

# COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

## CAMARA DE DIPUTADOS XLII LEGISLATURA

### INICIATIVA QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

Abril de 2013

#### ANTECEDENTES :

El primer antecedente de la Ley de Coordinación Fiscal, es su promulgación en **1953**, que creó las bases para administrar el ingreso federal compartido con los Estados que se coordinaron en el cobro del entonces Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Fue hasta **1973**, en que todas las entidades federativas se coordinaron, y renunciaron a recaudar impuestos de manera local, para transferir las más importantes facultades recaudatorias a la federación, y esta a su vez distribuir los recursos de manera justa y eficaz.

Al inicio de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, ( Diciembre de 1978 y 1980 ), que contiene la reglamentación del Ramo 28, ( Participaciones a Estados y Municipios ). Este Ramo se componía principalmente del Fondo General de Participaciones que significó el 13% de los ingresos federales. Los recursos fueron incrementándose paulatinamente al involucrar otros conceptos de la armonización tributaria, hasta significar en 1995 el 18.51 %. A partir del año de 1996, estos recursos se constituyen con el 20% de la recaudación federal participable.

#### ***Ramo 28 : “ Participaciones a Entidades Federativas y Municipios ”***

**Las participaciones provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas (Estados) y los municipios. Entre ellos, se distribuyen la recaudación total de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

Las participaciones federales a estados y municipios están constituidas por dos fondos principales: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Del primer fondo, se le destinan obligatoriamente a los municipios al menos el 20 por ciento de los recursos transferidos a los estados también por dicho fondo. **Esta norma data desde 1980 y no se ha modificado.**

El segundo fondo ( Fondo de Fomento Municipal – FOMUN ), se conforma con el 16.8 por ciento del 1 por ciento de la recaudación federal participable, y se distribuye a los municipios a través de los estados, garantizando que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por impuesto predial y por derechos.

Con el paso de los años, con parches fiscales, ocurrencias, canonjías presidenciales y otros criterios nada transparentes, el Ramo 28 tiene ahora 13 fondos, y 5 formulas específicas con variables adicionales a ellas que urgen de ser revisadas.

De esta manera, las participaciones federales significan la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales y se convierte en recursos ordinarios y propios para las haciendas municipales y estatales.

Participaciones que supuestamente están relacionadas con el concepto **resarcitorio** de los impuestos que dejarían de cobrar los Estados y Municipios, por entrar a un pacto federal. **Hoy el Ramo 28 y sus Participaciones se componen de 13 fondos. De éstos, 5 no se distribuyen entre la totalidad de las Entidades Federativas.**

### ***Ramo 33 : “ Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios ”***

Hasta antes de 1990, los gobiernos municipales no recibían de la Federación recursos para aplicar en obras y acciones sociales, bajo la modalidad de transferencias condicionadas. En ese contexto, sus finanzas dependían fundamentalmente de las **participaciones** fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos

A partir de 1990 y hasta 1997, los municipios del país recibieron de la Federación recursos para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para los grupos en pobreza extrema; los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu **compensatorio**. A saber, Fondos Municipales de Solidaridad de 1990 a 1994; Fondo de Solidaridad Municipal, de 1994 a 1995 y Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1996 a 1997.

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto controlaba dichos fondos, posteriormente fue la Secretaría de Desarrollo Social. La normativa que regulaba su aplicación era federal, de alcance nacional y existía anualidad en el ejercicio de los recursos.

Con el fin de institucionalizar y dar certidumbre jurídica a estas transferencias, así como a otras destinadas a las entidades federativas, ( con y para objetivos diversos ), a fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para modificar la Ley de Coordinación Fiscal ( LCF ), mediante la incorporación, a ese ordenamiento, **de un Capítulo V**, con el cual se constituirían las **Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**.

