

"Escudo Nacional.- Estados Unidos Mexicanos.- Poder Ejecutivo Federal.- México, D. F.- Secretaría de Gobernación.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión.- Presentes.

Por instrucciones del C. Presidente de la República y para los efectos constitucionales, con el presente les envío las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación para 1979; Ley del Impuesto al Valor Agregado; **Ley de Coordinación Fiscal**; Reformas y adiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales; Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, para el ejercicio de 1979 y Reformas a la Ley de Hacienda y Departamento del Distrito Federal.

Reitero a ustedes en esta oportunidad las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 29 de noviembre de 1978.- El secretario, licenciado Jesús Reyes Heróles."

- El C. Presidente: En virtud de que el señor licenciado David Ibarra Muñoz, Secretario de Hacienda y Crédito Público, ha expuesto los fundamentos de las iniciativas que viene a presentar, y de que dichas iniciativas han sido ya distribuidas entre los ciudadanos diputados, consulte la Secretaría a la asamblea si se les dispensa la lectura y se turnan desde luego a comisiones.

- El C. secretario Miguel Bello Pineda: Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la Asamblea, en votación económica, si se dispensa la lectura de las iniciativas y se turnan desde luego a comisiones.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.. Se dispensa la lectura a las iniciativas.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.- Presentes.

El Ejecutivo de mi cargo, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, la cual se fundamenta en las siguientes consideraciones:

La revisión que se ha efectuado de los principales impuestos de la Federación a que se refieren Iniciativas presentadas por separado a Vuestra Soberanía, conducen necesariamente a considerar el problema de coordinación fiscal entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la sola

excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas fuentes que se decidio quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados, ni a los municipios.

El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los Estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos Municipales.

La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales; estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados.

Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios.

Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los Estados y otros como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.

La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse

de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación.

El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por medio del cual se establece un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre Federación, Estados y Municipios, en relación con el cual sólo legisla la Federación y los Estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas.

La uniformidad del impuesto al comercio y a la industria ha facilitado su desarrollo, al evitar que surjan barreras o restricciones entre los Estados, las más severas de las cuales suelen ser las de carácter fiscal. Ello ha hecho también innecesario que el Congreso de la Unión haga uso de las facultades que le concede la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política.

Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de gravar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que el conjunto del sistema tributario federal, falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.

Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, como en Iniciativa por separado se ha propuesto a Vuestra Soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la presente Iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. El mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, comparado con el de los impuestos federales participables.

Esta relación es de 12.07% en el año de 1978. Es decir, que el conjunto de participaciones que recibirán los Estados en este ejercicio en ingresos mercantiles, impuestos especiales y otras contribuciones de la Federación, es el 12.07% de la recaudación federal total.

Esta iniciativa no propone el aumento de este tanto por ciento, no obstante que se

reconoce que en general, los Estados sufren serias carencias financieras; pues la relación ingreso gasto de la Federación no hace posible efectuar en el ejercicio de 1979 una mayor transferencia; pero al establecer el por ciento de la misma en la ley, evitará que se siga deteriorando este importante renglón de ingresos de los Estados; al mismo tiempo que los hace compartir el aumento que en el conjunto del sistema fiscal espera la Federación. Por otra parte, el sistema facilita a futuro mejorar la participación global de los Estados en la medida en que lo permitan las condiciones financieras de la Federación. Esta mayor transferencia a futuro, habrá de justificarse mediante la asunción por parte de los Estados, de obras públicas y servicios de carácter local, que serán realizadas o prestados con más eficiencia por las entidades federativas y que viene realizando la Federación ante la falta de recursos económicos de aquellas. Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo.

Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático. Por ello, desde ahora, se mantiene en el contenido de la presente Iniciativa la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquellos. Exigencia que no es nueva y que se recoge de los textos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles próxima a ser derogada y de las disposiciones contenidas en la mayor parte de las leyes que establecen impuestos federales participables. No se establecen otras medidas en beneficio de la hacienda municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las Legislaturas de los Estados.

Los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los Estados.

El acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado, por todo lo cual el convenio se rodea de formalidades especiales, debiendo ser aprobado, según lo dispongan las normas locales, por la Legislatura de cada entidad.

El H. Congreso de la Unión es también el poder legislativo local del Distrito Federal. Con base en ello, esta Iniciativa propone que el propio Distrito, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la Ley a que se refiere la presente Iniciativa.

