

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

QUIEN SUSCRIBE, SENADOR FERNANDO MAYANS CANABAL, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA LXIII LEGISLATURA DEL HONORABLE 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 DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN 1, 164 NUMERALES 1 Y 2, 169 Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SOMETO A LA CONSIDERACIÓN DE ESTA ASAMBLEA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA **EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PARA MODIFICAR EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES**, AL TENOR DE LA SIGUIENTE:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la reforma energética han representado para Tabasco un saldo negativo para sus finanzas públicas, el monto de participaciones han caído en la última década. Lo anterior no solo se explica por qué el motor del crecimiento económico de la entidad basado en la extracción de petróleo pasa por uno de sus peores momentos, sino también por un sistema de distribución de participaciones y aportaciones que ya no responde a los criterios democráticos y de federalismo fiscal que reconozca las diferencias en el desarrollo regional del país. El estado de Tabasco por décadas se le reconoció como uno de los principales estados generadores de ingreso para las finanzas públicas federales, hoy vivimos uno de los momentos más difíciles de las finanzas públicas resultado entre otras causas, por una ley de coordinación fiscal anacrónica que mantienen en los remanentes de un régimen presidencial el control total sobre toda la recaudación y la distribución de los recursos, debilitando y condicionando a los gobernadores en las necesidades más básicas de atención a la población en servicios públicos.

Esta iniciativa forma parte de una agenda inevitable que tenemos que dar de cara al rediseño integral de la finanzas públicas estatales frente a la federación, el excesivo poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe ser equilibrado por salir de una zona de confort en que actualmente gobernadores y presidentes municipales están dispuestos a permanecer bajo la lógica del menor costo político. El sistema democrático sobre el que se construye la república en los últimos años ha resentido fuertemente el descrédito de la ciudadanía en el manejo

de sus impuestos, los escándalos de corrupción tanto de servidores públicos y del sector privado minan la confianza y debilitan a nuestras instituciones, y es responsabilidad del Constituyente y del pacto federal rediscutir las bases de entendimiento sobre las que se opera la actual ley de coordinación fiscal.

En esta iniciativa y de manera muy particular, como representante del Estado de Tabasco, el actual reparto de participaciones y asignación de aportaciones no corresponde a las necesidades que actualmente vive nuestra entidad, la caída de las inversiones de Petróleos Mexicanos, el recorte de personal, han evidenciado los riesgos de la dependencia de nuestra economía al petróleo, sin embargo, no olvidemos las aportaciones que durante años realizamos a la federación a partir de la riqueza petrolera de nuestra región. De acuerdo a la SHCP se aportó sólo el 14.9% en lo que va del sexenio, comparándolo con el 40.7% que recibían.

En el primer cuatrimestre del año, los ingresos petroleros del país -aquellos que se obtienen de la venta de la mezcla mexicana- aportaron sólo 14.9% de los ingresos presupuestarios del sector público, con un total de 286,537 millones de pesos.

Ello significó la contribución más baja de dichos ingresos desde 1990, año desde donde se tiene registro y considerando los primeros cuatro meses de cada año, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el 2012, cuando empezó la actual administración, los ingresos petroleros representaban 40.70% de los presupuestarios; en el 2013 eran 34.73%; mientras que para el 2014, 30.73%, para el 2015 y el 2016 representaron 16.55%, considerando sólo los primeros cuatro meses de cada año. Cada vez menos de los ingresos petroleros, el gobierno federal todavía no cuenta con los suficientes ingresos tributarios para poder solventar 100% del gasto público.

En contraste, los ingresos que se obtienen por el cobro de impuestos como Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) o Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en el primer cuatrimestre del año acumularon 1 billón 13,354 millones de pesos, con lo que su aportación a los ingresos presupuestarios fue de 52.78 por ciento. En el 2016, en dicho periodo, los ingresos tributarios aportaron 56.9%, dicha contracción puede deberse a que en lo que va de este año los ingresos por IEPS se han reducido de manera significativa por el estímulo fiscal que la SHCP está realizando sobre los precios de la gasolina y el diésel.

Cuando inició el sexenio, en el primer cuatrimestre del 2012, los ingresos tributarios contribuyeron con 40.69% del total de los ingresos. En el 2013 cuando

se discutió la reforma fiscal, dichos recursos aportaron 44.44% y en el 2014 cuando entró en vigor la reforma fiscal contribuyeron con 50 por ciento. En los últimos cuatro años, la recaudación que se obtiene por el cobro de impuestos ha crecido 5.1% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual nunca se había visto. La recaudación del ISR creció más de 2 puntos del PIB; mientras que del IEPS aumentó casi 2.7 puntos y el IVA apenas 0.4 puntos del PIB.

