

HONORABLE ASAMBLEA

A la **Comisión de Legislación**, en fecha, 01 de marzo del 2017 le fue turnado para su estudio y dictamen el **Expediente Legislativo Número 10738/LXXIV** el cual contiene escrito presentado por el Diputado Samuel Alejandro García Sepúlveda y la Diputada María Concepción Landa Téllez, mediante el cual presentan **iniciativa de reforma al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de los criterios que conforman el Fondo General de Participaciones.**

Con el fin de ver proveído el requisito fundamental de dar vista al contenido de la presente iniciativa y de conformidad con lo establecido en el artículo 47 inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la **Comisión de Legislación**, consignamos ante este Pleno los siguientes:

ANTECEDENTES

Establecen los promoventes que La distribución de las transferencias federales a las entidades federativas y municipios, se realiza a través de dos figuras importantes: las aportaciones federales y las participaciones federales. Las aportaciones federales son recursos económicos que el Gobierno de la federación transfiere a los estados y municipios para su ejercicio, cuyo gasto está condicionado a los fines específicos para los cuales fueron creados. Dichos fondos están

representados en el Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, y regulados en la Ley de Coordinación Fiscal; así pues, las aportaciones representan el mecanismo trazado para transferir a los Gobiernos subnacionales recursos que les permitan atender las demandas de sus gobernados en los rubros específicos de salud, educación, fortalecimiento financiero y seguridad pública, infraestructura básica, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

Comentan que en cambio, las participaciones de las entidades federativas, representadas en el Ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, son los recursos económicos asignados a las entidades y municipios en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 73 fracción XXIX numeral quinto, que establece que el Gobierno Federal está obligado a participar a las entidades en el rendimiento de determinados gravámenes especiales para ello, y del rendimiento de diversas contribuciones que cobra la federación, por convenio con los estados.

Agregan que cabe destacar que existen otro tipo de recursos que componen el gasto federalizado, como lo es el Ramo 23 del presupuesto de egresos de la federación, que "tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno federal que, por su naturaleza, no es posible prever en otros

ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio solo es posible por conducto de este ramo".

Determinan que, una vez visto lo anterior, la diferencia entre las aportaciones y las participaciones es que aquéllas van enfocadas al gasto, en donde se combaten principales necesidades de la población, por lo que el destino está íntegramente señalado y los estados no pueden usarlos para otros fines; en cambio, las participaciones tienen un enfoque hacia los ingresos, y se redistribuyen hacia las entidades con variables que alientan, en cierta medida, al incremento en la recaudación local, y por tanto, su gasto no está condicionado a cumplir con objetivos, sino que es discrecional por parte de los estados: ellos eligen cómo se gastan.

Visualizan que las participaciones federales reflejan puramente la facultad concedida al Gobierno federal de recaudar los ingresos a los cuales también los estados tienen derecho; y en ese sentido, se tratan de recursos que se recaudan en las entidades y que se deben también gastar en ellas, conforme a la cantidad de ingresos que en esos territorios se perciban. Hay que ser enfáticos, las participaciones cumplen el objetivo exclusivo de redistribuir tales ingresos que recauda la federación por anuencia de las entidades federativas.

Asientan que en las participaciones federales el modelo federalista que debe tutelar es el competitivo, y debe fundamentarse en un sistema de competencia entre los Gobiernos locales; competencia en

el sentido de qué Gobierno cumple mejor con sus responsabilidades, inclusive, habría que atender a criterios que nos permitan determinar qué gobierno cuenta con las mejores políticas públicas para la recaudación tributaria.

