

# Antecedentes de la Convención Nacional Hacendaría

## Juan Carlos Gómez Cervantes

Investigador del Centro de Estudios  
de Derecho e Investigaciones  
Parlamentarias

### I. El Sistema Tributario anterior a la Revolución Mexicana

Las carencias del sistema fiscal mexicano tienen antecedente en el sistema tributario colonial, en el que las alcabalas se multiplicaban sin control. No existía una administración central y su objeto era únicamente recaudar la mayor cantidad posible de recursos para la metrópoli española. Posteriormente, una vez consumada la Independencia, el nuevo gobierno continuó aplicando el sistema colonial, lo que trajo consecuencias negativas, pues, como ya se ha comentado, éste fue diseñado para cumplir con otros propósitos y no para alentar el

desarrollo del país. Al respecto, Ramón Beteta comenta que el déficit presupuestal estaba asociado a los disturbios políticos que generaban un círculo vicioso difícil de cortar, pues se hacía imperioso recurrir con mayor frecuencia a empréstitos extranjeros cada vez mayores que comprometían peligrosamente la soberanía del país y que provocaron, en varias ocasiones, humillantes conflictos internacionales.<sup>(1)</sup>

A lo largo de diversas administraciones, los ministros de Hacienda del país advirtieron esta situación, por lo que instrumentaron diversas medidas con la finalidad de eficientar la hacienda nacional. Sin

(1) Beteta, Ramón. *Pensamiento y Dinámica de la Revolución Mexicana, Antología de Documentos Político - sociales*. Segunda edición. Editorial México Nuevo. 1951. Pág. 472.

embargo, éstas no consiguieron revertir la situación pues no atacaron el problema de fondo, además de que la circunstancias políticas de la época imposibilitaron cualquier reorganización hacendaria viable<sup>(2)</sup>. Un ejemplo de esto se puede observar casi al concluir la intervención francesa, periodo en el que la hacienda nacional estaba en bancarota, por lo que fue necesario requerir nuevos empréstitos, puesto que las únicas contribuciones regulares eran las cuotas aduanales.<sup>(3)</sup>

El antecedente más lejano del que se tiene noticia relativo a un intento serio de reforma fiscal fue presentado por Manuel Dublán quien fuera Presidente de la Cámara de Diputados y Secretario de Hacienda durante el régimen Porfirista ante una asamblea de representantes reunida con la finalidad de estudiar el problema impositivo del país, el 15 de octubre de 1883.

Con esta propuesta se pretendía mejorar el sistema tributario, ya que los males que aquejaban a la hacienda mexicana, en los albores de la independencia nacional, se mantenían vivos en esa época.<sup>(4)</sup> Sin embargo, a pesar de la urgente necesidad de modernizar el sistema tributario de la época, la propuesta

de Dublán no tuvo éxito y las anomalías e incongruencia del sistema tributario persistieron. Con el fracaso de la propuesta, la administración del Presidente Díaz, aplicó una política hacendaria que contrastaba con la miseria de la población, pero que sin embargo aparentaba una prosperidad económica basada en un ficticio equilibrio presupuestal, logrado mediante nuevos y costosos empréstitos extranjeros y desventajosas concesiones sobre los recursos naturales del país. Años más tarde, los regímenes emanados de la Revolución, heredarían este problema del porfirismo.

Producto de la Revolución de 1910, la estructura del Estado había cambiado radicalmente debido a las innovaciones introducidas en el texto de la Constitución de 1917. No obstante, hasta 1924 no se había realizado ninguna modificación importante al régimen fiscal porfiriano. Al respecto comenta Alberto Pani:

*“El sistema fiscal que legó la Dictadura porfirista al nuevo régimen consistía en una acumulación secular de gravámenes el origen de algunos se remontaba hasta la dominación española en el que las cuotas, las bases de imposición, las reglamentaciones y las formas y*

(2) Sierra, Carlos J. *Historia de la Administración Hacendaria en México 1821-1972*. SHCP México 1970. Pág. 14-19 Tomo II

(3) Gran Historia de México Ilustrada. Editorial Planeta-CONACULTA. Pág. 72

(4) Ibidem

*épocas de pago se multiplicaban hasta un estado casi anárquico de complicada e incoherente confusión.*<sup>(5)</sup>

Los gravámenes que componían el sistema tributario porfirista respondían a la necesidad creciente de satisfacer los requerimientos presupuestales del gobierno, procurando sin embargo, de acuerdo con los principios de la escuela liberal, favorecer la producción, es decir, privilegiar sus condiciones y eximir-la de impuestos.