Si bien es cierto, que ya se habla de otra reforma fiscal, donde los estados y municipios cobren de manera adecuada el predial, pues ello fortalecería sus finanzas públicas y se les destinaría menos recursos a través de participaciones y aportaciones. Primero y antes que nada se debe de hablar de modificar la ley de coordinación fiscal. El sistema del federalismo fiscal en México se basa en dos elementos, el primero es un sistema impositivo totalmente centralista en el que el gobierno federal recauda alrededor del 95% de todos los impuestos del país (dejando el 5% restante a los gobiernos estatales y municipales), el segundo, que es consecuencia del primero, es un sistema de transferencias intergubernamentales que van del gobierno federal a los gobiernos subnacionales y que busca resarcir los magros ingresos que captan por sí mismos los estados y municipios del país.

De acuerdo a la agencia Moody's¹ los cambios a la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones a partir de 2008 otorgó preferencia a estados con crecimiento económico y población acelerados, por lo que ha beneficiado a un grupo de entidades —y perjudicado a otras, como el Estado de México, Guanajuato y Guerrero se han beneficiado, mientras que la Ciudad de México, Tabasco y Veracruz se han visto perjudicados.

En el caso del Estado de México se registró un aumento de 0.91 puntos porcentuales en la proporción de transferencias por participaciones entre 2008 y 2015, Guanajuato 0.41 y Guerrero 0.26 puntos, de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda, informó Moody's.

En cambio, Veracruz experimentó una reducción de 0.34 puntos porcentuales, Tabasco 0.47 y la Ciudad de México 0.65 puntos. En el caso de Tabasco “era un beneficiario neto gracias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, aunque esto se ha revertido como resultado de la caída en la producción de petróleo en México durante los últimos dos años”.

¹ Tomado de sitio en internet: <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/participaciones-son-repartidas-de-forma-inequitativa-moodys>

Las participaciones federales representan en promedio 35 por ciento de los ingresos de gobiernos estatales, por lo tanto, variaciones negativas en esos recursos pertenecientes al ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación tienen un impacto en recursos estatales y municipales.

México es una república federal, como lo establecen los Títulos Segundo y Quinto de la Constitución Política, esto se traduce en el hecho de que los gobiernos estatales y el gobierno federal tienen, cada uno, distintas facultades y obligaciones.

La esencia de los estados modernos son la capacidad de imponer contribuciones a sus ciudadanos y la de ejercer el gasto público. En una federación, estas facultades que se distribuyen entre el gobierno federal y los gobiernos locales (estatales y municipales, en el caso de México), a través de lo que se denomina el pacto fiscal federal.

El marco jurídico sobre el cual se ha construido el pacto fiscal federal de México comprende los artículos 31, 73, 115, 117, 118, 124 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Coordinación Fiscal a nivel Federal, en relación con otros marcos jurídicos también secundarios, como la Ley General de Salud y de Educación, que reglamentan los artículos constitucionales arriba citados. Complementariamente, los Congresos Locales de la gran mayoría de las entidades federativas del país han legislado para establecer las bases de la coordinación fiscal entre los gobiernos estatales y sus respectivos municipios.

Este andamiaje jurídico tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellas dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Como todo diseño institucional que tiene como propósito resolver una problemática originada en las finanzas públicas, nuestro modelo de federalismo fiscal se puede analizar con un enfoque dicotómico: identificando las fuentes y los usos de los ingresos participables.

En lo referente a las fuentes de ingreso, la base de la construcción del federalismo fiscal mexicano se encuentra en la distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, donde la autoridad central se coloca en el centro del sistema, recaudando los ingresos en las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales, quienes ceden esta potestad a la Federación.

En México, la Ley de Coordinación Fiscal es la ley secundaria encargada de determinar las potestades tributarias y los alcances del ejercicio del gasto de cada esfera de gobierno. Fue promulgada en 1980 con el fin de simplificar la celebración de convenios entre la Federación y las entidades y federativas y simplificar la asignación de las transferencias.

Anterior a esta Ley, existían más de 30 leyes impositivas. Cada una de ellas determinaba, para un impuesto particular, la potestad tributaria, las responsabilidades recaudatorias y la distribución de los ingresos entre gobierno nacional y estatales.

Las entidades federativas tuvieron la oportunidad de celebrar convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal. Estos convenios consistían en la suspensión del cobro de determinados impuestos y derechos en sus jurisdicciones con el fin de que estos fueran recaudados por el Gobierno Federal. El objetivo era, entre otros, evitar el fenómeno de competencia descrito con anterioridad. Las entidades serían resarcidas a través del Ramo 28 por suspender el cobro de estos impuestos y derechos.

