Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

# CUADRO ANALÍTICO
## DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS

44

# Propuestas de reforma sobre Coordinación Fiscal y Federalismo en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

María Cristina Sánchez Ramírez

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

*Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas No. 44*

**Propuestas de reforma sobre Coordinación Fiscal y Federalismo en la LXIV legislatura del Congreso de la Unión.**

**Autora**: María Cristina Sánchez Ramírez

**Diseño Editorial:** Denise Velázquez Mora

**Cómo citar este documento:**
Sánchez Ramírez, María Cristina "Propuestas de reforma sobre Coordinación Fiscal y Federalismo en la LXIV legislatura del Congreso de la Unión." (2021) Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas No. 44, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 20p.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

# Propuestas de reforma sobre Coordinación Fiscal y Federalismo en la LXIV legislatura del Congreso de la Unión.

## Sinópsis

El documento describe las iniciativas presentadas por las y los legisladores que integran la LXIV legislatura del Congreso de la Unión con la intención de reformar, modificar o adicionar algunas de las disposiciones de la *Ley de Coordinación Fiscal* relativas a las participaciones federales, así como también de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el tema del federalismo fiscal.

## Palabras claves

Federalismo, Entidades Federativas, Municipios, Fondo General de Participaciones, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Presupuesto de Egresos de la Federación.

## Presentación

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se construyó con el objetivo de armonizar la imposición de contribuciones en las haciendas federal y locales y de evitar la doble o múltiple tributación a los causantes. Su creación inició con la celebración de "tres Convenciones Nacionales Fiscales efectuadas en los periodos presidenciales de Plutarco Elías Calles, Pascual Ortiz Rubio y Miguel Alemán Velasco que concretaron reformas constitucionales al artículo 73 en 1943 y 1949", además de ser determinantes sobre las disposiciones y mecanismos de organización y distribución de las participaciones federales establecidos en la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1980 (Sánchez Ramírez, 2020).

En esa construcción y para compensar a las 32 entidades federativas que suscribieron los convenios de adhesión al SNCF, en el artículo 2 de la LCF se estableció el Fondo General de Participaciones (FGP) que se constituye con el 20% de la recaudación federal participable (RFP) que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones. Esos recursos se concentran en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Es importante señalar que el monto del FGP depende de la recaudación tributaria y petrolera del ejercicio fiscal, adicionalmente también se integra con el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley (Artículo 2: LCF).

El artículo 2 de la LCF establece que se excluyen de la RFP: el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; el impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la *Ley Federal de Derechos;* los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal; el impuesto sobre automóviles nuevos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*; las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del impuesto sobre la Renta, y el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos* (Artículo 2, fracciones I a X: LCF).

El FGP también se integra "con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación, de acuerdo con el artículo 17-A del *Código Fiscal de la Federación,* el monto se actualiza desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989" (Artículo 2, tercer párrafo: LCF).

Por lo anterior:

> las transferencias federales a los gobiernos locales (gasto federalizado) son el principal componente de los ingresos de las entidades federativas y de los municipios, ya que en julio de 2020: representaron un promedio de entre el 77.6% y 72% de sus ingresos. Esas transferencias federales están en el Ramo 28 Participaciones Federales del PEF 2020, cuyo monto aprobado fue de 578,802 mdp y a julio de ese mismo año la cantidad transferida fue 519,494 mdp. Sin embargo esa cantidad es menor en comparación a lo entregado en julio de 2019 que fue de 553,200 mdp, lo que significa una disminución del 9.0% debido al decremento del FGP, de otros incentivos económicos, incentivos del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) a la venta final del diésel, del incentivo del Impuesto sobre Autómoviles Nuevos y su fondo de compensación (Herrera, 2020).

La disminución de los recursos destinados al Ramo 28 es porque la RFP "decreció 9.3% respecto de la observada en julio de 2019, debido a las caídas en la recaudación de: i) el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo en 56.1%; ii) el Impuesto sobre la Renta (ISR) en 6.7%; iii) el Impuesto a las Importaciones en 94.2%; iv) el impuesto especial a productos y servicios (IEPS) a la Venta Final de Diésel y Gasolina en 3.9%; y v) el ISAN en 21.6%. Sin embargo, sobresale el crecimiento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 0.3%"(Herrera, 2020).

