



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

***EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE REFORMAS
CONSTITUCIONALES QUE DELIMITAN LOS CAMPOS DE
IMPOSICION DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS GO-
BIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS.***

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS

1.—De acuerdo con nuestro régimen constitucional, la Federación y los Estados, en principio, tienen autonomía para el establecimiento de sus sistemas de tributación y, con la sola excepción de las limitaciones que respecto de la actividad fiscal de los Estados establecen los artículos 117 y 118, fracción I de la Constitución, el Poder Legislativo Federal y los Poderes Legislativos de los Estados escogen libremente los valores sobre los cuales deben recaer sus impuestos, dando origen a una indebida concurrencia fiscal, porque las fuentes de riqueza son objeto de dos o más impuestos simultáneos, creados y administrados por autoridades diversas y con reglas y propósitos diferentes.

Esa concurrencia ha sido y es uno de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un régimen económico mejor y más ajustado a los postulados técnicos contemporáneos; a la creación de la unidad económica nacional—cuya existencia es necesaria—y a la estabilidad y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales.

En efecto: sin considerar las diferencias de cuota, de reglamentación, de plazos y épocas de pago, y sin considerar tampoco los impues-

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

tos municipales, existen en la República más de cien impuestos diferentes. Cada *Estado establece su propio sistema de tributación*; el Gobierno Federal mantiene el suyo, y, como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los *Estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando a título de impuestos de compra-venta, vg., verdaderos derechos locales de importación a fin de sostener los impuestos interiores de producción que establecen, la tributación se hace cada vez más onerosa por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos; crece la complejidad del sistema y aumentan, en forma desproporcionada e injustificable, los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas.*

Y por falta de acuerdo entre los estados y la Federación, a menudo acontece que *las leyes de impuestos son contradictorias, o que concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejando libres de gravamen otras fuentes.*

Si a esas consideraciones se agregan las innumerables corruptelas—muchas de ellas consagradas por las mismas leyes—de más de veintinueve administraciones fiscales distintas, complicadas, costosas, lentas, ineficaces cuando no inmorales; si se añaden los múltiples procedimientos que, nacidos de la complicación misma del régimen fiscal, se ponen en juego para burlar la acción del Fisco haciendo recaer el peso del impuesto sobre unos cuantos; si, por último, se examinan las consecuencias que todo eso produce en la situación económica interior e internacional de México, resulta patente la necesidad de acudir con urgencia a estudiar técnicamente nuestro sistema de tributación, con el fin de precisar sus más graves defectos y corregirlos con prontitud y energía.

2.—Al establecerse la Unión Norteamericana—dicen los tratadistas de Derechos Constitucionales—se juzgó conveniente, para obtener el mayor rendimiento de las rentas públicas, que el Estado Federal y cada uno de los Estados miembros fuesen en principio autónomos para crear sus regímenes de impuestos. No se temió que tal autonomía engendrara desbarajuste alguno en la vida económica, ni que la Federación y sus partes políticas hicieran recaer sus impuestos sobre los

A P E N D I C E

mismos valores, sobre los mismos objetos, porque se estimó que la sabiduría y la prudencia de los legisladores, representantes de los intereses del pueblo en el Congreso de la Unión, serían bastantes para evitar los gravámenes opresores.

Según los propios tratadistas, los constituyentes norteamericanos votaron por el sistema de la concurrencia estimando que la separación de los campos de imposición, la atribución de ciertas y determinadas rentas a los Estados y de otras a la Federación, no permitiría que ésta obtuviera recursos bastantes para atender a sus necesidades.

La historia de la formación federal en Norteamérica, la situación en que la nueva unidad creada, la Federación, quedaba colocada frente a los Estados; la precedencia en tiempo y en derecho que éstos tenían sobre la nueva unidad nacional, hacían fundado el temor de los constituyentes norteamericanos cuyo problema no era sólo el de distribuir los posibles recursos fiscales entre los Estados y la Federación sino, muy principalmente, el de dotar a este organismo—que nacía entre hostilidades y temores—de los medios económicos bastantes para subsistir sin las estrecheces y la precaria situación porque había atravesado la confederación antigua.

Nuestros constituyentes de 1857, a pesar de no existir paridad de circunstancias históricas con Norteamérica, estuvieron, también, por el régimen de la concurrencia, fundándose más en el ejemplo que les proporcionaba la Constitución Norteamericana y en las graves dificultades técnicas de optar por otro sistema, que en un estudio serio y minucioso de nuestra verdadera situación y de nuestras posibilidades. Los constituyentes de 1917, sin ninguna nueva discusión especial sobre el particular, continuaron en la posición creada por la Constitución de 57.

Pero el temor que guió a los constituyentes norteamericanos resultó infundado, porque ni entonces ni ahora los recursos públicos son insuficientes para permitir la vida de los Estados y de la Federación y la renta nacional basta no sólo a satisfacer las exigencias de los presupuestos normales, sino a crear un superávit cuando los sistemas de imposición se construyen debidamente y se administran con eficacia. Por otra parte, resulta también infundada la fe que los constituyentes norteamericanos abrigaron y que nuestros propios constituyentes hi-

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

cieron suya, sobre la eficacia y las virtudes del régimen electoral que por si mismo permitiría corregir, sabia y prudentemente, los males que sobrevinieran por la falta de una distribución técnica de los impuestos entre la Federación y los Estados.

3.—No existen ya las razones históricas ni pueden estimarse fundadas ahora las consideraciones de doctrina que justificaron el establecimiento constitucional, tanto en Norteamérica como en nuestro país, del régimen de concurrencia; al contrario, cada día es más patente la anarquía fiscal que de este régimen se ha derivado y la necesidad de reformarlo urgentemente porque, en vez de asegurarse con él un rendimiento de los impuestos que basten a satisfacer las necesidades de los Estados y de la Federación, por el juego mismo de las leyes económicas, la concurrencia reduce considerablemente el rendimiento de los tributos establecidos, aparte de hacer casi forzosa la existencia de impuestos técnicamente injustificables que gravan pesadamente algunas fuentes de riqueza impidiendo su desarrollo y recaen, en su mayoría, sobre los menos capacitados para soportar las cargas fiscales, sobre los menos obligados, a la vez, a una fuerte contribución para el sostenimiento de los servicios públicos.

4.—Cima y término de la organización económica de un país, y regidos, por tanto, por principios a cuya lógica debe ajustarse el legislador, los sistemas de impuestos no pueden constituir formaciones arbitrarias, sino que han de organizarse de manera que sus rendimientos sean bastantes para que las comunidades económicas obligatorias, la Federación, los Estados y los Municipios dentro de la República, atiendan a las funciones que les corresponden y satisfagan sus necesidades, y además, han de gravar a cada ciudadano, proporcionalmente a su capacidad contributiva, tanto como sea necesario para que se realice la suficiencia dicha.

Por otra parte, el Estado moderno ha acrecentado formidablemente su actividad, y en la civilización contemporánea es una nota característica también la siempre creciente complicación de las relaciones económicas engendrada por la gran industria y sus vastas y diversas explotaciones, las nuevas formas de riqueza, la lucha de clases, etc. Dentro del juego de esta complicación, las rentas de los ciudadanos se diferencian cada vez más y más, no sólo cuantitativamente, o sea

A P E N D I C E

en cuanto a su monto, sino cualitativamente, es decir, en cuanto a las condiciones de su adquisición y consumo.

Y como, al mismo tiempo, el establecimiento y percepción de los impuestos—aparte de sus fines sociales—sólo deben autorizarse siempre que exista una relación correcta entre el valor que tienen para la vida nacional las prestaciones del Estado y el costo que representan para las economías privadas, fácilmente se comprende—dada la complicación de las relaciones económicas referidas—que la capacidad contributiva de los ciudadanos y el suficiente producto de los impuestos, sólo podrán alcanzarse con una coordinación metódica de las distintas categorías de tributos y una organización sistemática de dichas categorías. De otro modo, ni se obtienen los debidos productos fiscales ni se alcanza proporcionalmente la capacidad económica de los contribuyentes, ni se logra el fin social del impuesto, sino que, al contrario, los gravámenes, irregulares y absurdos, rompen la correcta correspondencia entre el producto fiscal y su costo de percepción y oponen un obstáculo al desarrollo nacional, como lo demuestra tanto la experiencia de esta República, como la de otras uniones de Estados, por ejemplo, la de Norteamérica, preocupada ya por estos mismos hechos.

