

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ GUADALUPE AGUILERA ROJAS E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado José Guadalupe Aguilera Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente 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:

Problemática

En la abundante literatura dedicada a revisar el esquema fiscal que se utiliza en México, existen coincidencias acerca de la obsolescencia de un modelo aplicado durante varios años, mismo que exige su revisión, a causa del incumplimiento de sus principales objetivos.

Las disposiciones legales contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, se argumentó, tuvieron como propósito realizar aportaciones a las entidades federativas y a los municipios, a partir de los recursos obtenidos a lo largo del territorio nacional por el gobierno federal.

Nos referimos, fundamentalmente a los dos principales impuestos que contribuyen a dar forma al modelo al que hemos hecho referencia: El cobro del impuesto al valor agregado (IVA) y el del impuesto sobre la renta (ISR).

Concebida esta estrategia bajo la premisa de un pacto federal teniendo como telón de fondo el bien de la nación, mediante la distribución de los recursos presupuestales a las entidades y los municipios, es necesario revisar algunos de los aspectos que le dieron sustento, particularmente en lo que se refiere a sus componentes de carácter económico.

La debilidad de la vida institucional que caracterizó en ciertas etapas de nuestra historia a las administraciones locales, requiere de un rediseño que pasa necesariamente por la evaluación rigurosa de la configuración de las haciendas estatales y municipales.

La enorme dependencia que reflejan la mayor parte de éstas, con respecto a la administración federal, generada por la aplicación de un modelo que se consideró el más idóneo para evitar la parálisis de la gestión pública por la escasez de recursos financieros, se ha presentado notoriamente en el escenario nacional, para constituirse en un grave obstáculo al desarrollo de muchas zonas del país.

La desigualdad persistente entre muchas regiones debido a su vocación económica, además de una multiplicidad de factores, dan señales de un modelo agotado que requiere un replanteamiento con la intención de cumplir sus metas iniciales.

Al denominado “centralismo fiscal” que prevalece actualmente, se suman las dificultades inherentes al conocimiento de las reglas a seguir para la obtención de recursos y los problemas vinculados a su cumplimiento, configurando un escenario en el que resulta difícil avanzar, a pesar de las buenas intenciones de las partes a coordinar.

Un prestigiado economista se refiere de esta forma a las dificultades descritas “Las entidades federativas y los municipios prácticamente no tienen fuentes propias de tributación. A partir de 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas renunciaron a ejercer una muy buena parte de sus potestades a cambio de recibir un

porcentaje de la recaudación federal participable (RFP)... En la actualidad, los presupuestos estatales y los municipales dependen en una muy alta proporción de las transferencias de la federación.”¹

El retraso para acceder a los recursos, así como la insuficiencia del monto de éstos, en el mayor de los casos, demandan la acción revisora del Poder Legislativo, con objeto de generar propuestas orientadas, por una parte, a concretar la asignación oportuna, así como su correspondencia en lo que corresponde a las cantidades acordes a las necesidades por atender.

En este contexto, es necesario recordar que además de las dificultades a las que hemos aludido, existe otro factor que requiere la pronta acción del Congreso.

Nos referimos a la discrecionalidad con que actúa la Secretaría de Hacienda para llevar a cabo la ministración de estos recursos, afectada en no pocas ocasiones, por motivos que escapan al espíritu original que guio su aprobación por la Cámara de Diputados, dando lugar a prácticas consistentes en la reducción y/o negociación de los recursos aprobados, sin el menor conocimiento del Poder Legislativo.

En algunos casos, el proceso para la obtención de dichos recursos se ha convertido en un problema insuperable para gobernadores y alcaldes, pues lo que debiera ser un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se convierte, desafortunadamente, en un verdadero desafío que sólo puede ser subsanado mediante lo que podríamos denominar “acuerdos extralegales”, lo cual, indudablemente, abre la puerta para posibles comportamientos irregulares por ambas partes.

Justificación

La débil capacidad recaudatoria del Estado mexicano, ha generado un efecto en cascada que se traduce en la reducción de los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, debido, entre otros temas, al incremento de las necesidades esenciales de grandes segmentos de la población que no pueden mejorar sus condiciones de vida.

Es un hecho que en México, la población más pobre difícilmente abandonará esa condición a lo largo de su existencia, pues la mayor parte de las políticas públicas diseñadas para ello, como los programas sociales, por citar un ejemplo, sólo son meros paliativos pero de ninguna manera una solución para atender la problemática descrita.

La crónica insuficiencia de recursos, debida a factores como la ausencia de una cultura ciudadana que posibilite e incremente el pago de impuestos, aumentando el número de contribuyentes y la recaudación, sabemos que requiere de acciones orientadas a superar una actitud complaciente en la que han incurrido las autoridades hacendarias, manteniendo inercias como la exención o trato preferencial a grandes contribuyentes, estimándose pérdidas de ingresos por montos que fluctúan entre los 400 y 500 mil millones de pesos anuales.

A cambio, hemos observado una tendencia a seguir manteniendo una reducida base gravable de alrededor de contribuyentes “cautivos”, quienes, en el terreno de los hechos, proveen los ingresos que llegan a las arcas públicas.

Al respecto, es de gran ayuda la siguiente reflexión: “Evaluadas por resultados, las reformas en materia fiscal efectuadas a partir de 1983 dejan mucho que desear. No han logrado alcanzar los objetivos que de ellas se esperaban. Ni se ha aumentado la recaudación, el sistema tributario no es equitativo, permanece altamente concentrado en el gobierno federal y no hay una administración tributaria más eficiente.

