

ANEXO III

TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL (EXTRACTOS)

CONVOCATORIA⁴⁰

México, D.F., a 4 de octubre de 1947.

En dos ocasiones anteriores, la primera en 1925 y la segunda en 1933, el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda ha promovido la reunión de las autoridades fiscales de la Federación y de los estados con el objeto de considerar los problemas impositivos del país y planear su adecuada solución.

Al convocar a la reunión de 1925 la Secretaría de Hacienda hizo observar que el estudio del régimen fiscal entonces existente tanto en lo que se refería a los planes de arbitrios locales como a las leyes federales revelaba numerosos y gravísimos defectos y que como consecuencia de ellos resultaba mermada la productividad de los impuestos; gravado sin equidad el causante y entorpecida en forma casi insuperable la producción y circulación de la riqueza.

Afirmaba la convocatoria:

“Sin considerar las diferencias de cuotas, de reglamentación, de plazos y épocas de pago y sin considerar tampoco los impuestos 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 delimitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas

⁴⁰ SHCP, *Tercera Convención Nacional Fiscal, Memoria*, México, SHCP, 1947, t. I.

guerras económicas y creando, a título de impuesto de compraventa, verbigracia, verdaderos derechos locales de importación a fin de sostener los impuestos interiores de producción que indebidamente establecen, el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas”.

Consideraba la convocatoria que este régimen fiscal era uno de los mayores obstáculos que se oponían a la creación de la unidad económica nacional y a la existencia de un sistema eficaz para el aprovechamiento debido de nuestras riquezas naturales y concluía consignando: “La necesidad imprescindible de proceder desde luego: a) a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos; b) a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República y c) a crear un órgano permanente que se ocupe de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que deban adoptarse en materia fiscal en la República, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se establezca”.

La extensión misma de los problemas que la reunión debió abordar; la falta de antecedentes que permitieran sentar bases firmes de colaboración entre las autoridades fiscales de la Federación y de los estados y en cierto sentido la ausencia de estudios e investigaciones previos que orientaran las decisiones de la asamblea, dieron lugar a que las resoluciones de ésta sólo tuvieran el carácter de recomendaciones generales, que, sin embargo, fueron de gran valor por cuanto implicaron el reconocimiento unánime por parte de los gobiernos de los estados de la existencia de los defectos que el Ejecutivo federal señaló en la convocatoria; la urgencia de corregirlos y la posibilidad de lograr esa finalidad mediante la colaboración continuada de las autoridades hacendarias locales y federales.

Como manifestación concreta del propósito del gobierno federal de llevar a la práctica las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión en diciembre de 1926 una iniciativa de reformas a los artículos 118 y 131 de adiciones al artículo 74 constitucionales que no llegó a ser estudiada por la Cámara de Diputados.

Nueve años más tarde en febrero de 1933 se efectuó una segunda reunión de autoridades hacendarias.

La convocatoria a esta Segunda Convención, en atención al tiempo transcurrido desde la celebración de la primera y al abandono parcial en que se había dejado el estudio de los problemas fiscales del país, señaló como objetivos de la asamblea: revisar las conclusiones de la Primera Convención, considerar nuevamente el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios; determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal y estudiar los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para encargarse de ello.

En esta segunda reunión las discusiones tuvieron una mayor entidad que las deliberaciones de la Primera Convención. No en balde se había despertado —con la celebración de la Primera—, el interés por el estudio de la situación tributaria del país: se había reconocido por las propias autoridades fiscales los graves defectos del régimen imperante y se había anunciado su corrección como una necesidad inaplazable; por eso las conclusiones de la asamblea de 1933 tuvieron ya el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles de los que en esos momentos tenían frente a sí los erarios locales y el erario federal: 1o. La escasa productividad de los impuestos existentes —no obstante su multiplicidad— para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la nación y de las localidades, y 2o. La imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso que, como se había reconocido en 1925, constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.

Son, así, dignas de recordarse las conclusiones relativas a la tributación territorial y a la imposición al comercio y a la industria, por cuanto revelan la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos arbitrios fiscales, especialmente las que se refieren a la segunda de esas materias, y por la importancia especial que reconocen a la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio de alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

Desgraciadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y por esa causa no pudieron dictarse desde luego medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de sus conclusiones.

Vino después un periodo dentro del cual otros problemas de carácter político, social y económico asumieron gran importancia y demandaron para su resolución prácticamente toda la atención y todo el esfuerzo del Ejecutivo y finalmente el desencadenamiento de la segunda guerra mundial que en medio de graves problemas y de preocupaciones de otros órdenes, dio lugar a un auge transitorio en las actividades económicas conectadas con el esfuerzo bélico y relegó a segundo plano los problemas hacendarios, no porque éstos se hubiesen solucionado automáticamente sino porque precisamente como consecuencia de ese fenómeno económico, tanto la Federación como los estados y los municipios vieron crecer progresiva y continuadamente los rendimientos de sus impuestos sin necesidad de que ellos se tomaran mayores esfuerzos para lograrlo. Y como por otro lado y dentro de esa situación en que numerosas actividades económicas privadas se desarrollaron en forma vertiginosa, tal desarrollo justificaba la creación de nuevos gravámenes que retiraran en beneficio de la colectividad siquiera una parte mínima de los beneficios económicos que obtenían los particulares, el ciclo de que se trata, lejos de experimentar la influencia benéfica de la implantación de las recomendaciones de las convenciones fiscales, se caracterizó por el olvido casi absoluto de la necesidad —que antes se había sentido ya como apremiante— de fundar la consolidación y desarrollo de la economía general de la nación en una estructuración técnica de las economías públicas de la Federación, de los estados y de los municipios.

Concluida la guerra y desaparecida la euforia que provocó el desarrollo anormal que muchas actividades industriales y comerciales experimentaron durante ella; restablecida en algunos aspectos la normalidad y aun afectada ésta por las inevitables repercusiones del desequilibrio mundial entre la producción y el consumo de toda clase de productos que ha seguido a la guerra; colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el gobierno nacional, frente al antiguo problema fiscal: el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones gene-

rales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los estados y los municipios, es ya insostenible; hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto; han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante pero que no aumentan los ingresos del erario ni facilitan su control; se han generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación, ni los estados, ni los municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama.

Por las consideraciones anteriores, que hacen más urgente que nunca la adopción de medios que vengan a fincar la estructura económica del Estado sobre los cimientos firmes de la economía general de la nación y que hagan que dentro de esa gran estructura se complementen y armonicen las necesidades y obligaciones de la Federación, de los estados y de los municipios, se considera de inaplazable urgencia una nueva reunión de las autoridades hacendarias del país que se ocupe de buscar soluciones concretas e inmediatas siquiera sea para las más graves manifestaciones del problema fiscal.

