

# REPERCUSIÓN DE LA REFORMA FISCAL 2014 EN EL ESTADO DE VERACRUZ RESPECTO DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL

Mtro. Gerardo Eduardo León Hernández  
geleon@uv.mx

L.C Laura Lorena Rivera Rosado  
lorena\_ca08@hotmail.com

---

Fecha de Recepción: 29.04.2014

Fecha de Aceptación: 04.07.2014

---

## Resumen

Se plantea una alternativa para enfrentar el impacto de la reforma fiscal 2014 en la Entidad Federativa, misma que coadyuvará a la obtención de flujos de efectivo a través de la recuperación de los saldos rezagados en las cuentas por cobrar del impuesto predial que presentan el 90% de los municipios del Estado, cuya reserva representa ingresos económicos distintos de los del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## Palabras Clave

Reforma Fiscal, Impacto, Entidad Federativa

## Abstract

An alternative to address the impact of the 2014 tax reform in the Federal Bank, it will contribute to obtaining that cash flow through the recovery lagged balances in accounts receivable property tax raises that have 90% municipalities in the State whose reserve represents different economic income of the National System of Fiscal Coordination.

## Keywords:

Tax Reform, impact, Federal Entity

## Introducción

La centralización de los recursos federales ocasiona que las Entidades Federativas y los Municipios dependan para su subsistencia de las transferencias de aportaciones y participaciones federales, situación que está regulada por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo sistema además de transferencias prevé la colaboración administrativa como instrumento de captación de ingresos para las Entidades Federativas y Municipios.

Sin embargo, con motivo de la Reforma Fiscal 2014, el Estado se vio afectado en cuanto a la percepción de ingresos convenidos, cuya situación requiere buscar alternativas para abatir el efecto negativo ocasionado; el presente estudio se centra en estudiar el impacto derivado de la mencionada reforma, para lo cual se analiza, en primer lugar, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con todos sus elementos, incluidos los convenios de colaboración administrativa, para finalizar con una propuesta que soluciona el problema planteado y que incluso beneficia a los Municipios de la Entidad Federativa.

## **I. El sistema nacional de coordinación fiscal**

### **1.1 Antecedentes**

La Coordinación Fiscal puede definirse como el conjunto de acciones orientadas a armonizar las facultades tributarias en los tres niveles de gobierno y de la cual deriva la participación proporcional que dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Coordinación Fiscal, se les otorga a las Entidades Federativas y Municipios en el rendimiento de las contribuciones federales recaudadas

En este orden de ideas se puede afirmar de acuerdo a Chapoy y Fernández (1991: 121), que la finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos legales en materia fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, así como establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellas dichas participaciones a través de las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Luego entonces con el surgimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 se instauró como mecanismo para adherirse al Sistema, la celebración de convenios que debían ser aprobados por las legislaturas locales, el sistema en mención uniformó las normas jurídicas en materia de ciertos impuestos sobre la producción, comercio e industria, manteniendo en vigor únicamente el gravamen federal, a cambio de esto los Estados y los Municipios participan en el total de la recaudación de todos los impuestos federales.

Las Entidades Federativas a través de la firma del convenio de adhesión que celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se abstienen de establecer gravámenes locales y municipales a cambio de participar en los ingresos federales señalados en la Ley de Coordinación Fiscal; esto es, del total de la recaudación federal de impuestos se constituyen diversos fondos que serán distribuidos a las Entidades Federativas y Municipios, bajo la mecánica señalada en la Ley en comento.

Con la Ley en mención de 1980, afirma Saucedo(1996: 94), se pretendía lograr dos objetivos, por una parte armonizar la legislación tributaria en el país y al mismo tiempo fortalecer las haciendas públicas de los Estados; respecto de lo

anterior señala Arrijoa (2012: 82) que la coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, se evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las Entidades Federativas que de otra suerte quedarían en la inopia.