## **II. Primera Convención Nacional Fiscal**

Fue hasta julio de 1925 cuando Alberto J. Pani quien fuera secretario de Hacienda en los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez<sup>(6)</sup> emitiera, 42 años después de la propuesta de Dublán, una convocatoria para la Primera Convención Nacional Fiscal. El jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, licenciado Fernando de la Fuente, fue electo presidente para esta Convención, y como vicepresidente el licenciado Manuel Gómez Morín.<sup>(7)</sup>

La exposición de motivos de la convocatoria establecía:

- La necesidad de una inmediata y fundamental reforma del sistema tributario, ya que existían mas de cien impuestos diferentes debido a que cada Estado establecía su propio sistema tributario y la Federación mantenía el suyo, siendo el objeto del gravamen el mismo por lo que cada vez se hacía más oneroso, además de que el sistema se hacía cada vez más complejo.
- Que el sistema fiscal de esa época era un obstáculo para el establecimiento de un régimen económico mejor y, acorde con la circunstancias, para la creación de la unidad económica nacional y el aprovechamiento de los recursos naturales.
- El problema de la corrupción administrativa, propiciada por las leyes de más de treinta administraciones fiscales, que eran complicadas costosas y lentas.<sup>(8)</sup>

Alberto Pani señaló que los defectos capitales del sistema federal de impuestos heredado del porfirismo se derivan de tres causas:

(5) Alberto J.Pani. *Apuntes Autobiográficos*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución. 2003. Pág. 16 Tomo II

(6) Sierra Carlos J. Ob. Cit. Pág. 16-19 Tomo II

(7) Iturriga de la Fuente, José. *La Revolución Hacendaria. La Hacienda Pública con el Presidente Calles*. SEP Foro 2000 México 1997. Pág.73

(8) Memoria de la Primera Convención Fiscal. SHCP México. 1926. Pág. 5

- a) La complicación, agravada por la supervivencia de impuestos anticuados, incosteables o incompatibles con el espíritu de nuevo régimen;
- b) Su composición casi exclusiva de impuestos indirectos que pesaban infamemente más sobre los pobres que sobre los ricos, y engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos; y
- c) La carencia de preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición de gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios.

El sistema imperante, agrega Pani, no podría engendrar más que una ley de ingresos fatalmente complicada, al tener que incluir la larga enumeración de impuestos y derechos, así como de los servicios públicos y aprovechamientos que significaban una entrada de dinero en la tesorería federal.<sup>(9)</sup>

Las causas descritas anteriormente evidenciaban la necesidad de modificaciones importantes y urgentes

al sistema tributario, además de precisar sus graves defectos y corregirlos.

La Secretaría de Hacienda consideraba indispensable proceder desde luego a:

- a) Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos;
- b) Determinar un plan nacional de árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la República; y
- c) Crear un órgano permanente que se ocupara de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que se adoptarían en materia fiscal en la República, así como vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se estableciera.

Al concluir sus trabajos, esta Convención aprobó las siguientes recomendaciones:

1. En materia de concurrencia. Se hicieran de la competencia exclusiva de los estados los impuestos sobre propiedad territorial, los impuestos sobre actos comerciales cuya realización se

(9) Pani, Alberto Op Cit. Pág.18

limitara a la jurisdicción de los propios estados, y sobre las concesiones que éstos otorgaran sobre los servicios locales.

2. Los impuestos sobre sucesiones y donaciones deberían ser establecidos por las autoridades locales; pero la Federación participaría en la fijación de cuotas y en la determinación de montos de impuesto en cada caso.
3. Sería facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Los estados participarían en la fijación del coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto para cada causante
4. Se aprobó que la uniformidad de los impuestos especiales se obtuviera mediante acuerdos tomados en convenciones especiales a las que concurrirían representantes de la Federación y de los estados interesados.
5. Se consideró que la decisión principal de la Convención fuese la relativa al órgano que en lo sucesivo habría de proponer los impuestos que se causaren en la República, uniformar los

sistemas de impuestos y señalar la competencia de las distintas autoridades fiscales.