Partiendo de una necesaria revisión de las conclusiones de las dos asambleas anteriores, es de desearse que la Tercera Convención Nacional Fiscal tenga una finalidad mínima:

a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.

b) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país —Federación, estados y municipios— deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho

de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.

c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Fundado en las consideraciones anteriores el Ejecutivo Federal invita a los CC. Gobernadores de los estados para que concurran a la Tercera Convención Nacional Fiscal, que deberá celebrarse en la ciudad de México del 10 al 20 de noviembre del presente año, con arreglo a las siguientes bases:

1a. Temario

I. Análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal en los siguientes aspectos:

- a) Impuestos concurrentes entre la Federación y los estados.
- b) Impuestos concurrentes entre los estados y sus municipios.
- c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los estados y de los municipios.

d) Impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales o antieconómicos.

II. Estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases de determinación, dentro de él, de los elementos constitutivos y de los sistemas hacendarios de la Federación, de los estados y de los municipios.

III. Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda introducir en la Constitución Política de la República, para asegurar la correcta organización de las haciendas de la Federación, de los estados y de los municipios.

IV. Ponencias de las entidades federativas cuyos puntos de vista no están incluidos en los temas anteriores.

V. Designación del organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones aprobadas y designación y aprobación de su reglamento.

2a. Nombramiento de delegaciones

I. Los gobiernos de los estados que acepten esta invitación deberán concurrir a la asamblea por medio de delegaciones integradas:

- a) Por un representante del gobierno del estado.
 - b) Por un representante común de los municipios del mismo estado electo por mayoría de votos de éstos, o designado, en su defecto, por el gobierno del estado.
 - c) Por un asesor o experto en materia fiscal.
- II. El Distrito y los tres territorios federales tendrán derecho de concurrir en el mismo número de delegados de los gobiernos de los estados.

3a. Registro de credenciales

El lunes 10 de noviembre, bajo la presidencia del C. Secretario de Hacienda o de la persona que éste designe, se celebrará una junta previa que tendrá por objeto:

- a) Elegir la mesa directiva.
- b) Formar el programa de labores mediante la selección de las cuestiones propuestas.
- c) Designar las Comisiones y subcomisiones que sean necesarias.

5a. Trabajos regulares⁴¹

Los trabajos regulares de la asamblea, se regirán por las disposiciones del reglamento anexo que comprende:

- a) Integración de la asamblea.
- b) Designación y facultades de la mesa directiva.
- c) Quórum.
- d) Comisiones dictaminadoras.
- e) Sesiones.
- f) Discusiones.
- g) Votaciones.

El Ejecutivo federal convencido del patriotismo de los gobiernos de los estados y de los HH Ayuntamientos de la República, abraza la confianza de que todos ellos atenderán esta invitación para sumar sus esfuerzos en una tarea que debe reconocerse que es de beneficio nacional y, por su parte, adquiere el compromiso de iniciar a la brevedad posible ante el H. Congreso de la Unión, las disposiciones de carácter legislativo que recomiende la asamblea o que sean precisas para llevar a la práctica sus conclusiones.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración muy atenta y distinguida.- El Presidente de la República.- Miguel Alemán.

41 En la fuente consultada, *op. cit.*, nota 40, no aparece la base cuarta.

COMISIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Dictamen de la Comisión

Conforme al censo de 1940 de la Dirección General de Estadística, los Estados Unidos Mexicanos están divididos en 2,325 municipios, en los cuales no existen uniformidad para el establecimiento de gravámenes municipales.

En general, no sólo hay concurrencia de todos los estados y municipios, sino que el ingenio de los legisladores y de los hacendistas municipales ha encontrado la posibilidad de establecer gravámenes a veces anticonstitucionales, y antieconómicos en otras ocasiones, señalando además procedimientos viciosos para el cobro. La única tendencia inalterable y bien definida, consiste en que para cada municipio, los congresos de los estados gravan, sin duda por iniciativa de los ayuntamientos aquellos artículos de producción local sobre los cuales pueden conseguirse arbitrios, sin conceder importancia a la situación económica de la República, ni a los demás impuestos que ya afectan a las industrias que se encuentran dentro de su jurisdicción.

Ante esta anarquía (salvo muy contadas excepciones) llega uno al convencimiento de que los legisladores de los estados, que son las autoridades encargadas de aprobar los ingresos municipales, no se han preocupado de la uniformidad ni de impedir la creación de arbitrios anticonstitucionales y antieconómicos en algunos casos.

Todavía más: con el objeto de arbitrarse fondos para el sostenimiento de los organismos municipales y bajo el pretexto de cobrar el impuesto sobre el comercio ambulante, especialmente en los municipios rústicos, se ha venido desarrollando una verdadera caza de vehículos o de bestias de carga y hasta de pobres indígenas que transportan sus mercancías.

El artículo 117 constitucional, que por ser tan ampliamente conocido se considera inútil transcribirlo, al hablar de que los estados no pueden gravar el tránsito de personas o cosas, ni directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera, ni establecer impuestos o derechos cuya exacción se efectúa por aduanas locales o requiera inspección o registros de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, parece ser que se ha olvidado completamente, o que en ocasiones se pretende interpretar en el sentido de que los estados no pueden hacerlo pero sí los municipios.

El número de municipios existentes en cada estado de la República no obedece a reglas uniformes, es decir, que no es el número de habitantes, ni la extensión de la tierra, ni la riqueza de determinados núcleos de población lo que ha hecho exigir los municipios; y así vemos, por ejemplo, que entidades muy extensas como Chihuahua y Sonora, cuentan la primera con 64 municipios y la segunda con 68, mientras Oaxaca tiene 972, Puebla 215, Guanajuato 44, Guerrero 71, Hidalgo 80 y Querétaro 11.

Aunque no se trata de un asunto de la competencia de la Comisión, conviene advertir incidentalmente que sería de desearse que la creación de nuevos municipios en la República obedeciera a reglas uniformes, que como ya se dijo, tuvieran en cuenta censos de habitantes, extensión territorial y fuentes de riqueza, porque crear municipios arbitrariamente sólo conduce a recrudecer los problemas de tributos públicos y de sostenimiento de los nuevos organismos.

Esta Comisión, en la órbita del desempeño de su encargo, se propone planear las fuentes de ingreso que sean suficientes para el sostenimiento de los municipios, pero de municipios cuya existencia se justifique dentro de la idea de libertad municipal establecido por los constituyentes de 1917, porque resulta imposible que todo pueblo pueda contar con los medios para sostener un organismo municipal si esto se hace como hasta la fecha, sin tomar en cuenta todos los factores determinantes. Crear municipios que no tengan la población y medios de riqueza adecuados para el sostenimiento de los servicios municipales que deban prestar, no es más que sobrecargar a los causantes sin provecho alguno, establecer organismos que por insuficiencia de recursos están condenados a una vida miserable, sin poder cumplir ninguna de sus funciones y constituir una carga para los habitantes de la región respectiva.