Sin embargo, podría cuestionarse el hecho de que pueda tratarse de un régimen fiscal en el que sólo subsistan contribuciones federales de las cuales los Estados participen de tal modo que únicamente alimenten su subsistencia presupuestaria, lo cual no debería suceder toda vez que se está en la presencia de una República representativa democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos tal y como lo señala el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y no de un gobierno central.

## **1.2 Las Participaciones Federales**

Los recursos otorgados por la Federación a las entidades federativas en virtud del mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que señala que el Gobierno Federal está obligado a participar a las entidades en el rendimiento de determinados gravámenes; asimismo de acuerdo con el artículo 1 de La ley de Coordinación Fiscal (LCF), la SHCP celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Bajo lo establecido en los ordenamiento citados, las participaciones son los recursos que corresponden a los estados, municipios y el Distrito Federal en los términos establecidos en la Ley de la materia y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, los mismos se integran en la denominada Recaudación Federal Participable que se obtenga en el ejercicio Fiscal, es decir, de la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería con ciertas exclusiones.

En este tenor se tiene que las participaciones en ingresos federales que se distribuyen a las a Entidades Federativas adheridas al Sistema, se hace a través de los fondos siguientes:

1. Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP).
2. Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1%de la RFP.
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20% de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y

bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados.

4. Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25% de la RFP, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.
5. Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, dos onceavas partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes nueve onceavos corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.
7. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.
8. El 0.136% de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.
9. El 3.17% del 0.0143% del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural  
(<http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>)

De acuerdo al artículo 9 de la Ley (LCF) los recursos que son canalizados a las entidades federativas y municipios no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación; lo cual significa que éstos a través de sus legislaturas locales, establecen su manejo y aplicación; a diferencia de las Aportaciones Federales también conocidas como Ramo 33, establecidas en el capítulo V de la Ley en cita, que sí están destinadas a un fin específico.

Las participaciones son transferidas a las Entidades Federativas en forma mensual y la SHCP tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la

Federación (DOF) el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate. La distribución correspondiente a los municipios es por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado los reciba.

## **II. Impacto de la Reforma Fiscal 2014 en el Estado De Veracruz**

### **2.1 De la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación**

Derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) existen instrumentos jurídicos que delegan ciertas facultades de la federación pero al mismo tiempo otorgan ciertos beneficios para aquellas Entidades Federativas que los celebren, estos convenios establecen la administración de ingresos federales, así como diversas funciones tales como recaudación y fiscalización, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios, a cambio de un incentivo económico.

Pueden definirse los convenios de colaboración administrativa como aquellos instrumentos jurídicos a través de los cuales la Federación representada por la SHCP y las Entidades Federativas, establecen, dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Coordinación Fiscal y demás leyes aplicables, un determinado acuerdo para que los Estados a cambio de un incentivo económico, realicen ciertas funciones en materia fiscal delegadas por la Federación.

Ahora bien, a partir del 1° de enero de 1990, establecen Chapoy y Fernández (1991: 33) entraron en vigor los nuevos convenios de colaboración administrativa con los 31 estados y el Distrito Federal; todo ello enmarcado dentro del objetivo de mejorar la administración de los impuestos federales coordinados, aumentar su recaudación y consecuentemente el incremento considerable en las participaciones a percibir por los estados y municipios.

El párrafo anterior, no necesita mayor explicación, sólo hay que resaltar que el establecimiento de estos instrumentos jurídicos para la federación y para las Entidades Federativas, ha significado el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos de colaboración administrativa en materia fiscal federal, ya que con las funciones que delega la federación y los incentivos económicos recibidos por las entidades, ambas resultan beneficiadas.

Como puede observarse los convenios de colaboración administrativa implican cierta carga administrativa para las Entidades Federativas por la delegación de ciertas facultades por parte de la federación y aunque los recursos federales continúan siendo centralizados, la celebración de este tipo de convenios trae

consigo un beneficio económico respecto de los impuestos federales recaudados por la Entidad Federativa.

