

Versión Estenográfica del foro “Paquete Económico 2017 a debate”, al que convoca el presidente del Instituto Belisario Domínguez, senador Miguel Barbosa Huerta.

Inauguración (Primera parte)

PRESENTADORA: Buenos días tengan todas y todos. Les damos la más cordial bienvenida a la inauguración del Foro “Paquete Económico 2017 a debate”. Agradecemos su asistencia a este importante evento.

Este foro tiene como objetivo analizar los aspectos más relevantes del Paquete Económico del Ejercicio Fiscal 2017, los principales retos y oportunidades para el fortalecimiento de los ingresos y gasto públicos; así como la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Para el acto inaugural del foro nos acompañan en el presídium, las siguientes personas:

El senador Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto Belisario Domínguez.

El doctor Luis Madrazo Lajous, jefe de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El maestro Noel Pérez Benítez, director general de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Y el doctor Gerardo Esquivel, coordinador ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez.

Para la conducción de este acto inaugural, cedo el uso de la voz al doctor Gerardo Esquivel.

DOCTOR GERARDO ESQUIVEL: Buenos días tengan todas y todos ustedes. Sean muy bienvenidos al Senado de la República.

El Instituto Belisario Domínguez les agradece su asistencia y participación.

El tema que nos convoca el día de hoy es el tema del Paquete Económico 2017, lo hemos titulado precisamente “El Paquete Económico 2017 a debate”. A debate, porque es un paquete económico muy importante; como todos ustedes saben, la economía mexicana ha pasado por momentos turbulentos asociados a, primero, la caída de los ingresos petroleros por el desplome de los precios mundiales del petróleo en el mercado mundial.

Segundo, por una desaceleración económica mundial, que ha afectado en general a las economías desarrolladas y también a las economías en desarrollo.

Y tercero, más recientemente, por la turbulencia económica financiera y cambiaria, asociada en parte a la inestabilidad derivada del proceso electoral norteamericano.

Todos esos factores han afectado la economía mexicana y hoy en día tenemos en México una expectativa de crecimiento relativamente bajo, asociada precisamente a estos factores; pero sobre todo tenemos un fuerte desafío fiscal asociado a la caída en los ingresos y a que por primera vez en muchos años, no tendremos los ingresos derivados en parte de las coberturas petroleras que subsanaron los faltantes en años anteriores o bien los ingresos excedentes del Banco de México, que también jugaron ese rol al menos este año.

El año que entra será un año de austeridad, el presupuesto de egresos que se plantea precisamente viene en esos términos, y en ese sentido es que se vuelve importante discutir las características de este paquete económico que se ha presentado ante el Congreso de la Unión.

Como ustedes saben, recientemente se aprobó la Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados, ha sido enviada a esta soberanía para su análisis y discusión. En los próximos días tendrá lugar este debate y por eso es que en este foro tendremos precisamente, en primera instancia, una mesa sobre la Ley de Ingresos. Una segunda mesa sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación y finalmente, una tercera mesa sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, que es un tema que también ha generado mucho interés y como ustedes saben, recientemente dos de las más importantes calificadoras del mundo han señalado la vulnerabilidad de las finanzas públicas mexicanas y han sugerido que hay una especie de alerta amarilla, tarjeta amarilla sobre las finanzas públicas mexicanas.

En ese sentido es que se vuelve muy importante este debate que estamos convocando en el foro, en este foro por parte del Instituto Belisario Domínguez, que ha convocado a académicos, a expertos, a funcionarios públicos a que debatan precisamente este tema.

Así es que este es el motivo y la razón que nos convoca el día de hoy.

Les agradezco nuevamente su participación y le cedo ahora el uso de la palabra al doctor Luis Madrazo Lajous, jefe de la Unidad de Planeación Económica.

Buenos días y muchas gracias.

DOCTOR LUIS MADRAZO LAJOUS: Muy buenos días. Bienvenidos todos ustedes y muchísimas gracias por la invitación.

También un saludo de parte del doctor José Antonio Meade, secretario de Hacienda.

Este foro es parte de un diálogo muy importante que se da, no sólo en el seno del Poder Legislativo; sino también frente a la sociedad civil en materia de finanzas públicas, que son, quizá, el tema por excelencia en el que se presenta un diálogo entre el Poder Ejecutivo, que presenta la iniciativa de proyecto de presupuesto y Ley de Ingresos; y el Congreso, que tiene las facultades para aprobar el mismo todos los años.

Si me permiten, quisiera hacer un recuento, aunque Gerardo ha hecho mención de algunos de los temas más importantes ya, respecto a dónde se encuentra la economía y cuál es el contexto en el que se presenta el Paquete Económico.

