

INICIATIVA

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2 Y 6 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, EN MATERIA DE AUMENTO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE PAN.

El proponente, **José Elías Lixa Abimerhi**, Diputado por el Estado de Yucatán en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal**, en materia de aumento de las Participaciones Federales a estados y municipios, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Existe en la actualidad una gran agitación en diversos ámbitos de la vida política, con relación a la actual forma de distribución de los recursos del presupuesto participable entre las entidades federativas y los municipios. La crisis de las finanzas estatales y municipales, profundizada en los últimos años, es síntoma de la erosión que ha sufrido en general el sistema de coordinación fiscal vigente, hay preocupación generalizada en la sociedad por no contar con un mejor orden tributario y de gasto. Las nuevas realidades sociales y el progreso constante hacia una existencia metropolitana en todas las entidades federativas, dado el aumento de los retos a la gobernanza por el aumento de la complejidad de los sistemas sociales locales, ha traído como consecuencia que adquiera cada vez una importancia más central la administración desde los niveles más cercanos, esto es, los gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, el aumento de responsabilidades atribuidas a los gobiernos locales y los municipios como consecuencia de la realidad distinta que se observa en la actualidad, no se ha visto reflejada en un aumento a los recursos que son destinados a estos niveles para dar respuesta a dichas necesidades. Recientemente, los gobernadores de Tamaulipas, Francisco García Cabeza de

Vaca; Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, y de Coahuila, Miguel Ángel Riquelme Solís, acordaron iniciar a la brevedad, un análisis de la Ley de Coordinación Fiscal para que, en su momento, sea debatida. Tal ha sido su postura en tiempos recientes, dado que consideran que se debe replantear el pacto fiscal, bajo el argumento de que los recursos que les entrega la Federación no son suficientes y no corresponden con los ingresos que aportan las entidades que actualmente gobiernan.

Sin embargo, el hecho de que algunos gobiernos locales decidieran, de forma unilateral, abandonar el sistema nacional de coordinación fiscal, como sugieren algunos gobernadores, sería desastroso para el país, especialmente para los estados del sur, donde los niveles de pobreza y de informalidad laboral son mayores. De modo que lo que se necesita es una revisión de la conformación de dicho sistema que por una parte despeje las dudas sobre la efectividad de dicha coordinación, que beneficie de forma equitativa a todas las entidades federativas sin producir un demérito al desarrollo de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, y por otra parte que represente un nuevo modelo de gobernanza nacional, que enfatice la regionalización administrativa y una descentralización en beneficio del crecimiento equitativo.

En ese orden de ideas, se ha presentado en nuestro país una nueva realidad económica, caracterizada por tres factores centrales: i) Un clima de desaceleración económica global; ii) La crisis sanitaria provocada por la propagación del Virus SARS-Cov-2 y sus consecuencias económicas; y iii) La caída de los precios del petróleo a nivel mundial. En esta coyuntura, la economía mexicana que había atravesado ya durante el año 2019 una contracción del Producto Interno Bruto, necesita mayor agilidad y la inyección de liquidez al mercado para que éste se pueda mantener a flote. Como medidas de contención contra cíclica, la liquidez del mercado debe ser una prioridad central de la gobernanza de la economía, liquidez que la hacienda pública no necesita en estas circunstancias. Es por ello que las medidas de carácter tributario, para incentivar la liquidez del mercado son indispensables.

En la actualidad, existe una gran incertidumbre económica generada por la contingencia sanitaria que se desarrolla en la totalidad de nuestro territorio nacional, como consecuencia de la propagación del Coronavirus COVID-19, que ha encontrado una multiplicidad de vías de contagio en el territorio nacional, alcanzando cada rincón de nuestro país e infectando a millares de personas. Dicha incertidumbre, que es caracterizada además por la imposición de medidas preventivas que tienen como resultado una inevitable restricción de la actividad económica, produce una afectación severa a los mercados de todos los ámbitos. Esto además significa una especial presión sobre la capacidad económica de las entidades federativas y los municipios, los cuales se ven obligados a otorgar subvenciones a diversos ramos de la actividad económica para evitar el total colapso de la economía regional y local, especialmente frente a la ausencia de apoyos administrativos, fiscales o de cualquier otra índole por parte del Gobierno Federal.