Los 2,325 planes de arbitrios municipales que agobian a la República, no serían problema si estuvieran sujetos a límites, a un control económico y político adecuado; si la Federación, como debe ser, fuese armonía de intereses locales en los que la vida autónoma de las entidades municipales quedara supeditada a los intereses de toda la nación; y no está por demás recordar las palabras del dictamen suscrito por los señores Dublán, Olaguíbel, Arísti y Goycochea presentado a la Conferencia de Representantes, el 15 de octubre de 1883, en el que se decía: “Tampoco puede permitirse por más tiempo que la división política convierta la inmensa extensión de nuestro territorio en una especie

de ajedrez en cada unidad política sea una casilla que por sus sistemas de hacienda y sus variadas y numerosas medidas fiscales, esté cerrada a las comarcas vecinas e impida la libre corriente mercantil; que sea bastante el paso de un río, de una montaña o de cualquiera línea imaginaria para que, aun dentro de los límites de una misma entidad política, el tráfico interior se encuentre con un nuevo suelo, con otros derechos y otras leyes y otras pesquisas y otras formalidades que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil”.

No es discutible que la vida económica de los municipios es indispensable y que deben tener fuentes de arbitrios que les permitan cubrir sus necesidades; pero es indudable que sobre esta necesidad existe la más grande de la unidad económica nacional y su desarrollo. Los artículos que el país produce, las industrias que en él trabajan son para todo el país, y las transacciones comerciales son de carácter nacional y no solamente local.

Los municipios tienen como funciones específicas la seguridad pública municipal, la conservación del orden, la salubridad, dotación de aguas, drenaje, aseo, el fomento de los intereses materiales y morales de los habitantes de su circunscripción, su recreación, el impulso y mejoramiento de las construcciones, viviendas, locales públicos y de la industria, el comercio y la agricultura; las vías de comunicación vecinales, la urbanización y, dentro de las poblaciones, la inspección de las diversiones que se ofrecen al público y el control de las rifas y loterías para evitar que se defrauden los intereses del mismo.

A cada una de estas obligaciones corresponde la contraprestación pecuniaria que comprende la esencia de los “derechos” por servicios públicos municipales, y que en ningún caso deben cobrar las autoridades fiscales de los estados. Igualmente han de tener los ingresos derivados del desarrollo de aquellas actividades puramente locales que son fuente de ingreso para los particulares. Así vemos que, ramos como el comercio ambulante que requiere la utilización de plazas, paseos, calles y lugares públicos, es conveniente asignarlos privativamente a los municipios, tanto por la utilización de estos bienes públicos como la taxativa de que este gravamen en ningún caso pueda ejercitarse controlando la entrada de las mercancías a las poblaciones, ni originando la inspección y registro de bultos o el establecimiento de garitas. Es necesario sancionar penalmente a las autoridades, empleados o agentes que para el cobro de impuestos, usen tales medidas, puesto que se trata

de verdaderos atentados contra la libre circulación mercantil. También debe prohibirse el cobro de impuestos a los agentes o representantes de casas comerciales que en ejercicio de su cometido viajen por la República.

Las diversiones y espectáculos públicos requieren la vigilancia, no solamente del público que concurre a ellos, sino de los lugares en que se efectúan y de la moralidad de aquéllos; en consecuencia, debe causar también un arbitrio exclusivamente municipal. Otro tanto puede decirse de las rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos y del trabajo en horas extras y en días festivos en establecimientos comerciales e industriales.

Impuestos como el de plusvalía, llamado también de urbanización, viene a representar un gravamen sobre el incremento no ganado en el valor de los predios urbanos, por la ejecución de obras públicas que efectúan los municipios.

En cuanto a los ingresos derivados de servicios públicos municipales o sean los que proporcionan deben atribuirse a los municipios en forma privativa en todo lo que atañe a sacrificio de ganado, inspección sanitaria, dotación de agua potable a las poblaciones, drenaje, alumbrado, aseo público y pavimentación, sin que sea permitido a los estados imponer gravámenes sobre estos renglones de ingresos.

Sin embargo, para subsistir y progresar, los municipios requieren no solamente obtener ingresos derivados de los servicios públicos que prestan, sino que es indispensable dotarlos de los recursos necesarios a que se refiere el artículo 115 constitucional, sobre todo si se toma en cuenta que no todos los ayuntamientos de la República están en capacidad de prestar servicios públicos y sostenerlos con los rendimientos de éstos.

Finalmente, por su número y por falta de unidad, no es prudente dejar a los municipios en absoluta libertad de establecer sus arbitrios, porque siendo tan variada a materia impositiva da lugar a la creación de gravámenes inconvenientes desde el punto de vista local y nacional; pero sí, en cambio, deben participar en el rendimiento de los impuestos establecidos sobre fuente de riqueza dentro de sus respectivas jurisdicciones, ya se trate de contribuciones federales o estatales sobre la propiedad raíz rústica y urbana, sobre el comercio y la industria, y en los impuestos especiales.

CONCLUSIONES

I. En cada municipio se expedirá un Plan de Arbitrios Municipales, al cual se sujetará toda percepción de ingresos de carácter municipal. Estas normas impositivas serán uniformes en toda la República y estará de acuerdo con las fórmulas aprobadas en la Convención Nacional Fiscal, aplicadas a la economía propia de la región de que se trate.

II. Los arbitrios municipales recaerán privativamente sobre fuentes de riqueza de desarrollo local, como son:

a) Diversiones y espectáculos públicos de cualquier género; comercio ambulante, con las limitaciones que establece el artículo 117 constitucional, mercados, etc.

b) Prestación de servicios de aguas potables, drenaje, rastro, etc.

c) Autorizaciones, permisos y licencias de carácter municipal.

d) Utilización, disfrute o uso de bienes municipales.

III. Además, los municipios participarán en la proporción que fijen las leyes, en los impuestos que establezcan la Federación o los estados sobre el comercio, la industria y la propiedad territorial; con la modalidad, en este último caso, de que la proporción de las participaciones municipales en el impuesto predial urbano será mayor que el predial rústico.

IV. Las conclusiones que anteceden, reposan en el supuesto de que se hagan las reformas correspondientes a los artículos 31, fracción IV y 115 fracción I de la Constitución Política de la República.

V. Para el buen éxito del sistema que en materia fiscal se propone, es indispensable que la legislación de cada estado expida su Ley Orgánica Municipal, en la que sean establecidas las normas que habrán de regular la constitución y funcionamiento de los ayuntamientos, con la tendencia de lograr que la corporación municipal atienda en debida forma la prestación de los servicios públicos de su competencia.

