

Conferencia Nacional de Gobernadores

DECLARATORIA A LA NACIÓN

DE LA

P R I M E R A CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA



Conferencia Nacional
de Gobernadores

SECRETARÍA TÉCNICA

© SECRETARIADO TÉCNICO AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, A.C.

Primera edición, agosto de 2013

Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C.

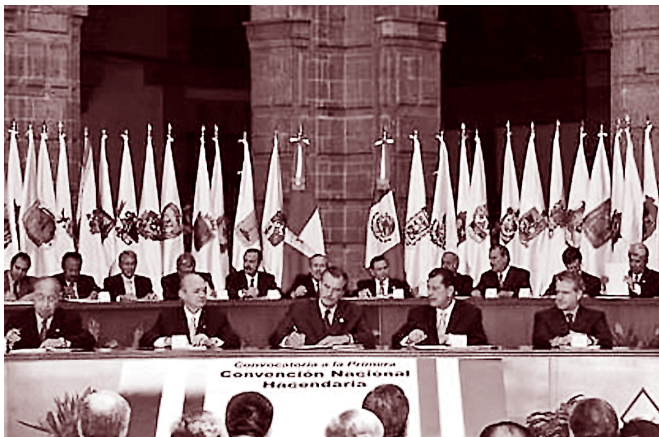
Montecito 38 (Torre WTC), piso 21, oficinas 23 y 24, col. Nápoles,
c.p. 03810, México, D. F.

Impreso en México

Los actores políticos firmantes de esta declaratoria, convocantes de la Convención Nacional Hacendaria, conscientes de la responsabilidad que asumimos frente a la nación al iniciar este proceso de reflexión sobre las bases de una reforma sustantiva del federalismo fiscal en México, ofrecemos el día de hoy la conclusión de sus trabajos.

Nuestra sociedad demanda hoy las condiciones necesarias para acceder a la prosperidad, con oportunidades equitativas, justas e incluyentes para todos los mexicanos, para hacer de nuestra democracia una realidad plena. En este contexto, el sistema federal mexicano debe emprender una renovación inscrita en los principios constitucionales de equilibrio entre poderes, de cooperación y respeto a las competencias y atribuciones de cada ámbito de gobierno. México así lo requiere, la ciudadanía así lo exige.

Construir una economía dinámica y competitiva, una red social capaz de ofrecer oportunidades reales a todos los mexicanos y un estado de derecho efectivo y funcional requiere de ajustes profundos e innovadores que respondan a las demandas de bienestar de la población, así como del compromiso, de los tres órdenes de gobierno, de impulsar, en el ámbito de su competencia, cambios dirigidos a modernizar y fortalecer integralmente el funcionamiento de sus administraciones públicas.



Operar estos cambios requiere de una reforma del Estado, lo que conlleva a la transformación de nuestro sistema federal para avanzar en la adecuación del conjunto de instituciones políticas que permitan consolidarlo como un instrumento efectivo de organización gubernamental, de fortalecimiento de nuestra democracia, de equilibrio de poderes, de representación

siempre sujeta a rendición de cuentas, de una distribución de facultades y recursos a los órdenes de gobierno acorde con la vocación y potencial de cada uno de ellos, de aseguramiento de la unidad nacional, de promoción de la equidad y el desarrollo local y regional, de eficacia de la gestión pública, y como un instrumento para alcanzar una plena justicia social.

En la construcción de este federalismo renovado, se impone la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria, que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales que se traduzca en más y mejores servicios para los ciudadanos; una reforma hacendaria que conlleve al fortalecimiento de sus haciendas públicas y a la solidez financiera del país, condición necesaria para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, la inversión y el empleo, así como el desarrollo equilibrado de la nación; una reforma hacendaria que garantice la total transparencia en la ejecución de los recursos aportados por los contribuyentes.

En la búsqueda de estos objetivos, en la Declaración de Mazatlán, los gobernadores plantearon impulsar la modernización de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno con un sentido federalista y orientado a proteger y elevar el nivel de vida de las familias más necesitadas.