## **2.2 Dependencia de Ingresos Federales**

Con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal pretendió de alguna manera fortalecer la autonomía fiscal de las Entidades Federativas, a través de la devolución de responsabilidades administrativas implícitas en los convenios de colaboración, “mediante el funcionamiento de este Sistema, a la fecha los gobiernos estatales y municipales sólo recaudan una pequeña proporción de los ingresos ordinarios nacionales, representando aproximadamente el 5% en los últimos años, dado que la federación recauda directamente todos los impuestos federales a los contribuyentes.”(Gonzales y Cienfuegos, 2007: 223)

Como apoyo y sustento a lo anterior, Saucedo (1996: 99) sostiene que el proceso de descentralización de los ingresos está determinado por la esencia misma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que en cierto momento obedeció a la necesidad de consolidar un eficiente y adecuado sistema de recaudación tributaria; sin embargo, en la actualidad el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal requiere un proceso de análisis a través del cual pueda orientarse hacia nuevas perspectivas de participación entre los gobiernos Federales y Locales propiciando un mejor federalismo.

Dentro del contexto enmarcado en el Federalismo Fiscal del país, la libertad económica de las Entidades Federativas y de los Municipios queda supeditada a la centralización de los recursos del Gobierno federal, lo que se traduce en una dependencia significativa de las Aportaciones y Participaciones Federales.

## **2.3 Colaboración Administrativa en el Estado de Veracruz**

Anteriormente se explicó la naturaleza de los convenios de colaboración administrativa. En el caso del Estado de Veracruz, el 11 de febrero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mismo que en la Fracción VII de su Cláusula Vigésima otorgaba a la Entidad Federativa, como incentivo el 100% de la recaudación del impuesto causado por el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO), entre otros beneficios.

## **2.4 Impacto de la desaparición del Régimen de Pequeños Contribuyentes con motivo de la Reforma Fiscal 2014 en el Estado de Veracruz**

Con motivo de las Reformas Fiscales para el ejercicio 2014, desaparece de la Ley del Impuesto Sobre la Renta el Régimen de Pequeños Contribuyentes, y por lo tanto, de conformidad con el Convenio antes citado, el Estado de Veracruz estará dejando de percibir el ingreso proveniente de este régimen; que aun cuando son



poco significativos con respecto del total de su Ley de Ingresos, el Estado se ve afectado al dejar de percibir el recurso en comento.

No obstante, el pasado 15 de abril, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Anexo 19, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que se establece que la Entidad Federativa ejerza las funciones operativas de administración relacionadas con los contribuyentes que tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal, y derivado de ello accedan al Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014.

El mencionado Anexo 19, estipula, en la fracción I de la Cláusula Vigésima, como incentivo para la Entidad Federativa, el 50% de la recaudación efectivamente enterada en los sistemas de pago establecidos por el Servicio de Administración Tributaria de los contribuyentes pertenecientes al nuevo Régimen de Incorporación Fiscal, cuyo domicilio se encuentre dentro del territorio del Estado de Veracruz.

Si bien es cierto que para las entidades Federativas y sus Municipios, los recursos federales de las participaciones y aportaciones federales representan en gran medida su fuente de financiamiento, con la celebración de convenios de colaboración administrativa las Entidades Federativas se allegan de recursos económicos, pero ¿De qué manera afecta la transición del Régimen de Pequeños Contribuyentes al de Incorporación Fiscal, a la Entidad Federativa?, la respuesta está en que, con motivo de la reducción del pago del impuesto causado, establecida en el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) a los contribuyentes del nuevo régimen de incorporación, la Entidad Federativa se verá disminuida en los ingresos percibidos por convenio de colaboración administrativa, eso aunado a que ahora en vez de quedarse con el 100% de la recaudación efectiva como lo era con los impuestos de los REPECOS sólo se quedará con el 50% de la recaudación de RIF.

Una vez determinado el impacto negativo que deriva de la Reforma Fiscal 2014, en materia de recaudación para el Estado de Veracruz, surge la interrogante, ¿Existe alguna alternativa para que la Entidad Federativa pueda abatir el efecto de la Reforma Fiscal 2014?, la respuesta se expone en el siguiente apartado.