Muy atentamente.

México, D.F., noviembre de 1947.

Delegación por el estado de Oaxaca, Lic. Lorenzo Mayoral Pardo, Titular. Delegación por el estado de Sinaloa, Lic. y Sen. Fausto G. Marín. Delegado del gobierno federal, Lic. Crisóforo Cárdenas.

COMISIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS
PÚBLICOS MUNICIPALES

Recomendaciones aprobadas

I. Para asegurar la libertad del municipio —consagrada por la Constitución como base de la organización política de la República— es conveniente dotar a los ayuntamientos de una hacienda pública propia que les permita prestar adecuadamente los servicios públicos que les corresponden.

II. La hacienda pública municipal debe formarse esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; e integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales.

III. Dentro del concepto enunciado en la conclusión que antecede, debe considerarse:

a) Como actividades de carácter local: las diversiones y los especáculos públicos de cualquier género; los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señale la legislatura local respectiva, los mercados y el comercio ambulante al menudeo.

b) Como derechos por servicios públicos municipales: los de aguas potables, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, registro, panteones y los de cooperación por obras municipales de urbanización; así como los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal.

c) Que en el establecimiento, administración y cobro de los impuestos de mercados y al comercio ambulante, los municipios deberán abstenerse de prácticas contrarias al artículo 117 constitucional, y no podrán considerar como comerciantes ambulantes a los llamados “agentes viajeros”, a menos que operen directamente con el público en ventas al menudeo.

IV. Las participaciones a los municipios en impuestos federales, cuando se trata de las mismas fuentes de riqueza, serán uniformes por lo que hace a su porcentaje en toda la República y proporcionales en cada caso al monto de los ingresos distribuibles. Iguales características tendrán las participaciones en impuestos locales para los municipios de cada entidad federativa.

La asamblea recomienda que la participación de los municipios en el impuesto predial urbano sea mayor que en el predial rústico.

V. Para el buen éxito del sistema que en materia fiscal se propone, es indispensable que la legislatura de cada estado expida sus leyes de hacienda y orgánica municipal, en las que sean establecidas las normas que habrán de regular la constitución, integración y funcionamiento de los municipios; y fijadas las bases que tomen en cuenta los aspectos territoriales, demográfico y económico para permitir que los municipios cumplan plenamente con sus funciones social y política.

PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS

Dictamen de la Comisión

La Comisión a cuyo estudio y dictamen se sometió la ponencia relativa al Plan Nacional de Arbitrios consideró que muy a pesar de las recomendaciones de las dos convenciones anteriores, no se había llegado a estructurar un Plan Nacional de Arbitrios en el cual se expresara una política integral de carácter fiscal y económico.

Cierto que en dichas convenciones se siguieron determinados planes para la estructuración de un sistema impositivo, pero no se trazaron grandes directivas o trayectorias que sirvieran como guías o normas de las autoridades en su política hacendaria. Por tal motivo esta Comisión consideró de urgencia primaria señalar grandes derroteros que encaucen el futuro de la política fiscal del país.

Con tales miras en esta breve exposición se ha intentado trazar a grandes rasgos un panorama que abarque los siguientes aspectos fundamentales.

I. Tomar como base del sistema impositivo fuentes o aspectos de ingresos o gastos especialmente de los individuos.

II. Hacer una redistribución de la carga fiscal, reduciéndola sobre los aspectos productivos en general, en la medida de lo posible.

III. Coordinar la acción impositiva de la Federación, estados, municipios, Distrito y territorios federales.

IV. Establecer acuerdos flexibles entre Federación, estados y municipios que tiendan a estimar los recursos económicos del país, a efecto de atribuir los ingresos fiscales a las respectivas entidades federativas de acuerdo con su desarrollo económico y con las técnicas más aconsejables.

V. Determinar y delimitar los ingresos fiscales de la Federación, estados, municipios, Distrito y territorios federales, dividiéndolos en

tres grandes aspectos: ingresos privativos, de participación y de legislación concurrente.

El desarrollo y la cristalización de estas ideas, podrá encontrarlas esa Honorable Convención dentro de los puntos resolutivos que a continuación se someten a su discusión y aprobación, en la inteligencia de que se pueden perseguir otros propósitos de política fiscal y económica nacionales que la práctica y la experiencia aconsejan.

PROYECTO DE CONCLUSIONES SOBRE EL PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS

I. La Tercera Convención Nacional Fiscal, considera que la consolidación de la unidad económica nacional —indispensable para que la nación pueda realizar sus fines esenciales— sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios.

II. La Tercera Convención Nacional Fiscal, reconoce que uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación de la unidad económica de la nación, es la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, porque no ha permitido lograr ni un reparto equitativo de la carga tributaria, entre los contribuyentes, ni la suficiencia de los recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclama, ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades político-económicas que coexisten en el país. Para obtenerla se recomienda la adopción de un sistema nacional de impuestos, que, dentro de nuestras leyes constitucionales y de las limitaciones de nuestro desarrollo económico, grave al contribuyente con justicia y equidad; permita atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres entidades (Federación, estados y municipios) y haga posible proyectar y llevar a cabo un Plan General de Fomento de la Producción y elevación del nivel de vida de nuestra población.

III. Para alcanzar los objetivos enunciados en las conclusiones anteriores, la Tercera Convención Nacional Fiscal, recomienda la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios, que tenga en cuenta:

a) El hecho de que la Federación, los estados y los municipios, son entidades políticas, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra organización constitucional y que tienen funciones específicas, pero que

las tres tienen como fuente común de arbitrios el patrimonio propio de los contribuyentes en la parte que es afectable por las leyes fiscales del país; y la consideración que de ese hecho deriva, de que sólo mediante una distribución técnica de facultades que coordinen la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto entre ellas, de los impuestos en unos casos y de sus productos en otros, pueden obtener las tres recursos adecuados a los servicios públicos que cada una tiene encomendados.

b) Las necesidades de que las haciendas públicas de las tres entidades —Federación, estados y municipios— se constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que les sean propias (ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades (ingresos de participación).

c) La conveniencia de que la imposición sobre fuentes privativas de los estados y de los municipios, se someta a bases de uniformidad y coordinación en beneficio conjunto de tales entidades y de la economía nacional sin que ello implique en ningún caso la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.

d) El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación de la Federación, de los estados y de los municipios, o de dos de estas categorías de entidades públicas y de que es conveniente que en esos casos, se establezca un solo impuesto que sea administrado y recaudado por una sola de estas entidades y cuyo rendimiento sea distribuible, conforme a bases generales, entre las entidades públicas correspondientes.

e) La evidencia de que en la actualidad los recursos de los estados y de los municipios —particularmente los de estos últimos— son proporcionalmente más insuficientes que los de la Federación, para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponde; y consecuentemente.

f) La necesidad y conveniencia de que los estados y municipios incrementen sus ingresos totales; de que no sufran quebrantos económicos cuando substituyan impuestos establecidos por ellos, por participaciones en impuestos federales; de que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación; y de que adicionalmente los estados y municipios, participen como mínimo en

un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores distribuíble a través de aumento a las cuotas de participaciones de los impuestos compartidos, a contar del ejercicio fiscal de 1949.

g) La necesidad de que la Federación aumente en forma gradual a partir del ejercicio fiscal de 1949 y hasta alcanzar la proporción de dos a uno, sus aportaciones para obras de caminos, escuelas, salubridad e irrigación en cooperación con los estados, para acelerar el adelanto económico de éstos.

