

“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

Ciudad de México a 23 de noviembre de 2018

EMILIO BARRIGA DELGADO

Auditor especial de Gasto Federalizado, de la ASF

Intervención durante el “Foro entre Legisladores en materia Hacendaria”, realizado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Gracias al diputado presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por la invitación a la Auditoría Superior de la Federación a participar en este importante foro, que es un preámbulo de lo que sería la Convención Nacional Hacendaria, que el Auditor Superior ya tuvo a bien platicarles la experiencia que tuvo en la última Convención Nacional Hacendaria que hubo en el país.

Voy a presentar muy rápidamente algunos gráficos para poner en contexto de qué hablamos cuando hablamos de Gasto Federalizado.

El Gasto Federalizado representa poco más del 35 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, casi dos billones de pesos terminan aterrizando en las entidades federativas y en municipios, del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esos dos billones de pesos, un billón es Gasto Federalizado etiquetado, que le llamamos Gasto Federalizado Programable; y casi 800 mil millones de pesos son las participaciones federales, que son ingresos de libre disposición.

En estos cuadros pueden ver cuál ha sido la evolución, en los últimos tres sexenios, del Gasto Federalizado, en sus dos componentes, Programable y No Programable, cómo han venido creciendo en los últimos años, y es importante ver el cuadro del último sexenio, donde se aprecia que el Gasto Federalizado Programable, es decir, el que está

etiquetado para fines específicos, tuvo un decrecimiento en términos reales, por primera vez en un sexenio.

Se ha dicho en el discurso que el gasto hacia los estados y municipios ha venido creciendo de manera exponencial, pues no necesariamente. Aquí se observa cómo, por lo menos el gasto federalizado etiquetado, tuvo un decrecimiento en términos reales en este sexenio.

El Gasto Federalizado Programable se descompone en subsidios, aportaciones federales y convenios de descentralización y reasignación. Hay 96 fondos y programas que componen el Gasto Federalizado Programable, es decir, el gasto que está destinado a un fin específico.

Entonces pues son 96 fondos y programas que la Auditoría Superior de la Federación tiene como universo para fiscalizar el buen uso de estos recursos.

Aquí está el monto de los más importantes rubros del Gasto Federalizado Programable, y hasta abajo pueden ver el famoso Ramo 23, que son más de 125 mil millones los que tuvo presupuestados para el ejercicio fiscal de 2017.

Estas son las participaciones federales, que son los recursos que no están etiquetados para un fin específico, y que decíamos que son poco más de 700 mil millones de pesos los que se distribuyen a los estados y municipios por esta vía.

El tema con el Gasto Federalizado es que si uno compara cuánto recaudan los estados y municipios, versus lo que recauda el gobierno federal, pues vamos a ver que la proporción es sumamente pequeña.

Aquí están, en la primera columna, los impuestos y derechos y los ingresos petroleros que recauda el gobierno federal -que son esos dos, casi tres billones de pesos- y en la columna verde, que casi no se aprecia, es lo que recaudan las entidades federativas por impuestos y derechos. Vean cómo representa una proporción muy pequeña del monto total de ingresos que se recaudan en el país.

Esto se traduce en una dependencia muy elevada de los recursos federales en entidades federativas y municipios. Vean, las entidades federativas, cómo dependen en un promedio, en un 85 por ciento de los ingresos que provienen del gobierno federal, con la excepción de la Ciudad de México, que poco menos de 50 por ciento de su presupuesto

se financia con recursos federales, pero en el país hay una dependencia muy, muy elevada de los ingresos federales, llegando a extremos como el caso de Hidalgo, que dependen casi en un 100 por ciento de los ingresos que reciben del gobierno federal.

Esta elevada dependencia de los recursos federales tiene una implicación importante.

Por ejemplo, si uno calcula, por cada una de las entidades federativas, cuánto de sus ingresos totales los obtienen vía sus impuestos locales, vean cómo el promedio no llega ni al 5 por ciento, habiendo casos extremos, donde los ingresos totales del estado no representan ni el dos por ciento de su recaudación de impuestos locales.

Entonces, si uno ve cuánto del presupuesto de cada una de las entidades federativas se tiene que destinar a servicios personales, en promedio andamos arriba del 19 por ciento, habiendo también casos extremos, como Veracruz, donde casi la mitad de su presupuesto se tiene que destinar al pago de servicios personales.

Entonces, si uno compara y se hace la pregunta: ¿cuántos estados, con lo que recaudan, podrían pagar la nómina de sus trabajadores, del gobierno? Únicamente tres entidades federativas tienen la capacidad para pagar, con lo que recaudan de impuestos, la nómina de los trabajadores o de sus burocracias estatales.