La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos : el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal ( FAEB ), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud ( FASSA ), y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran otros tres fondos de Aportaciones, a los anteriores, que fueron: de Infraestructura Social Estatal (FAISE), que junto con el FAISM integraría el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); otro para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal ( FORTAMUN – DF ); y el de Aportaciones Múltiples ( FAM ), para transferir principalmente recursos a los DIF ya descentralizados a nivel estatal y a la educación.

En 1999 se le agregan dos fondos más para complementar la descentralización de recursos en actividades educativas y de seguridad pública: el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos ( FAETA ), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública ( FASP ). En 2007 se pasa al Ramo 33 el Programa de Fortalecimiento a las Entidades Federativas ( PAFEF ) que se ubicaba hasta 2006 en el Ramo 39. Queda así, el **Ramo 33 con sus 8 fondos actuales**.

De esto a la fecha **han pasado 16 años**, con fórmulas vigentes desde entonces y causando, con el paso de los años, distorsiones graves en las haciendas estatales y municipales. Motivo y necesidad de la presente iniciativa.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Las fórmulas actuales de transferencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contenidas en la LCF, ( Ramos 33 y 28 ), han generado un sentimiento de insuficiencia de recursos en los tres órdenes de gobierno, con la idea generalizada de que el reparto es además, inequitativo.

El hecho constatable o no, de que la federación es el ente más eficiente en materia recaudatoria, ha generado un círculo perverso de dependencia de los gobiernos locales, que limita su capacidad de acción frente a las necesidades reales de su población, porque se ha restringido su capacidad de financiarlos. Es común la queja de que los recursos impositivos propios son magros, como lo son las participaciones que reciben, lo cual les proporciona un culpable: la Federación.

**El esquema de suma cero**, que contiene a la LCF, conlleva a que los cambios que históricamente se han propuesto, ( de todo tipo y con seriedad ), siempre generan estados ganadores y estados perdedores, y la salida más fácil ha sido que el costo de los perdedores, lo cargue la Federación.

En la situación actual de las finanzas federales, esto no es posible, sin que la Federación deje de cumplir con algunas de sus responsabilidades. En cualquier solución que se proponga, un problema es insoslayable: la falta de recursos públicos. Es sabido que la carga fiscal en nuestro país es de las más bajas del mundo, con esto, de no cambiar esquemas de fondo, no podremos financiar nuestro futuro desarrollo.

### Por qué es importante modificar y actualizar la LCF ?

- Para RESARSIR a las Entidades Federativas y Municipios vía el retorno presupuestal monetario que aportan tributariamente al Presupuesto Federal, y esto **se lleve a cabo con equidad y transparencia**.
- Porque con el paso de los años, las 5 fórmulas contenidas en los primeros 4 capítulos de dicha Ley ( sin contar las de sus variables de medición ), están obsoletas, distorsionan equilibrios inter estatales, demuestran **inequidad e injusticias económicas** entre lo que los Estados aportan al PIB y lo que la Federación les devuelve fiscalmente.

- Porque de sus 13 fondos, que se han ido agregando de 1980 a la fecha, paulatina y de manera no transparente, **no todos se reparten entre las 32** Entidades Federativas, originando injusticias geográficas y desequilibrios económicos.
- Porque la LCF no contiene normas obligatorias de transparencia, permite reinterpretaciones locales, facilita la inclusión de variables inadecuadas de medición tributaria, y deja a los municipios en estado de indefensión fiscal.

El objetivo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), es financiar obras y acciones sociales que beneficien directamente a la **población en rezago social y pobreza extrema** en los rubros programáticos definidos por la Ley de Coordinación Fiscal, que son: ( 10 etiquetas )

Agua Potable, Alcantarillado, Drenaje y letrinas, Urbanización municipal, Electrificación rural y de colonias pobres, Infraestructura básica de salud, Infraestructura básica educativa, Mejoramiento de vivienda, Caminos rurales e Infraestructura productiva rural.