Por otra parte, los progresos de la técnica durante el siglo XIX, al crear la gran industria, concentrándola, y el gran comercio, complicando las relaciones económicas, han acrecentado fabulosamente el volumen de éstas, por efecto de la supresión de las distancias a través del telégrafo y de la rapidez de transportación mediante los ferrocarriles, el automovilismo y la aviación; las bolsas comerciales procuran un ajuste entre la producción y el consumo y el crédito y la organización jurídica y financiera revisten formas complejas y de enorme desarrollo. Dentro de tal situación, cada país, en concurrencia con las otras naciones, aspira a constituirse en una sola unidad económica y a que, en consecuencia, una norma única se establezca dentro de su jurisdicción.

Ante los fenómenos expuestos, la uniformidad en los sistemas de tributación no es solamente el problema de esta época de reajuste de valores morales y económicos, sino también el postulado que emana de la corriente de la historia, a cuyo margen el derecho de cada época,

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

acondicionado por las circunstancias especiales de su tiempo, sólo representa una etapa que habrá de ceder el paso a la etapa siguiente. Y así, el régimen de la concurrencia de poderes legislativos en los campos de imposición, implantado antes de la continuada serie de inventos y de transformaciones económicas del siglo XIX, ha menester urgentemente de reformas radicales, para que la nueva organización se adapte a las exigencias de lo presente, cuyo primer imperativo exige no abatir con el desorden y la anarquía las fuentes de producción en que debe residir la fuerza de la unidad económica nacional.

El Ejecutivo de mi cargo, de conformidad con todo lo expuesto y, además, con la tendencia de la primera Convención Nacional Fiscal—reunida en agosto del año próximo pasado e integrada por delegados de los Gobiernos de los Estados y del Gobierno Federal—considera necesario uniformar los sistemas de impuestos existentes en la República, siguiendo para ese efecto un *plan de distribución de rentas* en el cual se atribuyen privativamente al Poder Federal los impuestos que deben corresponderle exclusivamente, ya sea por la necesidad de no romper con la situación existente, ya por el interés de nuestra nacionalidad y de nuestra unidad económica, ya por la amplitud de la base de tributación o la mayor capacidad de las autoridades federales, debido a sus propias condiciones, para administrar dichos impuestos; se reserven otros tributos exclusivamente a los Poderes locales, y otros más—aun cuando establecidos privativamente por la Federación—se repartan en su producto con los Estados, a fin de asegurar a éstos la suficiencia de sus recursos, y afirmar así el espíritu de la reforma en el sentido de que cuando se atribuye privativamente a la Federación la facultad de legislar sobre ciertos tributos, se quiere, más bien unidad en la forma y en el criterio de la administración, que exclusivismo en el aprovechamiento del impuesto.

Juzga el Ejecutivo que presido que este plan es el único dentro del cual es posible coordinar las imperiosas exigencias económicas de la uniformidad, que emanan de las circunstancias actuales, con la autonomía de nuestros Estados.

5.—Nacido el poder fiscal de la Federación, en 1857, más amplio y más fuerte que el de los Estados cuyo campo de acción quedó restringido por algunas prohibiciones que se aumentaron en 1896, al su-

A P E N D I C E

primirse las alcabalas, y que conservan hoy los artículos 117 y 118, fracción I, de la Constitución vigente; nacido aquel poder—decía—sin restricción alguna, ha ido completando sucesivamente los impuestos iniciales sobre importación, exportación y servicios de tráfico marítimo y aduanales, con distintas categorías que gravan el comercio y la industria: impuestos sobre tabacos; sobre hilados y tejidos de algodón; sobre alcoholes; sobre actos, documentos y contratos entre los que figura el impuesto de compra-venta al mayoreo y al menudeo; sobre patentes de invención y marcas de fábrica; sobre la renta, y todos aquellos impuestos que afecten los recursos naturales, que son del patrimonio nacional, con más los de algunos servicios públicos prestados por la Federación.

A su vez, los Estados, dentro de su radio de acción, se han limitado a gravar con impuestos sobre compra-venta y sobre capitales y, con el llamado de patente, diversas actividades mercantiles o industriales; más sin plan alguno, sin la vigorosa coordinación que paulatinamente ha realizado el Poder Federal.

La Federación recibe la mayor parte de sus ingresos de los impuestos sobre importación y exportación y demás enumerados que, en su conjunto, gravan el comercio y la industria en el interior del país. Puede decirse que el 60% de sus ingresos proviene de estas fuentes.

La mayoría de los Estados, por tanto, no puede afirmar igual cosa, pues si hay algunos cuyos ingresos por concepto de impuestos sobre distintas actividades mercantiles o industriales sean importantes, la mayor parte de ellos obtienen sus ingresos principalmente de los impuestos que gravitan sobre la propiedad territorial.

Con vista de estos hechos sostiene, pues, el proyecto adjunto, la atribución exclusiva a la competencia federal de los impuestos sobre el comercio interior y la industria, aun cuando deban repartirse sus productos con los Estados y, como fundamento para esa atribución, además del ya dicho, deben invocarse las siguientes consideraciones. Cada nación ha de constituir dentro del concierto internacional un solo mercado económico y tal constitución interesa particularmente a la República Mexicana, frente a la expansión de los Estados Unidos de Norteamérica. El logro de la unidad nacional es tanto más difícil de conseguirse cuanto mayor sea la diversidad de legislaciones fiscales

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

que, pesando sobre el comercio y la industria, alteren las condiciones de esta fuente de riqueza y hagan diversos los costos de producción para un solo artículo. La atribución a los Estados de los impuestos sobre el comercio y la industria implica el peligro de dislocar la política que el Poder Federal siga en materia arancelaria y significa, además, el riesgo de desalentar la introducción al país o la producción en él de algunas clases de artículos por la visión de las nuevas cargas que supongan los desiguales impuestos de los Estados, desaliento que redundaría en perjuicio de nuestra balanza comercial.

Hay industrias que se desenvuelven en varios Estados y que, por tanto, afectan los intereses generales de la economía nacional, como acontece con las de azúcares, de hilados y tejidos, de elaboración de tabacos, de alcoholes, etc.; hay otras en las cuales la técnica prefiere el monopolio, como sucede con la de transportes por las vías férreas y, por último hay otras que pesan grandemente en los destinos del país, como pasa con la del petróleo.

Estas industrias, así como la actividad mercantil general, deben ser de la competencia del Poder que representa la unidad nacional, es decir, del Poder Federal, porque la importancia y el desarrollo de las industrias y actividades mercantiles no interesan sólo a un Estado, sino a la República entera; porque la actividad mercantil e industrial dentro del país, está tan estrechamente ligada con el comercio internacional que no es posible desvincular los regímenes que les atañen; porque, finalmente, el campo de tributación que la industria y el comercio representan es de tal manera amplio, que no puede ser dominado por la jurisdicción reducida de los poderes locales y sólo el Gobierno de la República está en aptitud de juzgar, con uniformidad y con amplitud, de las posibilidades de tributación que este campo ofrece y de las necesidades que con apremio presenta.

Sin embargo, hasta ahora los Estados han obtenido rendimientos de los impuestos sobre la industria y el comercio, bien implantando contribuciones de patente, bien gravando los capitales industriales o comerciales en otras formas, bien estableciendo—aisladamente y sin conexión ideológica—impuestos sobre producción, sobre ventas o sobre tránsito de diversos productos.

Sería peligroso, en consecuencia, privar en un momento dado a

A P E N D I C E

los Poderes locales del rendimiento, por muy escaso que sea, que ellos han venido obteniendo de los diversos impuestos directos o indirectos con que gravan la actividad industrial y mercantil.

Reconocida y proclamada la conveniencia de que todo gravamen al comercio o la industria sea establecido y administrado uniformemente por la Federación, es menester, también, asegurar a los Poderes locales una participación en los nuevos impuestos que el Poder Federal croó sobre la industria y el comercio interior.

Las estadísticas más acuciosas, formadas hasta ahora, permiten afirmar que establecidos los nuevos impuestos que se implanten a este respecto y suprimidos los obstáculos que representan los gravámenes locales, el rendimiento de la tributación sobre el comercio interior y sobre la industria, acrecerá grandemente sin implicar un mayor gravamen de las fuentes dichas. Y seguramente la participación que a los Poderes locales se propone en estos impuestos, representará una suma considerablemente mayor que la cantidad actualmente obtenida por los mismos Poderes Locales de sus propios impuestos ahora existentes.

