

XXI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.

FEDERALISMO HACENDARIO Y FISCALIZACIÓN

Guillermo Lecona Morales

24 de mayo de 2018

INTRODUCCIÓN

- El sistema federal se sustenta en un **equilibrio adecuado** entre el orden de gobierno nacional y los gobiernos locales.
- Asimismo, el sistema federal se basa en la **división de poderes** (sistema de pesos y contrapesos).

James Madison (El Federalista 51): “...*Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. ...*”

INTRODUCCIÓN

- Dentro de estos equilibrios destaca aquel entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, particularmente en los temas hacendarios (“*El poder de la bolsa*”).
- La función de fiscalización es clave para garantizar estos equilibrios.
- El diseño federal, para que sea eficaz, requiere lograr un adecuado equilibrio entre las competencias entre los órdenes de gobierno y mecanismos que aseguren un equilibrio efectivo entre ellos y entre los poderes de cada orden de gobierno.
- **Los órganos de fiscalización son garantes del sistema federal.**



FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO

FEDERALISMO EN MÉXICO

- La eficacia del sistema federal en México ha sido cuestionada, entre otros:
 - pertinencia de su adopción en nuestro país, y
 - distribución de competencias.
- La distribución de competencias tuvo su origen en el principio “dual” norteamericano (con excepciones) y ha evolucionado a un **federalismo de tipo “cooperativo”**.
- El diseño institucional en materia de **federalismo hacendario** influye en gran medida en la eficacia del funcionamiento del sistema federal en su conjunto (instrumento para materializar las competencias que tienen atribuidas de acuerdo al arreglo federal).

FEDERALISMO EN MÉXICO

- Un diseño inadecuado provoca que los gobiernos no cumplan de manera eficaz con las tareas a su cargo:
 - La toma de decisiones se centraliza.
 - La responsabilidad de los gobiernos locales se diluye.
- Lo anterior genera problemas de gobernabilidad democrática, debilita a los gobiernos y reduce sus márgenes de maniobra, afectando la viabilidad misma del sistema federal.
- Evolución del marco jurídico hacendario en México:
 - Tendencias centralistas, principalmente en materia tributaria.
 - También se identifican esfuerzos de descentralización importantes.

FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO

- Durante el siglo XIX y buena parte del XX, existió una gran descoordinación en materia tributaria que generó problemas de doble tributación y trabas al desarrollo económico.
- El desorden provocó que los presupuestos fueran financiados mayoritariamente mediante la contratación de deuda y la impresión de moneda.
- La Constitución de 1917 prevé el principio dual, pero desde sus inicios contempló excepciones y mediante múltiples reformas **se han centralizado diversas competencias**.
- A partir de la década de los 80's y sobre todo en los 90's inicia un **proceso de descentralización** muy importante.
- En los últimos años se presenta una tendencia hacia la centralización

FEDERALISMO – ANTECEDENTES FISCALIZACIÓN

- Las tendencias centralizadoras o descentralizadoras son normales en todo sistema federal.
- Estas tendencias **se reflejan también en la fiscalización** en México:
 - Constitución de 1824:
 - Antecedentes: Constitución de Cádiz (facultad de las Cortes para examinar las cuentas) y Constitución de Apatzingán (art. 114 “*Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública*”).
 - Artículo 50: “*Las facultades exclusivas del Congreso General... VIII. ... tomar anualmente cuentas al gobierno.*”

FEDERALISMO – ANTECEDENTES FISCALIZACIÓN

- Artículo 161: “Cada uno de los **Estados tiene obligación**: ... VIII. De remitir anualmente, a cada una de las cámaras del congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, ...”
- Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública (1824):
 - ❖ **Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda**, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados (“*función comprobativa de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Administrador...*”)
 - ❖ Se extingue el Tribunal de Cuentas (creado en 1524 en la Nueva España, cuyo antecedente fue el Tribunal Mayor de Cuentas de España de 1453).