En particular, una de las presiones a las haciendas públicas estatales y municipales que se han vuelto más notorias durante la presente contingencia, es precisamente aquella producida por la necesidad de un despliegue más amplio de recursos materiales y humanos para la adopción de medidas que mitiguen el impacto y disminuyan la propagación del virus que afecta a su ciudadanía. Como uno de los elementos esenciales de cualquier ente estatal, la defensa de la ciudadanía es la propia justificación existencial de los gobiernos de todos los niveles, de modo que la atención de su población durante circunstancias de excepcional peligro, especialmente de las poblaciones más vulnerables, se convierte en una prioridad central de las distintas administraciones. Ante esta circunstancia, la respuesta de los gobiernos locales y municipales debe ser tan efectiva como sea posible, y ello requiere el uso de recursos que por razones evidentes, dada la naturaleza imprevisible del fenómeno actual, no se encontraban contemplados al momento en que se llevó a cabo el cálculo de las participaciones federales que en el caso de las haciendas locales constituye una de las principales fuentes de su financiamiento y por lo que hace a las haciendas públicas municipales, en ocasiones representa la mayor parte de sus ingresos.

El panorama económico global es, en este momento, radicalmente distinto de aquel que se previó optimistamente en el momento de la elaboración del Paquete Económico de 2020, como consecuencia principalmente del brote de coronavirus en China a finales de 2019 y la rápida propagación de la pandemia de COVID-19 en lo que va del año. Como se ha sostenido, las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias de todos los órdenes de gobierno para su contención tienen como consecuencia ineludible un impacto importante sobre la actividad económica, la disrupción de las cadenas de suministros globales, mayor incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros internacionales, que se ha plasmado en una depreciación generalizada de las monedas en las economías de mercados emergentes. Aunado a ello, la caída de la demanda de petróleo y la guerra de precios entre Arabia Saudita y Rusia han derrumbado los precios internacionales del crudo.

De acuerdo con información estadística otorgada por los órganos económicos nacionales, la economía de México decreció -0.1% (INEGI, 2020) y los pronósticos de este año, en el mejor de los casos, no rebasan el 1%. Si a esto le sumamos que uno de los rubros que serán más afectados por el COVID-2019, será el turismo, que guarda una proporción del 8.7% del PIB para este año (INEGI, 2020) puede observarse que existe un elevado riesgo potencial de afectación a la población más económicamente activa, lo que traerá consigo una afectación también a los sectores más vulnerables que subsisten de forma paralela. Al inicio de la contingencia, el país se enfrentaba a un panorama complejo desde el origen. Pese a ello, la inflación se mantuvo en la meta del 3% y la moneda mexicana sostuvo una estabilidad notoria. Durante ese año, la incertidumbre en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos (T-MEC) mantuvo a los inversionistas en un constante nerviosismo, que desapareció después de que el Congreso estadounidense diera el visto bueno al acuerdo comercial en enero de 2020. El anuncio de que Canadá ha cerrado el ciclo con la confirmación del tratado ha sido eclipsado por la crisis sanitaria global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) remitió al H. Congreso de la Unión el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria (LFPRH), "Pre-Criterios 2021", del cual se presentan los aspectos relevantes sobre el marco macroeconómico y los objetivos de finanzas públicas para el cierre de 2020 y el año próximo. Dando así, inicio al proceso presupuestario para el ejercicio 2021.

Derivado de lo anterior, el escenario macroeconómico presenta un alto nivel de incertidumbre. Los ajustes a los escenarios están acorde a las perspectivas menos favorables del entorno económico internacional y la volatilidad de los mercados, previendo la caída de la economía global; así como una contracción del Producto Interno Bruto de los Estados Unidos y de su producción industrial, situación que afecta de manera más directa el desempeño de la actividad económica nacional, entre otros factores. En este sentido, la SHCP estima un rango, para el cierre de 2020, de entre -3.9 y 0.1 por ciento, en línea con las proyecciones de organismos internacionales y de los analistas del sector privado y una contracción de 2.9 por ciento para efectos de finanzas públicas, no obstante, señalando la dificultad para estimar un dato puntual. Por otra parte, si bien prevé que el restablecimiento de la economía mundial y nacional es incierto, se espera una recuperación para 2021 en un rango de crecimiento de entre 1.5 y 3.5 por ciento, sustentado en la mejoría que podría presentar la economía una vez superada la contingencia sanitaria y con un pronóstico de 2.5% para efectos de finanzas públicas.