En la actualidad la recaudación es insuficiente, frente al gasto público necesario para atender de manera adecuada los derechos sociales en México: la educación, la salud, la vivienda; combatir la pobreza en la que viven más de la mitad de los mexicanos; modernizar y ampliar la infraestructura, y promover el crecimiento de la economía”²

La problemática descrita, a la que nos hemos referido para efectos de exposición, se traduce en grandes dificultades para cubrir las necesidades de un gran número de entidades y municipios, enclavados la mayor parte de las veces, en entidades que, pese a los esfuerzos realizados, no pueden superar sus condiciones de pobreza y atraso.

Es pertinente recordar que el municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de acercarla a los ciudadanos y de hacerla más eficiente, el municipio en México encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su génesis y las bases legales de su autonomía. Desde sus inicios, la Revolución mexicana buscó la democracia y la libertad del municipio, dicha libertad fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano desarrollado de 1910 a 1917.

Son ampliamente conocidos los acuciosos problemas que aquejan a los municipios: Ausencia de planes ya no digamos a corto y mediano plazo, así como el agravamiento de dificultades financieras, convirtiéndose en un obstáculo para atender dificultades que les permitan cumplir sus necesidades básicas de operación, como el pago de nóminas y otras responsabilidades inherentes a sus funciones elementales.

Por ello, si se desea convertir a estos órganos en verdaderas instancias de gobierno, es indispensable dotarles no sólo con recursos que les permitan atender situaciones coyunturales, como se ha hecho desde hace mucho tiempo, postergando simplemente los problemas.

Si sólo se actúa con base en criterios político-electorales, atendiendo solamente la cercanía del próximo proceso electoral, para colocar administraciones a modo, los problemas no sólo se incrementarán, sino que terminarán convirtiéndose en una amenaza para la gobernabilidad del estado correspondiente.

En este contexto, no deben omitirse las conductas irregulares en que han incurrido diversos funcionarios encargados de la aplicación de las transferencias presupuestales que les han sido entregadas para atender las más variadas demandas ciudadanas.

Al respecto, consideramos que debemos avanzar, tanto en la consolidación de órganos de control que revisen puntual y eficientemente la aplicación del gasto, para inhibir, corregir o sancionar con rigor, las presuntas irregularidades detectadas, así como dotar de la suficiencia presupuestal a las entidades federativas y municipios, en un esquema que contemple los mecanismos de coordinación para la obtención de los fines descritos.

Reiteramos, no es mediante restricciones presupuestales como vamos a subsanar los problemas que aquejan a las entidades y muy particularmente, a los municipios, pues las crisis económicas que ha experimentado el país, han condenado a una situación de rezago a muchos de ellos, en vastas regiones y/o estados.

Las medidas de reasignación de recursos federales del gobierno federal ha significado un detrimento de los recursos destinados a los estados y municipios, pues en los primeros seis meses de 2019 el gasto federalizado disminuyó 4.1 por ciento, primera disminución desde el igual periodo de 2013 que fue de 3.1 por ciento, y el más pronunciado desde 2009 del orden de 11.6 por ciento, lo que derivó en la caída de los ramos 23 (Provisiones Salariales y Económicas y Otros Subsidios), convenios y recursos para salud, así como incrementos en participaciones y aportaciones, elementos importantes del gasto federalizado.

Las estimaciones y presupuestaciones para el ejercicio de 2020, y sus modificaciones para el próximo año representan una disminución real en comparación con 2019.

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2020, en el siguiente ejercicio fiscal los gobiernos locales recibirán 1.98 billones de pesos de gasto federalizado.

Este monto es mayor en 0.4 por ciento en relación con 1.97 billones de pesos previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020 (7 mil 787.2 millones de pesos más). Sin embargo, al cotejar la cifra aprobada con el Presupuesto de 2019, resulta una caída de 0.1 por ciento en términos reales.

La complejidad de la situación demanda el cambio de rumbo, no para una fase de ensayo-error, sino para promover, a través de la aplicación de recursos un verdadero desarrollo económico que se transforme en beneficios para la población.

La sociedad mexicana se ha cansado de observar cómo se escatiman recursos para beneficiarle, a cambio de ver el dispendio en que incurren no pocos actores políticos, además de corroborar en carne propia, los desaciertos de una política económica fallida, la cual pulveriza tanto las posibilidades de desarrollo, como la búsqueda de mejores condiciones de vida, derecho fundamental en todo régimen democrático.

Por lo expuesto y fundado, se pone a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal

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

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con **40 por ciento** de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, **distribuyéndose éste en 25 por ciento para las entidades y en un 15 por ciento para los municipios.**

...

I. a X. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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

Transitorio

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

Notas

1 Carlos Tello Macías. “Política Fiscal”. Páginas 132-133. En *El Trimestre Económico*, número 99. FCE y UNAM. México 2008.

2 Obra citada, página 134.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2020.

Diputados: José Guadalupe Aguilera Rojas (rúbrica), Abril Alcalá Padilla (rúbrica), María Guadalupe Almaguer Pardo, Mónica Almeida López, Mónica Bautista Rodríguez (rúbrica), Frida Alejandra Esparza Márquez, Raymundo García Gutiérrez (rúbrica), Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel y Norma Azucena Rodríguez Zamora (rúbrica).