Y, nuevamente, nos vamos al extremo, casos como Michoacán, donde no podría pagar ni el dos por ciento con lo que recauda de impuestos de su nómina de gastos, de sus trabajadores. Solamente tres entidades federativas: la Ciudad de México, Quintana Roo Querétaro serían capaces de financiar sus gastos de servicios personales utilizando sus ingresos tributarios.

Y en el otro extremo, hay nueve entidades federativas cuyos gastos en servicios personales superan más de siete veces lo que recaudan por ingresos tributarios. Esto, ¿qué implicación tiene? Pues que hay una presión enorme para los estados para ver de dónde sacan para pagar la nómina.

Entonces, dado de que dependen fundamentalmente de los recursos que les envíe la Federación, y dado que gran parte de esos recursos están etiquetados para un fin específico, pues ¿qué terminan haciendo gran parte de los estados? Agarrando de fondos que deberían de

destinarse a salud, educación, a seguridad pública para pagar recursos de nómina, ante esta presión que tienen dado que renunciaron, prácticamente, a sus capacidades para generar ingresos propios.

Entonces, los incentivos están mal alineados, las tentaciones a usar fondos (inaudible) para pagar nómina son enormes en la mayoría de los estados. Entonces esta es una cosa que tendríamos que llamar la atención e ir trabajando a la luz de esta discusión que va a haber en los próximos meses, en el marco de la Convención Nacional Hacendaria.

La Auditoría Superior de la Federación ha detectado algunas áreas de oportunidad en materia de mejora en el ejercicio de los recursos del Gasto Federalizado, hay diversos factores que inciden en un uso ineficiente o incorrecto de estos recursos. Ya vimos uno que es la poca capacidad de generar ingresos propios y que, por lo tanto, existe siempre la tentación de usar recursos federalizados etiquetados para pagar nómina.

Entonces, hay que alinear correctamente los incentivos, no nada más por el lado del gasto, sino también incentivar a que entidades federativas y municipios, como ya se ha comentado, hagan un esfuerzo recaudatorio importante.

También, hay que decirlo, los recursos federales llegan tarde, gran parte de ellos llegan con retraso a las entidades federativas y, entonces, también entramos en una dinámica donde, dada la mala oportunidad con que las dependencias federales transfieren los recursos a las entidades federativas y municipios. Entonces, hay un tema de que se tienen que reintegrar los recursos a la Tesorería de la Federación, dado que llega diciembre y ya no hay condiciones para ejercerlos.

Hay que recordarles aquí a los diputados que hasta en el 2011 en el Presupuesto de Egresos de la Federación se obligaba a las dependencias federales que la primera ministración de recursos se tenía que dar a más tardar el 31 de marzo. Esta buena práctica de obligar a las dependencias federales a través del Presupuesto de Egresos se eliminó a partir del Presupuesto de Egresos 2012; creo que sería recomendable que se retomara para que haya una presión a las dependencias federales para que transfieran de manera más oportuna los recursos federales a entidades federativas y municipios.

También reglas de operación y lineamientos. Hay desde fondos sobre-regulados que hacen, prácticamente, imposible ejercer los recursos, hasta el otro extremo, que son (inaudible) recursos federales (inaudible) anexos de ejecución, ni reglas de operación como es el caso del Fondo de Fortalecimiento Financiero que ya se ha mencionado aquí del Ramo 23.

Es decir, tenemos los dos extremos, no nada más el Fondo del Fortalecimiento Financiero, que es totalmente libre, sino también otros fondos que tienen reglas de operación tan complejas, tan complicadas que también, o bien, hacen difícil la ejecución de los recursos, o terminan metiéndose en problemas los ejecutores del recurso, porque cumplir las reglas es muy complicado.

Entonces, ese es otro trabajo pendiente por realizar, es revisar estas reglas de operación.

Me voy muy rápido, esto para tener una visión, la más reciente del trabajo que ha venido haciendo la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de los recursos federalizados. Esto es lo que hemos revisado en la primera y segunda entrega; la segunda entrega se acaba de realizar aquí a la Cámara de Diputados el 31 de octubre, estos son los fondos que revisamos.

Es importante mencionar que ahí está el Fondo de Fortalecimiento Financiero del Ramo 23. Por primera vez la Auditoría Superior de la Federación revisó el Fondo de Fortalecimiento Financiero, no se había revisado en el pasado, revisamos la mitad de los estados -16 entidades federativas- y la mala noticia para el Fondo de Fortalecimiento Financiero del Ramo 23 es que se llevó el premio como el fondo más observado por sus irregularidades en estas dos etapas de auditoría que hemos entregado a la Cámara de Diputados.