Sin duda que nuestra economía se desenvuelve en un contexto externo adverso. Podemos enumerar los principales temas y yo quisiera darles un ordenamiento quizá distinto, con base en el impacto de más largo plazo.

Empezaría por hablar de la normalización de la política monetaria en Estados Unidos. Este es un proceso que si bien se ha dado de forma incipiente hasta este momento, el alza de tasas ha sido mínima; empezó hace más de dos años porque hay una expectativa de alza de tasas de interés y esto ya ha tenido un impacto muy importante tanto en la economía de Estados Unidos como en el tipo de cambio del dólar frente a las demás monedas y, por lo tanto, en el resto de la economía global.

Si analizamos los datos en perspectiva, con varios años, lo que observamos es una apreciación generalizada del dólar frente a las demás monedas. Y si vemos la trayectoria que ha seguido el peso en este proceso muy amplio, global, vemos que inicialmente más bien el peso relativo a otras monedas, sufrió una fuerte apreciación en los años 2013, 2014. En 2014, hay que recordar, empieza a caer el precio del petróleo de manera importante y en el 2015, sobre todo a finales del año y a principios de este 2016, cuando vienen ya de alguna manera rebotando muchas de las monedas emergentes respecto al dólar y se están apreciando; el peso se ha depreciado y, por lo tanto, el desempeño relativo frente a otras monedas del peso se ve una depreciación importante en lo que va del año.

Pero si ponemos en perspectiva, más bien lo que vemos es una apreciación generalizada del dólar y dentro de ese contexto, una apreciación ligera del peso frente a otras monedas.

Esto tiene un impacto no sólo para México directamente, sino de manera muy importante en la dinámica que se ha vivido en Estados Unidos y particularmente respecto a la producción industrial en Estados Unidos.

Quizá la variable externa que directamente tiene más impacto en la economía mexicana, es la producción industrial de Estados Unidos. Y si uno le hubiera preguntado prácticamente a cualquier persona que hace pronósticos sobre la economía mexicana, hace dos años, dónde estaría la economía mexicana sabiendo que la producción industrial de Estados Unidos iba a decrecer y decrecer de manera muy importante este año; la expectativa es que todavía decrezca alrededor de 0.8 0.9 por ciento. Sin duda que el pronóstico para la economía mexicana hubiera sido de un muy bajo crecimiento, si no es que un crecimiento negativo. Que no es lo que estamos observando en México en este momento y hay creo que buenas razones para explicarlo.

El otro factor, también lo mencionó el doctor Esquivel, y es el precio del petróleo, que tiene un impacto relativamente menor sobre la economía mexicana. No nulo, sin duda, México sigue siendo un productor importante de petróleo y los incentivos que haya para desarrollar los campos tienen que ver mucho con el precio; pero sobre todo para las finanzas públicas.

México ha disminuido de manera muy importante su dependencia de los ingresos petroleros, pero todavía aportan una participación sustantiva. Se redujo a poco menos de 20 por ciento el año pasado; veníamos de estar cerca del 40 por ciento. Entonces, ¿qué ha pasado?

México no sólo sufrió una caída en los precios del petróleo, sino que también se observó una reforma fiscal importante que básicamente compensó la caída de los ingresos petroleros.

En ese sentido, México está probablemente en una situación más robusta, porque los ingresos en relación al Producto Interno Bruto, en relación a la economía, son básicamente del mismo nivel que cuando empezó este proceso; pero ahora la composición es distinta y es una composición mucho más estable porque la dependencia del petróleo es mucho menor.

Pero sin duda ha caído el precio del petróleo y a diferencia de otras ocasiones, por el lado de las causas, tenemos más que un choque de demanda, como se vivió en el 2008, como se vivió quizá en otras coyunturas, en los 90's y en los 80's; tenemos algo que es

mucho más estructural: es un cambio tecnológico muy importante, sobre todo en los Estados Unidos, en lo que se llama producción de gas y petróleo de esquistos, el shale gas.

Entonces tenemos un cambio estructural en los costos de producción y por lo tanto, hay una expectativa de que estos bajos del petróleo se mantengan bajos por mucho tiempo.

Ahora, dentro de ese contexto que está incorporado en las proyecciones de finanzas públicas por más de dos años, es cierto que ha habido una sorpresa adicional este año: el precio del petróleo este año cayó todavía más de lo que habíamos observado el año pasado.

La estrategia de coberturas de petróleo ha ayudado mucho al país a suavizar el golpe y eso es muy importante, ha sido benéfico para el país; pero las coberturas simplemente suavizan los impactos de estos movimientos del petróleo, no pueden evitarlo. Y tenemos que enfrentar finanzas públicas adelante que consideren la caída de los precios del petróleo.