### **III. Una alternativa para abatir el impacto de la baja recaudación de ingresos convenidos con motivo de la Reforma Fiscal 2014**

Ante el panorama generado por la reforma fiscal 2014 que no sólo afecta a los ciudadanos sino también a las entidades federativas, y debido a la dependencia de asignaciones federales, el Estado debe buscar soluciones para hacer frente a la disminución de ingresos, para lo cual una alternativa puede ser la colaboración

administrativa entre el Estado y sus Municipios, de la cual ambos resultarían beneficiados.

Antes de proponer la colaboración administrativa señalada en el punto anterior, es importante analizar en qué aspecto la colaboración propuesta aportará más beneficios, luego entonces se abordará algunos aspectos legales del Municipio e incluso de la Entidad Federativa.

### **3.1 El Municipio**

Para que el Municipio pueda existir debe estar constituido por los elementos del Estado: una población, un territorio y una autoridad. Sin estos puntos no puede existir fácticamente el municipio, tal y como lo menciona Hernández (1991: 10). Asimismo el artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEU) señala que es la base de la división territorial de los Estados y que cada uno de ellos contará con un Ayuntamiento conformado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos el cual se encargará de su administración, además está investido de autonomía; para poder subsistir, administrará libremente su hacienda pública, la cual está conformada, entre otros elementos, por las contribuciones y por los ingresos que la federación le transfiere a través de la Entidad Federativa.

El Municipio depende principalmente de los ingresos que recibe por parte de la federación; no obstante lo anterior, tiene la facultad de crear contribuciones que le permitan subsistir siempre y cuando no grave conceptos ya gravados por la federación o por las entidades federativas; en este tenor, las haciendas públicas de los municipios veracruzanos; tienen como principal gravamen, el impuesto predial, mismo que representa la mayor fuente de ingresos propios.

#### **3.1.1 La problemática en cuanto a la recaudación del impuesto predial en los municipios del estado de Veracruz**

Ahora bien, el impuesto predial constituye una de las fuentes más importantes de ingresos propios para los municipios, y al respecto Lorena Argueta (2011: 381) establece que en casi todos los países latinoamericanos, este gravamen es una fuente importante de ingresos municipales que si bien es cierto su importe no soluciona el problema presupuestario local, aunado a las transferencias federales, proporciona estabilidad a la inversión municipal

Pese al gran potencial del gravamen relativo a los bienes inmuebles, son diversas las causas que han propiciado que el rendimiento recaudatorio de dicha contribución sea realmente bajo; entre las que destaca “la escasa efectividad recaudatoria y de cobranza coactiva, queda de manifiesto en los datos que arrojan las abultadas carteras vencidas en materia de predial y también de agua, ya que si los montos de los créditos vencidos estuvieran bien determinados y éstos se recuperaran al cien por ciento tan sólo en el impuesto predial se tendría una recaudación superior en un 100% a lo que se recauda año con año.” (Morones, 2013: 58)



Los municipios del Estado de Veracruz no son la excepción en cuanto a la escasa efectividad recaudatoria y de cobranza, situación que refleja el Informe Genérico del Resultado Fiscalización de Cuentas Públicas 2012, al aseverar que “la falta de cobro obedece a diversos factores entre ellos, una política recaudatoria deficiente; nula aplicación de su facultad económico coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución; desconocimiento de la normatividad aplicable en materia de recaudación, y falta de un departamento de gestión y cobranza.” (<http://www.orfis.gob.mx/informe2012/TomoV/Volumen%201/0001R%20gen%C3%A9rico%20Municipios.pdf>)

Lo anterior se vio reflejado en los informes derivados de la Fiscalización de la cuenta pública de cada uno de los 212 municipios del Estado de Veracruz, de los cuales 191 que representan el 90% del total, los cuales presentan en conjunto un rezago que suma **\$1,092,544,536.00**, conformado de la siguiente manera.