Los Estados de la República, si así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.

Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aun el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se proponen, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico. A través de un largo diálogo entre los Estados y la Federación, se ha encontrado un camino para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades. En esta forma y tomando en cuenta además, la población de cada Estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones. Ello ya fue intentado pero por una sola vez en el ejercicio que termina. El 0.37% de la recaudación total federal, que se propone en esta iniciativa para llevarla al citado Fondo Financiero Complementario, dará a los Estados en el ejercicio de 1979 la cantidad estimada de un mil millones de pesos. Las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General Complementario.

Como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se basará en las leyes y se desarrollará en convenios que celebren los Estados y la Federación, implica que los Estados no graven las fuentes en relación con las cuales reciben participaciones, es conveniente, si se busca preservar dicho Sistema y facilitar su desenvolvimiento futuro, que se establezcan procedimientos para resolver los problemas que pudieren presentarse y mantener las relaciones entre la Federación y las Entidades en un plano constante de entendimiento.

El Estado que se considere afectado por decisiones de la Federación, podrá acudir en juicios de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en los dispuesto por el artículo 105 de nuestra Constitución Política. Las controversias entre la Federación y una entidad federativa han caído en desuso en nuestro derecho público. Sin embargo, las mismas pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más Alto Tribunal. Para ello se establece en esta Ley el procedimiento correspondiente, en la convicción de que con ello se da vida a nuestras instituciones constitucionales.

La colaboración administrativa de los Estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, ha sido una fecunda experiencia que ha demostrado un amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Esta colaboración ha hecho posible, en los últimos años, obtener un importante aumento en la recaudación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles y de otros impuestos de la Federación. Por esta razón la Iniciativa propone institucionalizar los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal. En el caso del Departamento del Distrito Federal y dado su carácter de órgano de la administración pública federal, la colaboración administrativa se realizará con base en acuerdos que dicte el Ejecutivo de la Unión.

La coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni termina con la Ley que se propone en esta Iniciativa. Con ella sólo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y que habrá de seguir un largo camino en el futuro. La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que lo hagan posible, lo vigilen y lo promuevan. Para todo ello se propone que la Ley cree y organice como órgano de coordinación, a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Con ello no se están inventando nuevos instrumentos. Sólo se está dando vida institucional a mecanismos que el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación han ido haciendo convenientes, ellos han sido los creadores y promotores de los adelantos logrados en los últimos años en materia de coordinación fiscal. En esa virtud encarezco a ustedes CC. Secretarios se sirvan dar cuenta a esa H. Cámara de Diputados con la siguiente

INICIATIVA DE LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

"Comisiones Unidas Segunda de Hacienda, Crédito Público y Seguros, de Estudios Legislativos y Primera de Gobernación.

Honorable Asamblea:

Las Comisiones Unidas Segunda de Hacienda, Crédito Público y Seguros, de Estudios Legislativos y Primera de Gobernación, recibieron para su análisis y dictamen la Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal fechada el día 29 de noviembre de 1978 y enviada por el Ejecutivo Federal con fundamento en la facultad que le otorga la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Iniciativa cuyo propósito es renovar, ampliar y perfeccionar la legislación vigente en materia de tal coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, en íntima conexión con la revisión de los principales impuestos federales a los cuales se refieren otras Iniciativas que se presentan por separado en esta soberanía.

Es facultad del Congreso de la Unión, conforme a la fracción VII del artículo 73 de nuestra Carta Magna, imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y, conforme a la fracción I del mismo precepto, expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las otras facultades que le asigna dicho artículo y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Estas Comisiones, al examinar la Iniciativa aludida, han encontrado que representa un avance hacia la unificación y racionalización, en un sistema mejor integrado y equilibrado, de los numerosos y variados convenios que hasta ahora se vinieron suscribiendo entre la Federación y los Estados para coordinar sus respectivas legislaciones fiscales y la administración de su recaudación impositiva, sobre la base de la fijación de participaciones estatales en los rendimientos de la tributación federal.

En efecto, el mecanismo recogido en esta Iniciativa viene operando en la práctica con eficacia creciente y en un número de renglones cada vez mayor de manera que, de aprobarse la presente Iniciativa, la Ley no haría sino articular en un todo y llevar a sus consecuencias los convenios vigentes, abriendo la vía para ampliar esos mecanismos en otros campos impositivos al fijar en un solo cuerpo jurídico las normas generales conforme a las cuales podrá desarrollarse en el futuro el sistema de coordinación fiscal.