IV. Por su carácter y naturaleza, el Plan Nacional de Arbitrios, debe ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios y con la mira de dotar a éstos de una hacienda pública que sirva de respaldo económico a su autonomía política.

V. Por la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la nación y a los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los estados y de los municipios derivados del costo de prestación de los servicios públicos a cada uno encomendados el Plan Nacional de Arbitrios será revisable cada 3 años o cada vez que sea necesario con intervención de las mismas entidades que deben colaborar en su establecimiento.

VI. Como bases para establecer un primer Plan Nacional de Arbitrios, se recomienda:

A. Reconocer como ingresos privativos de la Federación, los derivados de los impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes y los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales.

El carácter privativo del Impuesto sobre la Renta no deberá oponerse a la concesión a los estados de una participación en el rendimiento del impuesto cédular sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

Se recomienda a la Federación que estudie la posibilidad de conceder a los estados una participación en el Impuesto sobre la Renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación entre los estados.

B. Reconocer como ingresos privativos de las entidades locales (estados y municipios) en los que la Federación no deberá tener par-

ticipación, ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales sobre los impuestos locales, los derivados de la tributación sobre la propiedad raíz rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre la ganadería; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas y los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios.

Para cumplir con esta recomendación la Federación deberá derogar a la brevedad posible la Contribución Federal, el Impuesto sobre Compra-Venta en cuanto grava operaciones de bienes inmuebles y su Impuesto Especial sobre expendios de bebidas alcohólicas.

C. Atribuir privativamente a los municipios —en concordancia con la conclusión anterior— los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados, degüello, comercio ambulante al menudeo; los derechos por servicios públicos municipales y los que se causen por las licencias, autorizaciones, registro y permisos que expida o autorice la autoridad municipal.

D. Establecer como ingresos de legislación concurrente pero uniforme, de la Federación, de los estados y los municipios:

a) Los impuestos generales al comercio y a la industria de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por la asamblea.

b) Los impuestos especiales sobre la industria y comercio, existentes en los estados, Distrito Federal y Territorios sobre: hilados y tejidos, elaboración y compra-venta de azúcar; elaboración y compra-venta de alcohol y bebidas alcohólicas; cerveza; elaboración y compra-venta de aguas envasadas, que se coordinarán con los impuestos similares que tenga la Federación en vigor, si hubiere tal coexistencia.

E. Establecer como ingresos que la Federación, los estados y los municipios deben compartir (concepto de participación) los siguientes:

a) El impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles que establecerá la Federación conforme a la conclusión del dictamen sobre impuestos generales al comercio y a la industria.

En los estados que establezcan sus impuestos al comercio y a la industria, en función de las ventas comerciales, se aplicará tan sólo la legislación local, reconociendo a la Federación una participación equivalente a los ingresos del Impuesto Federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33%.

b) Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales; y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria, en los que la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente, conforme a lo establecido en la fracción f) de la proposición III, las participaciones que actualmente concede a los estados y municipios.

c) Los impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones, que serán establecidos y administrados por los estados, sobre bases uniformes y en los que la Federación tendrá una participación decreciente.

F. Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que correspondan a cada entidad, en los impuestos que otra recaude.

G. Reconocer a las entidades que tengan derecho a participar en el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva.

VII. Para la concesión de participaciones a los estados y a los municipios, en rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria se observarán las reglas siguientes:

a) Tendrán derecho a participación en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los estados y municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta es la base.

En la distribución los municipios tendrán derecho a una participación no menor del 25% de la participación que corresponda los estados, independiente de la de éstos.

b) Los rendimientos derivados de los impuestos especiales a la industria, serán distribuidos en dos porciones una destinada a la Federación y otra a las entidades locales; esta última porción será a su vez distribuida entre los estados, en relación con la producción y con los consumos reales o estimados de cada entidad, según la naturaleza del artículo gravado.

VIII. La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada, ni limitada por ninguna autoridad.

La Federación garantizará a los estados y municipios que los ingresos que obtienen de determinada fuente, será el mínimo de los que

obtendrán con cualquier cambio de legislación fiscal que hiciere, con objeto de adoptar los principios o bases tributarias recomendadas por las convenciones nacionales fiscales.

IX. Siempre que en el futuro se encomiende o reconozca a la Federación la facultad privativa de imponer sobre determinada materia, la propia Federación estará obligada a asegurar a todos los estados la obtención, como mínimo, de los ingresos que ellos hayan derivado de los impuestos que sobre la misma materia hayan tenido establecidos. Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación directa, que sea suficiente para todos los estados, la Federación otorgará una sobretasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.

X. La Federación estará igualmente obligada a colaborar con los gobiernos de los estados, para la realización de los programas de desarrollo económico de las fuentes de riqueza de regiones que sean susceptibles de ello.

XI. Se recomienda a la Federación que a partir del año de 1948, reduzca la cuota de la Contribución Federal al 5% en toda la República o bien que conceda un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese tributo a los estados, dentro de cuya jurisdicción se cause el mencionado tributo a razón de 15%. Una vez lograda la uniformidad en la cuota, la Federación deberá derogar la Contribución Federal totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales al a propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio.

XII. Se recomienda la celebración de arreglos o concordatos entre la Federación y los estados, para ir logrando la uniformidad que se recomienda en la imposición al comercio y a la industria, como base para lograr, inicialmente, el establecimiento en toda la República de un solo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales y más adelante, cuando sea posible, la implantación del Impuesto sobre Ventas al Consumo recomendado.

XIII. Encomiéndese al organismo al que se encargue la ejecución de las resoluciones de esta asamblea, que lleve a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, para que estos estudios puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa, de los ingresos de economía pública, entre la Federación, los estados y los municipios.

XIV. Los diversos conceptos de impuestos comprendidos dentro del Plan Nacional de Arbitrios se sujetarán a las bases generales y especiales aprobadas por la asamblea al tratar los demás temas que le fueron sometidos a los que también se sujetará la ejecución del presente Plan.

COMISIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS

Recomendaciones aprobadas por la asamblea:

I. La Tercera Convención Nacional Fiscal, considera que la consolidación de la unidad económica nacional —indispensable para que la nación pueda realizar sus fines esenciales— sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios.

II. La Tercera Convención Nacional Fiscal, reconoce que uno de los obstáculos que han opuesto a la consolidación de la unidad económica de la nación, es la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, porque no ha permitido lograr ni un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes, ni la suficiencia de los recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclama, ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades político-económicas que coexisten en el país. Para obtenerla se recomienda la adopción de un sistema nacional de impuestos que, dentro de nuestras leyes constitucionales y de las limitaciones de nuestro desarrollo económico, grave al contribuyente con justicia y equidad; permita atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres entidades (Federación, estados y municipios) y haga posible proyectar y llevar a cabo un Plan General de Fomento de la Producción y elevación del nivel de vida de nuestra población.

III. Para alcanzar los objetivos enunciados en las conclusiones anteriores, la Tercera Convención Nacional Fiscal, recomienda la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios, que tenga en cuenta:

a) El hecho de que la Federación, los estados y los municipios, son entidades políticas con necesidades propias, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra organización constitucional y que tienen funciones específicas, pero que las tres tienen como fuente común de arbitrios el patrimonio propio de los contribuyentes en la parte que es afectable por las leyes fiscales del país; y la consideración que de ese

hecho deriva, de que sólo mediante una distribución técnica de facultades que coordinen la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto entre ellas, de los impuestos en unos casos y de sus productos en otros, pueden obtener las tres recursos adecuados a los servicios públicos que cada una tiene encomendados.

b) La necesidad de que las haciendas públicas de las tres entidades —Federación, estados y municipios— se constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que les sean propias (ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades (ingresos en participación).

c) La conveniencia de que la imposición sobre fuentes privativas de los estados y de los municipios, se someta a bases de uniformidad y coordinación en beneficio conjunto de tales entidades y de la economía nacional sin que ello implique en ningún caso la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.

d) El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación de la Federación, de los estados y de los municipios, o de dos de estas categorías de entidades públicas y de que es conveniente que en esos casos, se establezca un solo impuesto que sea administrado y recaudado por una sola de estas entidades y cuyo rendimiento sea distribuible, conforme a bases generales, entre las entidades públicas correspondientes.

e) La evidencia de que en la actualidad los recursos de los estados y de los municipios particularmente los de estos últimos son proporcionalmente más insuficientes que los de la Federación, para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponde; y consecuentemente.

f) La necesidad y conveniencia de que los estados y municipios incrementen sus ingresos totales; de que no sufran quebrantos económicos cuando substituyan impuestos establecidos por ellos, por participaciones en impuestos federales; de que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación; y de que adicionalmente los estados y municipios, participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores distribuible a

través de aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos, a contar del ejercicio fiscal de 1949.

g) La necesidad de que la Federación aumente en forma gradual, a partir del ejercicio fiscal de 1949 y hasta alcanzar la proporción de dos a uno, sus aportaciones para obras de caminos, escuelas, salubridad e irrigación en cooperación con los estados, para acelerar el adelanto económico de éstos.

IV. Por su carácter y naturaleza, el Plan Nacional de Arbitrios, debe ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios y con la mira de dotar a éstos de una hacienda pública propia que sirva de respaldo económico a su autonomía política.

V. Por la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la nación y a los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los estados y de los municipios —derivados del costo de prestación de los servicios públicos a cada uno encomendados— el Plan Nacional de Arbitrios será revisable cada tres años o cada vez que sea necesario con la intervención de las mismas entidades que deben colaborar en su establecimiento.

VI. Como bases para establecer un primer Plan Nacional de Arbitrios, se recomienda:

A. Reconocer como ingresos privativos de la Federación, los derivados de los impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales.

El carácter privativo del impuesto sobre la renta no deberá oponerse a la concesión a los estados de una participación en el rendimiento del impuesto cédular sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

Se recomienda a la Federación que estudie la posibilidad de conceder a los estados una participación en el Impuesto sobre la Renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación entre los estados.

B. Reconocer como ingresos privativos de las entidades locales (estados y municipios) en los que la Federación no deberá tener participación, ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales

sobre los impuestos locales, los derivados de la tributación sobre la propiedad raíz rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre la ganadería; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas y los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios.

Para cumplir con esta recomendación la Federación deberá derogar a la brevedad posible la Contribución Federal, el Impuesto sobre Compra-Venta en cuanto grava las operaciones de bienes inmuebles y su impuesto especial sobre expendios de bebidas alcohólicas.

C. Atribuir privativamente a los municipios —en concordancia con la conclusión anterior— los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados, degüello, comercio ambulante al menudeo; los derechos por servicios públicos municipales y los que causen por las licencias, autorizaciones, registros y permisos que expida o autorice la autoridad municipal.

D. Establecer como ingresos de legislación concurrente pero, uniforme, de la Federación, los estados y los municipios:

a) Los impuestos generales al comercio y a la industria de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por la asamblea.

b) Los impuestos especiales sobre la industria y el comercio, existentes en los estados, Distrito Federal y territorios, sobre hilados y tejidos, elaboración y compra-venta de azúcar; elaboración y compra-venta de alcohol y bebidas alcohólicas; cerveza; elaboración y compra-venta de aguas envasadas, que se coordinarán con los impuestos similares que tenga la Federación en vigor, si hubiere tal coexistencia.

E. Establecer como ingresos que la Federación, los estados y los municipios deben compartir (concepto de participación) los siguientes:

a) El impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles que establecerá la Federación conforme a la conclusión del dictamen sobre impuestos generales al comercio y a la industria.

En los estados que establezcan sus impuestos al comercio y a la industria, en función de las ventas comerciales, se aplicará tan solo la legislación local, reconociendo a la Federación una participación equivalente a los ingresos del impuesto federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33%.

b) Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria, en los que

la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente, conforme a lo establecido en la fracción f) de la proposición III, las participaciones que actualmente concede a los estados y municipios.

c) Los impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones, que serán establecidos y administrados por los estados, sobre bases uniformes y en los que la Federación tendrá una participación decreciente.

F. Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que correspondan a cada entidad, en los impuestos que otra recaude.

G. Reconocer a las entidades que tengan derecho a participar en el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva.

VII. Para la concesión de participaciones a los estados y a los municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria, se observarán las reglas siguientes:

a) Tendrán derecho a participar en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los estados y municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en proporción a los productos afectados al pago del impuesto que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta es la base del impuesto.

