

Convención Nacional Hacendaria: Alcances y Límites

Ricardo Monreal Ávila

Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

Es necesario tener claros la naturaleza, objetivos y plazos de la Convención Nacional Hacendaria, con el fin de ubicar en su exacta dimensión los alcances y limitaciones de esta iniciativa de los gobiernos de los Estados, a efecto de no generar desbordados optimismos ni descalificaciones irracionales.

Por la forma y el fondo, la Convención representa la más importante iniciativa de reforma del federalismo en muchos años. A diferencia de las convenciones nacionales fiscales anteriores (1925, 1933 y 1947), que se caracterizaron por la creciente centralización de facultades, atribuciones y potestades fiscales de los gobiernos locales en el

gobierno federal, la Convención Nacional Hacendaria busca ahora el camino inverso: la descentralización de competencias, responsabilidades y cargas tributarias entre los tres órdenes de gobierno, con apego a los principios constitucionales de autonomía municipal, soberanía estatal y unidad de la Federación.

Sin embargo, hay que enfrentar la tentación de la balcanización fiscal, con su secuela de descoordinación, desorden y anarquía. Para evitar este riesgo, la Convención se diseñó con un espíritu de corresponsabilidad, donde los participantes asumen explícitamente el compromiso de observar los principios de integralidad, congruencia, equidad,

suficiencia, calidad técnica y gradualidad en la formulación de sus iniciativas.

De la Convención debe y puede salir un proyecto de reforma fiscal integral, pero no la reforma en sí, ya que ella requiere necesariamente la aprobación del Congreso de la Unión. Es el Congreso, no la Convención, la única instancia competente para llevar adelante una transformación fiscal de la magnitud que necesita el país.

La misma observación es válida para los congresos locales. El órgano reformador de la Constitución mexicana requiere no sólo de la mayoría calificada del Congreso de la Unión (dos terceras partes de sus miembros) sino también de la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales (16 de 31; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no entra en el proceso de revisión constitucional). Por ello, también se ha contemplado una representación amplia, suficiente y variada de los congresos locales en la Convención Nacional Hacendaria, los cuales han estado ausentes de prácticamente todos los proyectos de reformas fiscales de los últimos años.

Otro factor a considerar es el tiempo. Hay quienes creen que el proyecto de la Convención podría ser aprobado en primer período ordinario de sesiones de este año, en el mes de abril, con lo que en mayo tendríamos ya un nuevo modelo fiscal, lo cual es falso. El calendario de la CNH contempla cuatro fases:

- Trabajos preparatorios: septiembre 2003 - enero 2004.
- Sesión plenaria de inauguración: 5 al 7 de febrero de 2004.
- Elaboración de propuestas: febrero julio de 2004.
- Conclusiones y clausura: 26 al 31 de julio de 2004.

La propuesta fiscal de la Convención estaría llegando al Congreso en el último tramo del 2004 y, en caso de ser aprobada, entraría en vigor en el 2005, en sus disposiciones inmediatas, ya que habrá otras medidas que requieran una aplicación escalonada en los años subsecuentes.

A diferencia de los anteriores proyectos de reforma fiscal, la Convención Nacional Hacendaria tiene contempladas la participación de

las cámaras empresariales, instituciones académicas de educación superior, colegios de profesionistas, asociaciones de contribuyentes, tribunales de justicia fiscal y administrativa, consultores fiscales, especialistas y sectores de la sociedad civil interesados en el tema. Hay un esfuerzo real para lograr una convocatoria amplia y, en esta medida, legitimar de manera social, ciudadana y razonablemente una propuesta de reforma hacendaria.

Los temas de la Convención se agrupan en seis rubros: gasto público, ingresos, deuda pública, patrimonio público, modernización y transparencia de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales. Desde aquí se puede observar que la Convención tiende más hacia una perspectiva fiscal redistributiva que recaudatoria. Aquí debemos ubicar sus reales alcances y limitaciones. Una de estas últimas es que si no resuelve el problema de fondo de las finanzas públicas, que es precisamente la falta de fondos, y no modifica los niveles actuales de recaudación, entonces la Convención Nacional Hacendaria habrá dado la vuelta a la misma sábana fiscal, sin haberla cambiado por otra más grande.

Si la Convención y el órgano reformador de la Constitución concretan la reforma fiscal integral, será sin lugar a dudas una contribución importante que llegó de la periferia hacia el centro del país. Se habrá demostrado una vez más que muchos de los cambios de este país, como la alternancia política, se originan primero en las regiones y pasan luego a ser adoptados por toda la Nación.

En este caso, la historia que se estaría escribiendo sería la caída del centralismo fiscal y el surgimiento de un federalismo hacendario.