Determinan que es importante notar que la propuesta que aquí se escribe tiene la intención de cambiar de manera integral la totalidad de la fórmula, es decir, los criterios que se enuncian deben de formar la totalidad del Fondo General de Participaciones, por lo que se erradicaría el componente variable, y se dejaría solo el constante, como el criterio base para la repartición de los recursos a las entidades federativas; de esa forma, se cumpliría con la intención de distribuir las participaciones conforme a criterios que alienten a los estados a recaudar más. Sin embargo, también se sabe, el cambio tajante podría generar un desequilibrio en las finanzas públicas de las haciendas estatales, dada, precisamente, la dependencia que se ha generado a lo largo del tiempo de estas a las participaciones federales, como ya se ha demostrado; **de tal manera que, si una vez evaluado el grado de impacto que tendrían las finanzas con el cambio de conceptos se desprende un perjuicio para los estados, se propone que el componente constante sea conforme a las participaciones recibidas en 2016 (o el año en que se lleve a cabo la reforma) y de ahí el criterio variable se divida a través de los conceptos que aquí se proponen.** Es muy importante dar el siguiente paso para sanear el área de las

participaciones federales, a efecto de que los estados compartan con mucho compromiso la responsabilidad de recaudar más y mejor.

Establecen que con la implementación de la recaudación fiscal federal en la entidad federativa, se introduce un complemento en materia de justicia fiscal, en el que se toma en cuenta que los recursos que son reasignados a los estados provienen de tributos (impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, etcétera) recaudados precisamente en las entidades; de tal forma que se implementan rasgos de un federalismo competitivo, en el que quien recauda más en las entidades tendrá mayores recursos, pero no solo eso, se trata de un plan integral de responsabilidad de los Gobiernos subregionales, en el que estos tendrán que generar las condiciones necesarias para obtener mayores ingresos. Es decir, se mide efectividad y potencialidad en la recaudación.

Adicionan que con la implementación del criterio de la recaudación fiscal local lo que se mide es el esfuerzo recaudatorio de las entidades, no tanto su efectividad, pues se orienta al porcentaje de incremento en la recaudación; por lo cual, es un incentivo para que las entidades rezagadas mejoren diametralmente su recaudación hasta llegar a su potencial. Así pues, no habrá entidad federativa que no recaude, pues si no corre con esa responsabilidad, evidentemente no recibirá recurso alguno. Por último, con la implementación del PIBE, se mide y premia el crecimiento de los bienes y productos que una entidad tiene en su territorio durante el año, pues con este criterio se erradicaría las diferencias horizontales que existen en el país, y se hecho que

fortalecería el incremento de la producción en el país a efecto de tener un crecimiento uniforme.

Finalizan comentando que esta propuesta normativa tiene el objetivo de terminar con el círculo vicioso que actualmente ostenta el régimen de la distribución de las participaciones federales, y en específico, del Fondo General de Participaciones; pues con esta proposición se incentiva al Gobierno estatal a que cumpla y sea responsable con la recaudación fiscal federal dentro de su territorio, lo que le hará esforzarse por obtener una recaudación mayor, tanto en este tipo de ingresos como en los propios; y romperá con el paradigma anticuado y caduco que se tiene: entre más población y carencias se recibe más, pero cuando se recibe, por el mismo hecho de recibir más, las condiciones socioeconómicas permanecen igual.

Con fundamento en el artículo 47 inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, hacemos de su conocimiento las siguientes:

CONSIDERACIONES

La competencia que le resulta a esta Comisión de Legislación para conocer de la presente iniciativa, se encuentra sustentada por los numerales 65 fracción I, 66 fracción I inciso a), 70 fracción II, y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como lo dispuesto en los artículos 37 y 39 fracción II del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Visualizamos que la iniciativa presentada busca modificar el régimen de la distribución de las participaciones federales, y en específico, del Fondo General de Participaciones, con la finalidad de que exista un reparto más equitativo para nuestro Estado.

Sin embargo, cabe señalar que el artículo 39 fracción segunda inciso a) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, determina que corresponde a esta Comisión de Legislación **“la interpretación de la legislación del Estado, mediante la expedición de normas de carácter general.”** Por lo tanto visualizamos que nuestra competencia y ámbito de actuación se encuentran circunscritos únicamente a la legislación Estatal.

