

## INICIATIVA PARA EL ESTABLECIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE NUEVOS PRINCIPIOS RELATIVOS AL FEDERALISMO EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA

Juan Manuel CARRERAS LÓPEZ

SUMARIO: I. *Nuevo federalismo fiscal*. II. *Nueva distribución de competencias hacendarias*. III. *Creación del Instituto Nacional de Recaudación*. IV. *Principios presupuestales*.

INICIATIVA DE DECRETO QUE DEROGA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 5o. DE LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 73, Y POR EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 Y TRES PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS RELATIVOS A UN NUEVO FEDERALISMO EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA, QUE PRESENTA EL DIPUTADO FEDERAL JUAN MANUEL CARRERAS LÓPEZ

*C. Presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*

Presente.

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable pleno del Congreso de la Unión

la presente INICIATIVA DE DECRETO QUE DEROGA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 5º. DE LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 73, Y POR EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 Y TRES PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS RELATIVOS A UN NUEVO FEDERALISMO EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA, de conformidad con la siguiente EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. NUEVO FEDERALISMO FISCAL

El Estado mexicano desde su independencia arrastra un déficit fiscal crónico, que ha sido acompañado de una serie de reformas en las que de manera creciente el gobierno adquirió nuevas funciones y obligaciones respecto de la sociedad, que generan fuertes presiones al gasto en virtud de los limitados ingresos públicos.

Este proceso, en paralelo, se ha correspondido con una concentración de atribuciones y recursos en el gobierno federal, con un proceso centralizador, que en la actualidad es inoperante ya que el mismo no responde a las condiciones de pluralidad política y apertura al desarrollo regional que demanda el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece potestades exclusivas para la Federación y los municipios. Sin embargo, a los estados les asigna poderes residuales amplios, acompañados de prohibiciones absolutas y relativas —según se desprende de los artículos, 115, 117, 118, 122 y 124—, pero sin definir con precisión sus derechos y responsabilidades en materia de hacienda pública.

Así, esta regla, que pretende establecer una distribución de competencias clara y excluyente, se ve exceptuada por la indefinición en los derechos y responsabilidades en materia tributaria para los estados y ha devenido en una distribución inequitativa de los recursos fiscales, lo cual hace que no todas las regiones del país puedan alcanzar un nivel de desarrollo competitivo y cuenten con la infraestructura básica para la debida atención de las zonas marginadas.

En consecuencia, la reforma constitucional que proponemos pretende evitar el empobrecimiento de los erarios locales a costa de su dependencia hacia las participaciones y aportaciones federales, tal y como sucede en la actualidad.

Durante el siglo XIX, México se caracterizó por la existencia de un gobierno federal hacendariamente débil, dependiente exclusivamente de los ingresos de las aduanas y las participaciones de recursos que los estados daban a la Federación, bajo el nombre de contingentes. En esa época, los estados tenían el control hacendario de las recaudaciones, las cuales eran copiosas pues tenían bajo su hacienda los impuestos indirectos al consumo y a la venta de mercancías, que recibieron el nombre de alcabalas. Dicho sistema generó estados con recursos y una Federación carente de ellos, con lo cual se provocó un desequilibrio que evitó contar con un proyecto nacional.

Este modelo de recaudación fue constante, pues aún bajo los regímenes centralistas, las tesorerías departamentales eran las encargadas de recibir la recaudación de los impuestos y las contribuciones. Sin embargo, con el restablecimiento del sistema federal se comenzaron a diferenciar ámbitos impositivos de manera exclusiva para la Federación y los estados, con una creciente preeminencia de la primera, derivada del impulso de concentrar facultades tributarias en el ámbito federal.

Además, este proceso de manera inexorable se extendió a otros ámbitos distintos del hacendario. La “federalización” de atribuciones originó el proceso de fortalecimiento económico del gobierno nacional en detrimento de los estados. Comenzó en 1883 cuando se federalizó el comercio y la minería, y ha continuado con reformas constitucionales cada vez más amplias y detalladas sobre nuevas facultades exclusivas a cargo de la Federación, despojando a los estados de su correspondiente participación.