Posteriormente, en una muestra incuestionable de coincidencias, el presidente de la República y los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas suscribieron la Declaración de Cuatro Ciénegas, en la que manifestaron su voluntad para construir juntos, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones del Poder Legislativo federal y del constituyente permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para hacerlo cooperativo, diferencial, gradual, participativo y sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, resarcitoriedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas.

En este sentido, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios acordaron convocar conjuntamente la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que condujera a una reforma hacendaria fundamentada en una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los órdenes de gobierno, orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia; mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; privilegiar la interlocución de las entidades federativas y los municipios con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad para abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre las regiones con mayor o menor grado de desarrollo, todo ello sin trastocar la estabilidad de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Dicha convocatoria consideró la importancia de garantizar la participación de los actores políticos y sociales, así como de la ciudadanía en general, constituyendo un espacio privilegiado de diálogo, de carácter propositivo para concretar los acuerdos sobre las reformas que en materia hacendaria deben adoptarse.

En razón de ello, el 5 de febrero de 2004 en Juriquilla, Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa, cuya convocatoria fue suscrita por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; los gobernadores constitucionales de los estados de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México, por el H. Congreso de la Unión, los presidentes de cada una de sus cámaras, así como los integrantes de las juntas de coordinación política de ambas, y el presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales. Previamente, se había desarrollado una serie de trabajos preparatorios, entre los que destaca el diagnóstico general y por temas

pertinentes del sistema hacendario nacional. Ese mismo día se instalaron formalmente las mesas de análisis y propuestas relativas a los siete temas de la convención: gasto público; ingresos; deuda pública; patrimonio público; modernización y simplificación de la administración hacendaria; colaboración y coordinación intergubernamentales; y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Posteriormente se formularon los programas generales de trabajo de las mesas y se instalaron las 26 comisiones técnicas, que se encargaron de analizar y dictaminar las propuestas presentadas por los coadyuvantes para convertirlas en preliminares, las cuales fueron sometidas a la aprobación de las mesas de análisis y propuestas a fin de elevarlas a la categoría de propuestas ejecutivas, mismas que fueron presentadas al Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria para traducirse en propuestas definitivas, una vez analizadas y aprobadas por este Consejo.

Con base en el diagnóstico general y por temas pertinentes, se determinó la marcada insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal, como en las entidades federativas y los municipios, aunado a la necesidad de fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta concentración de los instrumentos que conforman la política hacendaria. Ambos aspectos obedecieron a dinámicas históricas que se convirtieron en debilidades que incidieron en la población, pues han disminuido la capacidad de respuesta de los gobiernos y neutralizado los esfuerzos regionales de desarrollo.

De igual manera se advierte que el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía, es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan, para su gasto anual, en más de 90% de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a Pemex sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos: uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos; y otro, que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos cinco años, el diagnóstico arroja que dichos recursos son insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agravará al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su responsabilidad fiscal.

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal, y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, mantiene subutilizada la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Los sistemas de pensiones del país están en una situación de riesgo latente, pues su elevado déficit actuarial, en conjunto, ha alcanzado cifras equiparables al total del Producto Interno Bruto, lo que presionará las finanzas nacionales de manera creciente y limitará, en caso de no responder de manera efectiva, la capacidad del Estado de atender su mandato fundamental en la protección social y

la promoción económica. En relación con la deuda pública, se concluye que este elemento no representa un riesgo que pudiera afectar la estabilidad económica del país, sin embargo, se reconoce la necesidad de mejorar los mecanismos de registro e información.

En materia de patrimonio público, prevalecen múltiples factores que impiden optimizar su uso, preservación, administración, aprovechamiento y disposición para bien de las sociedad en general, con una visión participativa y federalista.

A pesar de los esfuerzos para hacer más eficiente y efectiva la administración hacendaria, aun es necesario avanzar en procesos de modernización y simplificación que eliminen las deficiencias y distorsiones del sistema hacendario.