La aprobación de este cuerpo jurídico de regulación básica del sistema eliminaría toda una serie de diferencias de criterio en la coordinación, y de magnitud en las participaciones acordadas para cada una de las entidades federativas en cada uno de los renglones tributarios previstos por las leyes y los convenios respectivos, diferencias de criterio y magnitud que no derivan tanto de peculiaridades atendibles, sino de variaciones en el tiempo y la circunstancia, y en los objetivos conforme a los cuales en su momento fueron concertados.

Esta armonización no sería sólo una conquista técnica, sino también un paso hacia adelante en el camino para una mayor equidad, como lo explicaremos más adelante.

La Iniciativa parte del reconocimiento de que con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Fundamental que atribuye a la Federación en exclusiva la gravación de ciertas fuentes tributarias, y del 117 y 118 que le vedan otros, nuestra Constitución no delimita los campos impositivos federal, estatales y municipales, y autoriza a estas entidades políticas a imponer las

contribuciones necesarias para cubrir sus respectivos presupuestos en ejercicio de la libertad y soberanía que en todo lo

concerniente a su régimen interior les reconoce el artículo 40 de nuestra máxima Ley, o, en el caso de los municipios, por medio de las contribuciones que para atender a sus necesidades les señalen por disposición de la fracción II del artículo 115 constitucional las legislaturas de sus Estados. Por lo tanto, la concurrencia impositiva y la doble tributación de una misma fuente para la Federación y, al mismo tiempo, para un Estado o un municipio son -salvo lo señalado-, constitucionalmente válidas, y existentes por lo demás en la práctica.

La Iniciativa a consideración de esta soberanía no intenta vedar lo que la Constitución permite, y tampoco pretende eliminar absolutamente todos los casos de doble imposición, sino reforzar las reservas constitucionales de la multicitada fracción XXIX del artículo 73; moderar la frecuencia de la doble tributación evitando desde luego los casos en que ésta pueda exceder indebidamente la capacidad contributiva de una misma fuente; y orientar hacia su armonización el sistema impositivo vigente en la República para, primero, facilitar y abaratar su administración, segundo, simplificar el cumplimiento de sus obligaciones y tercero, ir reduciendo diferencias injustificadas en el régimen tributario a las cuales se vean sujetos los ciudadanos mexicanos; todo ello con el acuerdo y la colaboración de cada una de las entidades federativas .

En vez de una diversidad de convenios con disposiciones propias acordadas entre las partes, y leyes aisladas, una ordenación genética por la vía legal que aliente y haga prevalecer un sistema global de coordinación.

El sistema global diseñado mediante la Ley cuya Iniciativa analizamos abarca la regulación de las participaciones

de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal en los ingresos de la Federación, las formas para adherirse a dicho sistema, las sanciones por la violación de sus normas, los recursos para inconformarse con tales sanciones, los órganos y términos de colaboración administrativa y técnica en esta materia, y las funciones de sus órganos.

En cuanto a las participaciones de los Estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos de la Federación reguladas por el capítulo I de la Ley iniciada por el Ejecutivo, cabe subrayar los siguientes aspectos:

1. Consolida la porción conjunta que de los ingresos federales haya de distribuirse por mandato de esta Ley entre las entidades federativas sumando: a) un 13% de los ingresos impositivos fiscales totales del año; b) un 0.37 del mismo concepto con carácter complementario; c) participaciones convencionales en recargos sobre impuestos federales y multas por infracción a leyes federales; d) el 50% de ingresos federales provenientes de venta o arrendamiento de terrenos nacionales, más otro 50% de tales ingresos resultantes de la explotación de terrenos o bosques nacionales; e) más una cantidad todavía por determinarse y susceptible de variación en virtud de la renuncia que algunos Estados pudieran hacer en el futuro al ejercicio de la facultad impositiva en renglones no incluidos en principio en el sistema.

La inclusión entre los conceptos que concurren a nutrir al concepto de ingresos federales participables a los Estados, no sólo de impuestos, sino también de ciertos productos y aprovechamientos, como se ve, indujo a las Comisiones a introducir mayor claridad al respecto en la redacción de la parte final del párrafo inicial del artículo 2o. de la Ley iniciada añadiendo a la frase "participación en el total de los impuestos federales", la fórmula "y en los ingresos que se mencionarán".