Las participaciones son transferencias del gobierno federal a las entidades. El gobierno federal tiene la obligación de transferir estos recursos como compensación a la pérdida de la recaudación derivada de la suspensión del cobro de impuestos debida a la firma de convenios de adhesión.

Los fondos que integran las participaciones se constituyen a partir de la recaudación federal de ciertos impuestos. La principal fuente es la Recaudación Federal Participable (RFP) la cual se constituye, principalmente, de los ingresos tributarios (ISR e IVA, entre otros) y algunos derechos sobre hidrocarburos. Con parte de la RFP se constituyen el Fondo General de Participaciones (20% de la RFP), el Fondo de Fiscalización (1.25%) y el Fondo de Fomento Municipal (1%). También se reparte, por otros fondos y partidas, parte de la recaudación del IEPS y otros ingresos federales.

Para garantizar el ejercicio y disposición libre de estos recursos, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 6 que estos recursos se otorgarán en efectivo y no en obra; sin condicionamientos y no podrán ser objeto de deducciones.

Durante la década de los 90, las administraciones en turno decidieron descentralizar la provisión de servicios públicos como los servicios educativos y de salud. Para esto, se reformaron las leyes secundarias pertinentes. Con la transferencia de funciones a los gobiernos estatales vino la transferencia de

recursos para que fueran capaces de cumplir con ellas. Estas transferencias se organizaron en distintos fondos hasta 1997. En 1998 se crea el Ramo 33, el cual concentró los fondos ya existentes surgidos de los convenios.

Las aportaciones federales, entonces, son recursos transferidos por la federación para que los estados o entidades federativas estén en posibilidad de dar cumplimiento a sus nuevas funciones.

Las aportaciones no son transferencias libres. Su ejercicio está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada fondo establece. En el caso del FAEB y del FASSA, su uso está restringido a cumplir con las atribuciones que a las entidades federativas les corresponde en términos de la Ley General de Educación y la Ley General de Salud.

Estos recursos obedecen al tercer criterio: las transferencias se realizan para garantizar un nivel deseable de provisión de bienes públicos entre las distintas entidades federativas.

Es importante notar que lo fundamental aquí es la provisión de un servicio (o cumplimiento de las funciones). En ese sentido, la calidad de la provisión de un servicio no debe medirse por el monto transferido, sino por la satisfacción de las necesidades.

El Ramo 33 en cambio se constituye por ocho fondos.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Destinado para apoyar a los estados en las atribuciones que les asignan los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Destinado para apoyar a las entidades federativas en el ejercicio de las atribuciones en materia de salud que les competen por los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este fondo se reparte entre estados y municipios y está destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician a la población que se encuentre con más rezago social o en pobreza extrema.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Se destina a los municipios y delegaciones del DF para que cubran sus obligaciones

financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y atención a la seguridad pública.

- Fondo de Aportaciones Múltiples(FAM). Se entrega a las entidades federativas para que otorguen desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a las personas en pobreza extrema.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos(FAETA). Se destina a los estados para la prestación de servicios de educación tecnológica y de adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal(FASP). Se otorga a las entidades federativas para el reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados a la seguridad pública; al pago de percepciones extraordinarias y al equipamiento de los elementos policiales, y a la construcción y mejoramiento de las instalaciones relacionadas.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas(FAFEF). Otorgado a las entidades federativas y cuyo destino es muy amplio y está contenido en el artículo 47 de la LCF.

A manera de resumen, podemos establecer la diferencia entre las participaciones y las aportaciones de la siguiente manera. Las participaciones son transferencias a las entidades que se dan con el fin de solventar la pérdida de ingresos por ceder potestades tributarias al gobierno central. De acuerdo al pacto fiscal federal, el gobierno central recauda y hace a las entidades partícipes de esta recaudación. Las aportaciones son transferencias cuyo fin es apoyar el proceso de descentralización de las facultades y obligaciones gubernamentales hacia los estados. Asimismo, las aportaciones buscan que la provisión de determinados servicios públicos cumpla con un estándar mínimo y, con ello, atemperar las disparidades entre regiones. A diferencia de las participaciones, las entidades federativas sí deben rendir cuenta a la Federación por el uso y destino de las aportaciones².

El resultado es un esquema centralizado en materia recaudatoria, que limita la capacidad de generación de ingresos propios a los gobiernos locales, situación que se resuelve a través del sistema de transferencias verticales (del gobierno federal a las entidades), lo cual conlleva a una fuerte dependencia de éstos últimos, respecto al financiamiento de sus gastos con recursos provenientes de los impuestos nacionales.