Ahora, hablábamos de la economía y la economía mexicana, a pesar de este contexto externo tan adverso, ha continuado creciendo. Quizá una manera de plantearlo es que ha crecido menos de las expectativas que se tenían tan sólo algunos años, como ha pasado con la economía de Estados Unidos, como ha pasado con la economía global; pero quizá con un mejor desempeño del que se podría esperar dadas las circunstancias del desempeño de la economía americana.

El crecimiento hasta este año ha sido de 2.5 por ciento, esto es en línea con lo que hemos visto los últimos dos años. Es también en línea con el promedio histórico de crecimiento de largo plazo. Hay un dato importante: el crecimiento, si quitamos la producción petrolera, que es una parte de la economía importante, que tiene un impacto en finanzas públicas, pero que está en gran medida aislado del resto de la economía; tiene pocas conexiones con el mercado laboral, con la inversión del resto de la economía, con el consumo, va más bien directamente a las finanzas públicas; el crecimiento ha promediado en los últimos diez trimestres 3 por ciento.

Tenemos una economía mexicana que ha continuado con una dinámica positiva. Contrasta de manera muy importante con lo que ha pasado en el resto de América Latina, que tiene una exposición a otras materias primas, quizá más agrícolas y menos

petroleras, pero también una participación petrolera importante; y donde observamos para el resto de América Latina una recesión importante en los últimos años.

¿Qué está detrás de esto?

Probablemente la dinámica que observamos asociada a las reformas estructurales en gran medida, y muy particularmente y ahí sí muy concretamente, al desempeño interno. Hemos hablado durante muchos años de que México requiere desarrollar su mercado interno y eso lo estamos empezando a observar ahora.

Observamos los determinantes de la dinámica interna, en primer lugar el empleo, y vemos un proceso de crecimiento del empleo formal. Entonces, hablábamos de que la economía ha crecido aproximadamente 2.5 en los últimos dos años y medio; la economía sin petróleo está creciendo al 3 por ciento, pero el crecimiento del empleo ha sido mayor; ha estado cercano al 4 por ciento.

Sin duda aquí hay una dinámica, no sólo de crecimiento, pero también de formalización, que en el largo plazo debe tener un impacto en la productividad y por lo tanto, en la tasa de crecimiento potencial.

Observamos ahora, para muestra, una tasa de desocupación de 4.1 por ciento, que es la menor para un mes de septiembre desde el año 2007. Vemos también como otro determinante, el consumo, una inflación que a pesar de los movimientos en el tipo de cambio, se ha mantenido bien anclada, está claramente dentro del rango del Banco de México, ahora y en las expectativas hacia adelante y de hecho, en el último año hemos observado, más de un año ya, una inflación por debajo del punto central de la meta del Banco de México; y la combinación de un desempeño sólido del empleo y una baja inflación se ve en salarios reales crecientes y también, en los salarios contractuales, por ejemplo han crecido 1.5 por ciento, que es el crecimiento más grande que hemos visto desde el año 2001.

Otro factor adicional que contribuye a la buena dinámica interna es el sistema financiero. De nuevo aquí, las reformas estructurales creen que juegan un papel.

El aumento al crédito al sector privado, en el último año es del 13 por ciento. Se ve un crecimiento balanceado entre lo que es el crédito a las personas con actividad empresarial o a los pequeños negocios, las hipotecas; y de hecho lo que había sido el

motor del crecimiento del crédito en ciclos anteriores, el consumo, viene un poco rezagado. Entonces, es un crédito que está yéndose sobre todo a actividades productivas y a la inversión de los hogares en vivienda.

Todo esto se puede resumir, quizá, con un dato: el crecimiento de las ventas de la ANTAD, es el dato oportuno, tenemos un dato de crecimiento del consumo un poco más rezagado. Entre enero y septiembre el crecimiento acumulado es de 5.3 por ciento, es sin duda un desempeño sólido.

Un ejemplo adicional, porque además habla de las decisiones más importantes de consumo que hacen las familias, es el incremento en las ventas de autos a nivel del país. Y el crecimiento ha sido cercano al 20 por ciento, ya dos años seguidos: el año pasado y lo que estamos observando este año.

Regresando al sector industrial, porque aquí vemos tanto por el lado de la demanda, el consumo de automóviles, la compra de automóviles; pero también la producción de automóviles. El crecimiento de la producción de automóviles está sostenido por las ventas internas, pero también por un sólido desempeño de las exportaciones, que tienen que ver sin duda con la recuperación en Estados Unidos, la sustitución de planta después de un periodo deprimido en Estados Unidos después de la gran crisis financiera.