El apartado a) del inciso II del artículo 2o. fijaba en la Iniciativa en 25% el monto de la participación de las cantidades en los aprovechamientos federales por renta o arrendamiento de terrenos nacionales ubicados en el territorio de la respectiva entidad, recogiendo así en sus términos la magnitud fijada hasta hoy en la Ley de Egresos de la Federación; las Comisiones estimaron pertinente igualar ese porcentaje con el del 50% señalado en el apartado b) del mismo inciso y artículo, considerando que no hay razón que justifique la diferencia y resolviéndola en beneficio de las entidades federativas, por lo que los dos apartados aparecen así, en uno con igual porcentaje.

Con estas sumas se integran varios fondos, principalmente dos: el Fondo General de Participaciones con el 13% aludido, y el Fondo Financiero Complementario de participaciones con el 0.37% también mencionado, cada uno de los cuales se distribuirá luego en participaciones a los distintos Estados conforme a sus propias fórmulas y reglas.

2. El 13% de los ingresos impositivos totales de la Federación es por sí sólo un porcentaje mayor que el equivalente a la suma de todas las participaciones convenidas con la Federación y que recibirán los Estados en el año de 1978, la cual monta a 12.07% de la recaudación federal total. La diferencia en pesos monta aproximadamente a 2,500 millones adicionales si la nueva fórmula de coordinación fiscal y participaciones a los Estados propuesta en la Iniciativa se hubiera aplicado en el presente ejercicio.

3. Las Comisiones, al investigar las posibilidades que abrirán la aplicación de su respectiva fórmula de distribución entre entidades sobre el fondo del 13% encontraron que, comparativamente con las participaciones que cada entidad federativa habrá de percibir conforme a los actuales mecanismos, la aplicación de los nuevos previstos en la Iniciativa representarían en todos los casos -lo cual fue confirmado enfáticamente al consultarse a las autoridades hacendarias- un incremento real y a veces muy sustancial en lo recibido por cada una de esas entidades, según pueden apreciarse en el cuadro de cálculo estimado comparativo de participaciones bajo el sistema vigente y el nuevo, que a continuación se incluye.

Diputado José Salvador Lima Zuno.

El C. José Salvador Lima Zuno: Compañeros diputados:

CALCULO DE LAS PARTICIPACIONES BAJO EL NUEVO SISTEMA

Dar doble click con el ratón para ver imagen

4. La evolución del monto porcentual conjunto de las participaciones de los Estados en la recaudación federal total ha seguido en los últimos años una tendencia histórica a reducirse, como puede verse en el cuadro número 2.

Dar doble click con el ratón para ver imagen

Las proyecciones para los años siguientes de dicha proporción porcentual, de seguir aplicándose los mecanismos de participación vigente señalan, además, una tendencia continuada a la baja.

El sistema propuesto en la Iniciativa a consideración, al fijar por lo pronto el porcentaje de la recaudación federal total en 13%, establece de entrada un tope mínimo frenando, así, el descenso de la proporción de dichos ingresos federales distribuible en participaciones a las entidades federativas. Esto, desde luego sin considerar los conceptos adicionales de participación enumerados en los incisos b) a e) del apartado 1 de este dictamen.

La vinculación, la atadura al 13% garantiza cuando menos, mientras subsista, que no se deteriorará en términos relativos la relación de las participaciones fiscales entre la Federación y los Estados, y que en términos absolutos crecerá al ritmo de la recaudación federal.

Las comisiones consideran necesario subrayar, sin embargo, que este tope mínimo podrá elevarse en el futuro en la medida y al paso que las condiciones de la hacienda pública federal lo permitan.