6. Para tal efecto se resolvió que cada cuatro, o cuando lo creyese necesario la mayoría de los estados o el Ejecutivo de la Federación, se reuniera, en la capital del País, una Convención Fiscal integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los estados y por un representante de Ejecutivo de la Unión.
7. Cabe destacar que se acordó que las decisiones tomadas en la Convención serían obligatorias para los poderes locales y para la Federación cuando hubieran sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados.<sup>(10)</sup>

Finalmente se recomendó al Ejecutivo federal que organizara un cuerpo consultivo fiscal, cuyas labores serían facilitar la ejecución de los acuerdos de la Convención, sugiriendo a los gobiernos de los estados las medidas más convenientes al efecto.

Las recomendaciones que la Convención hizo al Ejecutivo Federal

(10) Conclusiones de las comisiones nombradas en la Convención. Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal México. SHCP 1926 Págs 125, 208, 248.

fueron puestas a consideración del Congreso de la Unión en diciembre de 1926, mediante una iniciativa que reformaba los artículos 74, 117, 118, 121 y 131 constitucionales.<sup>(11)</sup> Sin embargo, ésta no fue dictaminada por la Cámara de Diputados en ese periodo ni en los sucesivos, por lo que el asunto fue abandonado, en virtud de que la aplicación de las recomendaciones de la Convención dependía de que la iniciativa fuere aprobada por el Congreso.

### III. Segunda Convención Nacional Fiscal

En el contexto de la situación mundial de la época, el gobierno federal adoptó medidas de gran importancia en materia económica, entre otras, una Segunda Convención Fiscal que revisara las conclusiones de la Primera, y estudiara nuevamente todo el problema fiscal con el fin de realizar propuestas para solucionarlos.

Es por esto que ocho años más tarde, el 11 de mayo de 1932, la Secretaría de Hacienda expidió la convocatoria a la Segunda Convención Nacional Fiscal, a celebrarse el 10 de agosto del mismo año.<sup>(12)</sup> Ésta

sería aplazada, sin embargo, en dos ocasiones, para celebrarse finalmente a partir del 20 de febrero de 1933 y hasta el 11 de marzo del mismo año.<sup>(13)</sup>

De acuerdo con el texto de la convocatoria, la Convención se ocuparía de:

- Revisar las Conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
- Considerar el problema de 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.
- Estudiar y determinar los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Por su parte, los gobiernos locales podían hacer proposiciones para complementar el programa.

(11) Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1926 XXXII. Año I

(12) Convocatoria para la segunda convención. Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Tomo I. SHCP. México 1947. Pág. 8

(13) Aplazamientos para las reuniones en Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, Tomo I. SHCP. México 1947. Pág. 13-18

Después de quince sesiones de discusión y análisis, la asamblea de la Convención aprobó distintas resoluciones. Entre las recomendaciones más importantes que fueron dictaminadas por la Comisión de Plan Nacional de Arbitrios y aprobadas por la Asamblea de la Convención están las siguientes:

1. Que el gobierno Federal y los gobiernos estatales tomaran medidas tendientes a suprimir los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales que entorpecen la circulación de la riqueza.
2. Que se substituyeran los impuestos sobre transmisiones de dominio a que se refiere la proposición anterior, por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra, en los términos establecidos por las conclusiones aprobadas en el dictamen sobre el impuesto territorial.
3. Que tanto el gobierno Federal como los de los Estados tomaran medidas tendientes a suprimir los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
4. Que se procuraría que las cuotas que se cobraban por concepto de servicios judiciales o administrativos, principalmente del Registro Público de la Propiedad, que asumían el carácter de impuestos mixtos, se redujeran a sus justos límites, no exigiéndose sino el costo del servicio suministrado.
5. Que se evitara la duplicación de gravámenes, tanto por la Federación como por los estados, al cobrar cuotas, por una parte, sobre las operaciones o contratos y, por otra, sobre el acto o documento, a fin de simplificar el sistema impositivo.

La Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales dictaminó las siguientes recomendaciones que fueron aprobadas por la Convención:

1. Dar vida, dentro del régimen constitucional a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para los estados.

2. Reconocer del principio fundamental de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debería estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos por lo que en consecuencia:

- a) Se tomarían medidas tendientes a que cada fuente de imposición reportara un solo gravamen establecido por la autoridad a quien fuera más conveniente atribuirle esa facultad.
- b) Se establecería, como principio, que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto se encomendaría a una sola autoridad, que sería la misma a la cual correspondería el aprovechamiento del gravamen.

3. Proyectar la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos conforme a las bases siguientes:

- a) Reconocimiento de la imposición territorial en todos sus aspectos como base de la tributación local y el establecimiento de una prohibición para que

la Federación estableciere o percibiere gravámenes sobre esa fuente en forma de impuestos directos o como tantos adicionales sobre los tributos locales.

- b) Consagración del principio de que los estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción.
- c) Establecimiento del impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras y el reconocimiento del derecho de los estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encontraren o explotaren las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.
- d) La atribución previa de las entidades locales de la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limitare a su jurisdicción.
- e) La consagración del derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos

sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorgaren dentro de su competencia.

- f) El otorgamiento de la facultad privativa a la Federación para establecer de impuestos, tasas y derechos sobre:
  - i. Comercio exterior.
  - ii. La renta (income tax).
  - iii. Producción o explotación de los recursos naturales, cuyo dominio directo correspondiere a la Nación de acuerdo con el artículo 27 constitucional.
  - iv. Industria, cuando ésta requiriera formas especiales de imposición, de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por esta Asamblea.
  - v. Servicios públicos y concesiones federales.
- g) Facultades de los estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación; y precisándose que la participación que a la Federación correspondiere en el rendimien-

to del impuesto sería uniforme en cuanto a su cuota en toda la República.

- h) La consagración del derecho de los estados y municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación estableciere.

Finalmente, la Comisión para la Organización de la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal presentó la siguiente propuesta:

“Con el objeto de llevar al terreno de la práctica y ejecutar debidamente las conclusiones aprobadas por la Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales, nómbrese una Comisión Permanente.” Posteriormente sería aprobada por la asamblea de la Convención el 11 de marzo de 1933.<sup>(14)</sup>

A diferencia de la Primera Convención, que sólo expidió recomendaciones generales, la Segunda presentó recomendaciones concretas. Sin embargo, su implementación no fue consumada, debido a dos factores fundamentales:

- a) Éstas se hicieron al finalizar el sexenio.

(14) Acta de la décima quinta sesión de la Convención efectuada el 11 de marzo de 1933. Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, Tomo I SHCP México 1947 Pág 141

- b) Se presentaron otros problemas de índole política, social y económica que fueron considerados prioritarios.

#### **IV. Tercera Convención Nacional Fiscal**

La amenaza de una conflagración de dimensiones mundiales dio lugar a un auge transitorio de la economía, incrementando considerablemente la recaudación de la Federación, sin necesidad de una reforma en la materia, por lo que los problemas tributarios pasaron a segundo plano, situación que se revertiría con el fin de la guerra.

Al reducirse los ingresos de la Federación, el problema de la hacienda pública volvió a cobrar importancia, lo que puede observarse en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos para 1947, en la que el Presidente Alemán expuso la estrategia que seguiría el gobierno federal para solucionar la problemática que enfrentaba el país en materia hacendaría, de la cual transcribimos el siguiente fragmento:

*“Dentro de las medidas que el Ejecutivo a mi cargo proyecta para impulsar el desarrollo económico del país, se incluye: llevar a cabo una revisión completa del régimen*

*fiscal de la nación encaminada a lograr tres objetivos precisos: la delimitación de los campos impositivos de la Federación, de los Estados y de los municipios; la suficiencia del sistema nacional de impuestos y la reducción al mínimo de todas las cargas adicionales a los impuestos que, sin beneficio apreciable para el Erario, son onerosas para el contribuyente”.*<sup>(15)</sup>