El Municipio con el importe más significativo es el de Coatzacoalcos que al 31 de diciembre de 2012 presenta un rezago de \$366,030,372, no obstante existen otros municipios que también presentan altos saldos de rezago tal y como se muestra en las siguientes tablas:

Tabla 1 Municipios con un rezago que oscila entre diez cuarenta millones de pesos.

No.	Nombre del Municipio	Saldo predial rezagado	Importe recuperado	Rezago
1	Pánuco	42,774,253.80	5,471,765.52	37,302,488.28
2	Minatitlán	53,163,258.15	30,051,806.17	23,111,451.98
3	Las Choapas	27,871,050.50	4,896,105.18	22,974,945.32
4	Cosoleacaque	34,734,126.87	13,078,131.16	21,655,995.71
5	Poza Rica de Hidalgo	41,821,080.14	23,268,291.49	18,552,788.65
6	Tuxpán	30,572,354.42	13,918,721.77	16,653,632.65
7	Martínez de la Torre	25,149,754.60	11,764,036.77	13,385,717.83
8	Álamo Temapache	16,606,919.32	3,776,439.92	12,830,479.40
9	Coatepec	20,366,446.14	8,449,499.79	11,916,946.35
10	Alvarado	25,317,912.54	13,495,272.00	11,822,640.54
11	Fortín	16,368,862.33	5,818,673.09	10,550,189.24
12	Tierra Blanca	18,090,467.12	7,765,534.04	10,324,933.08
13	Tanto yuca	13,423,963.32	3,112,529.44	10,311,433.88
	<b>Total</b>	<b>366,260,449.25</b>	<b>144,866,806.34</b>	<b>221,393,642.91</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <http://www.orfis.gob.mx/informe2012/TomoV.html>

Tabla 2 Municipios con un rezago que oscila entre seis y nueve millones de pesos.

No.	Nombre del Municipio	Saldo predial rezagado	Importe recuperado	Rezago
1	Tampico Alto	11,331,286.08	1,639,247.53	9,692,038.55
2	Misantla	14,015,110.64	4,420,850.26	9,594,260.38
3	Agua Dulce	12,640,266.32	3,087,317.17	9,552,949.15
4	Emiliano Zapata	15,327,016.44	6,252,452.81	9,074,563.63
5	Tempoal	10,849,943.35	1,876,230.08	8,973,713.27
6	Jáltipan	10,494,596.99	1,590,927.33	8,903,669.66
7	Catemaco	11,333,855.80	2,565,406.99	8,768,448.81
8	Juan Rodríguez Clara	9,895,008.73	1,364,448.22	8,530,560.51
9	Jesús Carranza	9,717,266.44	1,305,872.00	8,411,394.44
10	Tlaxiaco	10,323,153.45	2,147,228.85	8,175,924.60
11	Coscomatepec	9,567,530.76	1,718,086.24	7,849,444.52
12	Ixtaczoquitlán	11,784,117.98	4,223,476.78	7,560,641.20
13	Playa Vicente	9,493,125.69	2,377,936.26	7,115,189.43
14	Santiago Tuxtla	10,352,050.83	3,372,598.69	6,979,452.14
15	Nogales	9,524,083.83	2,763,714.86	6,760,368.97
16	Papantla	17,350,517.32	10,682,479.05	6,668,038.27
17	Huatusco	9,560,953.97	2,923,815.53	6,637,138.44
18	Pueblo Viejo	9,818,812.24	3,263,937.59	6,554,874.65
19	Hueyapan de Ocampo	8,371,726.83	1,839,207.96	6,532,518.87
		<b>211,750,423.69</b>	<b>59,415,234.20</b>	<b>152,335,189.49</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <http://www.orfis.gob.mx/informe2012/TomoV.html>

Asimismo 112 municipios tienen rezagos con importes que van de uno a cinco millones y que suman la cantidad de \$328,670,989.65, y 46 con rezagos menores a un millón pero que en conjunto suman \$24,114,341.79.