FEDERALISMO – ANTECEDENTES FISCALIZACIÓN

- Interrupciones del sistema federal:
 - Bases y Leyes Constitucionales de 1836 (1836-1843):
 - ❖ **Se mantuvo la Contaduría Mayor** y creó una comisión inspectora de la Cámara de Diputados (Ley Tercera, art. 52).
 - ❖ Mediante ley de 1838 se crea el Tribunal de Revisión de Cuentas anexo a la Contaduría (para conocer y fallar en todos los negocios contenciosos sobre cuentas).
 - Bases Orgánicas de 1843 (1843-1847):
 - ❖ Facultad del Congreso (bicameral) de examinar y aprobar cada año la cuenta general (art. 65, fr. III).
 - ❖ Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilar, a través de una comisión inspectora, el desempeño de la contaduría mayor, y nombrar a sus empleados (art. 69).

FEDERALISMO – ANTECEDENTES FISCALIZACIÓN

- Estatuto provisional del Imperio (1865, sin aplicación práctica): establecía un tribunal de cuentas con autoridad judicial, pero no le correspondería resolver sobre las responsabilidades (Título V).
- Constitución de 1857:
 - El Congreso (unicameral) tenía la atribución de nombrar y remover al personal de la Contaduría Mayor (art. 72, fr. XXIX).
 - Reforma de 1874: **facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilar**, a través de una comisión inspectora a la Contaduría Mayor, nombrar a su personal **y examinar la cuenta** anual (art. 72, inciso A, fr. III, IV y VI).

FEDERALISMO – ANTECEDENTES FISCALIZACIÓN

- Constitución de 1917 (publicada el 5 de febrero):
 - **Facultad del Congreso de revisar la cuenta pública** del año anterior, sobre la conformidad de las cantidades gastadas con el presupuesto aprobado; examen de la exactitud y justificación de los gastos y responsabilidades; así como para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor (arts. 65, fr. I y 73, fr. XXIV y XXX).
 - **Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados vigilar**, a través de una comisión inspectora, “el exacto desempeño de las funciones” de la Contaduría Mayor y nombrar a su personal (art. 74, fr. II y III).
 - **Es omisa en cuanto a la fiscalización en los Estados y el Distrito Federal.**

FEDERALISMO – ANTECEDENTES FISCALIZACIÓN

- Constitución de 1917 (reformas en materia de fiscalización):
 - Reforma de diciembre de 1977: **facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión** de la Cuenta Pública.
 - Reforma de 1996-**Distrito Federal**: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa; facultad de revisión de la Asamblea y plazos.
 - Reforma de 1999: **creación de la Auditoría Superior** de la Federación.
 - Reforma de 1999: revisión y fiscalización de **cuentas públicas municipales** a cargo de las legislaturas estatales (art 115, fr. IV).
 - Reforma 2008: **entidades de fiscalización de las entidades federativas** (arts. 116 y 122).

DESCENTRALIZACIÓN

- A partir de los ochentas **se descentralizaron competencias y recursos públicos**, para fortalecer la autonomía financiera de las entidades federativas y los municipios:
 - ✓ Impuesto predial.
 - ✓ Convenios para descentralizar competencias y acciones.
 - ✓ Descentralización de la educación básica y de los servicios de salud.
 - ✓ Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
 - ✓ Seguro popular.
 - ✓ Subsidios.
 - ✓ Convenios de descentralización y reasignación.

CENTRALIZACIÓN

- Convenciones nacionales fiscales:
 - 1925, 1933 y 1947: en la tercera logran acuerdos (Impuesto sobre Ingresos Mercantiles).
 - 1978: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Durante los últimos años se ha observado una tendencia en el sentido opuesto a las reformas iniciales: se realizaron diversas **reformas para centralizar competencias**:
 - Nómina educativa: control de la nómina y pago directo desde la Tesorería de la Federación.
 - Deuda pública: “disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”.
 - Auditoría Superior: fiscalización de participaciones.

DESCENTRALIZACIÓN vs CENTRALIZACIÓN

- El diseño del federalismo hacendario en México debe revisarse:
 - Las entidades federativas y municipios **recaudan poco** (7.5% de las contribuciones a nivel nacional en 2016).
 - Sin embargo, **ejercen una gran proporción del gasto** público (39.5% del gasto primario de 2017–no incluye costo financiero-).
 - La federación **centraliza gran parte de las potestades tributarias** y tiene un peso elevado en las **decisiones de gasto**.