El primer paso que procede dar, pues, dentro de la nueva organización fiscal, es el de atribuir a la Federación competencia exclusiva para crear y administrar los impuestos que recaigan sobre dos de las actividades que más notoriamente rebasan los límites de la jurisdicción local y que sólo pueden ser estrictamente aguilatadas por el Poder cuya jurisdicción comprende la República entera: la industrial y la mercantil. Pero, al mismo tiempo que la técnica impone la necesidad de esta atribución de competencia, la prudencia y la tradición justifican la proposición de distribuir el rendimiento de los impuestos a que este párrafo se refiere entre los Poderes Locales y el Poder Federal.

6.—Motivos igualmente poderosos sostienen la atribución exclusiva del Impuesto sobre la Renta a la competencia federal.

Grava ya ese impuesto—tal como se encuentra hoy establecido—las rentas que procedan del comercio y de la industria en sus cédulas primera y segunda, y, por tanto, son válidas para esa imposición las razones antes expuestas; pero, a mayor abundamiento, hay un hecho que se puede concluir de la experiencia: un impuesto sobre la renta

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

tiene menos probabilidades de éxito a medida que más se restringe la base del impuesto, lo cual es debido a que la renta de los contribuyentes y, sobre todo, de los contribuyentes de mayor capacidad, no tiene una conexión necesaria con la localidad en que habitan, sino que proviene de fuentes de riqueza ubicadas en distintas partes de la República. Sólo el Poder Federal, por consiguiente, está capacitado para legislar con acierto sobre ese impuesto, para controlarlo, así como para resolver los distintos conflictos que su administración hace surgir.

De reciente creación, no hay respecto de este impuesto las razones de tradición y de necesidad que existen para acordar que en sus rendimientos participen la Federación y los Estados.

Por otra parte, el impuesto se ha establecido—y por razones científicas debe continuar funcionando—como un impuesto cédular, es decir, que se grava no la renta global del causante, sino las rentas que el causante obtenga de cada una de sus actividades. Sería, pues, imposible, tanto por esta razón como por la ya dicha de que no puede precisarse la localidad de donde cada una de las rentas proceda, establecer un régimen de distribución razonable.

La Convención Nacional Fiscal de 1925 aprobó el establecimiento del impuesto sobre la propiedad territorial considerando la tierra desnuda de mejoras y, partiendo de este postulado de importancia capital, pensó que, siendo origen de renta el capital o la actividad empleados en mejoras o construcciones territoriales, tendría que gravarse posteriormente esa renta. En tal virtud, como los Poderes locales deberán prescindir, en su nuevo gravamen sobre la propiedad, del valor que representen las mejoras y las construcciones, la misma Convención concluyó por recomendar al Ejecutivo Federal la creación de una nueva cédula en el impuesto sobre la renta y la atribución a los Poderes locales de los productos que esa nueva cédula sobre la propiedad edificada rinda, compensará a dichos Poderes de la pérdida que ocasionalmente puedan sufrir al prescindir, en sus impuestos prediales, del valor de las construcciones.

Estas razones constituyen el fundamento que el Ejecutivo de mi cargo ha tenido para incluir en el proyecto de reformas adjunto, el inciso a) de la fracción I del artículo 1 transitorio y la prevención con-

A P E N D I C E

tenida en el párrafo 2º de la fracción VI del mismo artículo 1 transitorio.

7.—La exclusiva competencia del Poder Federal para establecer gravámenes sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional, fácilmente se justifica como consecuencia de los postulados de ese artículo, en virtud de los cuales aquellos recursos forman parte del patrimonio nacional. En consecuencia, corresponde el aprovechamiento de los propios recursos a las distintas entidades políticas que existen dentro de la República; más como si todas ellas legislaran sobre esa materia imponible se aumentaría la ya reprochable anarquía que la concurrencia engendra, por esta razón de orden práctico, así como porque jurídicamente la unidad nacional se constituye dentro de la Federación, resulta evidente que a ésta toca el establecimiento y la administración de los impuestos sobre recursos naturales, ya sea en efectivo o en especie—como participación en la explotación de recursos propios—y que la Federación, a su vez, está obligada a repartir el producto del impuesto con los Estados y Municipios.

No debe olvidarse en este particular la importancia capital que, desde el punto de vista puramente pecuniario como desde el más importante de la política internacional, han tenido y tendrán en el futuro para la Federación, las medidas fiscales que se dicten en relación con los recursos naturales a que el artículo 27 se refiere. Sería, por tanto, una imprudencia imperdonable alterar en un momento dado la situación que hasta ahora ha venido prevaleciendo en este punto en cuanto a la percepción de los productos que la Federación obtiene como aprovechamiento de los recursos nacionales. Así, a la vez que en el proyecto adjunto se propone el inciso b) de la fracción I del artículo 1 transitorio, se propone también la fracción V de ese artículo y la prevención final de la fracción VI que permitirá más tarde, considerando las circunstancias existentes, alterar los términos ahora señalados para la distribución del rendimiento de los impuestos sobre recursos naturales.

8.—Puede darse el caso de que los productos vegetales de un Estado adquieran una grande importancia en las relaciones comerciales de México con el extranjero, como acontece actualmente con el he-

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

nequén; es decir, puede suceder que en la compensación de los productos y cantidades enviadas al extranjero con los productos y cantidades de él recibidas, los productos vegetales de un Estado representen una parte importante. El reconocimiento en favor de los Estados de una facultad privativa para establecer impuestos sobre dichos productos, implicaría el peligro de que se dictaran disposiciones extrañas a los intereses generales del país y para alejar ese riesgo, contiene el proyecto las disposiciones del artículo 1º transitorio, fracción I, inciso f) y fracción II, párrafo 3, en virtud de las cuales esa facultad privativa es federal—siempre que se trate de productos obtenidos en dos o más Estados—y se autoriza a la Federación para dictar por vía legislativa las medidas necesarias a fin de salvaguardar los intereses generales de la producción y del consumo nacionales, cuando los Estados establezcan impuestos sobre los productos exclusivos de su territorio.

9.—La renta de la tierra no solamente se manifiesta en el caso de desigual fertilidad de los campos, sino también cuando la demanda social de la tierra crece, lo cual acontece en diversidad de ocasiones, como cuando una tierra se mejora porque cerca de ella se tienda una vía de ferrocarril, o cuando la población afluye a un lugar determinado. Como esa renta acrece la capacidad contributiva de los ciudadanos por el concurso de causas sociales que pueden condicionar la Federación, los Estados y los Municipios, justo es establecer un gravamen sobre dicha renta.

El proyecto reserva el impuesto sobre la propiedad territorial a los Estados; pero como en la formación de la renta de la tierra o incremento no ganado generalmente intervienen también las otras dos entidades políticas de la República, siendo de observarse que en realidad la Federación ha intervenido mediante sus obras materiales con mayor eficacia que los Estados, se explica la concesión exclusiva de la facultad de legislar sobre ese impuesto al Poder Federal, estableciéndose la obligación de que los productos del mismo se repartan con los Estados y Municipios.

10.—La atribución exclusiva al Poder Federal de los impuestos sobre importación y exportación de mercancías, se ha fundado ya. A mayor abundamiento, pueden tenerse presentes otras consideraciones

A P E N D I C E

que explican esa atribución, así como la de los impuestos que graviten sobre el tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional.

La unidad económica de una nación sólo puede lograrse cuando la línea de aduanas únicamente se extiende a lo largo de sus fronteras y borrando en el interior del país todas las barreras que dificulten la libre circulación. Como los impuestos aduanales se recaudan en el perímetro de toda la República, y como a la Federación corresponde la conservación de esa unidad económica, sólo a ella pueden corresponder los impuestos aduanales.

La atribución a los Estados de impuestos sobre el tránsito de mercancías, haría surgir el régimen de las alcabalas, abolido desde 1896, por lo que sólo a la Federación pueden concederse esos impuestos a condición de que los establezca simplemente sobre el tránsito de mercancías extranjeras que pasan por el país sin que en él se consuman.

11.—La facultad privativa de la Federación para reglamentar en todo tiempo y aun para 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, es la reproducción del texto que actualmente contiene el artículo 131 modificado de conformidad con la redacción del proyecto.

