- Sobre Automóviles Nuevos.



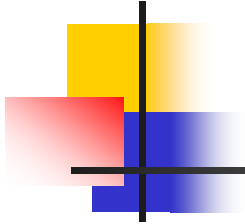
- El Impuesto sobre la Renta de personas físicas, excepto ingresos por salarios: Régimen de honorarios; Régimen intermedio de personas físicas con actividades empresariales; Régimen de pequeños contribuyentes; Ingresos por arrendamiento e Ingresos por enajenación y adquisición de inmuebles.

- A las ventas finales (que implicaría la reducción de la tasa del IVA).

- Aquellos impuestos coincidentes que en el futuro se defina que la competencia legislativa la ejerzan los estados, o que se transfieran a los municipios, previo acuerdo del Consejo Mexicano Hacendario.

(esta enumeración es enunciativa).

3) A los Municipios: Los que les asignan la Constitución y las leyes locales.



Qué impuestos serían participables entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios (RFP)

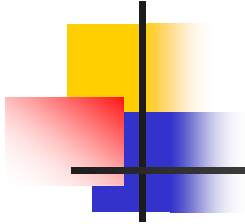
Todos los impuestos federales tal y como la Ley de Coordinación Fiscal lo establece actualmente.

Es decir, no existiría de inicio ningún cambio en la determinación de los impuestos que conforman la Recaudación Federal Participable y el Fondo General de Participaciones.

En suma pues, nuestra propuesta sólo implicaría la creación del Sistema Hacendario Mexicano y del Consejo Hacendario Mexicano, así como darle base constitucional, clara y precisa, a la concurrencia tributaria entre el gobierno federal y los estados, para que no exista duda de que el gobierno federal sólo posee las facultades tributarias exclusivas que establece la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

También subsistiría el criterio que ha predominado hasta hoy, en el sentido de que en materia tributaria no opera la fórmula residual que establece el artículo 124 a favor de los estados, por lo que todos los impuestos del país seguirían siendo concurrentes, excepto los exclusivos del gobierno federal y los municipales.

Nuestra propuesta recoge también las iniciativas que han surgido en los trabajos de la Convención Nacional hacendaria, en el sentido de que los estados ejerzan la facultad fiscal concurrente respecto de algunos impuestos como a las ventas finales y sobre la renta de personas físicas, así como asumir la potestad legislativa respecto de los impuestos sobre Tenencia y uso de Vehículos y sobre automóviles Nuevos.



PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

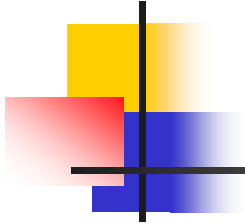
De conformidad con todo lo antes expuesto, proponemos las siguientes modificaciones a la Constitución:

Se adiciona la fracción VII del artículo 73, para quedar como sigue:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

- I. -----
- II. -----
- III. -----
- IV. -----
- V. -----
- VI. -----

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, **de conformidad con lo dispuesto en las fracciones XXIX y XXIXK de este artículo.**”



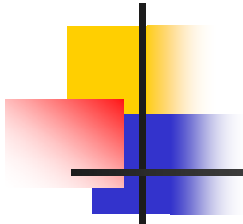
Se adiciona la fracción X del artículo 73, para quedar como sigue:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

- I. -----
- II. -----
- III. -----
- IV. -----
- V. -----
- VI. -----
- VII. -----
- VIII. -----
- IX. -----

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; **sin que el ejercicio de esta facultad comprenda la relativa a imponer contribuciones sobre las mismas materias.**

Las entidades federativas, sujetándose a la ley secundaria, podrán organizar sorteos directamente o por conducto de la entidad paraestatal que al efecto constituyan, destinando los recursos que obtengan a sus programas de asistencia pública”



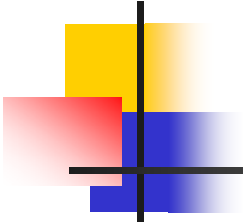
Se reforma y adiciona la fracción XXIX del artículo 73, para quedar como sigue:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1º -----
- 2º -----
- 3º -----
- 4º -----
- 5º -----
- a) -----
- b) -----
- c) -----
- d) -----
- e) -----
- f) -----
- g) -----

Con excepción de las contribuciones a que se refiere ésta disposición, así como de las municipales, cualquier otro impuesto será coincidente entre el gobierno federal y los estados.



