H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

A las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura les fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de adicionar un artículo 5º-F a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado. (Expediente 64568)

De conformidad con los artículos 89, fracción V, 111, fracción XV y último párrafo; 112, fracción I y último párrafo; y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos rendir el siguiente:

D i c t a m e n

I. Proceso legislativo:

A las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, les fue turnada para su estudio y dictamen en fecha 3 de diciembre de 2020, la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de adicionar un artículo 5º-F a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado.

Dicha iniciativa se radicó por las Comisiones Unidas el 3 de diciembre de 2020. En dicha fecha se aprobó la metodología para su análisis y dictaminación, en los siguientes términos: a) Remitirla a las diputadas y a los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura; así como a los ayuntamientos del Estado, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a la Auditoría Superior del Estado y a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, quienes contaron con un término hasta el 8 de diciembre de 2020 para remitir los comentarios y observaciones que estimaron pertinentes. b) Establecer un link en la página web del Congreso del Estado, para consulta y participación ciudadana por un término hasta el 8 de diciembre de 2020; y c) Analizar la iniciativa en la mesa de trabajo a celebrarse el 9 de diciembre de 2020 con las diputadas y los diputados integrantes de las Comisiones Unidas, asesores de quienes conformaban las mismas, funcionarios de la Auditoría Superior del Estado, de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y de la Coordinación General Jurídica y la secretaría técnica; así como los diputados y diputadas que desearan participar, en la que también se analizarían las iniciativas que integraron el paquete fiscal del Estado para el ejercicio fiscal de 2021.

Al respecto, el Auditor Superior del Estado manifestó no tener comentarios u observaciones a la iniciativa. El ayuntamiento de León, Gto., remitió observaciones y aportaciones técnico jurídicas; y los ayuntamientos de Celaya, Coroneo, Doctor Mora, Irapuato, Jerécuaro, Moroleón, Purísima del Rincón y Yuriria, se dieron por enterados de la iniciativa sin tener observaciones o comentarios.

El 9 de diciembre de 2020 se llevó a cabo la mesa de trabajo en la cual se analizó en términos generales el contenido de la iniciativa.

La presidencia instruyó a la secretaría técnica la elaboración de un proyecto de dictamen de la iniciativa en sentido negativo, considerando el impacto presupuestal de la misma, conforme lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272 fracción VIII inciso e de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Dicho proyecto fue materia de revisión por las diputadas y los diputados integrantes de estas comisiones dictaminadoras.

II. Consideraciones de las y los iniciantes:

La iniciativa refiere en su exposición de motivos:

Es necesario reconocer que durante el año 2020 las finanzas públicas Municipales, y para los subsecuentes años no se vislumbra mejoría, han enfrentado un entorno complicado, en virtud de las repercusiones económicas que se han presentado en el estado, unas derivadas sin duda por la pandemia detonada por la enfermedad del coronavirus (COVID 19), que, de ser un problema de salud púbica, pasó a generar una crisis económica y que ahora repercutió en un problema de finanzas públicas municipales. Esto aunado a un progresivo recorte de recursos que la federación con su política centralista a impactado a los municipios. En este contexto, resulta de gran valor contar con un congreso receptivo y de espíritu federalista, en el que, con un trabajo conjunto de diputadas y diputados, podamos ir avanzando en temas de fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, cuya atención coordinada generará sin duda mejores servicios públicos.

La estimación de la Recaudación Federal Participable deviene a la baja y es claro que el uso del Fondo de Estabilización de los Ingresos en las Entidades Federativas (FEIEF) ya se acabó. En los dos últimos años este fondo sirvió para no tener una participación de recursos recortada. En el Grupo Parlamentario de Partido Revolucionario Institucional estamos convencidos de que se tienen que encontrar mecanismos de apoyo a la ya mermada hacienda municipal.

Es evidente que los municipios de Guanajuato requieren de mayores ingresos para financiar sus obligaciones directas derivadas la fracción III del artículo 115 constitucional y otras concurrentes que refieren otros artículos, y eso aunado a que este congreso constantemente, en diferentes leyes les adjudica nuevas competencias y obligaciones, sin definir las fuentes de recursos para atenderlas; sin embargo, ya es tiempo de que dejemos una fuente de ingresos operativa y funcional que les permita soportar esa carga en beneficio de sus habitantes.

