



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



El que suscribe, José Ramón Enríquez Herrera, Senador de la República integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIV Legislatura, con fundamento en el artículo 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción II del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la siguiente proposición con **PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL GOBIERNO FEDERAL PARA QUE A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SE CONVOQUE DE MANERA URGENTE A LOS DIFERENTES ACTORES ESTATALES Y QUE DE ACUERDO AL MARCO DE SUS FACULTADES Y COMPETENCIAS, ESTABLEZCAN A LA BREVEDAD POSIBLE LOS MECANISMOS, CRITERIOS Y LA AGENDA PARA EFECTUAR LA QUINTA CONVENCIÓN HACENDARIA A FIN DE IMPULSAR UNA MAYOR ESTABILIDAD EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS**, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

En años anteriores, los gobiernos locales sufrieron recortes en sus respectivos presupuestos, aunado a que en la actualidad se enfrentan con bastantes limitantes para obtener facultades recaudatorias. La actual crisis mundial, derivada del Covid-19, ha impactado de forma en todos los niveles, sin embargo, no todos los espacios cuentan con las mismas ventajas para afrontar tales embates.

Es un momento crucial para todos los niveles de gobierno, en ellos está depositada la confianza ciudadana para hacer frene a los problemas sanitarios y económicos. La pandemia ha provocado que cada nivel de gobierno deba adaptar sus recursos para atender las necesidades que no se habían contemplado y en este sentido es



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



urgente el escuchar las problemáticas, demandas y propuestas de cada nivel de gobierno y en consenso, formular las estrategias que beneficien a la ciudadanía y fortalezcan la economía nacional.

Ya sea a través de políticas implementadas a corto, mediano o largo plazo, la formulación de cada uno de los proyectos hacendarios ha surgido como respuesta a los cambios políticos y económicos que ha enfrentado el país y que a su vez han demandado el reacomodo de las finanzas públicas.

La sociedad mexicana ha experimentado varias y profundas transformaciones que al día de hoy, la han posicionado como una sociedad plural, abierta, participativa y democrática; lo que a su vez ha demandado el establecimiento de canales de comunicación más abiertos, eficientes y directos con los gobiernos en sus tres órdenes: municipal, estatal y federal.

En este sentido, cabe recordar que la conformación del sistema federal se orientó a la coordinación y representación de los Estados, así como a la obtención de una mayor agilidad y eficiencia del aparato estatal y en la legitimación de las acciones del Estado ante la sociedad¹.

De acuerdo con la caracterización del sistema federal, la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se realiza con independencia y buscando su coordinación. En términos de federalismo fiscal, el sistema se basa en las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal; cuyo marco general se desarrolla en eficiencia y equidad en la economía.

¹ Díaz, Manuel. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica, en *Economía, sociedad y territorio*, Vol. III, núm. 11, enero-junio de 2002, [en línea]. Disponible en: <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/345>



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



A principios del 2000 el diagnóstico sobre el federalismo fiscal mexicano apuntaba a un agotamiento del modelo, por lo que investigadores nacionales e internacionales sugerían la implementación de cambios profundos en el sistema, entendiendo que al dar continuidad al modelo hasta entonces seguido, continuarían presentándose asimetrías y reproduciéndose la vulnerabilidad en todas las entidades federativas, debido a su alto grado de dependencia financiera respecto a la federación, pues en algunos casos las participaciones federales llegaban a representar hasta el 90% de los ingresos de algunas entidades federativas (Díaz, M. 2002).

Fue en 2004 que se emitiría la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria (CNH), con la finalidad de conducir a una reforma hacendaria sustentada en criterios claros y precisos, con miras a generar una corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal; orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, mejorar la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad que permita abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres².

Esta Convención tuvo como antecedente las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, en las cuales se realizaron adecuaciones del sistema tributario del país, a través de la delimitación de las facultades en materia impositiva entre la federación, los estados y los municipios, para una transformación eficiente del sistema de recaudación que pretendía evitar la doble o múltiple tributación de un bien o servicio.