Pero se están produciendo en el país, entre enero y septiembre, casi 2 millones 600 mil autos, este es un nivel récord. Pero sobre todo lo que se ve hacia adelante es que ya hay una agenda o ya hay un programa de inversión, plantas anunciadas y en construcción, para añadir ocho plantas nuevas entre este año y el año 2019; que pueden incrementar la producción aproximadamente a 600 mil vehículos adicionales.

Esto es, digamos, un ejemplo sin duda positivo y quizá todavía más dinámico que el promedio, de la producción industrial en el país, de una economía abierta, de una economía competitiva, que a pesar del contexto global con débil crecimiento, continúa ganando competitividad.

Y esto lo podemos ver en los datos de participación de mercado en Estados Unidos. En los últimos años hemos incrementado, desde 10 por ciento en el año 2000; a 13.2 por ciento en agosto de 2016, la participación de las importaciones en Estados Unidos. Pero si vemos nada más el periodo más reciente, digamos nada más la presente administración, hay un incremento en la participación de 11 por ciento.

Entonces, a pesar de este periodo débil que hemos vivido en la demanda global, que afecta a su vez la producción industrial de Estados Unidos, México está ganando terreno. Si Estados Unidos continúa creciendo, como lo indican todos los pronósticos privados, y la producción industrial después de ajustarse a la apreciación del dólar, sigue una dinámica similar al crecimiento del resto de la economía; es de esperarse que hubiera un impulso adicional que se refleja y se transmite a través de estas vías.

Ahora, en este contexto se presenta un paquete fiscal al Congreso de la Unión, y yo diría que hay tres elementos que distinguen el paquete fiscal, que además se mantienen en el paquete que envía la Cámara de Diputados para aprobación del Senado; básicamente la Ley de Ingresos de la Federación.

La primera característica, es: es un paquete realista. Hablamos ya de varios de los elementos; ha habido una caída adicional en el precio del petróleo, afortunadamente se ha compensado con un incremento en la recaudación tributaria. Pero sí hay que recordar que se hizo la reforma hacendaria previendo que habría presiones en el gasto, particularmente en el gasto no programable; y también en las pensiones.

México hizo una reforma a las pensiones, muy oportuna, relativo al resto de los países emergentes y sin duda relativo a los países desarrollados, en un momento anterior respecto a su demografía; pero vamos a tener que pagar dos sistemas de pensiones durante toda una generación, estamos a mitad de camino. Y de hecho ese costo de transición donde el pagar dos sistemas cuesta más que tener uno no reformado, llega a su pico en el año 2017. Entonces tenemos que cubrir las presiones de pensiones.

Hay un segundo aspecto, que es más coyuntural, cayeron los ingresos petroleros, subió la recaudación tributaria: nos quedamos básicamente parejos; pero la composición de los ingresos lleva a que haya mayores participaciones a las entidades federativas. En ese sentido, hay mayores transferencias a los estados y por lo tanto, una presión que acomodar en los gastos.

Finalmente está el costo financiero. Tenemos ahora un poco más de deuda, hemos incurrido en déficits en los años anteriores; tenemos tasas de interés que ya mencionamos que van creciendo y por lo tanto, se tiene que acomodar el mayor costo financiero.

Es un incremento moderado, es un incremento ordenado, muy distinto a lo que han vivido otras economías emergentes; y lo que vivió México en décadas anteriores. Se mide en décimas del PIB, no en puntos del PIB; es algo que se puede administrar.

Entonces tenemos que medir adecuadamente y realísticamente los ingresos, y construir un presupuesto que acomode estas presiones.

Respecto a estas medidas en los ingresos, se manda a la Cámara de Diputados un paquete que se modifica ligeramente, ahora llega al Senado con estas modificaciones; y creo que los hitos principales que determinan el nivel de ingresos, están claramente en un rango realista y responsable.

Se pronostica un crecimiento entre 2 y 3 por ciento del Producto Interno Bruto. Para propósitos puntuales de estimación, se utiliza 2.5 por ciento; se busca también un tipo de cambio que se envió en 18.20, después hubo una enorme volatilidad en el tipo de cambio, llegó a niveles cercanos al 20; ha venido bajando y en la Cámara de Diputados se tomó... aunque coincide con el nivel de precio spot que se observa en este momento o se observaba en el momento de la aprobación, no hay que voltear a ver precio spot y se diseñó a partir de las últimas encuestas del sector privado: La encuesta Banamex y la encuesta del Banco de México.