Además, los recursos del Ramo 28 previstos en el PEF 2020 frente a los acumulados pagados a julio de 2020 "fueron inferiores por un monto de 56,307.7 mdp, es decir un 9.8% menor, debido al decrecimiento de Fondo General de Participaciones en 8.9%; Otros Incentivos Económicos en 33.8%; los Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina en 25.7%; del Fondo de Fiscalización y Recaudación en 9.9%; y del ISAN y su Fondo de Compensación en 25.1%" (Herrrera, 2020).

Otra circunstancia que se destaca es que el federalismo, incluyendo el fiscal, ha sido cuestionado por algunos gobernadores durante el 2020 lo que ha tenido como consecuencia la ruptura de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) constituida desde el 2003 y la formación de la Alianza Federalista integrada por Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas que han expresado inconformidad por la falta de recursos en salud para atender la crisis del Covid-19, la disminución del monto del gasto federalizado en el proyecto del PEF de 2021 o la distribución de vacunas (Cejudo, 2020).

## Contenido

En este apartado se describen las iniciativas presentadas por las y los legisladores que integran la LXIV legislatura del Congreso de la Unión, las cuales fueron obtenidas del Sistema de Información Legislativa (SIL) bajo las voces de Ley de Coordinación Fiscal, participaciones federales y federalismo porque se consideran que están vinculadas tanto con las disposiciones vigentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el PEF 2020, con la distribución de los recursos del gasto federalizado y la división de la Conago. La búsqueda se realizó desde el inicio de la LXIV legislatura hasta el 8 de enero de 2021.

En los cuadros que se presentan están los datos de la Cámara de Origen, el nombre del legislador o legisladora que propone la iniciativa, el objeto de ésta, así como lo artículos posibles de la reforma y la Comisión o Comisiones a la que fue turnada, así como la fecha de presentación.

## A. Iniciativas de Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal

Las iniciativas que se describen en el Cuadro No. 1 se refieren a las propuestas de modificación o adición a las disposiciones de la LCF relativas a las participaciones federales, a las obligaciones de las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la forma de distribución de los recursos a los municipios.