² Tépatch, Reyes, "Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004", Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, febrero 2004, [en línea], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



Así, dando continuidad a los trabajos realizados con anterioridad y en el marco de un agotado modelo que requería reformas en lo relacionado con la coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno, para fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y de sus Municipios, en 2004 se llevó a cabo la Convención Nacional Hacendaria, cuya convocatoria estuvo a cargo del Presidente de la República, todos los gobernadores de los estados representados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), los Presidentes de la Cámara de Diputados y Senadores, la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Locales y las organizaciones que forman la Conferencia Nacional de Municipios de México. Y en donde se logró congregar a representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a los Congresos Locales y a la sociedad civil.

Los temas propuestos para desarrollar en la CNH fueron: el gasto público; ingresos; deuda pública; patrimonio público; modernización y simplificación de la administración hacendaria; colaboración y coordinación intergubernamentales y transparencia y; fiscalización y rendición de cuentas.

LA CNH fijó como sus principales objetivos y resultados esperados³:

OBJETIVOS

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público.

³ *Ibid.*



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

RESULTADOS

- Integrar en la Constitución normas que den las bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la Hacienda Pública; sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, así como los límites para que dichos ámbitos de gobierno no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan el no ejercicio, derogación o suspensión de sus potestades tributarias.
- Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro.
- Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental.
- Establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos, así como optimizar el uso de los mismos.



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



- Establecer normas que propicien una más clara rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía.

Ante la necesidad de una nueva revisión sobre las condiciones del pacto federal y conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en donde se faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal y de acuerdo a la fracción XXIX que reserva también para ese propósito, las operaciones de comercio exterior y la explotación de recursos naturales, los servicios públicos concesionados, la energía eléctrica y los hidrocarburos. Y de acuerdo con el artículo 124 de la CPEUM, que define que aquellas facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, y retomando el artículo 115 que otorga algunas facultades a los municipios; en octubre de 2018 se presentó en Cámara de Diputados una Proposición con Punto de Acuerdo para la aprobación de la Convención Nacional Hacendaria⁴.

En esta propuesta, además de los sectores convocados al evento de 2004, se extendió la invitación hacia el sector académico. Mientras que los objetivos fueron adecuados en función de las exigencias producidas a partir de las transformaciones sociales y económicas, concebidas a catorce años de la última reunión.

En consecuencia, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobó la creación de una subcomisión que trabajara con la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para organizar la Convención Nacional Hacendaria, a desarrollarse en dos etapas:

⁴ Véase: Proposición con Punto de acuerdo por la que aprueba la realización de la Convención Nacional Hacendaria el 09 de noviembre de 2018, [en línea]. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3740758_20180925_1537904818.pdf



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



el 23 de noviembre de 2018 y en abril de 2019⁵. Mientras que las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público, aprobaron la realización de dicha Convención Nacional Hacendaria durante el Segundo receso del primer año de ejercicio de esta LXIV Legislatura⁶. Sin embargo, dicha Convención fue pospuesta hasta abril de 2019⁷.

Fue así que durante el 2019 los pronunciamientos respecto a la realización de esta Convención fueron frecuentes, como en el caso de Gustavo de Hoyos, líder de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), quien exhortó al gobierno federal a convocar a una convención Nacional hacendaria para discutir el nuevo régimen de las competencias tributarias y los modelos de distribución de los recursos⁸. Incluso, el entonces Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, Alfonso Ramírez Cuéllar, apuntó sobre la necesidad de realizar un acuerdo entre todos los gobiernos locales y municipales y el Gobierno Federal, así como con todos los sectores empresariales para poner a debate y sacar conclusiones en materia hacendaria⁹.

Mientras los pronunciamientos a favor de realizar esta Convención continuaron, la política hacendaria demandó a las entidades federativas y a los municipios la

⁵ Cámara de Diputados, Comisiones de Presupuesto y de Hacienda organizarán Convención Nacional Hacendaria que se realizará el 23 de noviembre de 2018 y en abril de 2019, en Nota no. 705, 30 de octubre de 2018, [en línea]. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Octubre/30/705-Comisiones-de-Presupuesto-y-de-Hacienda-organizaran-Convencion-Nacional-Hacendaria-que-se-realizara-el-23-de-noviembre-de-2018-y-en-abril-de-2019>

⁶ Aprueban comisiones unidas realizar Convención Nacional Hacendaria el próximo año, en Boletín No. 0431, 06 de noviembre de 2018, [en línea]. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Noviembre/06/0431-Aprueban-comisiones-unidas-realizar-Convencion-Nacional-Hacendaria-el-proximo-ano>