12.—No solamente para satisfacer las exigencias de la actual complicación económica que requiere el establecimiento de impuestos con unidad de plan, sino también porque hay razones especiales que fundan la atribución del impuesto sobre sucesiones y donaciones al Poder Federal, debiera concederse dicho impuesto a este propio Poder. En efecto: la imposición sobre la renta grava las adquisiciones de carácter regular y periódico; la imposición sobre sucesiones y donaciones grava adquisiciones de carácter irregular y no periódicas y es complementaria de la primera.

Al Poder Federal corresponde la imposición sobre la renta; en consecuencia, para no romper la unidad de este sistema, la imposición complementaria debe corresponderle también. Por otra parte: a medida que crece la base sobre la cual un hecho social se verifica, puede éste mejor preverse y someterse al cálculo. Cada año la mortalidad en la República es más regular en toda ella que en cada uno de

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

los Estados y si el impuesto sobre sucesiones y donaciones se concediera a los Estados, presentaría un carácter más irregular en su rendimiento anual que si lo recaudara la Federación y lo distribuyera después con los Poderes locales.

Como es de desearse la regularidad en el rendimiento anual de los tributos, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, por este concepto, debiera concederse exclusivamente al Poder Federal. Sin embargo, como el derecho es una situación de equilibrio, y en vista de que actualmente todos los Estados de la República, o cuando menos casi todos, han establecido ese gravamen por su propia legislación, el proyecto dispone que el impuesto sobre sucesiones y donaciones sea repartible y que, en cuanto a sus cuotas y bases generales, sea establecido por una ley general del Congreso de la Unión; pero que las leyes reglamentarias para la liquidación del impuesto sean expedidas por las autoridades locales, conteniendo las disposiciones necesarias para que la Federación intervenga en la valorización de los bienes y, en cada caso de liquidación del impuesto, pudiendo la propia Federación cobrar su parte por separado.

13.—El proyecto establece en la fracción IX del artículo 117 y en la III, del artículo 1 transitorio, que ni la Federación ni los Estados podrán establecer impuestos de capitación, por ser dichos impuestos faltos de equidad y proporción. Los impuestos, en efecto, deben establecerse de manera tal, que varíen proporcionalmente a las distintas capacidades contributivas de los ciudadanos, y como la capacidad contributiva no se identifica con el individuo como ser humano, resulta manifiesto que los impuestos de capitación violan esa regla, y que, en consecuencia, deben proscribirse.

14.—Hemos vivido en un régimen de bancarrota constante de muchos de los Estados que para atender a sus gastos han necesitado de frecuentes préstamos del Tesoro Nacional. Como ese régimen los coloca bajo la tutela del Poder Federal, y como, además, las diversas participaciones que se les conceden en el producto de varios impuestos exclusivamente establecidos por la Federación, serán suficientes en lo sucesivo para que los Estados atiendan a sus necesidades, para lo futuro el proyecto establece también, en la parte final de la fracción III del artículo 1 transitorio y de acuerdo con lo resuelto por la

A P E N D I C E

Convención Fiscal, que la Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a los Estados, portando así vicios prácticamente anticonstitucionales.

15.—A la vez que el proyecto propone en las fracciones I, II y III del artículo 1º transitorio las bases para el sistema fiscal de competencia exclusiva de la Federación, establece, en las fracciones IV, V y X las reglas generales para la organización del sistema fiscal que compete exclusivamente a los Poderes locales.

La fracción IV atribuye en primer término a la competencia privativa de los Poderes locales, el establecimiento, la administración y la percepción de impuestos sobre la propiedad territorial.

Mientras menos extensa es una división geográfica, la tierra presenta menos diversidad en su naturaleza y, en consecuencia, mayor uniformidad en su valor: el costo de los cultivos es menos distinto y, para cada producto, puede determinarse mejor. La capacidad contributiva de los propietarios, en suma, está determinada por condiciones análogas y la imposición sobre la tierra los afecta de modo semejante. Por otra parte, para determinar el valor de la tierra, la extensión de la propiedad privada, su clase, sus producciones, el costo de los cultivos, el valor de los productos—trátese de fincas rústicas o urbanas—para mejor seguir las fluctuaciones de este valor, en una palabra, para formar catastros, son más aptos que la Federación, los Estados o los Municipios, por la posibilidad de conocer mejor las tierras comprendidas dentro de sus límites.

Por esta razón el proyecto establece que la imposición sobre la propiedad raíz, rústica y urbana, debe corresponder a los Poderes locales.

Como ya se hizo constar, el juego de las leyes económicas ha llegado ya a ese sistema en la práctica. En pro del mismo arguye el hecho de que la concurrencia entre los Estados cuidadosos de procurar la baja de los productos de la tierra, evitará la onerosidad en la imposición de que se trata.

Han surgido a menudo dificultades por el hecho de que, a pretexto de establecer gravámenes sobre la propiedad territorial, algunos Poderes locales en realidad han pretendido crear sus propios impuestos sobre los recursos naturales a que se refiere el artículo 27 cons-

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

titucional. De este modo, se duplican indebidamente impuestos sobre la misma fuente de riqueza y se evita la realización de los fines que persigue el régimen fiscal establecido sobre recursos nacionales.

Para evitar estas malas consecuencias sin acudir al extremo a menudo utilizado o recomendado de prohibir a los Estados gravar con el impuesto territorial los sitios en donde se encuentren yacimientos de riquezas naturales, por ejemplo, la fracción V del artículo 1º transitorio, en relación con el inciso a) de la fracción IV del mismo artículo, previene que los Estados sí podrán gravar con el impuesto territorial los terrenos en donde se encuentren o exploten las substancias a que se refiere el artículo 27; pero estableciendo la limitación de que el gravamen que a tales terrenos corresponda será el ordinariamente establecido por los Poderes Locales y no un impuesto especial. Idéntica razón puede invocarse en cuanto se refiere a terrenos ocupados por ferrocarriles y, aunque por razones evidentes no se hace expresa mención de este punto en el proyecto, nuestra tradición fiscal y el espíritu de la reforma propuesta coinciden en sostener, para el caso de los ferrocarriles como para el de otras obras o servicios de interés general, un criterio idéntico al que se dejó expresamente establecido en la fracción V del artículo 1º transitorio.

16.—Para gravar la verdadera capacidad económica de los propietarios de la tierra es preciso hacer la deducción de las cargas que pesen sobre la misma; por tanto, es necesario determinar el valor de la tierra deduciendo las cantidades tomadas en préstamo por los propietarios con garantía hipotecaria, o con otras garantías semejantes, que den mayor seguridad al préstamo, y al mismo tiempo integrar este régimen gravando por separado a los acreedores que hayan hecho el préstamo. Como el impuesto sobre la propiedad territorial se ha atribuido ya a los Estados, aparece claro, por las razones expuestas, la concesión a los propios Estados de los impuestos complementarios del que gravita también sobre la propiedad raíz, como son los impuestos sobre capitales empleados en operaciones de hipoteca o anticresis, o sobre capitales o cosas inmuebles contratados en censo, disposiciones contenidas en el inciso b) de la fracción IV del artículo 1º transitorio del proyecto.

17.—Los Estados tienen vida jurídica propia, y las operaciones ce-

A P E N D I C E

lebradas dentro de su territorio pueden dar una ganancia a las personas que las celebren; por tanto, procede reconocer su facultad para establecer impuestos sobre sus actos jurídicos. Pero si los impuestos que establezcan alcanzan a aquellos actos cuya realización no se limite a su jurisdicción, surgirán complicaciones con otros Estados; y si se duplican con otros impuestos se contraría la finalidad toda del proyecto que es, precisamente, la de evitar las acumulaciones anárquicas en la tributación; en consecuencia, debe limitarse su facultad a los actos jurídicos cuya realización se limite a su jurisdicción y siempre que los gravámenes que establezcan no importen una duplicación de impuestos. Y como la tributación sobre el comercio pertenece exclusivamente al Poder Federal, el círculo de acción de los Estados ha de restringirse todavía más, para no alcanzar a los actos jurídicos comerciales. Estos fundamentos justifican la disposición conforme a la cual los Estados tienen facultad privativa para gravar los actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, y siempre que los gravámenes que establezcan no impliquen una duplicación de impuestos. Así lo establece el proyecto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 1º transitorio.