Como puede observarse el importe por rezagos representa una cantidad significativa, sin embargo los municipios no han podido recuperar esos créditos fiscales que sin duda alguna representarían un gran beneficio no sólo para disponer de esos recursos sino porque de acuerdo al índice de recaudación es que el gobierno Federal les asigna las participaciones federales.

La Entidad Federativa que a diferencia de los Municipios, sobre todo lo de los medianos y pequeños, sí cuenta con la estructura técnica para recaudar impuesto a través de la colaboración administrativa puede asumir las facultades de cobro que los municipios no han podido llevar a cabo, obteniendo cierto beneficio económico sobre los saldos recuperados.

### 3.1.2 Facultades de Municipio en cuanto a la celebración de convenio

Ley Orgánica del Municipio Libre (LOML) es el ordenamiento que señala las funciones y atribuciones de quienes llevan a cabo la administración del municipio. En cuanto al establecimiento de convenios de coordinación y de asociación municipal, el artículo 103 es el que fija las bases para su celebración a través de las siguientes reglas:

- ✓ Podrán celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente y exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros:
  - Con el Estado, para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones.

En este contexto y toda vez que se está ante la presencia de un ente de carácter autónomo, no existe ningún impedimento para que los municipios puedan coordinarse con la Entidad Federativa para que ésta asuma las funciones de cobro del impuesto predial siempre y cuando exista aprobación del congreso y del cabildo.

### **3.2 Facultades de la Entidad Federativa en cuanto a la celebración de convenios**

De conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

En este tenor, es el poder ejecutivo el que lleva a cabo las funciones de administración dentro de la Entidad Federativa, y es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la que tiene por objeto establecer las bases de la organización y funcionamiento de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales en que se divide.

El poder ejecutivo de las Entidades Federativas se concentra el Gobernador, y éste a través de las Secretarías de Estado lleva a cabo todas las funciones necesarias para el funcionamiento de la Entidad; siendo la de Finanzas y Planeación la encargada de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública.

Ahora bien, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, tiene entre otras, la facultad de autorizar, por escrito, a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública a celebrar acuerdos y convenios; cabe destacar que el artículo 19 de la Ley en mención, en su fracción XLII otorga al titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación la facultad de asesorar al Gobernador del Estado en la elaboración de los convenios que celebre con los Gobiernos Federal y Municipales, o de otras entidades federativas, en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo del Estado.

Como puede observarse, al igual que en el caso del Municipio, la legislación no prohíbe la posibilidad de la colaboración entre el Estado y sus Municipios; sino por el contrario, establece la posibilidad de celebrar convenios para un mejor desarrollo de la Entidad Federativa.

### **3.3 Propuesta de un Convenio de Colaboración Administrativa entre el Estado y los Municipios para la cobranza coactiva de los créditos fiscales derivados del impuesto predial**

La colaboración administrativa es una alternativa que incrementará los recursos tanto de la Entidad como del Municipio, y toda vez que ambos tienen la facultad de celebrar convenios:

Se propone la celebración de un Convenio de Colaboración Administrativa entre el Estado y el Municipio para la cobranza coactiva de los créditos fiscales derivados del impuesto predial al tenor de lo siguiente:

1. El Convenio deberá estipular que la Entidad Federativa y el Municipio convienen en coordinarse para que ésta ejerza las funciones de comprobación, determinación y cobro de los créditos fiscales rezagados de impuesto predial.
2. En materia de multas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales relativas a los ingresos coordinados de que se trata el convenio, la Entidad ejercerá las facultades de imponer, notificar y recaudar las que correspondan por infracciones al Código Hacendario Municipal y demás disposiciones fiscales locales y federales aplicables, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por la Entidad; asimismo podrá condonar y reducir las que imponga en el ejercicio de las facultades delegadas con motivo del convenio, de acuerdo con las disposiciones jurídicas federales aplicables y con la normatividad respectiva.
3. Las Cláusulas del Convenio otorgarán a partir de la firma del mismo, el 50% de la recaudación efectivamente obtenida por la entidad federativa.
4. La recaudación, aún cuando sea gestionada por la Entidad Federativa, se realizará en las oficinas de las Haciendas Municipales.
5. Se especificará que la colaboración administrativa será únicamente por un periodo determinado; y que será únicamente como apoyo para que el Municipio recupere los saldos vencidos de impuesto predial.