⁷ Melín, Angélica, "Avalan diputados Foro legislativo y posponen hasta 2019 Convención Nacional Hacendaria", *MVS Noticias*, [en línea] Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/avalan-diputados-foro-legislativo-y-posponen-hasta-2019-convencion-nacional-hacendaria-501/>

⁸ Saldaña, Ivette, "Proponen convención hacendaria", *El Universal*, 19 de febrero de 2019, [en línea] Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/proponen-convencion-hacendaria>

⁹ Alcaldes de México, Hacia la Convención Nacional Hacendaria, 1 de abril de 2019, [en línea] consultado el 12 de febrero de 2020 en <https://www.alcaldesdemexico.com/uncategorized/hacia-la-convencion-nacional-hacendaria/>



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



generación de mayores ingresos a fin de reducir la dependencia federal¹⁰. No obstante esta petición se vio y continuó limitada por la situación real de los municipios, que desde hace tiempo han expresado que entre los principales problemas a los que se enfrentan se encuentra la falta de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones.

La política tributaria de un país no es tema sencillo y no está libre de presentar contradicciones como la antes mencionada. Sin embargo, estamos en un momento de coyuntura política y social, que además de reflejarse en la transformación de las estructuras gubernamentales, ha de percibirse en la economía nacional. Sería preciso entonces, encausar acciones para fortalecer la economía mexicana, a través de la participación de diversos sectores que han expresado su disposición para promover, estimular y orientar la marcha de la economía, abordando los temas relacionados con el gasto público y su financiamiento: ingresos propios (impuestos y precios y tarifas) así como mayor crédito público: interno y externo.

Lo anterior puede fijar el rumbo de una reforma hacendaria que, con miras al crecimiento económico y sustentable se construya en términos de una mayor equidad y transparencia, atendiendo las disparidades sociales y económicas entre territorios. A pesar de los estudios que indican que los ingresos fiscales de la región siguen siendo insuficientes para financiar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹, se requiere de planes de acción que acerquen o mantengan al país en una situación estable, por lo que resulta urgente repensar la política hacendaria refrendando los principios teóricos del federalismo fiscal, como orientadores de la

¹⁰ Morena pide a entidades generar más ingresos y reducir dependencia federal, *El Universal*, 29 de septiembre de 2019, [en línea] Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/morena-pide-entidades-generar-mas-ingresos-y-reducir-dependencia-federal>

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019, [en línea] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



tarea compleja de asignar las diversas competencias, tanto en materia de gasto como de ingresos, en cada uno de los ámbitos de gobierno.

En este sentido, la reformulación de esquemas que le permitan al gobierno compartir recursos y responsabilidades con los gobiernos estatales y municipales, basado en los acuerdos, los consensos y las concesiones, tomando en cuenta las condiciones heterogéneas que se presentan en las múltiples regiones del país, constituirían el marco de acción a través del cual se podrían establecer acuerdos atendiendo a los problemas de inequidad fiscal, en beneficio de todas y cada una de las entidades del país. Asimismo, el aprovechamiento de todas y cada una de las experiencias, opiniones y aportes que, desde los diferentes espacios y experiencias se realicen, contribuirá en la transparencia y acceso a la información de la política hacendaria.

La realización de una nueva Convención Nacional Hacendaria es un tema que ha venido planteándose desde diferentes espacios, sin embargo, su ejecución requiere de la voluntad y la capacidad de organización de los tres órdenes de gobierno que, sin dejar de lado a las organizaciones de la sociedad civil, empresas, espacios académicos, entre otros; abran el diálogo para establecer el consenso mínimo, en lo social, político e institucional, que impulse el fortalecimiento de la economía nacional a través de la construcción de nuevos y modelos, con los que se fortalezcan las haciendas estatales y locales.

Por lo anteriormente argumentado, se somete a la consideración de esta soberanía, el presente:



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.



PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. La Comisión Permanente exhorta respetuosamente al Gobierno Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convoque de manera urgente a los diferentes actores estatales y que de acuerdo al marco de sus facultades y competencias, establezcan a la brevedad posible los mecanismos, criterios y la agenda para efectuar la Quinta Convención Hacendaria a fin de impulsar una mayor estabilidad en las finanzas públicas del país.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente a los seis días del mes de mayo del 2020.

Sen. José Ramón Enríquez Herrera