El establecimiento y posterior desarrollo de las competencias municipales, no ha estado exenta de problemática en su cumplimiento y un amplio sector de la doctrina ha señalado las deficiencias de las reformas de 1983 y 1999 a la Constitución. Así como las tareas pendientes de los legisladores locales, entre otras, el fortalecimiento de una verdadera hacienda pública municipal y su emancipación financiera.

Como es de su conocimiento en el gobierno de Peña Nieto se estableció en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, que a partir de 2015 se entregará a las entidades y sus municipios el 100 por ciento de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial y del otrora Distrito Federal, disposición que sigue vigente a la fecha. Pues entre otros argumentos, el apoyo a los municipios en el rezago de sus enteros y la consideración que resulta inflacionario que el propio poder público se esté financiando su gasto con los mismos recursos públicos de los municipios.

Por otra parte, debemos de cuidar que nuestros municipios no tengan la necesidad de recurrir a la deuda como medida financiera anticíclica. Pues en los últimos diez años, del tercer trimestre de 2009 al mismo periodo de 2019, la deuda de los municipios de México se ha incrementado en 24.5 por ciento a tasa real, pasando de 22 mil 964.9 a 44 mil 246.2 millones de pesos (mdp), de ese universo tenemos varios municipios en Guanajuato con deuda contratada, verbigracia, León con su deuda de (un mil 150.7 mdp cierre de 2019) que lo posiciona dentro de los 5 municipios más endeudados del país.

En razón de lo anterior, y con el propósito de fortalecer el desarrollo y las finanzas municipales y atender las necesidades de servicios públicos y de infraestructura urbana de nuestros municipios, el Grupo Parlamentario de Partido Revolucionario Institucional propone, a este Congreso la iniciativa de adición para que los Municipios de la entidad participen al 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto Sobre Nóminas que efectivamente estos enteren al Estado.

En virtud de los argumentos expuestos y con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; los que suscribimos la presente iniciativa coincidimos en que de aprobarse ésta, tendrían cabida los siguientes impactos:

JURÍDICO:
De aprobarse la reforma aquí planteada, tendría impacto jurídico solo en la Ley de Coordinación Fiscal Del Estado y sus impactos en las leyes de ingresos tanto de los municipios y en la ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Guanajuato.

ADMINISTRATIVO:
La presente iniciativa, no tiene una implicación administrativa directa, pues se utilizarían los mismos mecanismos de coordinación y las estructuras administrativas que actualmente operan los procesos de distribución de las participaciones tanto en el Ejecutivo Estatal como en los Ayuntamientos.

Se generaría un impacto presupuestario en el gasto del Estado en la misma proporción de los beneficios a los municipios. El objetivo de esta adición es, el rol tan importante que los municipios tienen en la política fiscal anticíclica, que generarían en sus demarcaciones territoriales. Nuestra hipótesis es que ésta no sólo hará frente a circunstancias recesivas y especiales actuales, sino que es una fuente significativa de recursos para el crecimiento de la economía local y contribuye a mejorar el nivel de ingreso y bienestar de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, a nuestro entender es un instrumento fiscal al alcance del Estado, que no implica un deterioro de su situación financiera, en el entendido que, de todas formas, los recursos que el municipio destina al pago del impuesto sobre su nómina son recurso aportados por su población. En suma, el efecto presupuestal de la presente iniciativa se subsana mediante la reducción de la brecha de evasión de los impuestos estimados versus la recaudación real.

SOCIAL:

El esfuerzo por reconocer y concretar el protagonismo del municipio en la vida del estado implica mucho más que reformas constitucionales en el ámbito municipal y demás normas federales y estatales. El objetivo debe centrarse en otorgarle la capacidad de atender los impactos sociales de su propio desarrollo con acciones concretas para la construcción de un municipio más justo y digno. En este modelo, al que debemos aspirar, de municipios financieramente sólidos es de elemental lógica nuestra propuesta. Es por esta razón que se debe reconocer que, en el conjunto de la actuación administrativa municipal, está íntimamente relacionada con el respeto del libre manejo de su hacienda y con la propia construcción de una comunidad satisfecha con la actividad prestacional de sus autoridades más cercanas.