18.—Los productos vegetales, silvestres o cultivados, que se produzcan en el territorio de un solo Estado, constituyen una riqueza exclusivamente local; por tanto, a los Estados debe corresponder la facultad privativa de gravarlos, sin que sus impuestos puedan recaer sobre el tránsito de los referidos productos por haberse reservado tal tributación al Poder Federal. Así lo propone el proyecto en el inciso d) de la fracción IV del artículo 1º transitorio.

19.—Las concesiones y servicios que los Estados o los Municipios otorgan, benefician a los particulares y pueden ser provocados por éstos requiriendo una actividad especial del Estado o del Municipio, luego es justo el cobro de una retribución cuando menos como pago de la actividad provocada; en consecuencia, los Estados deben ser capacitados para establecer y percibir impuestos privativamente sobre concesiones y servicios que las autoridades locales o municipales concedan u otorguen, en los términos del inciso e) de la fracción IV mencionada.

20.—Las razones expuestas en los párrafos anteriores justifican

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

22.—La fracción X del artículo 1 transitorio, es un complemento de las anteriores y determina, en reglas generales, para las relaciones entre los Estados y los Municipios, un sistema inspirado en principios idénticos al que el resto del proyecto señala para regir las relaciones entre la Federación y los Poderes Locales.

23.—El propósito fundamental del Ejecutivo de mi cargo al estudiar y formular el proyecto adjunto ha sido, como queda ya dicho, el de terminar con una situación que opone las más serias dificultades al sano desenvolvimiento económico de la República.

Es imposible organizar un plan general de desarrollo de la economía nacional, de explotación técnica de nuestros recursos naturales, de afirmación del crédito, de fácil y rápida circulación de los bienes y de una equitativa distribución de la riqueza, mientras subsista, en la ideología y en la práctica, la absurda desvinculación fiscal que hasta hoy ha reinado en México.

Por esta razón, al redactar la exposición de motivos del proyecto —rompiendo aparentemente el orden lógico a que tal exposición habría de sujetarse, pero sirviendo la idea fundamental que inspira el proyecto entero—los primeros capítulos de tal exposición se han empleado en exponer las razones que fundan el artículo 1º transitorio del proyecto. Es que, siendo muy urgente la adopción de un sistema de distribución de competencias, en materia fiscal, entre la Federación y los Estados, no es posible ahora decir de una vez para siempre cuál sea el mejor régimen de que pueda disponerse para llevar a cabo tal distribución de competencias. Lógicamente, con arreglo a las meras conclusiones de la técnica, sí sería fácil decir desde luego qué impuestos deben ser federales y qué impuestos deben corresponder a los Estados. Pero es también postulado fundamental de la técnica no obrar sin un exacto conocimiento de la realidad; no romper en un momento dado con la tradición y con el estado de cosas que la vida misma ha impuesto, sino ajustar las conclusiones que la ciencia recomienda a la realidad existente y aun, si es menester, despreocuparse de un rigor lógico de sistema para atender a la situación real que exige remedio inmediato.

México ha vivido siempre, a partir de la Independencia, en medio de la desorganización creada por la concurrencia fiscal. Apenas si

A P E N D I C E

en el último tercio del siglo pasado, empezándose a sentir con mayor claridad los efectos de la anarquía fiscal, se introdujeron algunas reformas en la organización económica con el fin de remediar los más patentes vicios del sistema existente. Así, las distintas reformas constitucionales suprimiendo las alcabalas. Así también, un esfuerzo cada vez más meditado para organizar, siquiera en cuanto a la Federación correspondía, el sistema de tributación.

No tenemos, pues, la experiencia necesaria para establecer de modo definitivo una división en los campos imponibles. Ignoramos el rendimiento exacto de muchos de los impuestos ya existentes. No se dispone sino de pocos elementos para prever el rendimiento de otros impuestos cuya creación se proyecta. Faltan padrones y catastros. Faltan estadísticas y estudios que fijen la cuantía de la riqueza nacional e indiquen las posibilidades de su desarrollo cuando su organización esté debidamente realizada. Carecemos del conocimiento técnico y de la experiencia requeridos para optar, definitivamente, por cualquiera de los planes que pueden, al efecto, presentarse.

Sería, por ello, extremadamente peligroso aventurarse desde ahora en un camino cuyo fin se desconoce y es, por todos conceptos, preferible señalar solamente una orientación que al mismo tiempo, sin grave riesgo, puede constituir una valiosa experiencia, un ensayo de utilidad inestimable.

En estas circunstancias, el Ejecutivo de mi cargo sólo puede, reconociendo la necesidad de obrar inmediatamente, recomendar de un modo transitorio la adopción de un régimen de distribución de facultades fiscales entre la Federación y los Estados. Y así, las prevenciones relativas a este régimen de distribución, no están incluidas en el proyecto como reforma definitiva de la Constitución, sino como una serie de artículos transitorios cuya vigencia está condicionada a los acuerdos que posteriormente se adopten atendiendo a la experiencia y a un examen más detenido y más ilustrado del problema.

24.—No basta con proponer de modo transitorio el régimen de distribución de competencia. Es necesario proveer a la sustitución de este régimen por el que más tarde pueda adoptarse mejorándolo. Y como quizá nunca se llegue al establecimiento de ese sistema definitivo—el mejor de todos—es preciso que el procedimiento para refor-

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

mar lo que en este punto se haga ahora o lo que pueda hacerse dentro de varios años, sea de tal modo elástico que permita seguir con la mayor aproximación posible los cambios incesantes que la vida opere en la situación económica de la República.

Y es más importante tal elasticidad en un país que, como el nuestro, apenas comienza a organizarse económicamente, está lleno de potencialidades que ignoramos y habrá de tener en el futuro, por razón natural, una serie de cambios tan profundos que superarán cuantos sistemas podamos concebir desde ahora.

Con esta optimista convicción sobre la vida de nuestro país y con el fervoroso deseo de no sacrificar el futuro a una vana pretensión actual, el Ejecutivo de mi cargo, atendiendo también a la *sugestión acordada* en la Convención del año próximo pasado, propone la reforma del artículo 131 Constitucional con el establecimiento de reglas que conviertan en una institución, que incorporen al organismo constitucional, elementos de carácter técnico capaces de seguir vigilante e ilustradamente al movimiento económico y de proveer oportunamente a sus cambios y necesidades.

De acuerdo con el proyecto, el régimen fiscal en toda la República, que es una cuestión esencialmente técnica, quedará sujeto, en cuanto a la iniciativa de las medidas que deban adoptarse, a una Convención que se integrará por representantes de los Poderes locales y de la Federación y que habrá de ocuparse de sugerir las disposiciones o reformas necesarias para mantener al día nuestra organización fiscal.

La Convención, según establece el proyecto, habrá de reunirse cada cuatro años de un modo normal porque, de este modo, se harán coincidir sus trabajos con el cambio de gobierno permitiéndose, así, una renovación oportuna, cuando ella sea necesaria, de acuerdo con las ideas que el nuevo gobierno—expresión de la voluntad popular—quiera implantar en el régimen fiscal.

Como podrían presentarse dificultades que exigen una inmediata resolución y no pueden esperarse a la reunión normal de la Convención, el proyecto establece la posibilidad, tanto en la reforma del artículo 131, como en la fracción IX del artículo 1º transitorio, de reunir Convenciones extraordinarias cuando lo crean conveniente el

A P E N D I C E

Gobierno Federal o la mayoría de los Gobiernos Locales y se establecen las bases para la expedición de las convocatorias respectivas y para el funcionamiento de las Convenciones.

La regla que el proyecto propone para la adopción de los acuerdos que la Convención tome, es una mera transcripción de la regla establecida para las reformas constitucionales, ya que los acuerdos que la Convención adopte están destinados, en la mayoría de los casos, a convertirse en prescripciones semejantes a las constitucionales en cuanto serán obligatorias para los Estados y la Federación.

Es menester prever, también, los medios para que los acuerdos de la Convención se realicen. Que no acontezca con ellos lo que a menudo sucede en México: que no queden en categoría de proyectos o de reglamentaciones estériles sino que, como todo trabajo, lleguen a tener una realización fecunda.

Por esto, los párrafos 5º, 6º y 7º del proyectado artículo 131 determinan la obligación de los Ejecutivos Federal y Locales de presentar como iniciativas ante el Congreso de la Unión o ante las Legislaturas, las decisiones que la Convención haya aprobado salvándose, así, el obstáculo que la inercia o la no comprensión momentánea de parte del Poder Ejecutivo pudieran representar para la aprobación de los proyectos que se formen.