El FAISM es una de las principales fuentes de financiamiento para la dotación de infraestructura y servicios básicos de cuando menos 1,700 municipios del país de tipo rurales y semiurbanos. Este fondo, es la principal vía para financiar obra pública, en virtud de la debilidad de las finanzas de los Ayuntamientos, inclusive, en muchos de esos municipios, sobre todo en los rurales, el FAISM es prácticamente la única fuente de financiamiento para ese fin.

Las aportaciones totales transferidas a los Municipios, vía el FAISM, en un período de 18 años ( de 1996 a 2013 ), sumaron \$ 432,000 millones de pesos. Es importante señalar que en ese periodo, los siguientes Estados recibieron : Chiapas \$ 53,500 millones; Veracruz \$ 47,000 millones; Oaxaca \$ 40,000 ; y Guerrero \$ 34,000 millones, solo como ejemplo de los más financiados.

De lo anterior, puede observarse que ello ha beneficiado más a las entidades con menor grado de desarrollo, sin embargo, si bien los indicadores de infraestructura básica también han disminuido, lo cierto es que los grados de pobreza y pobreza extrema, según datos del Coneval, han crecido.

Las muchas fórmulas actuales de transferencias de la Ley de Coordinación Fiscal, a los Estados y Municipios, ( Ramos 28 y 33 ), pero sobre todo la del FAISM, han generado grandes **inestabilidades Financieras y de Planeación a los Estados y Municipios**, y provocado el sentimiento de insuficiencia absoluta de recursos en

los tres órdenes de gobierno, lo cual además, induce el sentimiento ( real ), de que el reparto es inequitativo.

### *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*

El Fondo de Aportaciones para el Infraestructura Social ( FAIS ), se subdivide en 2 fondos ( FAISE y FAISM ), y está conformado con recursos federales equivalentes al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable ( RFP ). Sin embargo, en 1998 el FAIS representó únicamente el 2.318 por ciento, y es hasta 1999 que los recursos representan el porcentaje establecido originalmente en la Ley de Coordinación Fiscal. Los dos fondos que lo componen se distinguen porque uno se integra a la hacienda estatal ( FAISE ), representando el 12.12% del total, mientras que el segundo ( FAISM ), se dirige a los municipios (87.88%).

El FAISM proviene presupuestalmente del extinto Ramo 26 ( hoy Ramo 33 ), su distribución es mensual y se entrega en diez meses, lo que para muchos municipios implica un complicado esfuerzo de planeación y presupuestación.

Los recursos del fondo están etiquetados con base en actividades específicas, es decir, el fondo no puede usarse libremente por los municipios, sino que debe invertirse en diez tipos de obras básicas, ya señaladas.

Para la distribución de estos recursos hacia los municipios, los estados pueden optar por 2 alternativas de cálculo: **a )** utilizar la fórmula federal señalada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, o en su caso, **b )** cuando los estados no puedan utilizar la fórmula de distribución federal para sus municipios, la ley exige que la distribución tome en cuenta los siguientes criterios básicos:

a) Ingresos: al considerar la proporción de la población municipal que perciba menos de dos salarios mínimos;

b) Nivel educativo: con la proporción de la población municipal mayor de 14 años que no sepa leer y escribir;

c) Vivienda: al tomar en cuenta la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle;

d) Electricidad: es decir la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

**En 16 años de creado el FAISM en 1996 - 1998 ( Ramo 26 y 33 respectivamente ), los municipios del país han recibido \$ 447,000 millones de pesos; y si a eso le aumentamos otros \$ 487,000 millones del Fondo 4 del mismo Ramo 33, denominado FAFOMUN, suman \$ 934,000 millones de pesos.**