- La descentralización no se implementó acompañada de un eficaz fortalecimiento institucional (en algunos casos el resultado ha sido un manejo ineficiente, ineficaz y poco transparente de los recursos públicos).

- La tendencia reciente (centralización) no resuelve la problemática, es una reacción coyuntural.



REFORMAS RECIENTES

REFORMA CONSTITUCIONAL DISCIPLINA FINANCIERA (26/05/2015)

Facultó al Congreso de la Unión para establecer la **legislación aplicable a las entidades federativas, los municipios y alcaldías** de la CDMX, en materia de:

- Las disposiciones de responsabilidad hacendaria que deberán observar para el **manejo de sus finanzas públicas**.
- La regulación sobre la aprobación, contratación, registro y rendición de cuentas, relativa a la **deuda pública** y demás obligaciones que contraigan.
- Las funciones de **fiscalización** de la deuda estatal garantizada, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y, en general, en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, a cargo de las Auditorías locales.
- La **responsabilidad** de los servidores públicos locales por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

REFORMA CONSTITUCIONAL DISCIPLINA FINANCIERA (26/05/2015)

La reforma constitucional incluye, respecto a la **responsabilidad hacendaria**:

- El **principio de estabilidad de las finanzas públicas** para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo, al cual deberán sujetarse los planes de desarrollo y sus programas.
- La facultad del Congreso de la Unión para establecer la **legislación en dicha materia para los tres órdenes de gobierno**, con base en el principio de estabilidad de las finanzas públicas.

REFORMA CONSTITUCIONAL DISCIPLINA FINANCIERA (26/05/2015)

En relación con la **deuda pública**, la reforma constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para regular:

- La posibilidad de la Federación de otorgar garantías sobre la deuda local.
- Las bases generales para que puedan incurrir en endeudamiento.
- Los límites y modalidades para afectar sus participaciones.
- La obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único.
- El establecimiento de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda.
- Las sanciones aplicables a los servidores públicos.
- El establecimiento de una comisión legislativa bicameral para analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, cuando obtengan la garantía de la Federación sobre su deuda.

REFORMA CONSTITUCIONAL DISCIPLINA FINANCIERA (26/05/2015)

Adicionalmente, en materia de **deuda de los Estados y Municipios**:

- Solamente para inversiones públicas productivas, su refinanciamiento o reestructura.
- Aprobación calificada (dos terceras partes de sus miembros presentes), previo análisis del destino, capacidad de pago y, en su caso, el establecimiento de garantía o fuente de pago.
- La contratación deberá realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.
- No podrán destinarse a gasto corriente, salvo para necesidades de corto plazo (conforme a límites máximos y condiciones que establezca la ley general), que deben liquidarse 3 meses antes del término del periodo de gobierno y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos 3 meses.

REFORMA CONSTITUCIONAL DISCIPLINA FINANCIERA (26/05/2015)

Por lo que respecta a las **funciones de fiscalización**:

- Compete a la Auditoría Superior de la Federación fiscalizar:
- Las garantías que otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios, y
- El destino y ejercicio de los recursos que hayan realizado los gobiernos locales, correspondientes a empréstitos cuenten con la garantía de la Federación.
- Compete a las Auditorías Superiores locales fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
- La reforma establece que **los servidores públicos locales** son **responsables** por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

- La Ley de Disciplina Financiera **es una “ley general”** (así reconocida en el artículo 117) dado que el Constituyente facultó al legislador ordinario federal para regular a las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la CDMX en las materias señaladas.

- La ley contempla dos apartados principales:
 - ✓ Disposiciones en materia de **responsabilidad hacendaria**.
 - ✓ Regulación en materia de **deuda y obligaciones**.

- Se aplican **supletoriamente** la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal; y se estará a la interpretación de la SHCP para efectos administrativos.

LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

- **Información.** Los entes públicos deben:
 - ✓ Sujetarse a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para presentar la información financiera en los informes periódicos correspondientes y en su respectiva Cuenta Pública, sin perjuicio de las obligaciones de información establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud.
 - ✓ Entregar la información financiera que solicite la SHCP para dar cumplimiento a esta Ley, en los términos de las disposiciones que para tal efecto emita.

- **Fiscalización:** Corresponde a las entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas y a la ASF, conforme al 79 constitucional.

LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

- Adicionalmente, en términos de la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, la ASF debe fiscalizar:
 - a) La **deuda estatal garantizada**: el otorgamiento por la Federación; el destino y ejercicio por los estados y municipios; la instrumentación, ejecución y resultados de las estrategias de ajuste convenidas para fortalecer las finanzas públicas locales.
 - b) La **observancia de las reglas de disciplina financiera**, la contratación de financiamientos y obligaciones, y la inscripción en el registro Público Único.
- El régimen de **sanciones** se sujetará a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en su caso, a la legislación penal local y a aquélla correspondiente a la responsabilidad de carácter política.

REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN (27/05/2015)

- Regulación en materia de **fiscalización y responsabilidades administrativas**:
 - ✓ Faculta a la ASF para **fiscalizar las participaciones federales**, pudiendo convenir con las entidades federativas dicha función.
 - ✓ Establece que la ASF fiscaliza **directamente el gasto federalizado**.
 - ✓ **Amplía las atribuciones de la ASF** (fiscalizar “en tiempo real”, investigar irregularidades y promover el fincamiento de las responsabilidades).
 - ✓ Se **adelanta la fecha de presentación de cuentas públicas** al 30 de abril de cada año
 - ✓ Carácter público de los **informes de auditoría**.
 - ✓ Nuevo sistema de responsabilidades administrativas, con un **catálogo único de conductas y sanciones y un procedimiento único, a nivel nacional**.

LEY FISCALIZACIÓN

- Prevé las siguientes acciones de fiscalización (Título Tercero):
 - ✓ Gasto federalizado a cargo de la ASF.
 - ✓ Participaciones: directamente o por convenio (de acuerdo a los lineamientos de la ASF).
 - ✓ Deuda estatal garantizada (garantías del gobierno federal; ejercicio de los recursos de los gobiernos locales, y estrategias de ajuste para fortalecer finanzas públicas).
 - ✓ Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera (reglas de disciplina; contratación de deuda e inscripción de ésta).
 - ✓ Origen de los recursos para cubrir la nómina local (muestra).
- Afectaciones= ASF formula pliego de observaciones.

LEY COORDINACIÓN FISCAL (18 jul 2016)

- La fiscalización del ramo 33 es **competencia de la Auditoría Superior de la Federación**:
 - Verifica que las dependencias federales hayan cumplido hasta la transferencia de recursos a las entidades federativas.
 - Audita a entidades federativas y municipios en la ejecución.

- **Recursos para la fiscalización**:
 - 0.1% del ramo 33, excepto FONE.
 - SHCP los descuenta y los transfiere a la ASF.

- **Responsabilidades** de servidores públicos locales y federales:
 - Determinadas y sancionadas por autoridades federales.
 - En términos de las leyes federales.



RETOS

RETOS

- El sistema federal en México no ha funcionado eficazmente.
- Uno de los motivos es que el **diseño de “federalismo hacendario” no es óptimo:**
 - La mayoría de los gobiernos locales no tienen un nivel adecuado de recaudación propia.
 - Esto no les permite una planeación y ejecución adecuada de sus programas para atender eficazmente las necesidades locales.
 - Los gobiernos locales dependen en exceso de las transferencias de recursos de la Federación.
 - Las competencias del Congreso de la Unión en materia hacendaria contribuyen a la problemática.

RETOS

- ✓ Se requiere un **diseño integral** en materia de federalismo hacendario que tenga objetivos claramente definidos y un arreglo institucional en consecuencia (**equilibrio adecuado entre potestades tributarias y de gasto**).
- ✓ Es necesario **fortalecer la función de fiscalización**, a través de una coordinación permanente y la colaboración entre poderes y órganos de los tres niveles de gobierno.