Cada materia nueva a cargo de la legislación federal se ha traducido en una fuente impositiva más de exclusiva competencia federal, así ocurrió por ejemplo al “federalizar” la energía eléctrica, donde por primera vez se previó una participación de los rendimientos derivados de la actividad eléctrica a las entidades federativas, el 18 de enero de 1934; al implantarse el sistema de participaciones en 1942 sólo para los denominados impuestos especiales, según quedan establecidos en el actual artículo 73, fracción XXIX constitucional; y al eliminarse en 1953 importantes impuestos que eran recaudados por los estados por considerarlos alcabalatorios y unificar diversas fuentes impositivas a favor de la Federación.

De este modo, a partir del siglo XX se llegó a un esquema opuesto al del siglo XIX, donde las finanzas estatales y municipales son débiles,

mientras que la Federación, con el virtual monopolio de la función recaudatoria, acumula la inmensa mayoría de los ingresos públicos.

Hoy el gobierno federal recauda el 80% de los recursos fiscales del país, mientras que los estados se ven reducidos a recaudar tan sólo un 20% del total de los recursos públicos. Además, mediante el sistema de participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios, las mismas representan increíblemente más del 90% de los ingresos estatales y municipales y solo el resto es cubierto con recursos impositivos locales propios.

Lo anterior no es sino la muestra de una hacienda pública insatisfactoria, donde una Federación cargada de facultades recauda y distribuye los recursos, mientras que los estados y municipios se ven reducidos a esperar las variables participaciones y aportaciones de la Federación, creándose así una gran dependencia y destruyendo cualquier posibilidad de desarrollo planificado desde la óptica local. Es pues claro que para consolidar al gobierno federal se tuvo que sacrificar a los estados bajo la falsa disyuntiva de que el bienestar fiscal de la Federación es contrario al de las entidades federativas.

Si bien en los últimos años ha existido la intención federal de transferir responsabilidades de gasto a las entidades federativas y a los municipios, es preciso señalar que las medidas establecidas para dicho fin tienen varios defectos, entre los que destacan que el monto de los recursos que se transfieren son decididos exclusivamente por el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal al aprobarse el presupuesto de egresos de cada año, es decir sin ninguna participación de los poderes locales, y que además dicha transferencia de recursos se hace de manera etiquetada en cuanto al destino de los mismos, convirtiendo a los gobiernos locales en meros agentes de gasto, con lo que los márgenes de acción política de éstos siguen afectados de dependencia e insuficiencia, lo cual es contrario a la idea de una unión basada en estados libres y soberanos.

Como podemos observar, la evolución en la recaudación y el gasto de los recursos entre la Federación y los estados a través de nuestra historia ha sido un tema que casi siempre ha degenerado en adversidad y confrontación entre ambos niveles de gobierno.

Por ello, debemos transformar las premisas de nuestro federalismo hacendario. Ni las entidades federativas ni la Federación deben hacerse rehenes uno del otro, en lo que parece una lucha irreconciliable de contrarios por los recursos públicos.

Sostenemos la convicción de que la verdadera reestructuración del pacto federal debe fundarse en los principios que dieron origen al federalismo, es decir, en la cooperación entre los dos órdenes de gobierno para conseguir el desarrollo de la sociedad. En este sentido, la autosuficiencia de los gobiernos locales debe ser la garantía del bienestar federal.

Nuestra actual conformación democrática del poder público nos ofrece la oportunidad de plantear las modificaciones que reclaman las necesidades del país y repensar las condiciones del federalismo hacendario que permitan establecer las bases para el desarrollo favorable de todas las instancias de gobierno, sin ninguna exclusión.

Esta iniciativa de reforma propone establecer constitucionalmente las premisas de un federalismo cooperativo, donde los tres niveles de gobierno sean auténticas partes integrantes de un pacto federal entre iguales y no enemigos excluyentes entre sí, con pretensiones de supra o subordinación.