## Cuadro No. 1. Ley de Coordinación Fiscal

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Diputados | Dip. Patricia Terrazas Baca | Adición al artículo 3-C a la Ley de Coordinación Fiscal. | Participar a las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el 100% de la recaudación que se obtenga del IVA causado por la adquisición de bienes y servicios. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público<br><br>6 de enero de 2018 |
| Diputados | Dip. Sandra Paola González Castañeda | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.<br><br>Modifica el artículo 1 Bis | Establecer las bases para el adecuado funcionamiento de la coordinación fiscal con las entidades federativas en materia de identificación de recursos de procedencia ilícita, financiamiento del terrorismo y evasión fiscal conforme a los preceptos y lineamientos establecidos y en convención al modelo que la Unidad de Investigación Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Fiscalía General de la República. | Pendiente en la Comisión de Hacienda<br><br>12 de diciembre de 2019 |
| Diputados | Dip. Mónica Almeida López | Que adiciona el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone que las participaciones federales puedan ser ocupadas por las entidades federativas en casos de emergencias por catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas, epidemias o emergencias sanitarias.<br><br>Para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa solicitud, podrá disponer en favor de las entidades federativas y municipios de manera anticipada y hasta por dos meses calendario, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público<br><br>9 de septiembre de 2020<br><br>**Tabla página 1 de 6.**<br>**Continúa en la siguiente página** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Senado | Sen Ricardo Velázquez Meza | Que modifica el primer párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal. | Aumentar de 20% a 25% el monto mínimo de las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones. | Pendiente en la Comisión de Federalismo y Hacienda Pública<br>10 de diciembre de 2020 |
| Diputados | Dip Jorge Arturo Espadas Galván | Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.<br><br>Modifica los artículos 1, 2, 3-A, 3-B, 4, 4-A, 6, 25, 26, 33-42, 44-47 y 53 de la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone:<br>1. Determinar que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 40% de la recaudación federal participable;<br><br>2. Aumentar el porcentaje de participación de recaudación que se obtenga del IEPS por la realización de actos o actividades gravadas con dicho impuesto;<br><br>3. Sustituir la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México;<br><br>4. El Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por un monto equivalente al 2.5 % de la recaudación;<br><br>5. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 30% de las cantidades que correspondan al estado;<br><br>6. Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las | Pendiente en la Comisión de Federalismo y Hacienda Pública<br>28 de abril de 2020<br><br>**Tabla página 2 de 6**<br>**Continúa en la siguiente página.** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| | | | Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México se enterarán mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados y la Ciudad de México, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo; y,<br><br>7. El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas y la Ciudad de México en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. | |
| Diputados | Dip. Ricardo Villarreal García | Que reforma el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal | Propone aumentar a 21% el Fondo General de Participaciones de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio. | Pendiente en las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y Federalismo y Desarrollo Municipal<br>9 de octubre de 2018 |
| Diputados | Dip. José Elías Lixa Abimerhi | Que reforma los artículos 2 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone aumentar de 20% a 35% la recaudación federal participable que se destina al Fondo General de Participaciones e incrementar de 20% a 30% las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos. | Pendiente en la Comisión Hacienda y Crédito Público<br><br>21 de abril de 2020<br><br>**Tabla página 3 de 6**<br>**Continúa en la siguiente página.** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Senado | Sen Samuel Alejandro García Sepúlveda | Que reforma el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal. | Plantea incrementar del 20% al 30% el Fondo General de Participaciones de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio y modificar su distribución en las entidades federativas. | Pendiente en Comisiones Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos<br>11 de noviembre de 2020 |
| Diputados | Dip. Mary Carmen Bernal Martínez | Que reforma los artículos 1° y 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal. | La iniciativa tiene por objeto ampliar del 1% al 2% las participaciones de los municipios de la recaudación federal participable, precisando que el sistema fiscal deberá operar bajo los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público<br><br>6 de noviembre de 2018 |
| Diputados | Dip. Norma Azucena Rodríguez Zamora | Que reforma el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone que la Federación entregue directamente las participaciones a los municipios por conducto de los estados, de conformidad con los calendarios que al efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. | Pendiente en Comisiones Hacienda y Crédito Público<br>15 de noviembre de 2018 |
| | | Que reforma el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. | La iniciativa tiene por objeto aumentar de 20% a 30% el monto de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. | Pendiente en Comisiones Hacienda y Crédito Público<br><br>13 de octubre de 2020 |
| Diputados | Dip. Alfredo Femat Bañuelos | Que reforma el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal. | La iniciativa expone establecer que las entidades deberán participar a las instituciones de educación superior que cuenten con autonomía y al IPN, el 100% de la recaudación de Impuesto sobre la Renta de los salarios de su personal. | Pendiente en Comisión Hacienda y Crédito Público<br><br>30 de abril de 2019<br><br>**Tabla página 4 de 6**<br>**Continúa en la siguiente página.** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Diputados | Dip. Dulce María Sauri Riancho | Que reforma el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone incrementar el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 25% de la Recaudación Federal Participable. | Pendiente en Comisión Hacienda y Crédito Público<br><br>28 de agosto de 2019 |
| Diputados | Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional | Que reforma los artículos 2° y 6° de la Ley de Coordinación Fiscal. | Plantea:<br>Aumentar el porcentaje de 20% a 25% de la Recaudación Federal Participable que constituye el Fondo General de Participaciones.<br><br>Que las participaciones que reciban los municipios y la Ciudad de México nunca podrán ser inferiores al porcentaje referido. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público.<br><br>18 de septiembre de 2019 |
| Diputados | Dip. Carlos Carreón Mejía | Que adiciona el artículo 3-C a la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone que los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México participen al 60% de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación de la tributación en el RIF. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público.<br><br>16 de octubre de 2019 |
| Senado | Sen. Gabriela Benavidez Cobos | Que reforma la fracción II del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal. | Expone que la distribución del rendimiento de las contribuciones entre los municipios se realizará en dos etapas:<br><br>La primera etapa corresponderá al porcentaje que los ingresos de cada aduana fronteriza o litoral representan del total de la recaudación aduanal; y | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público.<br><br>26 de noviembre de 2019<br><br>**Tabla página 5 de 6**<br>**Continúa en la siguiente página.** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| | | | La segunda etapa, resulta del hecho de que las aduanas fronterizas o litorales no representan el 100% del total de la recaudación aduanal; por ello, el porcentaje restante se dividirá entre todas aquellas aduanas con frontera o litoral que para el ejercicio fiscal en turno representen 2% o menos del total de la recaudación. | |
| Diputados | Dip. Evaristo Lenin Pérez Rivera | Que reforma el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. | Sugiere que el Fondo General de Participaciones se constituya con el 30% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público<br><br>10 de diciembre de 2019 |
| Diputados | Dip José Guadalupe Aguilera Rojas | Que reforma el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. | Plantea aumentar del 20% al 35% el monto del Fondo General de Participaciones. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público.<br>7 de febrero de 2019 |
| | | Que reforma el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. | Propone que el Fondo General de Participaciones se constituya con el 40% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio, distribuyéndose éste en un 25% para las entidades y en un 15% para los municipios | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público.<br><br>18 de septiembre de 2019 |
| Congreso de Michoacán | | Que reforma el primer párrafo del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. | Plantea que el Fondo General de Participaciones se constituya con el 30% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio. | Pendiente en Comisión Hacienda y Crédito Público<br><br>25 de febrero de 2020 |
| Congreso de Sonora | | Que reforma el primer párrafo del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal | Propone aumentar a 30% el monto de Recaudación Federal Participable que integra el Fondo General de Participaciones. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.<br><br>26 de noviembre de 2019 |