² Tomado de <http://ciep.mx/para-entender-el-federalismo-fiscal-mexicano/>

Una vez que las haciendas públicas de las diferentes jurisdicciones han definido los criterios de coordinación en materia recaudatoria, establecen los mecanismos de distribución de los ingresos participables. En nuestro país, la Recaudación Federal Participable (RFP) es la gran bolsa financiera que el Gobierno Central integra con todos los impuestos y los derechos que son participables para las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

La actual Ley de Coordinación Fiscal de la Federación regula las relaciones entre la hacienda pública federal con las locales. En ley determina las reglas de la Secretaria de Hacienda transfiera los ingresos participables a los gobiernos de los estados. Los usos de los ingresos participables dan paso al estudio del sistema de transferencias, las cuales tienen un doble carácter: uno es resarcitorio, porque el pacto fiscal federal implica que las haciendas públicas subnacionales renuncien a cobrar los impuestos que recaen sobre los factores móviles y los recursos naturales que están dentro de su jurisdicción, cediéndoles tales potestades a la autoridad federal. También son compensatorios, porque busca asignar –en principio- mayores recursos a las regiones que presenten mayores rezagos de sus indicadores socioeconómicos.

Sin embargo, los cambios en los criterios de asignación del Fondo General de Participaciones de la Ley de Coordinación Fiscal en 2008, particularmente para el Estado de Tabasco han tenido efectos regresivos y no compensatorios, a casi una década de su implementación en contra de los intereses de nuestra entidad. Los criterios que actualmente rigen el reparto del Fondo ponen en una condición de desigualdad respecto a otras entidades federativas y rompe el principio resarcitorio entre los integrantes del pacto fiscal federal, que es un acuerdo entre los tres niveles de gobierno en materia de potestades recaudatorias y de asignación de las transferencias participables. Tabasco en todo derecho exige a la federación modificar la Ley de Coordinación Fiscal a fin de contar con mayores recursos para incentivar el desarrollo económico y mejorar sus capacidades de recaudación fiscal.

Desde mi punto de vista, la última generación de reformas estructurales y los remanentes del régimen presidencialista han contribuido a fortalecer el centralismo fiscal, que por un lado, la centralización del poder de decisión sobre el sistema fiscal en el Gobierno federal y, por el otro, la conformación de unos gobiernos locales dependientes de la política fiscal y las transferencias de recursos federales. Ambos han sido factores cruciales en la debilidad fiscal del Estado mexicano.

La presente iniciativa forma parte de lo que debe contener la rediscusión del pacto fiscal federal, y pasa por incrementar en favor de las entidades federativas el porcentaje con el que se constituye el Fondo General de Participaciones que se entrega a las entidades federativas y municipios para llevarlo del actual 20 por ciento a un 30 por ciento, y que el incremento de dichos recursos por lo menos el 25% sean destinados en los primeros cinco años al fortalecimiento de las capacidades de recaudación y eficientación del ejercicio del gasto público. Por lo que propongo la siguiente modificación a la Ley de Coordinación Fiscal:

Dice:	Debe decir:
Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.	Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 30% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

Con esta iniciativa se busca dar un enfoque alternativo y federalista donde las haciendas locales se fortalezcan y mejoren sus capacidades de recaudación, es necesario así como la hacienda del gobierno central se ha fortalecido en sus capacidades, que las haciendas locales maduren poco a poco para fortalecerse frente a un conjunto de leyes que incrementan sus obligaciones frente al ciudadano y a las demandas del sector empresarial para generar condiciones de crecimiento y generación de empleo, sin estos propósitos toda discusión frente al ciudadano, ante el contribuyente carece de sentido alguno. La hacienda pública esta para servir al pueblo y sobre estas bases es como la que se debe rediscutir por parte del Constituyente las nuevas bases del federalismo mexicano.

Por lo anteriormente expuesto, presento a esta honorable asamblea, la siguiente reforma.

ÚNICO. Se reforma el artículo 2, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 2. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **30%** de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las entidades federativas en un plazo de cinco años a partir de la publicación del presente decreto, deberán destinar el 25% del incremento de las participaciones para el fortalecimiento de sus capacidades de recaudación de impuestos locales y mejorar el ejercicio del gasto público, la contratación de deuda pública se hará de conformidad con lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera para Entidades y Municipios.

Salón de Sesiones del Senado de la República, a 30 de noviembre de 2017.

Suscribe

Fernando Mayans Canabal

Senador por el Estado de Tabasco