Este es ausente, bajo ninguna circunstancia al analizar una reforma fiscal integral. Sin duda, constituye una omisión en el planteamiento que hizo al Congreso de la Unión el presidente de la República en abril de este año. Que quede claro, no puede haber discusión de bases impositivas, sin considerar un acuerdo político federalista en esta materia. Pero además, éste no puede quedar reducido —como ha sucedido en otras ocasiones— a la simple coyuntural de recursos adicionales para las instancias locales o a la graciosa concesión de los mismos por la Federación bajo el principio de “mal menor” en cuanto que continúan las mismas premisas que le permiten controlar la recaudación y el gasto de la inmensa mayoría de los recursos públicos del país.

Por todo ello, consideramos que el pacto federal requiere transformarse en el ámbito hacendario mediante tres modificaciones sustanciales:

El establecimiento de principios constitucionales que impliquen un nuevo método de discusión y distribución de competencias hacendarias entre los estados y la Federación.

La creación de un órgano autónomo constitucional que sea el encargado de la recaudación de los impuestos federales y, en su caso, locales.

La determinación de obligaciones en materia presupuestal y de gasto público tanto para la Federación como para los gobiernos locales, que promuevan mayor transparencia, eficiencia y mejores posibilidades de control y evaluación del ejercicio de los recursos fiscales.

## II. NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS HACENDARIAS

Como ya se señaló, nuestro federalismo actual no responde a las necesidades de desarrollo y a las exigencias de una sociedad más participativa y comprometida. De la misma manera, la centralización de ciertas facultades, especialmente las tributarias, no responde al objetivo de la planeación democrática que México ha adoptado, donde el desarrollo regional es prioritario y el Estado mexicano debe adecuar su funcionamiento para lograrlo, ya que las obras públicas y los servicios requeridos por los estados no pueden seguir sujetos a la autorización y voluntad de la Federación.

De ahí la necesidad de buscar modelos de organización tributaria equitativos, ágiles y efectivos, en los que impere la descentralización, que beneficien simultáneamente a la unidad y desarrollen a las partes.

Para ello proponemos que sea en el artículo 124 de la Constitución, en el que se refiere la regla básica de distribución de competencias del sistema federal, donde se establezca en un segundo párrafo un nuevo principio que adecue dicha regla a una apropiada dimensión hacendaria federalista integrada por tres elementos fundamentales:

Primero, establecer el principio político de que los estados deben contar con recursos suficientes para el ejercicio de las atribuciones que les sean determinadas de conformidad con el propio artículo 124 constitucional. Así, se plasmaría en nuestra norma fundamental un principio de suficiencia presupuestaria para los estados equivalente al que existe para la Federación en la fracción VII del artículo 73, que faculta al Congreso para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Con ello, se determinaría constitucionalmente una equidad hacendaria entre los niveles de gobierno federal y estatal, que se corresponde además con las disposiciones en materia de hacienda pública ya existentes para los municipios en el artículo 115 de la Constitución. De este modo se estaría dando el primer paso para revertir el actual desequilibrio hacendario que opera en contra de las entidades federativas.

Segundo, precisar que la suficiencia presupuestaria de los estados tendría dos fuentes de ingreso, tanto las contribuciones e impuestos propios que cada entidad determine, como la participación que les sea atribuida en el rendimiento de todas las contribuciones e impuestos federales. Participación que deberá hacerse evitando la doble tributación y de manera

proporcional, equitativa y solidaria, no solo respecto a la Federación, sino también respecto del conjunto de los Estados.

Tercero, revisar y adecuar anualmente el diseño del sistema fiscal federal, a través de una nueva ley de coordinación fiscal que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales mencionados, y que por lo tanto esté despojada de criterios que favorezcan de manera inequitativa a un nivel de gobierno.