Fuente: Adaptado del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 a).

De las iniciativas localizadas en el SIL relativas a la Ley de Coordinación Fiscal, se destacan las propuestas para incrementar el porcentaje del FGP de la RFP de un 20% a un 30% planteadas por los Congresos de Michoacán y Sonora.

En la Cámara de Diputados se han presentado iniciativas para incrementar el FGP con un 30% por los legisladores Evaristo Lenin Pérez Riviera, la diputada Norma Azucena Rodríguez Zamora. Mientras los diputados José Elías Lixa Abimerhi y José Guadalupe Aguilera Rojas proponen un incremento del 35%. Otros diputados que integran el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional proponen que se aumente la RFP de un 20% a un 25%, al igual que la diputada Dulce María Sauri Riancho. El diputado Ricardo Villarreal García propone un aumento del 21% al FGP.

Respecto a los municipios, la diputada Mary Carmen Bernal Martínez plantea un aumento del 1% al 2% de la RFP; y el Diputado José Elías Lixa Abimerhi propone un incremento del 30%. Por su parte el legislador Carlos Carreón Mejía expone que los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México les participen al 60% de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación de la tributación en el Régimen de Incorporación Fiscal.

En la iniciativa del diputado Jorge Arturo Espadas Galván se proyecta un incremento del 40% al FGP; aumentar el porcentaje de la recaudación del IESP, establecer que el Fondo de Fiscalización y Recaudación debe de ser del 2.5% de la RFP; las participaciones federales destinadas a los municipios no deben de ser menor al 30% y que el Fondo de Aportaciones Múltiples se calcule por el número de habitantes de cada entidad federativa de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Otras propuestas de reforma a la LCF en la Cámara de Diputados se refieren a que las entidades federativas identifiquen la existencia de recursos de procedencia ilícita en coordinación con la Unidad de Investigación Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Fiscalía General de la República la cual fue presentada por la diputada Sandra Paola González Castañeda. La diputada Mónica Almeida López propone que las entidades federativas puedan hacer uso de las participaciones federales para atender emergencias por emergencias meteorológicas, plagas, epidemias o emergencias sanitarias planteada y la diputada Patricia Terrazas Baca presentó una iniciativa para que el 100% de la recaudación que se obtenga del IVA causado por la adquisición de bienes y servicios sea entregado, vía participaciones federales, a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La diputada Norma Azucena Rodríguez Zamora considera reformar la LCF para que se entregue directamente a los municipios las participaciones federales; y el diputado Alfredo Femat Bañuelos propone que las entidades federativas integren a las instituciones de educación superior autónomas y al Instituto Politécnico Nacional el 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta.