Ahí viene en primer lugar el FASSA, que es el Fondo de Aportaciones para el Servicio de Salud, pero recuerden que les decía que el Fondo de Fortalecimiento Financiero únicamente revisamos a 16 entidades federativas, falta en la tercera etapa que vamos a entregar en febrero el reporte de lo que vamos a entregar del resto de las 16 entidades federativas, por eso digo que se llevó el premio el Fortalecimiento Financiero porque habiendo revisado únicamente la mitad de las entidades federativas, prácticamente, quedó casi en primer lugar como el fondo con mayores observaciones.

Vamos a dejar la presentación, aquí está el detalle por entidad federativa, si lo quieren revisar con más calma. Hemos observado en estas dos entregas, casi 17 mil millones de pesos por un ejercicio indebido en los recursos federales, tanto los programables como los no programables; revisamos también la ministración de las participaciones federales, de las entidades federativas a los municipios.

También aquí pueden revisar en detalle los resultados, pero sí llamar la atención de que todavía encontramos que hay casos de estados que no le están ministrando a los municipios las participaciones federales que por ley les corresponden. Es decir, el estado se está quedando con las participaciones de los municipios con obviamente lo grave que esto es.

Aquí está el resultado del fortalecimiento financiero con más detalle para que lo puedan revisar, y me voy al final de la presentación.

Decirles a los legisladores que en la Ley de Ingresos, todavía vigente del ejercicio fiscal 2018, hay un artículo Transitorio que establece lo siguiente:

Lo que dice el artículo Transitorio es “todas las disponibilidades de recursos federales que tengan entidades federativas y municipios, las pueden reintegrar a la Tesorería de la Federación sin ninguna carga financiera”. Porque ya son reintegros extemporáneos, y lo que dice el transitorio es: esta tregua para que hagas el reintegro de recursos federales, y que ya no deberías de tener, sin cargas financieras, los vamos a destinar, justamente, al Fondo de Fortalecimiento Financiero en las entidades federativas y/o para la atención de desastres naturales.

¿Por qué llamamos la atención de este Transitorio? Porque la Ley de Disciplina Financiera de entidades federativas y municipios establece, a partir del ejercicio fiscal 2017 para entidades federativas y a partir del ejercicio fiscal 2018 para los municipios, que todos los recursos federales no ejercidos al 31 de diciembre, se tienen que reintegrar a la Tesorería de la Federación, incluyendo los recursos del Ramo 33.

Entonces, lo que podría ser una buena práctica es, dado que estos recursos son de los municipios y son de las entidades federativas, que el reintegro de esos recursos no se quede en las arcas del gobierno Federal, sino que repliquemos el espíritu de la Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos y que constituyamos un fondo para que con esos reintegros se premie a los estados que sí ejercieron los recursos de

manera adecuada durante el ejercicio fiscal correspondiente; podríamos ligarlo también, inclusive, a incentivos de recaudación a aquellos estados que estén haciendo un esfuerzo recaudatorio importante, que tengan acceso a esta bolsa de reintegros que están haciendo los estados y municipios que, por alguna razón, no están haciendo un uso adecuado de los recursos federales que tenían a su disposición.

Y, termino, ahora sí, llamando a reflexión, dado que se encuentran aquí muchos legisladores de entidades federativas que la independencia de los órganos de fiscalización estatales, necesariamente debe pasar por una autonomía presupuestal, si no tenemos autonomía presupuestal, pues ¿de qué serviría la independencia? Si nos cierran la llave de los recursos pues esa independencia se vuelve de papel.

Entonces, aquí está en esta gráfica qué porcentaje del Presupuesto de Egresos de cada entidad federativa se le asigna a sus órganos estatales de fiscalización, a sus Auditorías Superiores locales y vean como la variabilidad es muy grande; hay entidades federativas que sí apoyan de manera importante a sus entidades superiores, Auditorías Superiores de fiscalización, pero hay otras que les asignan un porcentaje muy, muy bajo de sus presupuestos.

Ese es otro tema también que estaría en la mesa de discusión en el marco de la Convención Nacional Hacendaria próxima: fortalecer no nada más la autonomía de gestión de las Auditorías Superiores, sino también su autonomía presupuestal, lo que es muy importante.

Con eso termino y muchas gracias, nuevamente, por la invitación.

-- ooOoo --