Por otra parte, como esta adición al artículo 124 contempla la extensión a todos los impuestos federales —no sólo los especiales— del principio de participación en el rendimiento de las contribuciones federales para los estados que se encuentra previsto en el último párrafo del numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se plantea también en la iniciativa la derogación de esta regla de participaciones que sólo abarca ciertos impuestos, para llevarla a nivel de principio válido para todas las contribuciones federales.

Se establecería así un cambio radical, una nueva metodología regida por los principios constitucionales del segundo párrafo del artículo 124 para la determinación anual de contribuciones, tasas impositivas, monto de las participaciones de los impuestos federales hacia los estados y, con ello, la definición de cuáles impuestos corresponden en exclusividad a cada orden de gobierno y en cuáles hay concurrencia y en qué proporción. Con lo cual, además, los congresos y los ejecutivos locales empezarían a tener una creciente participación en la definición del monto y destino de los recursos que les corresponderán a cada entidad federativa.

Además, se reconocería también una realidad política ineludible. Por la naturaleza del federalismo, que es una estructura y un proceso, no es conveniente para la unidad nacional considerar que las soluciones políticas que sobre este tema se adoptaron en una época determinada sean inamovibles. Esto es aun más cierto cuando la evidencia histórica y los reclamos sociales y políticos muestran que las condiciones de reparto de facultades entre los ámbitos federal, estatal y municipal no son satisfactorias.

Por ello, las relaciones entre la Federación y los estados en nuestro nuevo marco de pluralidad política no es algo que se pueda solucionar mediante una fórmula de una vez y para siempre. Se trata de una relación compleja que está, y lo seguirá en el futuro, constantemente en tensión y evolución. Por eso, esta reforma no plantea una distribución específica

de competencias —fiscales o de otro orden— sino más bien el principio constitucional de revisión obligatoria de esta relación anualmente, bajo bases equitativas. De este modo cada año, ambos niveles de gobierno —el local y el federal— irán construyendo el nuevo federalismo que necesita el país a través de una ordenada y pertinente distribución de facultades fiscales, y en paralelo con ellas, inevitablemente también de otras materias.

Con ello haremos posible que el federalismo mexicano de este siglo sea congruente con los principios de igualdad política, económica y social para cada una de sus partes, propiciando no sólo una nueva hacienda pública, sino también un mejor esquema de federalismo cooperativo a través de la redistribución de facultades basadas en los recursos con que cuenta cada parte; que la prestación de servicios, la construcción de obras de infraestructura y la promoción de proyectos productivos de alcance regional sea competencia de las instancias locales; y que las excepciones a este principio sean sólo con motivo de una economía de escala significativa o la existencia de una necesidad territorial nacional.

### III. CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE RECAUDACIÓN

En los orígenes de nuestro constitucionalismo, la administración de los impuestos y contribuciones estuvo diferenciada de la recaudación para evitar la corrupción y el manejo indebido de los mismos. Desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 hasta la actualidad, se han previsto constitucionalmente los empleados superiores de hacienda encargados de las Oficinas Generales de Hacienda en cada Estado y en la Federación, cuya función de recaudación y administración de recursos federales se debería desempeñar fuera del ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de efectuar dicha función de manera independiente del Poder Ejecutivo.

En el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 se explicó por iniciativa de Francisco Zarco e Ignacio Ramírez en la sesión del 13 de octubre de 1856, la necesidad de reservar para el Congreso de la Unión, que en la actualidad la conserva el Senado de la República en el artículo 76, fracción II de la Constitución, la facultad de ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de los empleados superiores de Hacienda, que debieran ser los funcionarios que manejan el tesoro pú-

blico, ya que los propios constituyentes detallaron que tales empleados superiores son precisamente los que efectúan funciones de recaudación, inversión y dirección de los caudales públicos.

Es decir, históricamente se había considerado conveniente la separación entre la recaudación y la administración de las rentas públicas por razones de contraloría, transparencia y facilidad en su control. Sin embargo, la reorganización del Poder Ejecutivo comenzó a centralizar esta función autónoma —según el pensamiento del constituyente— a través de circulares y decretos emitidos a partir de 1867, hasta llegar al momento presente donde el Sistema de Administración Tributaria que recauda aproximadamente el 80% de todos los recursos públicos del país, depende totalmente en lo administrativo y económico del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que es un funcionario nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo de acuerdo al artículo 89, fracción II, constitucional.

