

“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

Ciudad de México, a 23 de noviembre de 2018.

**DAVID COLMENARES PÁRAMO**  
Auditor Superior de la Federación

Mensaje durante el “Foro entre legisladores en materia hacendaria”, en el Palacio Legislativo de San Lázaro

Muchas gracias, trataré de ser breve.

En primer lugar quiero hacer un reconocimiento y mi agradecimiento por la invitación a participar en este foro, al diputado Alfonso Ramírez Cuellar, presidente de la Comisión de Presupuesto y, por supuesto, también al presidente de la Comisión de Hacienda, que obviamente, yo creo que es un tino porque pienso en dos conceptos que no pueden ir separados.

Desde luego a los compañeros del presidium y a todos ustedes.

Realmente, hoy lo que acabo de escuchar, obviamente me motiva a hacer una reflexión rápida sobre el tema.

El tema es más que atinado, es un foro hacia una nueva Convención Hacendaria, de hecho han sido cuatro; tres, sin embargo, en comisiones nacionales fiscales, en 25, en 34 y 47 y la Comisión Nacional Hacendaria se llevó en 2004, a mí me tocó, prácticamente, la coordinación de la misma, yo era el coordinador con entidades federativas de la Secretaría de Hacienda y me tocó concertar con los gobernadores, con los presidentes municipales y con el congreso, particularmente con la Cámara de Diputados.

A diferencia de lo que se está planteando, yo creo que fue una de las fallas que pidieron que se materializaran los resultados de esa primera Convención Nacional Hacendaria, es que los diputados y senadores sí participaron pero sin voto, sólo con voz. Y eso, obviamente, permitió que solamente avanzáramos en los acuerdos administrativos, no los que tenían un carácter legislativo.

Después intentamos, habíamos elaborado un proyecto de nueva ley de Coordinación de las Haciendas Públicas o de ingreso gasto o de coordinación hacendaria, como le quieran llamar, que tuviera un carácter de integralidad, ya que lo que existía y existe es la Ley de Coordinación Fiscal, que finalmente es un reflejo de lo que fue el Pacto fiscal que se firmó en 80, donde los estado ceden al gobierno federal las facultades que la Constitución les permitía, era como tener su Impuesto Sobre Renta, su Impuesto al Valor Agregado.

Y, entonces, en aras de, por un lado, modernizar el sistema recaudatorio nacional, eliminar una jungla fiscal, desaparecieron como 400 o 500 impuestos al consumo de estados y el gobierno federal, simplificar el método de distribución de recursos a los estados de participación que antes era impuesto por impuesto, de ahí que cuando empieza el sistema en 80 el estado de Tabasco era el gran favorecido porque era el origen del petróleo.

Tabasco fue un estado no perdedor, sino luego fue el menos ganador porque ya había ganado en el pasado y las nuevas fórmulas -aunque me adelanto- se hicieron para beneficiar solamente al Estado de México, tanto en gasto educativo.

Entonces, cuando se hace este pacto se transfería a los estados un porcentaje mínimo como el 12.5 por ciento, pero llega una nueva bolsa donde van todos los ingresos federales, y el caso de los ingresos petroleros, solamente un porcentaje de los mismos.

Estando siendo secretario de Hacienda el maestro David Ibarra, se llegó al 18.5 y hoy se les distribuye a estados y municipios, aproximadamente el 25.6 por ciento de lo que llamados recaudación federal participable y se hace a través de fórmulas.

En 90 hicimos una propuesta de reforma, yo era secretario de Finanzas de Oaxaca en 1990 y yo coordinaba la Comisión Permanente desde funcionarios fiscales, o sea, yo era el representante de todos los estados, pero, además, había un grupo

que era el de la fórmula de distribución de participaciones donde hicimos una propuesta para reducir ese diferencial, el diferencial entre Oaxaca y Tabasco era como del 9, el per cápita 9 a 1, logramos reducirlo, a Tabasco le pegamos fuerte, la diferencia quedó en 3 a uno.

Y a la Ciudad de México le quitamos aproximadamente la mitad de su coeficiente, o sea, de su porcentaje de participaciones, pero cuidamos que hubiera fondos para apoyar a los estados que perdían compensatorios, un fondo de compensación y uno de contingencia, que permitieron que los estados no ganadores, yo decía que no eran perdedores, sino al menos ganadores porque habían ganado mucho en el pasado.

¿Quiénes fueron los grandes perdedores? Tabasco, la Ciudad de México, el Estado de México, o sea, los estados con mayor nivel de desarrollo económico. Y los grandes ganadores fueron Oaxaca, Hidalgo, Zacatecas, etcétera.

