DR. FERNANDO ENRIQUE MAYANS CANABAL, Senador de la República de la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, me permito someter a la consideración, una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En 1917 la Constitución Política estableció la concurrencia de facultades tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas con la finalidad de cubrir los gastos públicos. Sin embargo, surgió un problema de doble o triple tributación cuando se trató de gravar fuentes específicas. Ante esta ambigua situación se buscó "el camino de la coordinación fiscal entre los poderes tributarios establecidos constitucionalmente"[1]

Tras un siglo de centralismo en nuestro país, a fuerza de mantener la cohesión nacional, fue hasta mediados de la década de 1920 cuando se inició el lento camino de construcción del federalismo fiscal, buscando los mecanismos de la autonomía tributaria, la descentralización fiscal, el incremento de la capacidad impositiva y una clara diferenciación de facultades impositivas sobre la base del fortalecimiento del municipio.

Actualmente, en nuestra Ley Fundamental, se encuentran establecidas las facultades impositivas para cada orden de gobierno, señalando expresamente las materias exclusivas de la federación y de los municipios, y creando un régimen de facultades residuales para las entidades federativas. Es así, como surge la figura de la concurrencia impositiva en aquellas materias no exclusivas, ni prohibidas para alguno de los tres órdenes de gobierno, entre las cuales se encuentran fuentes impositivas con un importante potencial recaudatorio (renta, ventas finales, valor agregado, hidrocarburos, producciones servicios, entre otras)

Después de diversas Convenciones para homologar y llegar a acuerdos sobre la recaudación y distribución de recursos en 1976 se estableció el

[1] Jiménez, Arturo Núñez. «Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México» Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, s.f.

compromiso de proponer al Congreso de la Unión la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados para regular las relaciones en este campo y fortalecer las finanzas públicas.

La actual Ley de Coordinación Fiscal ha tenido importantes modificaciones, entre las que destacan: las aprobadas entre 1978 y 1989 con una tendencia resarcitoria, concentradas en la federación las facultades de política fiscal.

Entre 1990 y 1996 se presentan cambios en el Fondo General de Participaciones, modificando la fórmula inicial incorporando un elemento poblacional y otro de naturaleza compensatoria.

En 1997 se modifica la naturaleza de la coordinación intergubernamental de una meramente de tipo fiscal a una de tipo hacendario donde se crearon los fondos de aportaciones siendo estás transferencias fiscales condicionadas.

En 2007, se hicieron cambios en los mecanismos de distribución de las participaciones con un criterio resarcitorio para mejorar y simplificar los incentivos y estimular la recaudación de ingresos locales e impulsar el desarrollo económico. También se hicieron modificaciones a la fórmula de distribución del fondo general de participaciones para incluir una variable relativa al Producto Interno Bruto (PIB) de cada entidad federativa, con propósito de reintroducir un elemento que reconozca el desempeño económico de las entidades federativas.

Finalmente, las últimas reformas con un enfoque hacia la fiscalización y rendición de cuentas, así como el uso transparente y eficiente de los recursos públicos.

El Ramo 28, Participaciones federales a entidades federativas y municipios, transfiere recursos federales a las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, sus características principales radican en que se trata de recursos de uso irrestricto y tienen un carácter resarcitorio, esto quiere decir que ya que 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 central; mientras que los recursos provenientes del Ramo 33 o Aportaciones Federales son fondos de uso restringido y compensatorio, porque buscan asignar mayores

recursos a las regiones que presenten mayores rezagos de sus indicadores socioeconómicos.[2]

El nivel de vida de un estado, depende de su productividad, por lo cual es necesario que las Entidades Federativas tengan mayores recursos, así como incentivos para mejorar su productividad. Lo cual llevaría a generar mejores condiciones de vida, mayores ingresos públicos que serían destinados a gasto social, a fin de disminuir las brechas de desigualdad y pobreza.

La actual fórmula de distribución de las participaciones federales, privilegia procesos inerciales. Es importante destacar que existe una correlación positiva, del .71 entre la variable población y la variable ingreso, lo cual termina por privilegiar la cantidad de personas que habitan en una entidad y deja de lado los estados que tienen menos población, pero son más productivos y a pesar de que en ellos habite una población menor tienen, en términos proporcionales con su población un PIB mayor.

Por lo cual la presente iniciativa de reforma tiene como objetivos:

1) Incrementar la productividad de las Entidades Federativas mediante incentivos que premien este elemento.
2) Aumentar la recaudación a través del incremento de la productividad.
3) Mejorar la distribución de la riqueza entre la población vulnerable mediante el incremento de los ingresos de las Entidades federativas y su uso en gasto social.

Al efecto, en términos generales contempla:

1) La modificación de la fórmula del Fondo General de Participaciones con el fin de privilegiar la productividad y no sólo los procesos inerciales.

El precepto que se pretende reformar a la letra dice:

Artículo 2o.- "…"

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}\left(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}\right)$$

[2] Pliego, Ivan H. *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política.* Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública. Documento de Trabajo núm. 84 Febrero de 2010

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^{3} \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

C1i,t, C2i,t, y C3i,t son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes C2 y C3 como incentivos recaudatorios.

Pi,t es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

Pi,07 es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

*FGP07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIBi,t-1 es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

PIBi,t-2 es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

ÚNICO. - Se reforma el párrafo IV del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2°.- …

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}\left(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}\right)$$

$$\boldsymbol{C1_{i,t}} = \frac{\dfrac{\boldsymbol{PIBPC_{i,t-1}}}{\boldsymbol{PIBPC_{i,t-2}}}\boldsymbol{n_i}}{\sum_i \dfrac{\boldsymbol{PIBPC_{i,t-1}}}{\boldsymbol{PIBPC_{i,t-2}}}\boldsymbol{n_1}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3}\sum_{j=1}^{3} \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

C1i,t, C2i,t, y C3i,t son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes C2 y C3 como incentivos recaudatorios.

Pi,t es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

Pi,07 es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

*FGP07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIBPCi,t-1 es la información oficial del Producto Interno Bruto **Per Cápita** del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

PIBPCi,t-2 es la información oficial del Producto Interno Bruto **Per Cápita** del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TRANSITORIOS

PRIMERO. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

SEGUNDO. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SUSCRIBE

Salón de Sesiones del Senado de la República a los veintisiete días del mes de octubre de 2016.