Según hemos expresado en el cuerpo de la presente iniciativa, la coordinación fiscal actual descansa en la aniquilación de las facultades impositivas, pero también recaudatorias, de los estados. Elimina ambas para después hacerlos partícipes de recursos que no son del todo claros, pues el Sistema de Administración Tributaria no ofrece transparencia en su administración, ni opciones para medir sus resultados en términos del costo-beneficio que se obtiene en el desempeño de la función recaudatoria.

De esta manera, sometemos la presente iniciativa para que ninguna de las esferas de gobierno tenga el monopolio recaudatorio de los ingresos públicos, sino que se efectúe a través de un órgano autónomo y técnico que, sin consideraciones políticas, lleve a cabo la recaudación de los impuestos federales y, en su caso, estatales y municipales, bajo bases de honestidad, eficiencia y simplificación, en justa correspondencia de la obligación que tenemos todos los mexicanos, conforme al artículo 31 fracción IV constitucional, de contribuir de manera proporcional y equitativa a los gastos públicos del país.

Así, mediante la adición de dos párrafos iniciales al artículo 126 constitucional, el Sistema de Administración Tributaria, autoridad federal descentrada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se transformaría en el Instituto Nacional de Recaudación, integrado por funcionarios federales y estatales a la vez, con lo cual se evitaría que un solo nivel

de gobierno sea quien reciba los ingresos, los reparta y además los administre en su mayoría.

Tomando en consideración que los órganos autónomos han dado certeza y prestigio a funciones vitales del Estado mexicano, se propone la creación con tal calidad de este órgano para la recaudación tributaria y así aportar un elemento indispensable para la existencia de un federalismo cooperativo basado en el transparente y eficiente manejo de los ingresos. Ello porque este Instituto no sólo estaría facultado para realizar la recaudación de los impuestos federales, sino que también podrá recaudar los impuestos y contribuciones estatales y municipales de los estados y municipios que así lo acuerden, con lo cual se estaría estableciendo la posibilidad de conformar una especie de “ventanilla única recaudatoria” que sin duda facilitaría en muchos sentidos el pago de impuestos para los contribuyentes, los procesos de simplificación tributaria y la detección oportuna de duplicidades impositivas.

La importante función de esta nueva institución trasciende así al Poder Ejecutivo federal y se convierte en un organismo del estado, donde las entidades federativas y la propia Federación participan en la designación de sus funcionarios, para conservar el equilibrio y la transparencia que deben caracterizar esta función.

El Instituto Nacional de Recaudación permitirá la profesionalización de la función recaudatoria y además introducirá certidumbre en el proceso, ya que será un órgano con capacidad regulatoria y con facultades para emitir recomendaciones técnicas en materia tributaria.

En la iniciativa se pretende plena autonomía para el Instituto Nacional de Recaudación, lograda a través del nombramiento de sus principales funcionarios. El presidente del Instituto sería designado por el Congreso de la Unión a propuesta en terna del Poder Ejecutivo federal. Sus cualificaciones, que estarían detalladas en la ley secundaria, contarían con una certificación de sus conocimientos y experiencia, así como de su probidad. En cada entidad federativa habría un director estatal, designado a propuesta en terna por el gobernador del estado y ratificado por la respectiva legislatura, aprobando las certificaciones correspondientes.

Además, en dicho Instituto funcionaría un órgano colegiado, denominado Consejo de Gobierno, integrado por representantes de las entidades federativas, del gobierno federal y del mismo Instituto, que tendría la facultad de emitir recomendaciones en materia de recaudación fiscal tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas locales y la Asamblea

del Distrito Federal, con el fin de buscar que exista siempre una política tributaria que sea fácil de cumplir por el contribuyente; que genere una adecuada estructura federalista; que evite la duplicidad contributiva; y combata la evasión.