Cabe señalar que lo anterior es enunciativo más no limitativo, siempre y cuando el Municipio continúe ejerciendo la autonomía y control en su hacienda pública.

### **Conclusión**

Se confirma que en tanto no se resuelva la situación incierta de la transición del Régimen de Pequeños Contribuyentes al de Incorporación Fiscal, así como el cumplimiento del Anexo 19 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta conveniente llevar a cabo la colaboración administrativa entre el Estado y sus Municipios, toda vez que el incentivo económico para la Entidad Federativa sería del 50%, es decir, podría disponer hasta de la cantidad de \$546,272,268.13,

importe que está muy por encima de los ingresos que obtendrá el Estado para el ejercicio 2014, por concepto de los Impuestos sobre la Renta y al Valor agregado de los REPECOS que suman la cantidad de \$ 113,612,820.00.

Y en tanto el federalismo fiscal prevalezca de modo tal que la centralización de recursos mantenga dependientes a las Entidades Federativas y Municipios, se determina que los Gobiernos de las Entidades Federativas y sus Ayuntamientos hagan valer las facultades que les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes aplicables para coadyuvar en la generación de flujos de efectivo independientes de las Participaciones Federales transferidas para beneficiarse económicamente.

Para finalizar es importante señalar que la colaboración sólo sería como apoyo a los Municipios y por un periodo determinado, sin quitarles la potestad de recaudación de este gravamen; pues aun cuando de acuerdo con uno de los Criterios Generales de Política Económica 2014, que buscan que el país incremente su crecimiento económico, promoviendo el federalismo al trasladar la recaudación del predial a los estados (García, 2013: 31), la realidad es que el gravamen en comento resulta de enorme potencial para los Municipios por lo que éstos deben conservar el control del mismo.

### Referencias bibliográficas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014) *Anexo 19, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, DOF.

Argueta, Lorena. (2009) Impuesto Predial y Descentralización Fiscal del Estado. *Revista Trimestre Fiscal, INDETEC Número 91*, Diciembre, Pp. 373-404.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. (2012) *Derecho Fiscal. México*, Ed. Themis, 628 pp

Cámara de Diputados. (2014) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, DOF.

Cámara de Diputados. (2013) *Ley de Coordinación Fiscal*. México, DOF.

Chapoy, Fernández, Compañ, et al. (1991) *Derecho Fiscal. México*, Ed. UNAM, 139 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009) *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, DOF.

García Sotelo, Luis (2013). Fundamentos de la Estrategia Fiscal 2014. *Revista Federalismo Hacendario. INDETEC Número 181*, Pp. 26-33.

Gonzales Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David. (2007) *El Municipio en México*. Ed. Laguna, 526 pp.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. (1991) *Derecho Municipal*. Ed. UNAM, 77 pp.

<http://www.orfis.gob.mx/informe2012/TomoV/Volumen%201/000IR%20gen%C3%A9rico%20Municipios.pdf> (Consultado 2 de mayo de 2014)

<http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf> (Consultado 2 de mayo de 2014)

Cámara de Diputados. (2014) *Ley del Impuesto sobre la Renta*. México, DOF.

Morones Hernández, Humberto. (2013) Administración de Ingresos. *Revista Hacienda Municipal*. INDETEC Número 120, Pp. 53-64.

Saucedo Sánchez, José Alberto. (1996) *Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 196 pp.

---

**Mtro. Gerardo Eduardo León Hernández:** Académico Investigador del Instituto de la Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana

**L.C Laura Lorena Rivera Rosado:** Estudiante del tercer semestre de la Maestría en Administración Fiscal DEL Instituto de la Contaduría Pública y Becaria CONACyT