Se estima que, para el cierre de 2020, en términos del PIB, el déficit público ascienda a 3.3% y el balance primario en -0.4%, mientras que los Requerimientos Financieros del Sector Público signifiquen 4.4%, igualmente del PIB. Los Pre-Criterios estiman que el Balance Presupuestario sea de -905 mil 162.9 millones de pesos que, en términos reales, sería mayor al aprobado de 2020 en 60.3 por ciento y, respecto al cierre estimado para este mismo ejercicio, 8.7 por ciento. El resultado en el Balance sería consecuencia de una caída estimada en los ingresos presupuestarios. Para 2021, la SHCP estimó ingresos presupuestarios inferiores en 227 mil 564 millones de pesos, en comparación con el monto estimado en la LIF 2020, resultado de una menor captación de ingresos petroleros.

Para efecto de comprender el impacto que esta circunstancia tiene en la hacienda pública de los estados y los municipios, es importante considerar la relevancia de

las Participaciones Federales. Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas y municipios, se hace a través de los fondos siguientes:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Fondo de Fiscalización
- Fondo de Compensación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- El 0.136 por ciento de la RFP

El Fondo General de Participaciones está compuesto por el 20% de la recaudación federal participable. Esta última está definida como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (la Ley de Coordinación Fiscal es más específica y extensa en la enunciación de una serie de fuentes de ingresos federales que no se incluirán en la recaudación federal participable). Este Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente forma:

I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

II. El 45.17, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.

III. El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, y éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los numerales I y II

Por su parte, el Fondo de Fomento Municipal está integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, o el impuesto sobre automóviles nuevos (de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura local respectiva). Asimismo, pueden los estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación se mencionan: a) el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; b) el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal también admite la posibilidad de que los municipios de los estados participen con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes sujetos al régimen de “Pequeños Contribuyentes” (según lo previsto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, que es federal), siempre y cuando realicen actos de verificación que tiendan a detectar y fiscalizar a quienes tributen bajo el mencionado régimen. No obstante, para el caso de que los municipios pacten el auxilio de los gobiernos de las entidades federativas para realizar dichos actos de verificación, la recaudación proveniente de dichos contribuyentes se distribuirá de la siguiente forma: municipios, 75%; estados, 10%, y Federación 15%.

Queda claro que en este nuevo panorama fiscal, que no solamente habremos de enfrentar durante el transcurso del año 2020, sino que su impacto en la reorganización de las estructuras económicas y políticas a nivel global habrá de sentirse plenamente vigente en los años por venir. Es un hecho que quienes tienen la labor de primeros respondientes en este tipo de catástrofes son los gobiernos regionales, es decir los gobiernos locales y municipales, al ser quienes se encuentran en un mayor cercanía para brindar la atención necesaria conforme este tipo de realidades complejas se van desarrollando, siendo entonces el rol del gobierno federal únicamente el de coordinador de los esfuerzos conjuntos, sin que tenga el gobierno federal en realidad la capacidad de enfrentar este tipo de retos con la misma eficacia.

Indiscutiblemente estos procesos de regionalización política son inevitables dadas las condiciones de la vida contemporánea, en donde la explosión demográfica constante, la urbanización y metropolización de la vida comunitaria y el aumento considerable de la complejidad de las estructuras económicas y políticas, hacen imposible que una sola autoridad central mantenga la regulación efectiva del tráfico de actividades humanas que incrementa su complejidad en el tiempo en órdenes de magnitud. Es una tendencia que lleva ya bastante tiempo y que habrá de continuar evolucionando, de modo que por un lado el Gobierno Federal se ve cada vez más rebasado por las condiciones propias de la complejidad de un país que en la actualidad asciende a los cerca de 130 millones de habitantes, cifra que va en constante aumento, mientras que quienes tienen la posibilidad de atenderlo de mejor manera, que son los estados y municipios, reciben proporcionalmente cada vez una porción menor de la recaudación total del Estado mexicano en todos sus niveles, lo que limita su capacidad operativa.