Por otra parte, tomando en consideración que el proceso de recaudación tributaria es algo que no se puede suspender o interrumpir, se plantea en el artículo transitorio de esta iniciativa que las modificaciones constitucionales correspondientes a la creación de este Instituto no entren en vigor sino hasta el día primero de enero de 2003, tiempo suficiente para que se expidan las leyes reglamentarias necesarias y se tomen las medidas administrativas respectivas para una puesta en marcha ordenada y eficaz del nuevo esquema recaudatorio.

De este modo, con la creación de este Instituto autónomo se daría un gran paso en la consecución de dos grandes objetivos. Por una parte, complementar adecuadamente la propuesta de reforma de los artículos 73 fracción XXIX y 124 constitucionales citada en esta misma iniciativa, introduciendo un elemento neutral y eficaz en la relación hacendaria Federación-estados-municipios, que sin duda hará que ésta transite por caminos de mayor certidumbre y eficiencia para las partes, abandonando toda posibilidad de subordinación de una respecto de la otra en esta materia, tal y como ha ocurrido en nuestra historia y sucede actualmente.

Asimismo, y por otra parte, se estarían poniendo las bases para lograr que nuestro proceso de recaudación tributaria, tanto en el nivel federal como en el local, se desarrolle por la vía de la eficacia, simplificación y modernización de la relación contribuyente-gobierno, como punto de partida del combate al principal elemento de inequidad recudatoria entre los ciudadanos, la evasión, la cual en nuestro país se estima alcanza actualmente proporciones muy elevadas.

#### IV. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

Si bien es muy importante el establecer normas constitucionales que busquen dotar de mayores recursos a la hacienda pública nacional y que establezcan un método para que éstos sean distribuidos adecuadamente entre los tres niveles de gobierno, también es necesario que este nuevo esquema de ingresos fiscales se vea correspondido con nuevas obligaciones para los tres niveles de gobierno en materia de gasto público,

buscando que se imprima mayor transparencia, responsabilidad y control al ejercicio del mismo.

Un manejo responsable de los presupuestos de gasto de los tres niveles de gobierno, además de contribuir a evitar el dispendio y los saldos deficitarios crónicos que frenan el desarrollo integral y regional del país, permitirá lograr el ideal de generar condiciones para una homogeneidad del desarrollo en todas las áreas geográficas, creando polos de desarrollo en múltiples puntos y evitando la concentración en unas cuantas zonas conurbadas, comúnmente la de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

De este modo, mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 126 constitucional —que así se transformaría en un artículo fundamental de la función ingreso-gasto— se propone integrar a la Constitución los siguientes principios en materia presupuestaria:

*Equilibrio.* Que es una garantía de estabilidad económica y de una participación adecuada del Estado en la economía.

*Transparencia.* Que significa la identificación precisa en el presupuesto de los grupos y regiones beneficiados, las razones por las que el gasto se destina a determinados fines, y el diseño de medidas para la revisión periódica del gasto público y que la misma no se realice sólo anualmente.

*Eficiencia.* Para asegurar que los recursos públicos tengan el mayor beneficio social y el mejor impacto en el desarrollo regional sustentable.

Con estos principios, se establecerían las bases constitucionales para que el control del gasto público por parte de los Poderes Legislativos, que se ha concentrado preponderantemente en el nivel del flujo de efectivo, pueda evolucionar a medir y controlar multianualmente los costos de las políticas públicas, además de contar con elementos para vigilar que efectivamente se logren los resultados propuestos en los respectivos presupuestos.

Así, con fundamento en esta adición constitucional, se tendrían que crear los instrumentos legislativos-presupuestales que concreticen una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos ante la demanda creciente de la sociedad por mejores bienes y servicios públicos; mejoren la transparencia en la aplicación del gasto público respecto de las prioridades nacionales y/o locales; permitan el rendir cuentas de los resultados obtenidos; y establezcan un mayor compromiso político para las instancias encargadas del gasto público al acer-

car la facultad de revisión a niveles de gobierno más próximos de la población.