En el Senado de la República el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda propone que el aumento al FGP sea del 30%; mientras que el senador Ricardo Velázquez Meza propone que se incremente al 25% a los municipios del FGP. La senadora Gabriela Benavidez Cobos considera

que la LCF debe de ser reformada para que la distribución del rendimiento de las contribuciones entre los municipios se realice en dos etapas, una sobre el porcentaje de los ingresos de cada aduana fronteriza o litoral que representan del total de la recaudación aduanal y otro porcentaje se dividirá entre todas aquellas aduanas con frontera o litoral que para el ejercicio fiscal en turno representen 2% o menos del total de la recaudación.

## B. Iniciativas de Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley del Impuesto sobre la Renta

El diputado Fernando Torres Graciano, considera que la LCF debe de reformarse junto con la Ley del Impuesto sobre la Renta para restaurar el régimen de pequeños contribuyentes (Repecos) y el 100% del monto de recaudación debe de integrarse al Fondo de Compensación de Repecos para que las entidades federativas obtengan participaciones.

Cuadro No. 2. Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley Federal del Impuesto sobre la Renta

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Diputados | Dip. Fernando Torres Graciano | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley de Coordinación Fiscal<br><br>Adición los artículos 113-A y 113-E de la Ley de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal. | Proyecta la restitución del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) para las personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, podrán optar por pagar el ISR en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) o reincorporarse al REPECOS.<br><br>Propone que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participen al 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al Fondo de Compensación del REPECOS, considerando la recaudación que la entidad federativa haya reportado en la cuenta mensual comprobada, correspondiente al régimen en el año inmediato anterior. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público<br><br>8 de noviembre de 2018 |

Fuente: Adaptado del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 a).

## C. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

En esta propuesta, el senador Cruz Pérez Cuellar expone que las entidades federativas deben de recibir el 10% de lo recaudado por la realización de juegos y sorteos, por lo que en la reforma se incluye a modificar los artículos 2, 5o-B, 18 y 27 la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Cuadro No. 3. Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Senado | Sen. Cruz Pérez Cuellar | Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios<br><br>Modifica los artículos 2, 3-A y 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 2, 5o-B, 18 y 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. | Propone:<br><br>Que las entidades federativas del reciban el 10% de la recaudación participable obtenida por la realización de juegos con apuestas y sorteos.<br><br>Que la Secreatría de Hacienda y Crédito Público hará la distribución de los recursos recaudados durante los primeros 10 días hábiles del mes inmediato posterior al mes en que los contribuyentes hayan realizado el pago. | Pendiente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público<br><br>5 de noviembre 2019 |

Fuente: Adaptado del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 a).

## D. Participaciones federales y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Sobre el manejo y uso de las participaciones federales, el senador Manuel Velasco Coello, propone que se reforme la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para establecer reglas y lineamientos de revisión respecto de las participaciones federales destinadas para las poblaciones y comunidades indígenas, así como también las que sean de un alto grado de marginación.

Cuadro No. 4. Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Senado | Sen. Manuel Velasco Coello | Que reforma la fracción II del párrafo segundo del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. | Propone establecer procedimientos y métodos para la revisión y fiscalización de las participaciones federales, considerando criterios adecuados para las poblaciones y comunidades indígenas, y aquellas de alto y muy alto grado de marginación | Pendiente en las Comisiones de Economía y Hacienda Pública<br><br>2 de septiembre de 2020 |

Fuente: Adaptado del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2020 a).