Después de esto, siempre quedó la inquietud de que el sistema de coordinación más que un acto federalista -entendiendo federalismo como descentralización- fue como de concentración, fue como un paso atrás, pero a veces hay que darlos para ordenar. En las memorias del presidente López Portillo, él reconoce que ese fue un paso centralista.

Sobre eso fuimos, y el sistema de coordinación ha tenido sus altas y sus bajas.

A partir de ello, de todas maneras, se generó con la creación del Ramo 33 que ya no eran recursos propios de los estados, las participaciones no es decisión voluntarista de nadie, sino que están ya en una ley; pero, empezaron a crecer las transferencias, las aportaciones que son los recursos de salud, educación, etcétera, que nunca pierden su carácter federal, son condicionadas y con normativa federal y ahí venían fondos, el nieto de Solidaridad que fue el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el FAIS, con reglas de operación que nunca han tenido mucho que ver con la realidad de los estados, fórmulas elaboradas centralmente, sin la participación de las entidades federativas para lo mismo, poco han cambiado realmente y es algo en lo que tenemos que considerar en esta convención, a lo que lleguemos Alfonso, tendríamos que considerar una revisión de las mismas.

El gasto federalizado se le ha llamado a todo, pero realmente están las participaciones que ya se mencionaba, que ya representan un monto mayor que el de las aportaciones que son las condicionadas, que es donde están los rubros que les acabo de mencionar, los subsidios y los convenios.

Entonces, sí hay una gran dependencia de las entidades federativas y de los municipios sobre estos temas, entre otras cosas, porque México, aunque es un país federal, en los dichos, está centralizado en la parte fiscal profundamente. Somos el país más centralizado respecto al poder tributario, el 95 por ciento del poder tributario, o sea, la capacidad recaudatoria de los impuestos, la tiene el gobierno federal, por supuesto, con los impuestos que le cedieron su administración los estados, por eso te da una participación; los estados tendrían un 4 por ciento y los municipios un uno por ciento. Y considerando el impuesto predial, donde está lo que recauda el Distrito Federal, sino sería la mitad, la Ciudad de México recauda la otra mitad.

Que por cierto, aquí con la autorización de Alfonso, mi participación la quiero dividir en dos partes, en la segunda le pediría al maestro Emilio Barriga que el continuara con la presentación.

Emilio Barriga, se los presumo, ha sido el tesorero de la Ciudad de México desde los últimos tres años del presidente López Obrador, en la siguiente administración y en la siguiente, hasta que logramos en un *draft* que hubo por ahí, traérmolo con nosotros. Y ha sido el mejor recaudador de predial del país, él recauda mucho más que todos los demás municipios del país, pero es un impuesto municipal.

Yo recuerdo, en alguna época, un secretario de Hacienda que no tenía mucha experiencia y decía que los estados eran responsables de la crisis fiscal del país, porque no recaudaban bien el predial, no sabía que era municipal, y los estados no recaudaban y el peso específico de los impuestos locales era muy bajo.

Ahí siempre se intentó darle más facultades a los estados; sin embargo, muchos ya se habían malacostumbrado.

Decía alguien, un gobernador de un estado del norte, en esa época decía que lo que existía era el padrotismo fiscal. La mayoría preferían no recaudar y exigir mejor participaciones.

Yo recuerdo que un día me fueron a ver un grupo de municipios pequeños de Guerrero, y cuando les pregunto cómo les iba con el predial, me dijeron: “no, eso no lo cobramos, eso tiene un costo político; mejor presionamos al gobernador que es de la oposición”, que era Zeferino Torreblanca, en Guerrero. Y Zeferino, fue el único que ha presentado una controversia como presidente municipal, la ganó, pero cuando el gobierno la tenía que pagar, él era el gobernador y, entonces, se enojó, porque ahora el presidente municipal era un señor que se llamaba López Rosas, que era del PRI, que no tenía muy buena fama en esa época, y se lo tuvo que pagar a regañadientes, pero él promovió y él la tuvo que pagar. Bueno, ese es un tema fundamental.

En el caso concreto de lo que hablaba Mariana, del Presupuesto, el Ramo 23 trae muchas cosas y no todas están sin Reglas de Operación; por ejemplo, ahí están los Fondos de Estabilización. El Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, el FEIP, que es un fondo federal.

Pero hay un fondo que es de los estados, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, que ahorita tiene casi 80 mil millones de pesos, ese se activa cuando tres meses seguidos se caen las participaciones respecto a lo programado o estimado. Se activaron fuerte en 2009. En 2009, la caída fue de como 40 mil millones en las participaciones, pero tenía el fondo, sólo 24 mil millones de pesos, dos mil de intereses y 22 mil del fondo acumulado. Sirvió para cubrir una parte, entonces, lo que hicieron fue -en ese entonces- potencializar, o sea, utilizaron el último pago para endeudarse, deuda que fue pagada en dos años y con eso salieron los estados.