### **POR QUE ES NECESARIO MODIFICAR Y ACTUALIZAR EL RAMO 33 ?**

- Porque en los últimos 14 años, se han transferido casi un BILLON de pesos a los municipios y la población en pobreza continúa creciendo.
- Porque las 10 etiquetas actuales del FAISM, limitan la operación de los Alcaldes en materia de acciones para el desarrollo, y al ser exclusivas para obras de infraestructura, nunca se estará en condiciones de superar la pobreza económica de la población. Son objetivos distintos.
- Porque las variables de la fórmula actual, ponderan la demografía en exceso, lo cual distorsiona las cualidades diferentes en la geografía municipal.
- Porque desmotiva la eficiencia, ya que el Alcalde que va disminuyendo indicadores de pobreza, pierde recursos presupuestales anuales por eficacia.
- Porque los municipios urbanos, con más facilidades de obtener recursos propios, son los que se llevan montos mayores del FAISM.
- Porque la fórmula es discriminatoria, ya que un pobre de cualquier Estado e iguales condiciones de pobreza, puede recibir miles de pesos per cápita más, o menos, que otro de diferente Estado e igual condición.
- Porque la fórmula no resiste análisis per cápita de ningún tipo, lo cual de sí misma la hace inequitativa e injusta.
- Porque en 16 años de aplicar el FAISM a Estados y Municipios, en 6 años diferentes, los Estados y sus municipios han visto disminuido sus recursos

considerablemente, pero además, pueden pasar hasta 5 años, antes de recuperar el monto que les disminuyeron originalmente.

- Porque dadas las condiciones actuales de la fórmula, ésta irá distorsionando más las puntas presupuestales entre municipios de igual condición de pobreza. Entre 2011 y 2012, 16 Estados y 1,261 municipios vieron disminuir sus recursos en más de \$ 5,500 millones de pesos.
- Con lo anterior los Alcaldes no pueden cumplir con 2 objetivos fundamentales: Hacer una planeación adecuada de sus prioridades de desarrollo; y menos aún aportar los muchos pari pasus que la Federación y los Estados le piden para obras.
- Porque los municipios urbanos, dado el peso de la variables demográficas, siempre se llevarán la mayor parte de los recursos del FAISM.
- Porque derivado de lo anterior, se beneficia doble e injustamente a dichos municipios muy urbanos con el Fondo 4 del Ramo 33 el FAFOMUN, que se reparte sin más criterio que la población municipal, y con qué objeto ?
- Porque la fórmula actual es complicada, inequitativa, distorsionante con el tiempo y los censos. Ya está rebasada, y no cumple ya con los principios de justicia y transparencia. En 16 años, solo 8 Estados no han perdido recursos en algún año, los otros 24 hasta en 2 o 3 ocasiones.

**Por estas 13 razones**, es que la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, de esta H. Cámara de Diputados XLII Legislatura, propone modificar diversos artículos de la LCF, referentes al Ramo 28 y la Fórmula del FAISM contenida en el Ramo 33, ( artículos 34 y 35 de la LCF ), con los siguientes 6 objetivos y lineamientos :

1. Garantizar que al cambio de fórmulas, **ningún Estado ni Municipio vea disminuidos sus recursos actuales**, a partir de la entrada en vigor de estas modificaciones.
2. Tener por prioridad que los recursos se asignen equitativamente y con los objetivos que el Poder Legislativo les asignó de origen, esto es, fondos resarcitorios ( Ramo 28 ) y compensatorios ( Ramo 33 ) a Estados y Municipios.



3. Presentar **alternativas de fórmulas**, que paulatinamente estimulen y fomenten el desarrollo y autonomía de los gobiernos locales, y la disminución de la pobreza, agregando indicadores sociales de eficiencia, evaluación y transparencia.
4. **Modificar las 10 etiquetas actuales del FAISM**, que limitan las decisiones de los Gobiernos Locales.
5. Incluir en el articulado de la LCF, las sanciones necesarias que hasta ahora no tiene, para evitar reinterpretaciones normativas locales, coerciones programáticas, desvíos de recursos, la obligatoriedad del flujo de información y otras acciones de participación comunitaria y de transparencia.
6. Analizar **la viabilidad de fusionar el Fondo 4 FAFOMUN con el FAISM** en beneficio de los Municipios del país.