La relación entre finanzas públicas sólidas y el ejercicio de competencias municipales, no debe quedar reservada a la doctrina, corresponde a este Congreso en su ámbito fortalecer la actuación municipal. Pues sólo de esta forma se podrá conseguir una concientización de la importancia de la adecuada prestación de servicios públicos municipales, que garanticen una vida digna a los ciudadanos. Finalmente, el nuevo paradigma es: "Un Estado fuerte se constituye por sus municipios fuertes".

III. Valoración de la iniciativa:

La propuesta de adición contenida en la iniciativa es la siguiente:

«Artículo 5º-F. *Los municipios de la entidad participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto Sobre Nóminas que efectivamente enteren al Estado, correspondiente a las erogaciones efectuadas en dinero o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado del Municipio, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paramunicipales, siempre que dichas erogaciones sean efectivamente pagadas con cargo a sus participaciones, aportaciones u otros ingresos locales.*

Para efectos del párrafo anterior, se considerará la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre Nóminas, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto.»

Como se desprende del contenido de la misma, se contempla la posibilidad de reintegrar al 100% aquellos importes que se enteren al Estado por los municipios, por concepto de Impuesto Sobre Nóminas y que hayan sido efectivamente pagados con cargo a sus participaciones, aportaciones u otros ingresos locales. Lo anterior, a fin de apoyar a las haciendas públicas municipales.

En la exposición de motivos de la iniciativa se refiere que, de conformidad con el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal se prevé un mecanismo que garantiza recursos participables a los municipios, al enterar a la Federación el 100% de la retención del Impuesto Sobre la Renta correspondiente a los ingresos del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el ámbito municipal, siempre y cuando las erogaciones se realicen con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Al respecto, es de señalar que: El andamiaje jurídico sobre la hacienda pública multi jurisdiccional tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con la de las entidades federativas, los municipios para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellas dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.[1]

Los usos de los ingresos participables dan paso al estudio del sistema de transferencias, las cuales tienen un doble carácter: uno es resarcitorio, porque el pacto fiscal federal implica que las haciendas públicas subnacionales renuncien a cobrar los impuestos que recaen sobre los factores móviles y los recursos naturales que están dentro de su jurisdicción, cediéndoles tales potestades a la autoridad central. También son compensatorios, porque busca asignar mayores recursos a las regiones que presenten mayores rezagos de sus indicadores socioeconómicos.

Independientemente del carácter resarcitorio y compensatorio del sistema de transferencias, es importante añadir que en la asignación que la Federación realiza hacia los gobiernos estatales y municipales, busca alcanzar objetivos distributivos y de desarrollo, sujeto al principio constitucional de la proporcionalidad.

---

[1] Los criterios normativos vigentes en la distribución de las participaciones y las aportaciones federales en México. M. En E. Reyes Tépach M. Investigador Parlamentario. -Dirección de servicios de investigación y análisis. Subdirección de Análisis Económicos. http://www.diputados.gob.mx/sedía/sia/se/SAE-ISS-47-13/SAE-ISS-47-13.pdf

En este sentido, el gobierno central extrae recursos de las diferentes jurisdicciones del país a través del sistema recaudatorio, y se los resarce a través del sistema de transferencias, sin embargo, no devuelve exactamente lo que recaudó en cada territorio, porque si así fuera, este paradigma perdería todo sentido. De esta manera, empleando el instrumento de la coordinación fiscal, alcanza dos objetivos que tiene toda autoridad central: redistribuir la riqueza y fomentar el desarrollo regional.

Por su parte, en cada una de las leyes de Coordinación Fiscal locales, se continúa con el proceso de distribución de los recursos participables que se inicia desde la hacienda pública de la Federación. Esto significa que cuando los gobiernos de las entidades federativas del país reciben las transferencias condicionadas del gobierno central, las soberanías locales determinan libre y autónomamente los mecanismos de distribución de los flujos de participaciones entre la hacienda pública del gobierno del estado y sus respectivos municipios, los criterios para determinar y asignar los fondos que tienen carácter municipal, los potenciales condicionamientos que la soberanía estatal le impone a los municipios en la ejecución de determinados fondos y las sanciones que puede incurrir el órgano financiero del gobierno del estado en caso de incumplir los mandatos jurídicos vinculatorios con los fondos municipales.

Por otra parte, cabe señalar que el Impuesto sobre Nóminas es una contribución de naturaleza estatal, misma que se regula en el Capítulo Primero del Título Segundo de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, el cual es a cargo de quien realiza erogaciones o un pago a cambio de la prestación de un trabajo personal subordinado. Los ingresos derivados por la recaudación del referido impuesto representan la principal fuente de ingresos fiscales para el Estado de Guanajuato.

