



PODER LEGISLATIVO

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS FISCALES Y ADMINISTRATIVOS

DICTAMEN RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PRESENTADA POR QUIENES INTEGRAN LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL PARTIDO RENOVACIÓN SUDCALIFORNIANA, PARA REFORMAR LOS ARTÍCULO 4 INCISO A) Y 5 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión Permanente de Asuntos Fiscales y Administrativos recibió para su estudio y dictamen, la iniciativa referida al epígrafe, por lo cual, con fundamento en los artículos 113, 114 y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, nos permitimos formular el presente Dictamen, de conformidad con el antecedente y considerándonos siguientes:

ANTECEDENTE

ÚNICO.- Con fecha 14 de abril de 2011, las Diputadas y Diputados integrantes de las Fracciones Parlamentarias antes citadas presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto en la que se propone reformar los artículos 4, inciso a) y 5 primer párrafo de la Ley de



PODER LEGISLATIVO

Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur, misma que fue turnada a esta Comisión Permanente en la Sesión Pública Ordinaria correspondiente a dicha fecha, por lo que en consecuencia se emite el dictamen correspondiente conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 57 fracción II de la Constitución Política del Estado y 101 fracción II de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo, los promoventes están facultados para iniciar Leyes o Decretos ante este Poder Legislativo.

Igualmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 64, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, es competencia del Congreso del Estado legislar en materia de coordinación fiscal entre el Estado y los Municipios, por lo que atendiendo a tales supuestos normativos, es procedente el análisis y dictamen de la iniciativa de cuenta.

SEGUNDO.- La Comisión Permanente de Asuntos Fiscales y Administrativos de conformidad con lo ordenado por los artículos 54 fracción XII y 55 fracción XII, incisos e) y g), de la Ley Reglamentaria



PODER LEGISLATIVO

del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, es competente para conocer y resolver sobre la iniciativa que nos ocupa.

TERCERO.- Refieren los iniciadores en la parte medular de la exposición de motivos, que siendo el municipio la base territorial, de organización política y administrativa del Estado, el Constituyente de 1917 estableció a su favor escasas fuentes de ingresos, y que no fue sino hasta 1983 que con la reforma constitucional respectiva se definieron de manera expresa y clara las atribuciones exclusivas en materia de prestación de servicios públicos a su cargo, así como la asignación mínima de sus fuentes de ingresos por concepto de derechos derivados de la prestación de tales servicios públicos, así como de impuestos en relación a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles

Señalan asimismo que para que prevalezca el federalismo en México se requiere de una verdadera descentralización y para que esta exista, se requiere la atribución de recursos materiales y financieros necesarios para ejercer las funciones que se le confieren constitucionalmente y derivado de leyes federales y estatales.

Continúan refiriendo que el sistema Nacional de Coordinación Fiscal, regido por la Ley de Coordinación Fiscal fue creado como



PODER LEGISLATIVO

resultado de acuerdos ante los problemas originados por la creación de diversos impuestos sobre la misma fuente tributaria, ocasionándose un desorden general y abusos por parte de los fiscos estatales y que de acuerdo a dicho ordenamiento, la Federación asigna el 20% de la recaudación total de sus impuestos, integrando así el Fondo General de Participaciones, entregándose además a los Municipios el 100% de las aportaciones para el Fomento Municipal, pero que estos últimos recursos vienen por partidas etiquetadas, por lo que el gobierno federal es el que continúa decidiendo gran parte del destino del gasto, por lo que en consecuencia los recursos son insuficientes para cubrir las necesidades municipales y que lo más grave, señalan, es que el mayor porcentaje de las participaciones se asignan a los municipios con más localidades urbanas, favorecidos por los coeficientes de población.

Por otra parte refieren que es facultad de este Poder Legislativo modificar el porcentaje de las participaciones federales que deben distribuirse a los Municipios, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala en su fracción IV, inciso b), mismo que establece que las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, disposición de la cual se desprende que es decisión de las Legislaturas locales modificar



PODER LEGISLATIVO

periódicamente las bases para la transferencia de las participaciones hacia los Municipios.