Las mismas reglas previenen que, una vez presentadas las iniciativas correspondientes ante el Congreso de la Unión o las Legislaturas locales, éstas y aquél deberán ocuparse de tales iniciativas y, si no lo hacen, se entenderá que las aprueban computándose su voto en ese sentido.

Ni es una medida extraordinaria la que el proyecto propone, ni es en modo alguno desconocedora de las facultades que al Congreso y a las Legislaturas competen.

Abundan los precedentes que pudieran invocarse y en nuestra misma Constitución—para no citar sino uno de esos precedentes—se establece, v. g., que cuando la Cámara de Diputados no trata de una partida establecida en el Presupuesto de Egresos, debe tenerse por concedido que acepta tácitamente su existencia. Igualmente es tradición en nuestros procedimientos administrativos, establecer un precepto en el Presupuesto de Egresos disponiendo que, cuando no se

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

aprueba el Presupuesto correspondiente a un año, se entenderá aprobado el del año anterior.

Por otra parte, el precepto del proyecto sólo se refiere al caso de omisión por parte del Congreso y de las Legislaturas. El Congreso y las Legislaturas tienen la más amplia libertad para aprobar o para rechazar las iniciativas que en este particular les sean presentadas.

Solamente en un caso, en el de que el Congreso o las Legislaturas omitan la discusión y resolución de tales iniciativas, como no es posible dejar indefinidamente pendientes asuntos, como los fiscales, que requieren urgente decisión, se entenderá que el Congreso o las Legislaturas respectivas, por su misma omisión, manifiestan su voluntad de no rechazar, es decir, de aprobar las iniciativas presentadas.

Como la Convención sugerirá solamente las bases generales y fundamentales de las disposiciones que hayan de dictarse, el proyecto impone al Ejecutivo de la Unión y a los Ejecutivos de los Estados, la obligación de formular y promulgar las leyes y los reglamentos necesarios para que tengan debida ejecución los proyectos aprobados.

Por último, también porque no es posible en materia fiscal carecer de un sistema y de una legislación, el proyecto propone que, en caso de que las iniciativas hechas conteniendo las resoluciones de las Convenciones sean expresamente rechazadas por quienes tienen derecho para hacerlo—el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales—seguirán rigiendo las disposiciones que se encuentren vigentes mientras el mismo Congreso y las Legislaturas aprueban nuevos proyectos o disposiciones, mediante el nuevo procedimiento que al efecto se establece.

El texto general de la reforma propuesta al artículo 131, si bien no es exorbitante y está amparado por precedentes numerosos, sí introduce expresamente en nuestra vida constitucional un elemento de ductilidad cuyo funcionamiento, interesante por todos conceptos, aparte de llenar los fines para que es creado, será una fuente de enseñanzas para todos los que, atentos a nuestro desarrollo político, desean encontrar un medio que proporcione elasticidad a nuestras instituciones y, con ello, les permita mejor servir sus objetivos, por una mayor flexibilidad capaz de adaptaciones a las nuevas condiciones que

A P E N D I C E

se presenten, sin necesidad de resoluciones violentas de trascendencia imprevisible y de incontrolable orientación.

25.—La reforma del artículo 131 así como el conjunto de reglas que se establecen en el 1º transitorio del proyecto, dan nacimiento al nuevo sistema cuya creación se propone y, a la vez, crean un procedimiento para ir perfeccionando ese sistema de acuerdo con las necesidades futuras de la República o con las lecciones de la experiencia.

Hay, sin embargo, un conjunto de reglas y disposiciones en materia fiscal, que sí deben establecerse ya de modo permanente porque están justificadas por necesidades que vienen estudiándose desde hace muchos años y por la experiencia, también, de más de medio siglo. Entre estas reglas las más importantes son las que se refieren a destruir la posibilidad de que por disposiciones fiscales inmediatas, los diversos Estados de la República se hagan guerra económica o destruyan en el interior hasta la apariencia de unidad de la Nación.

Pocos años después de promulgada la Constitución de 57, se impuso la necesidad de hacerle reformas para limitar en ciertos campos las facultades de los Estados en materia fiscal. La Constitución de 1917 reiteró esas limitaciones; pero, por muy explicables circunstancias, los constituyentes de 17 no hicieron del asunto un estudio riguroso, resultando sus prescripciones en realidad ineficaces para combatir los vicios que tendían a remediar.

Tanto por esta razón como porque así lo exige el nuevo plan de organización proyectada, se propone la reforma y adición del artículo 117 de la Constitución, incluyendo en su fracción III la obligación, para el Gobierno Federal, de emitir las estampillas necesarias, a fin de que los Estados y Municipios, con entera autonomía, puedan recaudar la porción que en ciertos impuestos les corresponda.

Igualmente se propone la adición de la fracción V previniendo que los Estados no podrán establecer sobre la producción, circulación o consumo, impuestos o gravámenes de cualquiera naturaleza. Esta adición era indispensable para completar y aclarar el sentido de la fracción V existente en el artículo 117 constitucional ya que, con extraordinaria frecuencia, algunos Poderes locales prohíben la entrada o salida de mercancías del territorio del Estado utilizando formas indirectas como la creación de impuestos de producción o de venta, o

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

el establecimiento de almacenajes forzosos que constituyen, en todo caso, verdaderas alcabalas destructoras de toda posibilidad de libre comercio en el interior de la República.

De la fracción VI, el proyecto suprime el párrafo final que resulta inútil en vista de la nueva prevención con que se adiciona la fracción V. Esta supresión no implica conformidad con que se establezcan por los Estados impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documento que acompañe la mercancía. Por el contrario, la supresión de ese párrafo significa que la prohibición de gravar la circulación o el consumo interior establecida para los Estados, es absoluta y no se refiere solamente a los casos que se señalan en el párrafo suprimido.

La fracción VIII sufre en el proyecto una transformación que es, también, consecuencia del nuevo sistema proyectado. En efecto, no sólo importa suprimir las disposiciones que signifiquen diferencia por razón de procedencia de las mercancías que se gravan; es necesario prohibir toda clase de leyes o disposiciones que puedan perturbar la economía de los Estados o la economía nacional por la creación de tarifas diferenciales, por el inconsiderado gravamen de algunas fuentes, por la prohibición, a título fiscal, de actividades útiles o recomendables. Es a estas consideraciones a las que se debe la mayor amplitud que el proyecto consagra.

La nueva fracción VIII que el proyecto propone es la repetición parcial de la fracción I del artículo 118 constitucional. En el artículo 118 no debe subsistir esta fracción, porque el hecho de establecer derechos de tonelaje u otros de puertos debe quedar *absolutamente* prohibido y no prohibido *sólo relativamente* como lo dice el artículo 118.

Al trasladar al artículo 117 la mencionada fracción I del 118 constitucional el proyecto suprime la última parte de esta fracción por considerarla inútil, *vista la reserva absoluta que en materia de impuestos sobre el comercio exterior se hace para la Federación.*

La nueva fracción IX del artículo 117 constitucional está inspirada en los motivos que ya quedaron expuestos en capítulo anterior.

La X, por último, repite parcialmente el texto de la fracción VIII actual suprimiendo de ese texto el último párrafo que no sólo es inútil,

A P E N D I C E

sino que puede fácilmente ser violado sin que haya medio eficaz de evitarlo.

El nuevo artículo 117 que el proyecto propone termina con una prevención de procedimiento que era indispensable establecer a fin de que las disposiciones de este texto queden debidamente sancionadas. No basta, en efecto, que la ley prohíba. Es menester que esta prohibición surta efectos y que haya un procedimiento para imponer tales efectos.

El artículo 105 de la Constitución prevé el caso de conflictos sobre la constitucionalidad de los actos de los Poderes de un Estado o de los actos de los Poderes Federales, incluye ya tácitamente y debe incluir expresamente el caso de conflictos motivados por la inconstitucionalidad de leyes fiscales puestas en vigor, con grave peligro para la Nación, por los Estados o por la Federación.

En esta virtud el párrafo final que el proyecto propone para el artículo 117 de la Constitución dispone que, cuando a consecuencia de leyes, disposiciones o tarifas dictadas por un Poder se lesionen los intereses de otro u otros Poderes, los afectados podrán ocurrir en los términos del artículo 105 ya citado, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta decida la controversia y declare si las disposiciones impugnadas se ajustan o no al sistema fiscal establecido por la Constitución o mediante el procedimiento que el artículo 131 crea y que convertirá, en cierto modo, en constitucionales, las disposiciones de orden fiscal que se dicten con sujeción al mismo artículo 131.