Como hemos venido observando en los últimos años el marco tributario estatal se ha visto fortalecido a través de la actualización de los elementos de las contribuciones, como lo fue a partir del año 2022, incrementar la tasa del Impuesto sobre Nóminas al 3%, así como el establecimiento de los impuestos de remediación ambiental y la actualización de cuotas y tarifas de los derechos. Lo anterior, con la finalidad de que el Estado cuente con mayores ingresos propios que le permitan financiar de manera recurrente el gasto público para la ejecución de proyectos de inversión pública, así como para garantizar la operatividad de toda la estructura gubernamental, lo cual también incide en el incremento en las participaciones federales.

No obstante, la recaudación de impuestos en el Estado se ha visto afectada por los efectos provocados por la pandemia causada por el COVID-19 (SARS-CoV2) en la economía estatal, la cual aun se encuentra en proceso de recuperación.

Es de destacar la importancia de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas pues los recursos obtenidos deberán aplicarse preferentemente en rubros de gasto social de inversión o capital, saneamiento financiero, así como para el fortalecimiento de la seguridad pública.

En este orden de ideas y respecto al planteamiento de la iniciativa, vemos que la misma retoma el contenido del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal que se prevé respecto a la participación de los estados y municipios respecto a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en sus dependencias, sin realizar un análisis del impacto presupuestal que representaría para la hacienda pública del Estado.

Aunado a lo anterior, la propuesta refiere que para efecto de participar a los municipios del referido impuesto se considerará la recaudación obtenida del mismo una vez descontadas las devoluciones, situación que no aplica al caso que nos ocupa pues a diferencia del Impuesto Sobre la Renta, los enteros que realizan los municipios no están sujetos a devoluciones por trámites de deducibilidad de sus trabajadores.

Asimismo, es necesario precisar que la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato prevé en su artículo 7 que el Impuesto Sobre Nóminas es una obligación de cumplimiento para la Federación, el Estado, los municipios, sus entidades paraestatales, paramunicipales y los organismos autónomos. Por esta razón se observa que la retención del 100% que se propone en la iniciativa afectaría directamente el proceso concatenado que se contempla para los tres ámbitos de gobierno, sus respectivas dependencias, entidades y organismos autónomos.

Asimismo, es de destacar que ya existe una coordinación fiscal directa con el Estado, lo cual permite a los municipios ser partícipes del beneficio social en la planeación y ejecución de obras, programas y acciones por parte del Estado, aunado a lo anterior, se considera que ya existen los mecanismos de reparto que permiten la planificación de los recursos provenientes de las participaciones federales y estatales.

Por otra parte, consideramos que al no prever las condiciones en la ley respecto al destino de los recursos que se reintegren a los municipios no habría un sentido de coherencia presupuestal a fin de mantener las condiciones de gasto como lo es para el Estado.

Finalmente, es de señalar que del análisis del comportamiento recaudatorio del Impuesto Sobre Nóminas se identifica que el uso de sus recursos, sigue reglas para su gasto, por lo que disminuir su importe como lo plantea la iniciativa, representa un impacto presupuestal a las finanzas públicas del Estado, que acorde al destino del gasto que tiene prevista la recaudación de este impuesto, impactará en menor inversión en el gasto social de inversión y de capital así como la ejecución de las estrategias de seguridad pública que brinda el Estado.

En razón de lo anteriormente expuesto, determinamos la improcedencia la iniciativa materia del presente dictamen, por lo que, en consecuencia, procedería su archivo definitivo, por lo que con fundamento en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

A c u e r d o

Artículo Único. Se determina improcedente la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura a efecto de adicionar un artículo 5º- F a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado. En consecuencia, se ordena su archivo definitivo.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso de Estado, para los efectos conducentes.

Guanajuato, Gto., 23 de octubre de 2023
Las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales

Diputado Víctor Manuel Zanella Huerta

Diputada Susana Bermúdez Cano

Diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputado Miguel Ángel Salim Alle

Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia

Diputada Yulma Rocha Aguilar

Diputado José Alfonso Borja Pimentel

Diputado Gerardo Fernández González

Diputado Rolando Fortino Alcántar Rojas