En la distribución los municipios tendrán derecho a una participación no menor de 25% de la participación que corresponda a los estados, independientemente de la de éstos.

b) Los rendimientos, derivados de los impuestos especiales a la industria, serán distribuidos en dos porciones, una destinada a la Federación y otra a las entidades y otra a las entidades locales, en relación con la producción y con los consumos reales o estimados de cada entidad, según la naturaleza del artículo gravado.

VIII. La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

La Federación garantizará a los estados y municipios que los ingresos que obtienen de determinada fuente, será el mínimo de los que obtendrán con cualquier cambio de legislación fiscal que hiciera, con objeto de adoptar los principios o bases tributarias recomendadas por las convenciones nacionales fiscales.

IX. Siempre que en el futuro se encomiende o reconozca a la Federación la facultad de imponer sobre determinada materia, la propia Federación estará obligada a asegurar a todos los estados, la obtención, como mínimo, de los ingresos que ellos hayan derivado de los impuestos que sobre la misma materia hayan tenido establecidos. Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación directa, que sea suficiente para todos los estados, la Federación otorgará una sobretasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.

X. La Federación estará igualmente obligada a colaborar con los gobiernos de los estados, para la realización de los programas de desarrollo económico de las fuentes de riqueza de regiones que sean susceptibles.

XI. Se recomienda a la Federación que a partir del año de 1948, reduzca la cuota de la Contribución Federal al 5%, en toda la República o bien que conceda un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese tributo a los estados, dentro de cuya jurisdicción se cauce el mencionado tributo a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad en la cuota, la Federación deberá derogar la Contribución Federal, totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales, a la propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio.

XII. Se recomienda la celebración de arreglos o concordatos entre la Federación y los estados, para ir logrando la uniformidad que se recomienda en la imposición al comercio y a la industria, como base para lograr, inicialmente, el establecimiento en toda la República de un solo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales y más adelante, cuando sea posible, la implantación del impuesto sobre ventas al consumo, recomendado.

XIII. Encomiéndose al organismo al que se encargue la ejecución de las resoluciones de esta asamblea, que lleve a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, para que estos estudios puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa, de los ingresos de economía pública, entre la Federación, los estados y los municipios.

XIV. Los diversos conceptos de impuestos comprendidos dentro del Plan Nacional de Arbitrios, se sujetarán a las bases generales y especiales aprobadas por la asamblea al tratar los demás temas que le fueron sometidos, a los que también se sujetará la ejecución del presente Plan.

COMISIÓN DE ORGANISMOS Y PROCEDIMIENTOS
PARA LLEVAR A LA PRÁCTICA LA REFORMA
FISCAL MEDIANTE LA EJECUCIÓN
DE LAS RESOLUCIONES
DE LA ASAMBLEA

Dictamen de la Comisión

La Comisión encargada de formular la ponencia relativa a “Organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal, mediante la ejecución de las resoluciones de la asamblea”, por razones de método, se permite hacer un somero análisis de las decisiones tomadas a este respecto en la primera y segunda convenciones nacionales fiscales.

En la Primera Convención Nacional Fiscal se tomó el acuerdo de recomendar al Ejecutivo federal la organización de un Cuerpo Consultivo Fiscal a quien debería encargarse la misión de facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en la referida Convención, sugiriendo a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas y que deberían servir a ese cuerpo: Primero, para investigar los recursos naturales o inexplorados. Segundo, para la distribución de los impuestos acordados por la Convención. A este respecto señalaba determinadas modalidades en relación con los impuestos que habían sido aprobados. Asimismo, tomó algunas decisiones esa Convención referentes a la aplicación o destino que debería darse a los ingresos federales, estatales y municipales.

La Segunda Convención tomó el acuerdo, para llevar al terreno de la práctica y ejecutar las conclusiones aprobadas tanto en la primera como en la segunda convenciones nacionales fiscales, de designar una Comisión Permanente integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda, de los estados, del Distrito Federal y de los territorios. Trazó además determinadas reglas para la designación de estos representantes, así como para su remoción, y para la aprobación de sus resoluciones.

Como funciones generales se encomendó a la Comisión Permanente:

A. Redactar los proyectos de ley y de reformas constitucionales.

B. Realizar estudios y trabajos de investigación, estadística, recopilación y demás necesarios para redactar los proyectos de leyes que se le encomendaron.

C. Servir de conducto entre los gobiernos federal, de los estados, Distrito y territorios para tramitar los asuntos fiscales.

D. Servir de consultor técnico obligatorio para la expedición de leyes fiscales de las diferentes entidades federativas y algunos asuntos de tramitación inmediata, referentes a conclusiones aprobadas en la Convención sobre leyes tributarias.

Es indudable que dentro de estas recomendaciones sugeridas por la primera y segunda convenciones nacionales fiscales, se encuentran antecedentes aprovechables en lo que respecta al organismo que debe ejecutar las resoluciones que en esta Tercera Convención se han adoptado. Sin embargo, no debe pasarse por alto que, ni el Cuerpo Consultivo aconsejado por la Primera Convención, ni la Comisión Permanente aprobada por la Segunda, pudieron cumplir satisfactoriamente la misión que se les encomendó acaso por circunstancias que, dada la brevedad de esta exposición, no se juzga pertinente analizar.

Dada la tendencia de las discusiones habidas en la presente asamblea, la buena disposición y espíritu de cooperación que se ha notado de parte de las diferentes delegaciones que la integran, para llegar a resultados verdaderamente prácticos y de trascendencia general, en lo que respecta a la consolidación de un sistema nacional impositivo esta Comisión ha considerado pertinente que se recomiende por la propia Convención la creación de un organismo con facultades más concretas y suficientes al cual concurren las voluntades de todas las autoridades fiscales del país, y al que se responsabilice de la tarea iniciada por lo que ve a los problemas que han sido planteados y resueltos por la asamblea.

Con estos propósitos esta propia Comisión somete a la consideración de la Honorable Asamblea una fórmula que cree que será la más adecuada para alcanzar esa meta.

La fórmula en cuestión se reduce a procurar y asegurar la representación genuina de carácter general, mediante las cuales se expresen las necesidades generales y las particulares de cada entidad federativa, en lo que respecta a los problemas de carácter fiscal, ya sea desde el punto de vista impositivo, administrativo, o bien, de rendimientos fiscales. Por lo mismo, cada entidad federativa tendrá iguales oportunidades que las restantes para poder hacer valer sus propios intereses en conjugación con los intereses de las demás entidades.

Ahora bien, considerando que no es posible una asamblea plenaria funcione de una manera permanente durante largos periodos de tiempo,

esta Comisión, para salvar esa circunstancia, ha considerado la conveniencia de que se establezca un Consejo Ejecutivo que asuma las funciones de la asamblea en la medida de las facultades que la propia asamblea le otorgue.