Así mismo conforme al inciso b) del artículo ante citado, la Comisión cuenta con la facultad de ***“iniciación ante el Congreso de la Unión de las leyes que a éste competan, así como su reforma o derogación.”*** Por lo tanto coincidimos que en el presente asunto, exclusivamente podemos actuar como un órgano de tránsito, puesto que contamos con la potestad de iniciar ante el Congreso de la Unión reformas o derogación de las leyes que sean de su competencia.

En ese sentido, resulta menester mencionar que esta Comisión de Legislación no es competente para determinar el sentido de la presente iniciativa, toda vez que nuestro ámbito de acción se circunscribe a ordenamientos locales, y el presente instrumento plantea modificaciones a un ordenamiento federal, razón por la cual consideramos que el órgano competente para analizar la presente iniciativa es el Congreso de la Unión.

En atención a los argumentos vertidos en el presente dictamen por los suscritos Diputados que integramos ésta Comisión, y de acuerdo con lo que disponen los artículos 37 y 39 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, proponemos a esta Soberanía el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- La Septuagésima Cuarta Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en el artículo 63 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como los artículos 71 fracción III y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al Honorable Congreso de la Unión, el análisis y en su caso aprobación del siguiente proyecto de:

DECRETO

ÚNICO.- Se reforma por modificación el 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:

$$P_{i,t} = FGP_{15,t}(0.4 C1_{i,t} + 0.3 C2_{i,t} + 0.3 C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = RISR + RIVA + RIEPS$$

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

$$C3_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

Donde:

RISR, es el porcentaje de recaudación proveniente del impuesto sobre la renta en el estado respecto de la totalidad de lo recaudado a nivel federal.

RIVA, es el porcentaje de recaudación proveniente del impuesto al valor agregado en el estado respecto de la totalidad de lo recaudado a nivel federal.

RIEPS, es el porcentaje de recaudación proveniente del impuesto especial sobre producción y servicios en el estado, respecto de la totalidad de lo recaudado a nivel federal.

C1 i,t, es el promedio de los porcentajes de recaudación proveniente del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado y del impuesto especial sobre producción y servicios, respecto de la totalidad de lo recaudado a nivel federal.

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 C1, C2 y C3 como incentivos recaudatorios.

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

$P_{i,15}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2015.

$PI_{i,t-1}$ 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 .

$PI_{i,t-2}$ 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 .

$IE_{i,t}$ 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.

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén relacionadas con el otorgamiento de beneficios,

programas, subvenciones, o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía, no se considerarán ingresos para efectos de la determinación de coeficientes de participaciones.

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta I_{Ei,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

ni es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

$\sum i$ es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

TRANSITORIO

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

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo contemplado en el presente Decreto.

SEGUNDO.- Remítase al Congreso de la Unión el presente acuerdo, así como el expediente que dio origen para sus efectos constitucionales.

**Monterrey, Nuevo León,
Comisión de Legislación**

DIP. PRESIDENTE:

HÉCTOR GARCÍA GARCÍA

DIP. VICEPRESIDENTE:

DIP. SECRETARIO:

OSCAR ALEJANDRO FLORES
ESCOBAR

ANDRÉS MAURICIO CANTÚ RAMÍREZ

DIP. VOCAL:

DIP. VOCAL:

MARCO ANTONIO GONZÁLEZ
VALDEZ

ADRIÁN DE LA GARZA TIJERINA

DIP. VOCAL:

DIP. VOCAL:

JOSÉ ARTURO SALINAS
GARZA

EUSTOLIA YANIRA GÓMEZ GARCÍA

DIP. VOCAL:

DIP. VOCAL:

EVA MARGARITA GÓMEZ
TAMEZ

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA
SEPÚLVEDA

DIP. VOCAL:

DIP. VOCAL:

SERGIO ARELLANO BALDERAS

JORGE ALÁN BLANCO DURÁN