Así, señalan que las reformas que proponen, tienen por objeto establecer la normatividad del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur y sus Municipios, además de establecer las bases, montos porcentuales y plazos para la distribución de las participaciones en ingresos Federales que correspondan a los Municipios del Estado, así como la vigilancia en el cálculo y su liquidación, advirtiendo esta Comisión que dictamina que en realidad las reformas propuestas únicamente tienden a variar el porcentaje de las cantidades que el Estado perciba por concepto del Fondo General de Participaciones y que se destinen a los Municipios, es decir, únicamente se propone incrementar del 22% vigente a un 25%, mediante la reforma de los artículos 4 inciso a) y 5 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur.

Señalan los iniciadores que su propuesta, tiene por objeto fortalecer la hacienda de los Municipios del Estado, específicamente los ingresos municipales provenientes de las participaciones federales elevando el porcentaje en los términos antes planteados, lo cual permitiría aumentar los recursos para la realización de acciones derivadas del cumplimiento de leyes federales y estatales; y cubrir los gastos de sueldos de los empleados y pago a proveedores, evitando



PODER LEGISLATIVO

que en los fines de año nuestros Municipios tengan que realizar erogaciones mediante la contratación de créditos.

Señalan como referencia que la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur para el Ejercicio Fiscal del Año 2011, el Fondo General de Participaciones representa **\$2,518,802,660** (Dos mil quinientos dieciocho millones, ochocientos dos mil seiscientos sesenta pesos 00/100 M.N.) por lo que el 22% que establece actualmente el artículo 4 inciso a) y 5 primer párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur, representa **\$554,136,585** (Quinientos cincuenta y cuatro millones, ciento treinta y seis mil quinientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.) distribuidos a los cinco Ayuntamientos, de acuerdo a las fórmulas que establece el artículo 5, de la ley citada; por lo que si se considera el incremento al 25% que proponen los iniciadores, nuestros ayuntamientos contarían con un monto adicional por año de \$75,564,080 (Setenta y cinco millones, quinientos sesenta y cuatro mil ochenta pesos 00/100 M.N.) que sin duda alguna, señalan, fortalecería la hacienda de nuestros Ayuntamientos, pero principalmente de aquellos ubicados en la parte norte de nuestro estado que son quienes más lo requieren.

Igualmente, exponen los iniciadores que en algunos Estados de la República Mexicana el porcentaje que se distribuye del Fondo General de Participaciones va desde el 20%, como Baja California



PODER LEGISLATIVO

Norte, Sinaloa, Jalisco y Quintana Roo; al 23%, como Aguascalientes y el Estado de Hidalgo cuya Ley de Coordinación Fiscal establece que las asignaciones irán de un 20 y hasta el 25%, por lo que con este incremento en Baja California Sur pudiesen mejorarse significativamente las condiciones de los Ayuntamientos, lo que significaría aminorar los efectos de la crisis en la que actualmente se encuentran.

CUARTO.- La Comisión de Asuntos Fiscales y Administrativos no es ajena en considerar que efectivamente, el municipio es la célula de organización territorial, administrativa y política del Estado Mexicano, que tiene a su cargo la prestación de diversos servicios públicos básicos y otros de interés para la población, siendo los ayuntamientos las autoridades más cercanas a esta, y de la misma manera, quienes integramos esta Comisión de dictamen legislativo, consideramos que en el sistema de distribución de potestades fiscales en nuestro país, efectivamente a los municipios se les ha dado apenas un espacio digno con las reformas constitucionales federales de 1983, como lo refieren los iniciadores, ya que históricamente habían sido la instancia de gobierno con mayor debilidad hacendaria, situación que hoy día poco se ha paliado ya que desde 1980, cuando empezó a funcionar el Sistema Nacional de Coordinación, los municipios no fueron reconocidos formalmente como integrantes del mismo, aunque paulatinamente las entidades federativas se dieron a la tarea de



PODER LEGISLATIVO

replicarlo a través de la creación de sus respectivos sistemas estatales de coordinación fiscal, y que sin duda, se requiere de una reingeniería del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para un nuevo diseño de las relaciones fiscales entre los gobiernos federal, estatales y municipales, que evidentemente tendría que ser discutido y aprobado en el ámbito federal, así como un rediseño de los sistemas de coordinación fiscal entre los estados y sus municipios que incentiven el esfuerzo fiscal de estos últimos, con el fin de estimular una gestión financiera más sana, un sistema donde se pondere el esfuerzo recaudatorio de ingresos propios municipales entre otros factores importantes.