Con objeto de llevar a cabo el plan propuesto por el Ejecutivo federal, el 4 de octubre de 1947, el Presidente Alemán convocó a la Tercera Convención Fiscal, a celebrarse del 10 al 20 de noviembre de ese año.<sup>(16)</sup>

Esta Convención generó numerosas recomendaciones, muchas de las cuales en su momento atendió el gobierno federal, mismas que tenían el fin de:

- a) Hacer más justa y uniforme la carga fiscal;
- b) Dar mayor participación a los estados y municipios en el producto de los impuestos; y
- c) Suprimir diversos gravámenes que se juzgaron anticuados e impropios dentro de un régimen de equidad y justicia fiscal.

(15) Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1946 Legislatura XL Año I.

(16) Diario de los Debates del 11 de noviembre de 1947. Legislatura XL Año II.

Sus objetivos consistían en:

1. Establecer una coordinación entre los sistemas hacendarios federal, locales y municipales;
2. Crear y organizar una estructura fiscal que hiciera posible lograr la delimitación de los conceptos de ingresos en sus aspectos privativos y de participación;
3. Instrumentar la simplificación tributaria, eliminando el problema de la superposición indebida de los gravámenes; y
4. Garantizar la suficiencia del sistema nacional contributivo, liberando a los causantes, hasta el máximo posible, de la multiplicidad de impuestos, simplificando a la vez los sistemas administrativos y de control.<sup>(17)</sup>

De acuerdo con el Presidente, los resultados de la Convención mencionada fueron halagadores ya que:

- a) Se logró la cooperación de las entidades convocadas, lo que facilitó enormemente la tarea; las conclusiones adoptadas, al llevarse totalmente a la práctica, tendrían seguramente una

resonancia decisiva en los campos de la economía y de las finanzas públicas del país.

- b) Se fortaleció, dentro de la propia Convención, la tendencia a robustecer las fuentes de ingresos locales y municipales, a fin de poder cumplir, con más eficiencia, la misión de satisfacer las exigencias de los servicios públicos que les estaban encomendados.

El Ejecutivo consideró de utilidad inaplazable aplicar las conclusiones aprobadas por la Tercera Convención Fiscal, para lograr el paso definitivo de una reorganización integral de los sistemas fiscales, por lo que algunas fueron incorporadas en la iniciativa de la Ley de Ingresos para el año 1948. Sin embargo, dada la premura derivada del tiempo en que se reunió la Convención y la fecha en que ésta se presentó, no fue posible incluir algunas de las más importantes.

Entre las conclusiones que se tomaron en cuenta, estaba la tendencia a suprimir varios gravámenes de la Ley del Timbre, substituyendo dichos renglones por un impuesto sobre ingresos mercantiles. Esta propuesta consideraba

(17) Exposición de motivos de la Ley de Ingresos de 1948, Diario de los Debates del 24 de diciembre de 1947. Legislatura XL Año II

que la Ley del Timbre fue implantada en épocas en que las actividades mercantiles e industriales y el desarrollo económico del país eran relativamente precarios. En esta época era fácil que dicha ley cumpliera satisfactoriamente con el objetivo al cual estaba enfocada. Sin embargo, se consideró que para 1947 la realidad era otra y tales sistemas constituían una traba para los contribuyentes, en razón de que la multiplicación de sus actividades y operaciones requerían tributos de mayor fluidez y de más sencillo control.

Por otra parte, en este mismo paquete se inició La Ley sobre Ingresos Mercantiles, propuesta para englobar en un solo impuesto la diversidad de cuotas, la pluralidad de sistemas administrativos y la de infracciones y sanciones correlativas. Con lo anterior se consideraba que el contribuyente contaría con un camino más fácil para cumplir con sus obligaciones fiscales. Finalmente, se fijó como primer paso la supresión de toda carga impositiva a los artículos alimenticios.

En el mismo sentido, y dado que la técnica de la Ley de Ingresos no permitía ir más lejos, se declararon

exentos de todo impuesto los negocios que operaren exclusivamente con determinados artículos de la naturaleza enumerada por la propia ley. El Ejecutivo consideró que una disposición de este carácter habría de provocar en comerciantes y consumidores la reacción favorable que se precisaba para que en el futuro lograra toda su amplitud. La Ley sobre Ingresos Mercantiles propuesta fue un antecedente obligado para lograr un sistema impositivo más sencillo, más equitativo y más técnico.