26.—En el artículo 117 actual de la Constitución no se prevé el caso de contratación de empréstitos interiores por los Estados. Y es indispensable prever este hecho porque una emisión de bonos por deuda interior de los Estados puede afectar muy seriamente a toda la economía nacional. No se debe prohibir de un modo absoluto a los Estados la contratación de empréstitos interiores, porque no hay en el caso las razones que fundamentan tal prohibición cuando se trata de empréstitos en el exterior; pero es indispensable que la labor de creación de deuda pública interior se haga, también, con una uniformidad similar a la que trata de establecerse para la creación del sistema fiscal.

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

Es, pues, indispensable, dejar a los Estados la posibilidad de crear su propia deuda interior; mas, a la vez, debe establecerse un principio de uniformidad en la creación de esta deuda y por ello se sujeta la contratación de empréstitos interiores por parte de los Estados, a la aprobación del Congreso Federal.

27.—Para dar cima a la reforma intentada, de la misma manera que se propone la modificación de algunas fracciones de los artículos 117 y 118 de la Constitución a pesar de que esas fracciones no contienen prevenciones propiamente fiscales y sólo por la estrecha vinculación que sus prevenciones tienen con los que son fiscales esencialmente, es útil estudiar algunas otras modificaciones al texto actual de la Constitución.

El sistema fiscal no es, en suma, sino una parte de toda la organización económica del país. Sus lineamientos deberán estar, consiguientemente, de acuerdo con los que se estimen convenientes para toda la organización económica.

De este modo, el proyecto prevé la modificación de la fracción IV del artículo 74 constitucional en el sentido de que la discusión de contribuciones que la Cámara de Diputados debe hacer previamente a la aprobación del presupuesto anual de gastos, se ajuste a lo dispuesto en el artículo 131 reformado de la Constitución y declarando, además, como fundamento ineludible de una administración ordenada de las rentas públicas, que tanto la aprobación del presupuesto anual por la Cámara de Diputados como la aprobación de las modificaciones que a ese Presupuesto deben hacerse en el curso de un ejercicio, requieran la iniciativa del Ejecutivo.

Inútil enumerar, por ser de sobra conocidos, los vicios que con esta prevención habrán de remediarse. El Presupuesto, que es la manifestación externa del programa de acción de un gobierno y, a la vez, cuando ha sido elaborado prudentemente, la expresión de las posibilidades económicas del país, no puede ni debe quedar sujeto a compromisos políticos ni a los motivos ocasionales y a menudo impuestos por mera conveniencia política, que obligan a veces a la Cámara a sancionar gastos inconvenientes aprobando presupuestos en desacuerdo con las posibilidades reales o introduciendo en los presupuestos ya aprobados modificaciones que destruyen la unidad del programa de

A P E N D I C E

acción del Gobierno e imposibilitan la realización de los propósitos que lo inspiren.

28.—Los Estados resienten con frecuencia la dificultad de cobrar los impuestos respectivos a causantes que no residan dentro de su territorio y que, así, pretenden eludir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Para remediar este mal, en algunos casos muy grave, el proyecto, consagrando también una de las conclusiones de la Convención Fiscal, incluye la modificación del artículo 121 para que, como ya sucede con los registros y procedimientos judiciales, en cada Estado se dé fe a los procedimientos administrativos de todos los otros. A la vez, el proyecto propone la creación de una nueva fracción VI en el artículo 121, a fin de permitir que unos Estados auxilien a los otros en el ejercicio de la facultad económico-coactiva cuando sea indispensable.

Por último, la proyectada reforma del artículo 121 comprende una prevención que aclara el texto de éste haciendo expreso que el Distrito y los Territorios Federales—como ya se había reconocido desde antes—deben quedar incluidos en las prevenciones que el propio artículo 121 establece.

29.—Los artículos 2º, 3º y 4º transitorios del proyecto, son corolario indispensable de toda la reforma. Cuando ésta sea aprobada, deberán derogarse las leyes y disposiciones que se le opongan y, como no es posible substituir inmediatamente las leyes y disposiciones derogadas por las nuevas que deberán decretarse, hay que establecer un término razonable para el estudio y expedición de la legislación nueva, por más que, siguiendo el consejo de la más elemental prudencia, desde ahora estén ya preparándose esas nuevas leyes y disposiciones.

30.—En resumen, las finalidades perseguidas por el Ejecutivo al iniciar las reformas contenidas en el proyecto, son tres.

La primera, establecer un sistema transitorio de distribución de competencia fiscal entre los Poderes Locales y los Federales. Esta distribución de competencias, marcará seguramente una nueva etapa en la vida económica nacional y pondrá fin a una situación de anarquía incompatible con un concepto de acción vigorosa para hacer de la República entera una unidad económica y moral.

La segunda, crear un procedimiento que permita ir adecuando el

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

régimen fiscal a la cambiante situación económica de la Nación. Crear un sistema rígido desde ahora, aparte de constituir una grave falta de previsión y de técnica, sería alzar barreras futuras para el progreso nacional y resultaría, a la postre, una labor estéril, además de perjudicial, ya que el impulso de la vida acabaría por desquiciar un sistema legislativo que no pudiera contenerlo.

La tercera, adoptar una serie de medidas complementarias que mejoren el sistema y permitan su realización.

En virtud de todo lo expuesto y confiado en la ilustración y serenidad de ese H. Congreso y de las H. Legislaturas Locales, el Ejecutivo de mi cargo tiene el honor de someter a su consideración, por el digno conducto de ustedes, CC. Secretarios, la iniciativa de Reformas Constitucionales que se acompaña.

Reitero a ustedes, CC. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.—México, D. F., . . . de noviembre de 1926.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *P. Elias Calles* (Firmado.)—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *A. J. Pani*.—Rúbrica.

PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Art. 1º—Se adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal vigente, en los siguientes términos:

Art. 74—.

IV.—Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero, conforme a lo establecido en los artículos 131 y demás relativos de esta Constitución, las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo. La aprobación del presupuesto anual y la de sus modificaciones durante el curso de un ejercicio fiscal, requerirán iniciativa previa del Ejecutivo.

Art. 2º—Se reforma y adiciona el artículo 117 de la Constitución Federal, como a continuación se expresa:

Art. 117.—Los Estados no pueden, en ningún caso:

A P E N D I C E

I.—Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con Potencias Extranjeras;

II.—Expedir patentes de corzo ni de represalias;

III.—Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. El Gobierno Federal emitirá estampillas reselladas con la contraseña local que corresponda, para que tales estampillas se empleen por los Estados o Municipios en el cobro de la participación que tengan en impuestos federales;

IV.—Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V.—Prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a mercancías nacionales o extranjeras. En consecuencia, no podrán establecer sobre la producción, circulación o consumo de tales mercancías, impuestos, taxas, derechos, cuotas de almacenaje forzoso ni cualesquiera otros gravámenes semejantes que infrinjan este precepto;

VI.—Gravar en cualquiera forma la circulación o el consumo interior de efectos nacionales o extranjeros;

VII.—Expedir ni mantener en vigor leyes, tarifas o disposiciones fiscales que impliquen diferencias tan graves con respecto a las leyes o tarifas de los demás Estados que perturben la economía de los mismos Estados o la economía nacional;

VIII.—Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto;

IX.—Establecer impuestos de capitación;

X.—Emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, ni contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones.

En el caso de las fracciones V, VI, VII, VIII y IX que anteceden, la Federación o el o los Estados que se consideren afectados por leyes, disposiciones o tarifas de otro Estado, podrán ocurrir, en los términos del artículo 105 para obtener de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaración de inconstitucionalidad de tales leyes, tarifas o disposiciones.

Art. 3º—Se reforma la fracción I del artículo 118 de la Constitución Federal como a continuación se expresa:

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

Art. 118.—Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.—Contratar empréstitos interiores o emitir bonos por deudas interiores. El Congreso de la Unión no podrá conceder esta autorización sin oír la opinión del Ejecutivo Federal.

.....

Art. 4º.—Se adiciona el artículo 121 de la Constitución Federal, como a continuación se expresa:

Art. 121.—En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales y administrativos de todos los otros.