Asimismo, el actual esquema de colaboración y coordinación hacendaria intergubernamental entre la federación, las entidades federativas y los municipios muestra deficiencias tanto en el rubro del gasto público como del ingreso. En el primer caso, debido a que la descentralización no está concluida, ni tampoco están atendidos algunos de los problemas generados en su instrumentación; mientras que en el ingreso falta impulsar programas de mayor combate a la evasión y elusión fiscales. En este sentido, es imperativo evolucionar hacia un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, para hacer más ágil, eficiente, eficaz y transparente el proceso hacendario.

Finalmente, se reconoce que, en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, los mecanismos utilizados e implantados a la fecha son insuficientes y requieren de mayor fortalecimiento en sus procesos, estructuras y financiamiento para garantizar su desempeño y el cumplimiento de sus objetivos.

Para resolver la problemática identificada en los diagnósticos, se presentaron por parte de los coadyuvantes y participantes de la convención, diversas alternativas que en conjunto significaron más de 3,000 ideas de cambio. Esto con-

llevó a un intenso trabajo que multiplicó las actividades de las mesas de análisis y propuestas, comisiones técnicas, coordinación técnica y del Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria, y la realización de foros regionales y locales, generando más de 500 reuniones de trabajo.

El cúmulo de propuestas presentadas y la calidad de los trabajos en que éstas estuvieron apoyadas hizo patente que en los distintos sectores de la sociedad mexicana existe preocupación por la problemática de las finanzas públicas del país, pero sobre todo por su repercusión manifiesta en la disminuida capacidad de respuesta de la autoridad frente a las crecientes demandas básicas de la población.

Cabe destacar que las propuestas se orientaron entre otros aspectos a mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, a elevar la recaudación y la autonomía en esta materia, a perfeccionar los mecanismos de deuda pública y de control del patrimonio, a fortalecer la colaboración y coordinación intergubernamentales, a modernizar y simplificar la administración hacendaria, y a transparentar la fiscalización y la rendición de cuentas a la sociedad, atendiendo con ello el mandato de la convocatoria en cuanto a sus objetivos, propósitos y alcances.

El desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria ha representado un espacio fundamental para el fortalecimiento de nuestra vida democrática que permitió, sustentado en un diálogo responsable, maduro y propositivo, lograr consensos y acuerdos para plantear el programa de mediano y largo plazos de reformas en materia hacendaria, que contribuyan a asegurar la edificación de un México de mayor porvenir y prosperidad para nuestras familias, para nuestros hijos y para las futuras generaciones.

Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria son muestra del compromiso y responsabilidad con nuestro país de quienes participaron en ella, y es un mensaje a la sociedad mexicana de que el ejercicio de la política en

su objetivo original permite sumar las diferentes visiones y encauzar los diversos intereses en un propósito común, que es el de contribuir a asegurar a cada mexicano un mínimo de condiciones de bienestar en cualquier parte del territorio nacional.

Este compromiso y responsabilidad se vieron reflejados en la decidida voluntad política de quienes integraron los órganos de la convención, toda vez que los acuerdos se construyeron por la vía del consenso, con el propósito de otorgar una mayor fortaleza a las propuestas definitivas aprobadas por el Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Se debe destacar y reconocer la participación responsable, amplia e intensa de los diversos sectores sociales, en particular de especialistas, investigadores, expertos y profesionales en la materia. Así como la participación permanente y decisiva para el logro de los objetivos de la convención de los responsables de las finanzas de los tres órdenes de gobierno, de los servidores públicos de los gobiernos federal, estatales y municipales, de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas y de los presidentes municipales.

Del mismo modo, se hace un reconocimiento especial a los diputados locales, diputados federales y senadores de la República, quienes participaron en forma activa y propositiva en los trabajos de la convención en calidad de invitados permanentes, vertiendo sus valiosas opiniones y orientando con su experiencia las actividades de las mesas de análisis y propuestas y comisiones técnicas. Es importante acotar que dada la naturaleza de su función, los legisladores expresaron su intención de apoyar irrestrictamente los trabajos, absteniéndose, por razones obvias, de votar las propuestas emanadas de la convención.