Es desde esta perspectiva que, dentro de las medidas que se tienen que adoptar para hacer frente a la contingencia económica que se avecina, por las circunstancias antes expuestas, es en primer término el replanteamiento de la forma e distribución de los recursos económicos como principal fuente para el desarrollo de capacidades materiales y humanas para el desempeño de las labores de gobierno, como forma para fortalecer a los niveles políticos regionales para hacer frente a la contingencia económica próxima. El año 2020 será un año en el que las condiciones globales habrán de reacomodarse de forma radical. Las dificultades

económicas que se avecinan representan para los países en vías de desarrollo una encrucijada: para las economías que no logren adaptarse para mantenerse a flote y enfrentar las condiciones adversas, constituye una sentencia de muerte; para los Estados que tomen las medidas necesarias de mitigación y aprovechen las ventajas comparativas que le son propias con las políticas correctas, es una oportunidad de emerger más competitivas y en una mejor posición frente al desplome global.

Es por esta razón que, comprendiendo las tendencias que evolucionan dentro de las estructuras de la administración pública conforme al pacto federal, y tomando como claro estudio de caso la presente contingencia sanitaria y sus repercusiones económicas, se propone en la presente iniciativa aumentar la proporción de la recaudación federal participable que se destina a los estados y los municipios, como parte del Fondo General de Participaciones, de un 20% que se establece en la actualidad en la Ley de Coordinación Fiscal, a un 35% total. De este modo, los niveles regionales de gobierno tendrán mucha mayor capacidad financiera para tener un desarrollo institucional, material y de capacidad económica para impulsar el desarrollo regional, sujeto a mecanismos efectivos de fiscalización que promuevan de este modo el desarrollo nacional.

Como parte de este proceso de eficientización del uso de los esfuerzos colectivos de todos los integrantes del pacto federal, mediante la expansión de la participación de estados y municipios en la recaudación federal participable, es claro que quien debe ver un mayor crecimiento de su participación es el municipio. La hacienda pública municipal depende, en la gran mayoría de los casos, casi en su totalidad del gasto federalizado y bajo el principio de que la regionalización procura una mayor eficiencia en el gasto público, es evidente que será éste más eficiente en la medida en al que una mayor proporción sea destinada al gobierno más cercano al destino final que es la ciudadanía, de modo que una proporción mayor de este aumento debe destinarse a los municipios del país. De ese modo, dado que la propuesta procura aumentar en un 15% la cantidad total que de la recaudación federal participable habrá de destinarse al Fondo General de Participaciones, lo correspondiente sería que el porcentaje de los recursos que de ahí se entregan a las entidades federativas que habrá de transferirse a los municipios debe aumentar de un 20% a un 30%. De tal manera, del 15% que se aumenta en el Fondo General de Participaciones, un 6.5% del aumento sería asignado a los municipios, mientras

que un 8.5% correspondería a un aumento para los recursos derivados de la recaudación participable se destinaría a engrosar la hacienda de los estados.

Partiendo de dichas premisas, se propone realizar las siguientes modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal vigente:

<p>Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.</p> <p>...</p> <p>I. a X. ...</p>	<p>Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 35% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.</p> <p>...</p> <p>I. a X. ...</p>
<p>Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 30% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2 Y 6 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

Artículo Único.- Se reforman los artículos 2 Y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **35%** de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

...

I. a X. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...
...
...
...
...
...
...
...

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al **30%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

...
...
...
...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La proporción establecida en los artículos 2 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme al presente decreto, deberá de aplicarse a la determinación del gasto federalizado conforme al ramo 28 en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2021 que el Ejecutivo Federal presente a la Cámara de Diputados en los términos de la legislación vigente.

Para efectos del cálculo mensual de la recaudación federal participable obtenida para efecto del otorgamiento de cantidades que le corresponderá a cada entidad federativa, conforme al artículo 7º de la Ley de Coordinación Fiscal, ésta tomará en consideración lo establecido en el presente decreto de reforma para dicho cálculo a partir del mes de enero del año 2021.

Dado en el recinto legislativo de San Lázaro a los 20 días del mes de abril del año 2020.

Diputado José Elías Lixa Abimerhi.