La iniciativa fue considerada de urgente y obvia resolución, por lo que se aprobó sin discusión el 24 de diciembre de 1947 y se envió al Senado, el cual la aprobaría posteriormente.<sup>(18)</sup>

Las recomendaciones derivadas de esta última Convención constituyeron un importante precedente en el sistema tributario del país, ya que establecieron las bases del sistema tributario que rige hasta nuestros días.

### ***Consideraciones Finales***

Es conveniente destacar que los vicios de los sistemas tributarios anteriores a las convenciones

(18) Diario de los Debates del 4 de Diciembre de 1947. XL Legislatura Año II

fiscales no son producto de los gobiernos del México independiente, sino que se venían arrastrando desde la época colonial.

El ineficiente sistema tributario ha sido, a lo largo de nuestra historia, un factor que propició la inestabilidad del país, ya que la falta de recursos del gobierno generaba que éste no pudiera cumplir con su encomienda y recurriera a empréstitos que, como ya se ha descrito, propiciaron, en buena medida, las intervenciones extranjeras.

Por otra parte, las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal no fueron llevadas a la práctica debido a que las circunstancias políticas no eran propicias para sacarlas adelante, por lo que la Cámara de Diputados ni siquiera dictaminó la iniciativa que contenía las propuestas.

Si bien los trabajos de la Primera Convención no llegaron a resultados prácticos, por lo menos tuvieron la virtud de plantear acertadamente el problema, al desarrollar los aspectos teóricos, así como proponer las alternativas para lograr una reforma radical en lo concerniente tanto a las modificaciones legales como a los lineamientos de la política fiscal, adaptada a los

conceptos del Derecho Financiero de la época y de acuerdo con la realidad imperante en el país. En síntesis, elaboraron un adecuado diagnóstico y desarrollaron propuestas para una reforma fiscal considerada radical en ese momento.

En lo que corresponde a la Segunda Convención, su más importante aportación fue haber presentado recomendaciones más concretas que la Primera. Sin embargo, debido a que las circunstancias políticas no eran las propicias para reorganizar la hacienda nacional, no fue posible que tales recomendaciones pudieran ser llevadas a cabo.

Con la Segunda Guerra Mundial, el gobierno incrementó considerablemente sus ingresos, por lo que la reforma fiscal no fue una prioridad en esa época. Estos factores son recurrentes en nuestro sistema pues en distintas ocasiones se han postergado estas reformas como consecuencia de diversos acontecimientos ajenos a las políticas públicas, como el alza de los precios del petróleo.

A pesar de los diferentes intentos para corregir los problemas del sistema tributario, no fue sino hasta la Tercera Convención Nacional

Fiscal cuando se realizaron las reformas que conformaron el sistema hacendario que opera actualmente.

Entre los problemas que recurrentemente fueron abordados por las convenciones podemos encontrar:

1. La necesidad de una descentralización tributaria, como uno de los principales problemas del sistema fiscal, misma que fue planteada desde la Primera Convención.
2. La doble tributación, que era considerada la causa del crónico retraso de la hacienda nacional.
3. La gran diversidad y complejidad de impuestos existentes.

Finalmente, es posible apreciar que varios de los problemas del sistema tributario mexicano siguen siendo muy similares a los planteados en las anteriores convenciones. No es de extrañar, entonces, que la Convención Nacional Hacendaria que inició sus trabajos a partir del 28 de octubre de 2003 esté desarrollando sus trabajos orientados a propiciar una reforma integral del sistema

tributario sustentada en criterios claros y precisos, que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Se pretende que esta reforma se oriente 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 estados ricos y pobres; así mismo, solucionar las carencias y contradicciones del sistema y muchos otros problemas que aún persisten, como la doble tributación, la evasión fiscal, la complejidad excesiva de algunos impuestos y la necesidad de descentralizar la administración tributaria, problemas que tienen su origen, como ya señalamos, en los gobiernos anteriores a los emanados de la Revolución Mexicana.