Tanto el Consejo Ejecutivo como la asamblea general, deberán estar integrados por representantes de la Federación, de los estados y de los municipios.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión propone las siguientes

CONCLUSIONES

I. Deberá instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios aprobado por la Tercera Convención Nacional Fiscal.

II. La Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios estará integrada:

A. Por tres representantes federales que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los cuales uno de ellos fungirá como Presidente.

B. Por cinco representantes de las entidades federativas correspondientes a las zonas fiscales en que está dividida actualmente la República, nombrados a mayoría absoluta de votos por las delegaciones de las entidades que integran cada zona y cuyos nombramientos se someterán a la ratificación de los respectivos gobiernos locales, los que podrán remover libremente a dichos representantes.

C. Por dos representantes de los municipios de la República, que, a mayoría absoluta de votos, designe la asamblea.

D. Por un representante de los causantes, que sólo tendrá voz informativa.

Por cada representante propietario, se nombrará un suplente.

III. Las zonas fiscales a que alude el inciso B de la conclusión que antecede serán las siguientes:

A. Zona del Norte. Territorios de la Baja California y estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa y Durango.

B. Zona Central del Norte. Estados de Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Michoacán.

C. Zona del Golfo. Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo.

D. Zona del Pacífico. Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Colima y Nayarit.

E. Zona Central. Estados de Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla y México.

IV. El secretario de Hacienda y Crédito Público presidirá, ex officio, la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

V. Las facultades de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios serán las siguientes:

A. Cuidar, en los términos del Plan Nacional de Arbitrios aprobados, de la observancia de los acuerdos tomados por la Tercera Convención Nacional Fiscal y los subsecuentes.

B. Llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, que puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los estados, Distrito Federal, territorios y los municipios.

C. Estudiar los arbitrios de la República, que entre otros propósitos de política fiscal o nacional, perseguirán fundamentalmente los siguientes objetivos:

a) Redistribuir la carga fiscal de un modo más equitativo y eficiente, liberando dentro de lo posible, los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo, e incidiendo fundamentalmente en los aspectos en los cuales, los individuos obtienen y disfrutan un ingreso neto.

b) Coordinar la acción impositiva de los poderes federales y locales con la finalidad de no estorbar la realización de un plan general de fomento a la producción y a la elevación del nivel de vida.

c) Precisar el importe de los subsidios que deben corresponder a las regiones económicamente atrasadas, con la finalidad de impulsar su desarrollo propio y las fuentes de ingreso que se deben aplicar para ello.

d) Estimar y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos especiales en vigor o en proyecto y estimar y delimitar, dentro del mayor grado de aproximación posible, los porcentos que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de ingresos, han de corresponder a la Federación, a los estados y a los municipios.

e) Determinar las técnicas relativas a la imposición y administración de los impuestos sobre la Renta que afectaren a todos los individuos residentes en el país, por los ingresos que deriven de la renta nacional,

y a todas las sociedades de capital por cuanto se objetive en ellas una utilidad neta anual.

f) Elaborar un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que corresponda a cada entidad en los impuestos que otra recaude.

g) Determinar la forma en que las entidades participarán en el Impuesto sobre la Renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación.

h) Precisar la forma y las bases para que en las entidades participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales, obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores.

i) Precisar los déficits que los estados y municipios resientan, con motivo de las supresiones y modificaciones en las bases de imposición recomendadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal, o con motivo de la generalización de un impuesto y la forma práctica de suprimir ese déficit, mediante el otorgamiento de sobre-tasas en las particiones federales que compensen ese déficit.

j) Servir de conducto a las entidades para las modificaciones que éstas soliciten en las bases de la legislación federal y en la fijación de las participaciones.

k) Someter a la consideración de los gobiernos de las entidades los proyectos de leyes fiscales uniformes aconsejados por la Tercera Convención Nacional Fiscal, con las estimaciones respectivas, para que dichas Entidades puedan apreciar el alcance y efectos de las reformas y con los estudios respectivos sobre cuotas y procedimientos de control.

l) Realizar los trabajos y estudios necesarios para la implantación de una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales que sustituya a los que los estados y municipios tienen en la actualidad sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patente sobre actividades industriales y mercantiles, etc., así como las cuotas que deberán aplicarse en el caso que la Federación suprimiera sus impuestos respectivos sin que los ingresos de los estados, por este motivo sufran merma.

m) Efectuar los estudios necesarios, para determinar la posibilidad de implantar en la República un impuesto sobre ventas al consumo, formulando el ante-proyecto de legislación respectiva.

n) Estudiar y determinar las participaciones que deban corresponder a las entidades con las estimaciones respectivas, para que éstas supriman

sus impuestos sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capital.

o) Estudiar y determinar las leyes del impuesto sobre la propiedad rústica que permitan a las entidades suprimir sus impuestos a los productos agrícolas y a la ganadería.

p) Practicar los estudios, estimaciones y elaboración de proyectos de leyes para que los estados y municipios puedan suprimir sus ingresos sobre la elaboración o compra-venta de alcoholes y bebidas alcohólicas; elaboración o compra-venta de aguas envasadas y la elaboración o compra-venta de azúcar.

q) Servir de organismo de coordinación fiscal, sirviendo de consultor técnico obligatorio a los gobiernos federales y de las entidades en la expedición de las leyes fiscales.

r) En general practicar todos los estudios e investigaciones para el objeto de su institución, y para llevar a la práctica no sólo las recomendaciones de la Tercera Convención Fiscal sino de las que sean consecuencia o complemento de ellas, llevando el debido control de todas las leyes fiscales del país, y de los ingresos que con motivo de ellas se perciban por las entidades.

VI. Todos los representantes en la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios deberán residir permanentemente en la ciudad de México y dedicar el tiempo necesario para el mejor desempeño de las labores y funciones a ellos encomendadas.

VII. Para que las resoluciones de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios se consideren aprobadas dentro de la misma Comisión, se requiere el voto de la representación federal y el de la mayoría de los representantes de las entidades.

VIII. Los representantes de cada zona fiscal estarán obligados a informar bimestralmente, a las entidades que representen, del desarrollo de sus labores y de los lineamientos generales de éstas, así como del desempeño de las gestiones que ante la Secretaría de Hacienda hubieran sido especialmente encomendadas por los gobiernos de las entidades.

IX. La asamblea acepta con agrado las seguridades ofrecidas por el C. Subsecretario de Hacienda en el sentido de que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1948, se establecerán las partidas necesarias para que la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios cuente con oficinas adecuadas, el suficiente personal técnico y administrativo y el consiguiente material de trabajo para realizar en forma más eficiente sus funciones.