## E. Iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el federalismo

En la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, los legisladores Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega y Samuel Alejandro García Sepúlveda, respectivamente, exponen en sus iniciativas el fortalecimiento del municipio, a través de reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Cuadro No. 5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Senado | Sen. José Ramón Enríquez Herrera | Que reforma el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Propone establecer que las participaciones federales que se otorguen a los municipios deberán partir del 4% vigente al 25% total de las participaciones como parámetro mínimo.x | Pendiente en las Comisión de Reformas Constitucionales<br><br>24 de marzo de 2020<br><br>**Tabla página 1 de 5. Continúa en la siguiente página.** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| Diputados | Dip. Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<br><br>Para tal fin modifica los artículos 36, 40, 41, 73, 115, 117, 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Plantea fortalecer diversas disposiciones en materia de federalismo y municipios a través de:<br><br>Armonizar la legislación en el tema de municipalismo respecto a obligaciones de la ciudadanía, régimen político interior, y sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de nuevas entidades;<br><br>Facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación sobre la participación fiscal compensatoria que corresponderá a las haciendas públicas de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, las cuales deberán sujetarse a los principios de equidad, proporcionalidad, suficiencia presupuestal y subsidiariedad;<br><br>Precisar que el municipio libre constituirá la primera expresión de la soberanía, de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades, y gozará de autonomía financiera con transparencia y rendición de cuentas;<br><br>Referir que en la definición de la estructura y funcionamiento de los ayuntamientos se reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial, étnica, económica y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia; | Pendiente en las Comisiones de Federalismo, Hacienda Pública y Reformas Constitucionales<br><br>21 de agosto de 2019<br><br>**Tabla página 2 de 5. Continúa en la siguiente página.** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| | | | Crear los consejos metropolitanos como las instancias de coordinación y de gestión territorial y regional en beneficio de los intereses municipales;<br><br>Indicar que los ayuntamientos participarán en el procedimiento de reformas y adiciones constitucionales de sus entidades federativas, las cuales serán aprobadas por la mayoría de los mismos;<br><br>Estipular que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará además por las participaciones federales;<br><br>Señalar las características y criterios para determinar zonas conurbadas entre varios municipios, así como establecer que éstos podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales previa aprobación de la Legislatura correspondiente, los cuales deberán ser ratificados por el Senado de la República;<br><br>Instituir una organización nacional de gobernadores, así como asociaciones de municipios y alcaldías en cada entidad federativa y una a nivel nacional con el objeto de garantizar la equitativa representación de las autoridades que las integren para gestionar los temas en la materia; | **Tabla página 3 de 5. Continúa en la siguiente página** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| | | | Establecer regiones que comprendan a más de una entidad federativa con base en criterios históricos, económicos, geográficos y culturales, considerando también la diversidad étnica de los pueblos y comunidades indígenas; y,<br><br>Celebrar cada tres años convenciones nacionales fiscales y hacendarías en las que participen la Federación, las entidades federativas, los municipios, y las alcaldías a fin de determinar la participación de sus haciendas públicas y la distribución compensatoria de dichos recursos. | |
| Senado | Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<br><br>Modifica los artículos 40, 41, 43, 73, 115 y 117. | Propone fortalecer el federalismo y desarrollo municipal, a través de:<br><br>Incorporar formalmente a municipios y alcaldías dentro del régimen federal y ejercicio de la soberanía;<br><br>Considerar a municipios y alcaldías para la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes;<br><br>Facultar al Congreso de la Unión para regular la participación fiscal de las haciendas públicas de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, atendiendo a los principios de equidad, proporcionalidad, suficiencia presupuestal, aportación económica nacional y subsidiariedad; | Pendiente en las Comisiones de Federalismo, Reformas Constitucionales y Ordenamiento Territorial<br><br>18 de septiembre de 2020<br><br>**Tabla 4 de 5.**<br>**Continúa en la siguiente página** |

| Cámara de Origen | Legislador | Iniciativa | Objeto | Trámite |
|---|---|---|---|---|
| | | | Definir al municipio como la autoridad inmediata a la población con autonomía política, financiera, transparencia y rendición de cuentas;<br><br>Precisar los mecanismos de organización de dicho ámbito jurisdiccional en materias de zonas metropolitanas, servicios públicos y procedimientos judiciales para la resolución de los conflictos;<br><br>Fortalecer las haciendas públicas municipales mediante participaciones federales, así como sus atribuciones en materia de celebración de acuerdos institucionales con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, previa aprobación de la legislatura correspondiente; y,<br><br>Estipular que no se entenderán comprendidos en la celebración de dichos convenios cualquier instrumento con fines comerciales o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional, los cuales en ningún caso podrán rebasar la órbita de las atribuciones propias de los estados o de la Federación en los términos de la legislación aplicables. | |

Fuente: Adaptado del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 b).