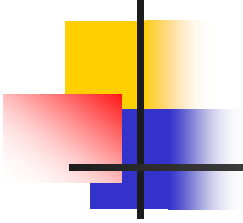
Se adiciona a la fracción XXIX artículo 73 constitucional, la fracción XXIXK, quedando como sigue:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXIXK. Para expedir la ley que reglamente la existencia y objetivos del Sistema Hacendario Mexicano y las atribuciones del Consejo Hacendario Mexicano, conforme a las siguientes bases generales:

El Sistema Hacendario Mexicano tendrá como objetivos las decisiones entre los ejecutivos federal y estatales, con la participación de los representantes de las organizaciones de municipios, relacionadas con el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.

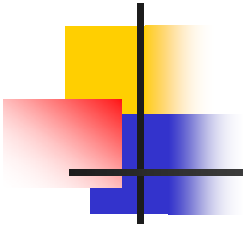
El sistema realizará sus objetivos a través del Consejo Hacendario Mexicano, el cual se integrará por los ejecutivos federal y estatales, así como por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, representados respectivamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los secretarios de finanzas, u órganos equivalentes, con la participación de los representantes de las organizaciones de municipios; su funcionamiento será permanente; el voto de sus integrantes será razonado conforme a principios de solidaridad, cooperación, interdependencia, subsidiariedad, gradualidad, integralidad, congruencia y demás que establezca la ley. En caso de empate en las votaciones el Presidente de la República tendrá voto de calidad.



El consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- a).- Acordar y proponer las reformas constitucionales y legales que procedan en materia de reasignación de competencias en ingreso, gasto, deuda y de patrimonio públicos, así como los cambios a la ley reglamentaria de esta disposición;**
- b). Acordar los criterios para la elaboración de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, federal y estatales, a efecto de hacer congruentes y articular las políticas, programas y recursos de los órdenes de gobierno;**
- c). Generar los acuerdos para modificar el ejercicio de la potestad tributaria respecto de los impuestos concurrentes;**
- d). Acordar las propuestas de convenios de coordinación y colaboración administrativas y acuerdos delegatorios de facultades, así como las modificaciones a los mismos, en relación con las materias a que se refiere el inciso a) de esta fracción;**
- e). Acordar las propuestas relativas a la constitución de fondos de recursos y otras transferencias que se realicen a favor de los estados y municipios, incluyendo las participaciones en las contribuciones federales;**
- f). Generar los acuerdos relacionados con los impuestos exclusivos y concurrentes del gobierno federa, así como para armonizar los impuestos estatales en los casos en que así se requiera;**
- g). Las demás atribuciones que le confiera la ley reglamentaria de esta disposición, a efecto de que se realicen plenamente los objetivos del sistema.**

Las entidades federativas y los municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones federales en la proporción que determine la ley a que se refiere esta disposición”.



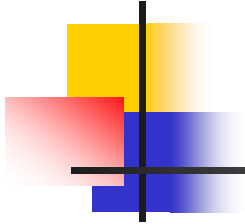
Se adiciona la fracción XXX del artículo 73, para quedar como sigue:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

“XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión, **observando lo dispuesto por el artículo 124 de esta Constitución.**”

Se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 117 para quedar como sigue:

“IV. El gobierno federal, los estados, los municipios y sus entidades paraestatales o paramunicipales, no podrán: prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, el tránsito a través de los estados y del Distrito Federal, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.”



Se derogan las fracciones V, VI y VII del artículo 117.

Se deroga el artículo 118.

Se reforma el primer párrafo del artículo 131, para quedar como sigue:

“Art.131. Es facultad privativa del gobierno federal gravar las mercancías que pasen de tránsito por el territorio nacional **hacia otro país**, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que el mismo gobierno federal puede establecer, ni dictar, en el distrito federal, los impuestos y leyes a que se refieren las fracciones **IV, V, VI y VII** del artículo 117...”

**Gobierno del Estado de Chihuahua
11 de Junio de 2004**