Sin duda, un aspecto importante en los sistemas de coordinación fiscal estado-municipios es la relacionada con el porcentaje del Fondo General de Participaciones que el gobierno estatal entrega a sus municipalidades. Dicho porcentaje, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal federal, debe ser del 20 por ciento como mínimo. De las 31 entidades federativas, 21 se ajustan a esta disposición; mientras que sólo diez de ellas otorgan un porcentaje superior a sus municipios, incluida Baja California Sur con un 22%, el caso de Aguascalientes con un 23% y el caso de Hidalgo cuya Ley de Coordinación Fiscal establece que las asignaciones irán de un 20 y hasta el 25%.



PODER LEGISLATIVO

Ahora bien, en relación con el incremento del 22% al 25% que proponen los iniciadores, esta Comisión de Asuntos Fiscales y Administrativos, considera improcedente la reforma para tal efecto, pues si bien, en el ejemplo que citan los iniciadores del caso de Hidalgo, el porcentaje de asignación es mayor, también lo es que en el sistema de coordinación fiscal de tal entidad federativa, la participación de ese Estado a sus municipios en relación con los impuestos estatales es nula, al igual que tampoco se otorga el manejo absoluto de los derechos de control vehicular como si sucede en Baja California Sur.

Igualmente consideramos improcedente la iniciativa en estudio, ya que coincidimos con lo señalado por el M en C. Luis García Sotelo, Investigador y Director General Adjunto de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (**INDETEC**), entrevistado vía telefónica por el Presidente de esta Comisión, en el sentido de que no es recomendable tratar de cerrar un boquete fiscal abriendo otro, afirmando en este sentido lo siguiente: "...es innegable que todos los ayuntamientos del país requieren de mayores ingresos, pero los recursos con los que cuenta el Gobierno de Baja California Sur también son limitados –de los más limitados del país-, por lo que, si no se cuenta con recursos adicionales, no es realista pensar que los ingresos de los municipios puedan crecer a costa de disminuir los del



PODER LEGISLATIVO

gobierno estatal, pues éste también tiene responsabilidades muy importantes que cumplir como son la Educación, la Salud, la Seguridad Pública, entre otros, mismos que demandan montos de inversión crecientes, por lo que lejos de pensar en disminuir los ingresos que maneja la administración pública estatal, deberíamos pensar cómo hacerle para incrementarlos.”

Es necesario, como lo afirma el reconocido investigador, que los municipios sudcalifornianos, y en general todos los municipios del país, hagan un mayor esfuerzo por aprovechar las facultades que les otorga la ley para cobrar algunos tributos. El caso del impuesto predial es un ejemplo claro, pues mientras que en otros países de la OECD e incluso de América Latina el cobro del impuesto predial alcanza cerca del 2 por ciento del PIB, la recaudación de este impuesto por los ayuntamientos mexicanos es 10 veces menor pues asciende, en promedio, al 0.2 por ciento del PIB, y lo mismo puede decirse del cobro de derechos de agua, el cual está muy por debajo de los niveles de países con un nivel de desarrollo similar o incluso inferior al nuestro.

Asimismo, debe reconocerse, como lo afirma el Investigador del INDETEC, maestro García Sotelo, autor de diversos trabajos relacionados con la hacienda estatal y municipal en México, que el gobierno de nuestra entidad ya brinda muy importantes apoyos a sus



PODER LEGISLATIVO

municipios, en niveles que están por encima de la gran mayoría de los gobiernos estatales del país. Por ejemplo, señala en este sentido, que los porcentajes que transfiere el gobierno estatal de los impuestos sobre nómina y de hospedaje, no tienen comparación a nivel nacional pues ningún gobierno estatal brinda un trato tan preferencial a sus municipios, e incluso en el tema del porcentaje de las Participaciones Federales, la entidad sudcaliforniana es de las que mayor porcentaje transfiere pues la gran mayoría (21 de los 31 estados) sólo transfiere el 20 por ciento al que obliga la Ley de Coordinación Fiscal federal y solamente seis estados transfieren entre 0.5 y 3 puntos más de Participaciones a sus municipios, aunque estos estados no brindan los niveles de apoyo global que lleva a cabo el gobierno de Baja California Sur, el cual, definitivamente, es de los más solidarios con sus municipios a nivel nacional.