La propuesta del diputado Muñoz Ledo señala reformas a los artículos constitucionales 36, 40, 41, 73, 115, 117 y 120. Así, en el tema de la coordinación fiscal plantea que el Congreso de la Unión tendrá facultades para expedir la legislación sobre la participación fiscal compensatoria que corresponderá a las haciendas públicas de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, las cuales deberán sujetarse a los principios de equidad, proporcionalidad, suficiencia presupuestal y subsidiariedad. También expone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará además por las participaciones federales; propone instituir una organización nacional de gobernadores, así como asociaciones de municipios y alcaldías en cada entidad federativa y una a nivel nacional con el objeto de garantizar la equitativa representación de las autoridades que las integren para gestionar los temas en la materia y la celebración cada tres años de convenciones nacionales fiscales y hacendarias en las que participen la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías a fin de determinar la participación de sus haciendas públicas y la distribución compensatoria de dichos recursos.

Para el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda deben de modificarse los artículos 40, 41, 43, 73, 115 y 117 constitucionales. De sus propuestas, se destaca la relativa a la coordinación fiscal, ya que las haciendas públicas municipales se deben de fortalecer no solo con las participaciones federales, por lo que los municipios deben de contar con atribuciones para suscribir acuerdos institucionales con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, previa aprobación de la legislatura correspondiente.

El senador José Ramón Enríquez Herrera, propone reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer que el porcentaje de las participaciones federales a los municipios sea de entre el 4% y el 25%.

## Consideraciones Finales

Las finanzas de las haciendas locales han tenido un decremento en los montos de las participaciones federales desde julio de 2020 debido a la disminución de la recaudación federal participable, por ello en las propuestas de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, descritas en este documento, tienen como elemento en común el aumento de los porcentajes del Fondo General de Participaciones que se destinan a las entidades federativas y a los municipios o propuestas para aumentar los recursos del gasto federalizado a través de la creación de fondos como el régimen de pequeños contribuyentes o la recaudación del 10% de juegos y sorteos que se realicen.

En las propuestas de cambios constitucionales se destaca la visión de las y los legisladores de fortalecer a los municipios y, en consecuencia, al federalismo fiscal, desde la integración de consejos metropolitanos, de una organización nacional y la celebración de convenciones nacionales hacendarias o dar mayores facultades a las haciendas municipales para que la dependencia a las participaciones federales disminuya, otorgándoles autonomía política, financiera, transparencia y rendición de cuentas.

La disminución de los recursos destinados a la recaudación federal participable ha generado problemas financieros en las entidades federativas y a los municipios para enfrentar las obligaciones frente a sus poblaciones, entras las que destacan avanzar en el respeto y defensa de los derechos humanos en materia económica, social, cultural, salud, educación, alimentación, seguridad pública o justicia desde la visión de los principios de no discriminación e igualdad.

Lo anterior supone que en los próximos presupuestos, iniciativas de reformas a las disposiciones fiscales o constitucionales, así como en la elaboración de políticas públicas, se contemplen y evalúen desde los planes de desarrollo hasta las formas de organización administrativa para incrementar la recaudación en todos los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que los recursos presupuestales dependen de los montos recaudados, de la sostenibilidad y crecimiento de la economía, pero también de las circunstancias que se enfrentan por los costos sociales y económicos de la pandemia por Covid-19.

## Fuentes

Alianza Federalista. (2020). Integrantes Alianza Federalista. Consultado en enero 2021, de Alianza Federalista Sitio web: https://bit.ly/3bT74eo

M. Cejudo, Guillermo. (2020). *Alianza federalist*a: cronología de un desencuentro. Consultado enero 2021, de Nexos Sitio web: https://bit.ly/2XUN4zR

Herrera González, Vladimir. (2020). *Reporte Mensual sobre gasto federalizado pagado a julio 2020*. Consultado en enero 2021, de Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República Sitio web: https://bit.ly/2M6qyS5

Iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Recuperado de https://bit.ly/3nYXJUP. Consultado en enero 2021. Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 a).

Iniciativas de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Recuperado de https://bit.ly/3p4nq7K. Consultado en enero 2021. Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 a).

Iniciativas de reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Recuperado de https://bit.ly/3qsCpsu Consultado en enero 2021. Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021 b).

Sánchez Ramírez, María Cristina (2020) *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una herramienta para el Federalismo* Cuaderno de investigación ción No. 68, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, sitio web: https://bit.ly/2KtIky2

Villagómez, Francisco Alejandro. (2014). *El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica*. Consultado en enero de 2021, de Cepal Sitio web: https://bit.ly/35UhvL5

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.

@IBDSenado IBDSenado www.ibd.senado.gob.mx

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.