VI.—Las Oficinas Fiscales de los Estados se auxiliarán en el ejercicio de la facultad económico-coactiva para el cobro de adeudos fiscales.

Las bases anteriores regirán también las relaciones entre los Estados, el Distrito y los Territorios Federales.

Art. 5º.—Se reforma el artículo 131 de la Constitución Federal en los siguientes términos:

Art. 131.—Cada cuatro años, cuando lo solicite la mayoría de los Estados, o cuando lo crea conveniente el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la Capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Estados, designado por el Ejecutivo local, y por un representante que nombrará el Ejecutivo de la Unión.

La convocatoria será expedida por el Ejecutivo Federal o por los Ejecutivos locales interesados, según el caso, señalando el término de los trabajos de la Convención.

Esta Convención se ocupará de proponer los impuestos, taxas y derechos que habrán de causarse en los Estados y en toda la República; de uniformar los sistemas de tributación fijando sus bases, y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales en cuanto a la legislación, la administración y el aprovechamiento de los impuestos, taxas y derechos que se establezcan.

Los acuerdos de la Convención serán tomados mediante la concurrencia del voto del representante del Ejecutivo Federal y de los votos de la mayoría de los representantes de los Ejecutivos locales.

A P E N D I C E

Las decisiones tomadas por la Convención serán obligatorias para los Poderes Locales y Federales, cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Al efecto, el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos locales enviarán inmediatamente al Congreso y a las Legislaturas respectivas, si no están en receso, y en el primer período de sesiones siguiente a la celebración de la Convención, en caso contrario, o convocando a un período extraordinario de sesiones, iniciativas comprendiendo los acuerdos que en la misma Convención se hayan adoptado.

Cuando el Congreso de la Unión o alguna de las Legislaturas de los Estados no resuelvan sobre las decisiones de la Convención en el período de sesiones en que se sometan a su conocimiento, se considerará que dan su voto aprobatorio a tales decisiones.

El Ejecutivo Federal o los Ejecutivos de los Estados, una vez que hayan sido aprobadas, expresa o tácitamente, en los términos de este artículo, las decisiones de la Convención, deberán formular y promulgar las leyes y los reglamentos necesarios para la ejecución de las decisiones aprobadas.

En caso de que las decisiones acordadas en alguna Convención fueren expresamente rechazadas por el Congreso de la Unión o por la mayoría de las Legislaturas locales, subsistirán, hasta que sean reformadas de acuerdo con este artículo, las prevenciones que en materia de impuestos, tasas o derechos se encuentren vigentes.

ARTICULOS TRANSITORIOS.

Art. 1º.—Mientras, en los términos del artículo 131 reformado de la Constitución, no se establezca lo contrario, regirán las siguientes disposiciones:

I.—Es facultad privativa de la Federación establecer y administrar impuestos, tasas y derechos:

a).—Sobre la Renta;

b).—Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos IV y V del artículo 27. Estos impuestos, tasas y derechos podrán recaudarse en efectivo o en especie como participación en la producción;

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

- c).—Sobre el incremento no ganado del valor de la tierra;
- d).—Sobre el comercio exterior;
- e).—Sobre el comercio interior y sobre la industria;
- f).—Sobre los productos agrícolas, silvestres o cultivados, comunes a dos o más Estados.
- g).—Sobre las concesiones y los servicios públicos federales.

II.—Es facultad privativa de la Federación reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos económicos, de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia.

El Congreso Federal, como Legislatura del Distrito y Territorios Federales, no podrá establecer o decretar en éstos, los impuestos y tarifas que expresan las fracciones V, VI, VII, VIII y IX del artículo 117.

La Federación podrá dictar legislativamente las medidas necesarias para salvaguardar los intereses generales de la producción y del consumo nacionales, cuando los Estados establezcan impuestos sobre sus productos exclusivos. Los Estados ajustarán su legislación a las medidas que en los términos de esta fracción se dicten.

III.—La Federación no podrá establecer impuestos de capitación, distraer sus ingresos en subvenciones a los Estados, ni en atención de servicios que no sean de utilidad pública nacional.

IV.—Es facultad privativa de los Poderes locales establecer, administrar y percibir impuestos, taxas o derechos:

- a).—Sobre la propiedad territorial;
- b).—Sobre capitales empleados en operaciones de hipoteca o anticresis, o sobre capitales o bienes contratados en censo;
- c).—Sobre los actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción y siempre que los gravámenes que sobre dichos actos establezcan, no importen duplicación de impuestos;
- d).—Sobre los productos agrícolas, silvestres o cultivados, que se obtengan o se críen exclusivamente en el territorio de un solo Estado; pero sin que dichos gravámenes puedan recaer sobre el tránsito o el consumo de los referidos productos;
- e).—Sobre los servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

A P E N D I C E

V.—Los Estados podrán gravar, con el impuesto de la propiedad territorial, los terrenos en donde se encuentren o exploten las substancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27; pero sólo se tomará en cuenta, para la determinación del impuesto, el valor de tales tierras atendiendo a su aprovechamiento superficial.

VI.—En el producto que en cada localidad rindan los impuestos, tasas o derechos que se establezcan de acuerdo con lo prevenido en los incisos b), c), e) y f) de la fracción I y el impuesto sobre sucesiones y donaciones, participarán la Federación, los Estados y los Municipios en la proporción que el Congreso de la Unión determine dentro de los límites que señale la iniciativa correspondiente del Ejecutivo Federal.

Al establecerse la cédula del Impuesto sobre la Renta relativa al producto de la propiedad edificada, el rendimiento obtenido por este concepto se aplicará por mitad a los Estados y Municipios los cuales deberán suprimir todo gravamen al capital invertido en construcciones y mejoras territoriales.

VII.—El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en cuanto a sus cuotas y bases generales, será establecido por Ley del Gobierno Federal.

Las leyes reglamentarias para la liquidación de este impuesto, serán expedidas por las Legislaturas locales y contendrán las disposiciones necesarias para que la Federación intervenga en la valorización de los bienes y, en cada caso, de liquidación del impuesto.

VIII.—En el caso de que en los productos de un impuesto tengan participación la Federación y los Poderes locales, el cobro de la parte que corresponda a los Poderes locales se hará por las autoridades locales, con exclusión de las federales; pero la determinación del impuesto correspondiente a cada causante, se hará con la colaboración de representantes de las autoridades locales y federales. En caso de inconformidad, los causantes podrán recurrir en revisión ante Juntas que se establecerán al efecto, integradas por representantes de las autoridades federales y de las locales. El Gobierno Federal expedirá la ley reglamentaria de este párrafo.

IX.—Cuando los Estados pretendan establecer un impuesto no comprendido en los casos anteriores y que tampoco sea de los reser-

LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION

vados exclusivamente al Poder Federal, el establecimiento de dicho impuesto requerirá previamente el acuerdo de una Convención especial que funcionará en los términos del artículo 131 reformado y que se reunirá a petición de los Estados interesados.

X.—Las Legislaturas de los Estados, al expedir las leyes fiscales de su competencia, cuidarán de no gravar concurrentemente las mismas materias de imposición con impuestos diversos. Para ese efecto, al expedir sus disposiciones fiscales, se sujetarán a las siguientes reglas:

a).—Corresponderá a los Municipios percibir íntegramente los impuestos que gravan los servicios públicos municipales.

b).—Los Municipios participarán del impuesto territorial, en una proporción no menor del 25% de su monto.

c).—Cuando se pretenda gravar alguna otra fuente de riqueza, para reportar rendimiento al Estado y a los Municipios, deberá establecerse un solo impuesto señalándose en la ley la proporción en que uno y otros participarán del producto obtenido.

Art. 2º—El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, la ley orgánica del artículo 131 reformado, el cual se pondrá en vigor como lo previene el artículo siguiente, aun cuando no se haya expedido la ley orgánica relativa.

Art. 3º—Las presentes reformas y adiciones a la Constitución General de la República, entrarán en vigor en el término de un año contado a partir de la fecha en que el Congreso de la Unión haga la declaratoria de haber sido aprobadas en los términos del artículo 135.

Art. 4º—Quedan derogadas todas las leyes y disposiciones federales y locales, que se opongan a lo preceptuado en las presentes reformas y adiciones. En consecuencia, la Federación y los Estados arreglarán su Legislación en los términos de las mismas.

México, D. F., . . de noviembre de 1926.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *P. Elías Calles* (Firmado.)—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *A. J. Pani*.—Rúbrica.