De este modo, con la reforma propuesta se estarían integrando todos los elementos para una nueva cultura de fortalecimiento y corresponsabilidad fiscal de los tres niveles de gobierno, acorde con nuestro desarrollo democrático actual. La instancia que desee gastar más de lo autorizado originalmente lo podrá hacer si pide más recursos, no a la Federación como sucede actualmente —en un esquema económica y políticamente agotado— sino a sus electores, a su respectivo Congreso, y se responsabiliza por ello a través de proyectos de desarrollo específicos y verificables.

Todas las razones antes expuestas me han llevado a la convicción de que esta iniciativa de reformas constitucionales contribuye a avanzar en la solución de tres retos del Estado mexicano actual:

Propone para el sistema federal un método de discusión y análisis permanente, ordenado y democrático que permita encontrar —para el presente y el porvenir— una adecuada distribución de facultades y obligaciones entre los distintos órdenes de gobierno, buscando con ello una mayor equidad federalista, la estimulación de las actividades económicas regionales y la precisión del nivel de gobierno que proporcione servicios públicos al menor costo y con la mayor oportunidad.

Fortalece el sistema de recaudación de impuestos del país, combatiendo la evasión y elevando los recursos públicos disponibles.

Aproxima a la población con el gobierno, para que pueda exigirle cuentas respecto del gasto de sus aportaciones y se mejore así la confianza ciudadana en el pago de las mismas.

Por lo que con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE DEROGA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 5o. DE LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 73, Y POR EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 Y TRES PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-

## NOS, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS RELATIVOS A UN NUEVO FEDERALISMO EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA:

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 124...

Las entidades federativas deberán contar con recursos suficientes para el ejercicio de sus atribuciones. Su hacienda se compondrá de contribuciones e impuestos propios y de la participación en el rendimiento de las contribuciones e impuestos federales de la manera proporcional, equitativa y solidaria que la ley determine, la cual será aprobada anualmente por el Congreso de la Unión. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje de dichas participaciones que corresponda a los municipios.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se deroga el último párrafo del numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

ARTÍCULO TERCERO. Se adicionan tres párrafos al inicio del artículo 126 constitucional, pasando el original párrafo en cuarto lugar, para quedar como sigue:

Artículo 126. La recaudación de las contribuciones federales, y de las estatales y municipales que así se convengan, es una función que se efectuará sobre bases de honestidad, eficiencia y simplificación a través del Instituto Nacional de Recaudación, cuya ley lo organizará como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El nombramiento de los funcionarios de dicho Instituto se hará con la participación de la Federación y de las entidades federativas, a través de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo correspondientes. El presidente del Instituto será nombrado por el Congreso de la Unión, de una terna propuesta por el presidente de la República y en cada entidad federativa habrá un director estatal designado por el respectivo Congreso de la entidad, que tendrá las calificaciones técnicas establecidas por el Instituto Nacional de Recaudación, y que será seleccionado de una terna presentada por el gobernador de la entidad. Este Instituto contará con un Consejo de Gobierno, que será la máxima autoridad del Instituto Nacional de Recaudación y que se formará con representantes de las entidades federativas, la Federación y directivos del propio Instituto, el cual tendrá la facultad de emitir opiniones técnicas en materia de política tributaria.

En la formulación y el ejercicio de los presupuestos federales, estatales y municipales se deberán observar los principios de equilibrio, transparencia y eficiencia. Al aprobarse los mismos se valorará la pertinencia de las políticas de gobierno propuestas, a fin de lograr un desarrollo sustentable y una

distribución equitativa de los recursos públicos. Los poderes de gobierno que los ejerzan deberán presentar la información que les sea requerida con la periodicidad que la ley determine, para el adecuado seguimiento del desarrollo de las políticas públicas.

(...)

#### TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de los dos primeros párrafos del artículo 126 que entrarán en vigor el primero de enero de 2003.