5. En cuanto al Fondo del 0.37% de la recaudación federal total, o Fondo Financiero Complementario de Participaciones, tiene su antecedente en el ejercicio fiscal que está concluyendo, en el cual se distribuye por primera vez una porción semejante entre las entidades, favoreciendo a las menos beneficiadas por el actual mecanismo de participaciones. Con ese mismo, equitativo criterio, en la Iniciativa se institucionaliza definiendo sus lineamientos fundamentales, en virtud de los cuales participarán mayormente de este Fondo aquellas entidades federativas que en proporción de sus habitantes hayan recibido menos participaciones en impuestos federales, y menos gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, precisándose el monto de tal participación mediante procedimiento establecido en el convenio de adhesión de cada entidad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este fondo, no previsto ni en la legislación ni en los convenios anteriores, es a pesar de su magnitud relativamente modesta - Estimada en 1,000 millones de pesos para 1979- un nuevo elemento de equidad orientado a compensar la insuficiencia o desigualdad del apoyo financiero federal para el desarrollo de ciertas entidades. En ese esfuerzo compensatorio concurren la Federación y todas las entidades federativas, ya que la recaudación federal total engloba las participaciones a esas entidades o, en otro sentido, las percepciones fiscales que al renunciar a la gravación de ciertos renglones ha dejado de percibir directamente los Estados; de manera que representa un alentador signo de solidaridad nacional. Y sí bien es cierto que no sería conveniente ni justo menoscabar desproporcionalmente las participaciones de entidades en que se generen más ingresos fiscales para acrecentar las de aquéllos en que menos recauda la Federación, los límites de esta solidaridad podrán ensancharse aún más, sin llegar a ese extremo, en el porvenir.

6. Caso similar al anterior resulta, a juicio de las Comisiones, el de la fijación de un mínimo de 20% que los municipios de cada Estado hayan de recibir como proporción tomada del total de las participaciones en la entidad a la que pertenezcan, en los dos fondos coordinados con la Federación. Ese porcentaje, consignado ya en los convenios actualmente vigentes de coordinación y participantes estatales en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, y en magnitud diversa en algunos otros convenios, se fija ahora como norma general mínima dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esa consolidación fortalece -consideran las Comisiones- la viabilidad financiera de las administraciones municipales, y por ende la institución misma del municipio como base de la organización política y administrativa de nuestro gobierno.

Las Comisiones modificaron la redacción del artículo 6o. que fija ese porcentaje a fin de darle mayor nitidez y reforzar el reconocimiento de la libertad de la legislatura de cada Estado para distribuir internamente conforme a sus propias normas entre los municipios que lo integren la participación que a éstos corresponde.

7. De especial importancia es hacer notar que la fijación de estos porcentajes, y de las fórmulas fundamentales para su distribución, viene a sustituir por un sistema automático -y por lo tanto objetivo y seguro- la discrecionalidad de ciertos subsidios.

8. Vedando al artículo 8o. de la Iniciativa el otorgamiento por los Estados de estímulos fiscales con base en las participaciones de ingresos federales que reciban, se impide la eventual reanudación de la guerra de los incentivos fiscales que en procuración del establecimiento de nuevas industrias en sus territorios libraron hace algunos años entre sí los Estados de la República, sin mayores resultados en cuanto al objetivo perseguido y sí, en cambio, con muy desfavorables efectos sobre su hacienda pública.

9. Establecido el principio general de inembargabilidad de las participaciones de cada entidad federativa, y su no retención, se exceptúa el pago de deudas contraídas por las entidades -cuando a su solicitud sean previamente registradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, a favor de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito. Mediante esta excepción se certifica por el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento del requisito constitucional de que los créditos se destinen a fines productivos, susceptibles de generar los ingresos necesarios para su pago, se induce al financiamiento institucional por vía de la banca establecida, y se amplían las oportunidades de tal financiamiento para los Estados merced a la garantía que implica la posibilidad de retención de participaciones para asegurar el pago.

Las Comisiones quisieron aquí, recoger en el texto del artículo 9o. el hecho de que el

registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un acto que se cumple a petición de cada entidad interesada en virtud de que, entre otras cosas, es una seguridad normalmente requerida por sus acreedores bancarios.

Las Comisiones, al estudiar el procedimiento de adhesión y retiro de los convenios regulado por la primera parte del Capítulo Segundo de la Iniciativa, encontraron justificados los requisitos de aprobación legislativa publicada en los diarios oficiales de la Federación y del Estado de que se trate, en vista de su correspondencia con el esencial principio constitucional de que ninguna contribución que afecte a los ciudadanos podrá establecerse sin sancionarla el poder legislativo, y asimismo, el principio de publicidad de las leyes. Debe tomarse en cuenta que el efecto de estos convenios es inhibir o, en su caso, restituir el ejercicio de determinadas facultades tributarias por los Estados y, de otra parte, obligar a la Federación a cubrir conforme a determinada fórmula a las entidades una proporción de su ingreso fiscal, todo lo cual tiene un contenido y efectos similares a los del establecimiento o retiro de contribuciones, por lo que exige semejantes requisitos.