Hoy tienen 80 mil millones de pesos, aun cuando hubiera una crisis fuerte en las finanzas públicas, que espero que no se dé, yo digo que no se va a dar, tendrían para dos años de amortiguar cualquier caída. De alguna manera están blindados ¿no?

Es muy importante, y si tienen Reglas de Operación. Ahí está también el Fonden. El fondo al que se refiere Mariana, fundamentalmente, es al Fondo de Fortalecimiento Financiero, que es en el cual, efectivamente, hay mucha discrecionalidad, no tiene Reglas de Operación, se contabiliza como gasto corriente y los

convenios, efectivamente, como ella señaló, no te dicen nada, entonces, es muy difícil darles seguimiento.

Yo creo que ahí el tema es que no puede haber un gobierno que no tenga recursos en algún fondo para contingencias, contingencias naturales, contingencias sociales; sin embargo, debe estar bien transparentado y debe tener Reglas de Operación. O sea, no puede ser para todo o para lo que se te ocurra. Ese es un punto.

Y en el otro, es cierto, generalmente el responsable de planear las finanzas de un estado, yo lo fui en Oaxaca y yo sacaba mi estimación antes de que Hacienda me diera la suya, porque me decía el maestro Roberto (inaudible), nos decía: “señores tesoreros -que era lo que había antes de los secretarios de Finanzas- sean prudentes, porque la estimación de Hacienda es optimista derivada de convenios con el Fondo Monetario Internacional y, entonces, es una proyección, no un compromiso de pago”. Lo cuál era cierto.

En lo que sí, obviamente, apostamos es a que se incremente la recaudación sobre lo estimado y en épocas de inflación, que fueron las que me tocaron a mí, en 87 fue 200 por ciento, pues obviamente que la recaudación subía, las participaciones subían, pero no por eficiencia recaudatoria, sino por un fenómeno económico que no estaba en nuestras manos resolver y menos en los estados.

Yo he cuestionado mucho cuando aún desde el Poder Legislativo federal se cuestionaba que en los estados no había nadie que revisara, sí había quien revisara, por supuesto, porque estaban haciendo como que no existían los Congresos Locales.

Efectivamente, uno de los problemas centrales es que las Auditorías Superiores de los estados, son propuestas, las ternas, por los gobernadores. Obviamente, que la filiación ya está muy clara. Y eso ha pasado con todos los colores.

Cuando hay un cambio de gobierno, si el Auditor se sigue portando bien, lo dejan, si no, aunque la ley dice que deben estar siete años, encuentran mecanismos para moverlos y, difícilmente, yo no he visto un sólo caso de un Auditor superior estatal, que haga señalamientos fuertes sobre el gobierno del estado. A los municipios sí.

Y los contralores, bueno, son empleados de los gobiernos, está bien, esos sí pueden gestionar cosas de mejora, por eso en unas auditorías como las de la simulación de los reintegros, se pusieron como presuntos responsables, también a los contralores, porque retiraban el dinero, lo integraban a la cuenta del FAE, del FASP, etcétera, ya el contralor nos notificaba, nunca había, obviamente, delito que perseguir, y después al otro día lo reintegraban a la cuenta licuadora del gobierno.

Y entonces, qué es lo que pasaba, que un día nos dimos cuenta, gracias a la gente de Veracruz, porque entregaron los recursos al fondo al FAE y al Seguro Popular, luego los reintegran, a la semana, a la cuenta licuadora. Nada más que nos mandaron el estado de cuenta y al otro lado venía el reintegro. Y ahí empezamos a hacer las auditorías a los reintegros.

Pero en general, yo creo que la gran oportunidad de esta iniciativa de Alfonso, es que realmente hacía falta que en este año concretáramos, no sé, en abril, mayo, junio, pero concretemos, una Convención Hacendaria, con una participación muy activa del Congreso.

Y, además, celebro el que por primera vez, lo que mencionó, el que se estén reuniendo legisladores estatales y legisladores federales. Yo creo que eso va a ayudar mucho al desarrollo de las finanzas públicas, al desarrollo de la transparencia y a la Auditoría Superior le va a facilitar su trabajo, porque vamos a tener mayor certidumbre en la información que estamos revisando.

Yo le pediría a Emilio, si pudiera continuar con la última parte.

Muchas gracias.

-- ooOoo --