Del contenido de los diagnósticos, de las propuestas presentadas y, en general, de los resultados de todo el proceso que comprendió las cuatro fases de la Primera Convención Nacional Hacendaria, destacan por su relevancia las siguientes

DECLARACIONES

PRIMERA La hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades. En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aun presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos, e inconsistencias,



lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiraciones y demandas de su población.

SEGUNDA Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que, con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

TERCERA Es necesario impulsar el papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

- CUARTA Es indispensable fortalecer a los municipios reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas.
- QUINTA Resulta impostergable la construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, elemento central del federalismo que hoy se impulsa, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad y participación ciudadana; que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público, al desarrollo de un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y la política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.
- SEXTA La insuficiencia de recursos financieros de la federación, de las entidades federativas y de los municipios requiere de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de los nuevos recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera debe ocurrir gradualmente con visión de mediano y largo plazos, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población, la capacidad contributiva de la economía.
- SÉPTIMA La disposición de los nuevos recursos que resulten de las reformas hacendarias que se aprueben debe tener entre sus prioridades destinar dichos recursos a los rubros de educación, salud, seguridad pública e inversión en infraestructura productiva, particularmente para beneficio de los más pobres.

- OCTAVA Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe iniciar la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y puedan recuperar mayor autonomía financiera.
- NOVENA Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.
- DÉCIMA El gasto público de los tres órdenes de gobierno se ha visto presionado para crecer a un ritmo mayor al de los ingresos, debido al incremento de las necesidades de la población. Resulta conveniente diseñar las estrategias pertinentes para evaluar los mecanismos de distribución de recursos transferidos en razón de que un gran porcentaje del gasto se encuentra comprometido y los recursos descentralizados a entidades federativas y municipios son insuficientes, particularmente en los rubros de educación y salud, lo cual reitera la necesidad del crecimiento de los ingresos públicos, así como mejorar los procesos de asignación de los recursos y la calidad y eficiencia de los procesos de su ejecución.
- DECIMOPRIMERA Es urgente prevenir una crisis financiera en los sistemas de pensiones del país, bajo la adopción oportuna de medidas que eliminen su alto déficit actuarial y la creación, en forma gradual, de un sistema nacional de pensiones.
- DECIMOSEGUNDA Es indispensable revalorar el patrimonio público como herramienta de la hacienda de los tres ámbitos de gobierno, de manera que se potencie su identificación, control, preservación, uso, aprovechamiento y disposición en beneficio de la sociedad mexicana en general.

- DECIMOTERCERA Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.
- DECIMOCUARTA La colaboración y coordinación intergubernamentales requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y que, en su caso, sus bases se fundamenten en la norma constitucional.
- DECIMOQUINTA Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.
- DECIMOSEXTA La importancia y trascendencia de las medidas que deben adoptarse desde ahora y en el mediano plazo para resolver la problemática que enfrenta la hacienda pública en los tres ámbitos de gobierno, hacen indispensable la acción conjunta y la voluntad de todos los actores, públicos y privados para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo nacional, el empleo y la generación de mejores oportunidades para todos los mexicanos.
- DECIMOSÉPTIMA La dimensión histórica del reto que representa dar solución a los requerimientos de la población para resolver sus problemas y necesidades obliga al esfuerzo conjunto en un proceso de inicio inmediato y decidido.
- DECIMOCTAVA Se concibe a la Convención Nacional Hacendaria como la primera etapa de un proceso que habrá de continuar hasta concluir los compromisos y proyectos de cambio emanados de ella, por lo que resulta indispensable instrumentar los mecanismos de seguimiento necesarios para llevar hasta sus últimas consecuencias las propuestas planteadas.

Las declaraciones contenidas en este documento se derivan de los acuerdos tomados por el Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Los signantes coinciden con la esencia de dichas declaraciones, con independencia del contenido particular de las propuestas que fueron aprobadas por el citado Consejo Directivo.

Palacio Nacional
México, D.F., 17 de agosto de 2004

Declaratoria a la nación de la Primera Convención Nacional Hacendaria terminó de imprimirse en los talleres de Litográfica Rimol, SA de CV, Virginia 361, colonia Nativitas, 03500, México DF, en agosto de 2013. El tiraje fue de 300 ejemplares.