Las sanciones por la violación a los términos del, o de los convenios, o de las disposiciones constitucionales en la materia, se sujetan a un procedimiento que respeta la garantía de audiencia y somete en primer lugar la cuestión al conocimiento y dictamen de un organismo técnico de colaboración integrado con mayoría de representantes de las entidades federativas, como condición previa a cualquier resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, formulada ésta, se señala un plazo del que la entidad dispondrá como mínimo para la corrección -pudiendo ser más amplio si la Secretaría de Hacienda lo dispone-, y cuyo término hará la Secretaría mencionada una declaratoria de la entidad de que se trata, del sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estableciéndose adicionalmente un procedimiento específico basado en el artículo 105 constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las Comisiones buscaron aclarar la forma de la redacción del párrafo segundo del artículo 11 para hacer más explícita la disposición de que el plazo de tres meses se establece como un mínimo en beneficio de la entidad federativa de que se trate, de modo que no podrá exigirle ante la Secretaría de Hacienda que consuma la rectificación de la medida impugnada, ni considerarle por tanto excluida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las Comisiones estimaron conveniente señalar la aplicabilidad del procedimiento aludido, en lo conducente, a la calificación y juicio sobre violaciones de tales disposiciones constitucionales, así como del o los convenios de coordinación fiscal por la Secretaría de Hacienda, en perjuicio de algún Estado. Ello asegura simetría y equidad a tales normas procesales.

Las Comisiones consideran que el conjunto del procedimiento ofrece así seguridad y justicia a ambas partes.

La colaboración administrativa entre las entidades y la Federación prevista por el Capítulo III de la Iniciativa recoge y cristaliza experiencias acumuladas y prácticas establecidas en el curso de los largos años de esfuerzo coordinador entre las haciendas públicas federal y estatal.

En el curso de más de once Reuniones Nacionales de Tesoreros, fueron surgiendo y expresándose necesidades de diversa índole para instrumentar el propósito de coordinación fiscal que las animó y, como consecuencia, ocurrió bajo la presión de esas necesidades reales, el nacimiento de organismos coordinadores cuya existencia recoge y consagra ahora, precisando su forma y dimensión jurídica, la Iniciativa que consideramos.

La característica de dichos organismos reside en que, presididos por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se integran mayoritariamente por funcionarios fiscales de los Estados de la República, en lo que se refleja el papel destacado que en su seno ha de corresponder a éstos, y el respeto de nuestra estructura federal. Estos organismos -las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales- son los instrumentos operativos para el avance y depuración venideras del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los supervisores de su buen funcionamiento y, junto con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, las entidades que han de dar mayor solidez al sistema y esclarecer la interpretación técnica de sus normas.

Esta estructura organizativa, nacida de la práctica, perfeccionada y bien construida, será sin duda punto de apoyo para el buen funcionamiento y desenvolvimiento futuro del sistema.

Las Comisiones no han querido dejar sin comentario el régimen progresivo y escalonado de entrada en vigor de los distintos aspectos de la Ley iniciada por el Ejecutivo, para permitir un tránsito lo más fluido y sin conflictos que sea posible, del sistema vigente al nuevo. Estas disposiciones previsoras, que no excluyen naturalmente dificultades de ajuste, permitirán reducir los problemas inherentes a estos cambios a límites razonables.

Las Comisiones están conscientes de que la Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal motivo de este dictamen no constituye una propuesta aislada, sino que está íntimamente vinculada, al proyecto de Ley del Impuesto al Valor Agregado, que modifica significativamente la estructura del sistema tributario mexicano y ha de ser la materia fundamental -ya que no única- de la coordinación, así como a la distinta Iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales; y de que, en conjunto, son parte de un proceso de reforma fiscal que responde a una concepción política y económica articulada. Ese proceso comprende la atenuación de las cargas fiscales para los

escalones bajos y medios derivados del trabajo personal asalariado, los incentivos fiscales a la producción agropecuaria, y una recomposición muy amplia del aparato fiscal entero del país, de la cual esta Iniciativa es eje central.

Por todo lo anteriormente expuesto, las Comisiones que suscriben someten a la Honorable Asamblea el siguiente

PROYECTO DE LEY DE COORDINACIÓN FISCAL