Efectivamente, nuestro Estado además de encontrarse entre las entidades federativas que distribuyen un mayor porcentaje de sus Participaciones Federales, también comparte con sus municipios porcentajes importantes de sus impuestos estatales y les otorga el manejo absoluto de los Derechos de Control Vehicular, lo cual no ocurre con la mayoría de los otros Estados que distribuyen un mayor porcentaje de Participaciones, excepto por Campeche que sólo les otorga los derechos de control vehicular, pero no comparte sus impuestos estatales; situaciones que ubican a Baja California Sur



PODER LEGISLATIVO

como la entidad financieramente más solidaria con sus Municipios, como puede apreciarse en el siguiente cuadro comparativo.

Entidad Federativa	Particip. Federales	Impuestos estatales			Derechos de Control Vehicular
		Impuesto sobre Nóminas	Impuesto sobre Hospedaje	Imp. sobre venta de bienes	
Baja California Sur	22.0%	37.6%	33.0%	20.0%	100.0%
Querétaro	22.5%	0.0%	0.0%	20.0%	0.0%
Nayarit	22.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Aguascalientes	23.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Zacatecas	23.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Campeche	24.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Morelos	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Hidalgo	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Además de lo anterior, se estima improcedente la iniciativa en estudio, por considerarse que el impacto presupuestal de incrementar de 22 a 25 ese porcentaje, equivale alrededor de \$75.6 millones de pesos anuales, considerando que el Fondo General de Participaciones estimado en la Ley de Ingresos del Estado para este año asciende a poco mas de \$2,518.8 millones de pesos, lo que significa que esos \$75.6 millones de pesos aproximadamente, serían ingresos que ya no podría utilizar el Gobierno del Estado en los rubros y partidas que ya están aprobados por el Congreso del Estado, pues no existe una fuente alterna que proporcione al gobierno dichos recursos, por lo que todos los rubros del presupuesto de egresos se verían afectados, incluyendo los recursos que se destinan a Educación, Salud,



PODER LEGISLATIVO

Seguridad Pública, a los propios Poderes Judicial y Legislativo, entre otros rubros de egresos.

Las demandas sociales en Baja California Sur y el cumplimiento de las tareas públicas que tienen a su cargo tanto el Estado como los Municipios, requieren la implementación de esquemas que permitan fortalecer sus haciendas públicas, lo cual no se logra demeritando a una para fortalecer a otra, sino mejorando el esfuerzo recaudatorio de las autoridades fiscales en cada uno de sus ámbitos de competencia en relación con sus ingresos propios, por ello consideramos improcedente la iniciativa que hoy se dictamina.

Por las consideraciones anteriormente señaladas, de conformidad con lo establecido en los artículos 113, 114 y demás relativos de la Ley Reglamentaria de este Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, sometemos a consideración de esta Asamblea para su aprobación, el siguiente:

RESOLUTIVO

ÚNICO.- Se declara improcedente la iniciativa para reformar los artículos 4, inciso a) y 5, primer párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur.



PODER LEGISLATIVO

Sala de Comisiones del Poder Legislativo. La Paz, Baja California Sur, a los catorce días del mes de junio del año dos mil once.

A T E N T A M E N T E

**COMISIÓN PERMANENTE
DE ASUNTOS FISCALES Y ADMINISTRATIVOS**

**DIP. JUAN DOMINGO CARBALLO RUIZ
PRESIDENTE**

**DIP. LUIS MARTÍN PÉREZ MURRIETA
SECRETARIO**

**DIP. JISELA PAES MARTÍNEZ
SECRETARIA**