Este es un precio que sirve de planeación, reconociendo que hay una volatilidad muy importante y que puede variar.

También se modificó ligeramente y como se señaló desde que se envió el paquete, la producción de petróleo. En la producción de petróleo de hecho hay un ajuste muy importante a la baja en las proyecciones; es una proyección conservadora, es una proyección prudente, en un momento en que la empresa está haciendo una transición hacia tener un enfoque de empresa productiva y por lo tanto que tiene que hacer ajustes para acomodar la mayor rentabilidad de la empresa; pero también –hay que reconocerlo– menores precios del petróleo.

Se hizo un ligero ajuste a la alza, se estaba haciendo un ajuste de casi mil barriles a la baja; se está haciendo ahora un ajuste ligeramente menor, aproximadamente 180 mil barriles de reducción. Sigue siendo un ajuste muy conservador y prudente, con base en la información más reciente.

Tenemos en su conjunto, independientemente del análisis que hagamos de cada una de las variables, en cada una de ellas, en todas hay varianza y por lo tanto en todas hay incertidumbre; pero en su conjunto es un programa que estamos con una enorme certeza que de aprobarse en esos términos, se podría cumplir el año que entra.

Vale la pena recordar también que por primera vez en muchos años tenemos recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestales; que le da certeza a los ingresos, sobre todo por el lado del precio del petróleo, que es quizá la variable más volátil.

En segundo lugar, y ya lo mencionaba, es un presupuesto responsable porque busca, a partir de estas premisas realistas, un programa donde se va reduciendo el déficit de acuerdo a la trayectoria establecida en el 2013. Y hay que recordar de dónde viene esta trayectoria:

Esta trayectoria viene de un compromiso, que está plasmado en la Ley de Responsabilidad Hacendaria, de cuando se lleva a cabo una política contra cíclica, tener un programa de ajuste preestablecido. México, a pesar de los choques que se han recibido positivos con la reforma fiscal, negativos con la caída en los precios del petróleo; está en condiciones de seguir con esa trayectoria y sí tiene que hacer un ajuste un poco mayor para acomodar las presiones de gasto no programable en el gasto programable.

Pero se plantea un déficit de 2.9 por ciento del PIB, un superávit primario que permitirá estabilizar la deuda en los niveles que se van a observar al final de este año, ligeramente arriba del 50 por ciento del PIB. Hay que recordar que esta propuesta permite estabilizar la deuda en relación al PIB en 2017; pero el programa requiere todavía medio punto adicional en 2018 y eso es lo que permite ya tener una trayectoria robusta de decrecimiento de deuda a Producto Interno Bruto.

Y finalmente, se plasma un tercer concepto que es la equidad, tiene que ver más bien con el gasto; tiene que ver con varios conceptos, yo diría un ajuste importante en el gasto de operación, contener el gasto en servicios personales, una visión federalista que en realidad protege de manera muy importante los recursos que reciben las entidades federativas y los municipios, en parte por la dinámica de la composición de los ingresos.

Finalmente, un reto importante en materia de gasto en inversión, y aquí el principal eje es quizá Petróleos Mexicanos, que tiene un reto de implementación de la reforma energética muy importante.

Con esto concluiría la relación de análisis del Paquete Fiscal. El objetivo primordial de este es garantizar la continuidad de la estabilidad macroeconómica. No es un objetivo en sí mismo, es un objetivo intermedio, es un objetivo necesario para poder mantener una dinámica de crecimiento en el producto potencial y por lo tanto, una dinámica en el mercado interno, en el consumo y en el bienestar de las familias, que México ha logrado alcanzar en las últimas décadas gracias a políticas responsables y que sin duda se han venido a plasmar en nuestro marco legislativo, en nuestras leyes de responsabilidad y también se han visto reflejadas en un desempeño responsable, tanto en materia de política monetaria con un banco central autónomo; como en materia de política fiscal en una responsabilidad compartida entre Gobierno Federal y el Poder Legislativo.

Con esto daría conclusión a estas breves palabras, senador Barbosa, senadora, bienvenida. Y muchísimas gracias a todos ustedes por la oportunidad de comentar estas breves palabras sobre el Paquete Económico 2017.

Quedo a sus órdenes y muchísimas gracias.

DOCTOR GERARDO ESQUIVEL: Le damos ahora el uso de la palabra al senador Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto Belisario Domínguez; y damos también la bienvenida a la senadora Dolores Padierna Luna.

SENADOR MIGUEL BARBOSA HUERTA: Gracias. Saludo a todos, a todas aquí presentes, interesados en la deliberación que sobre el Paquete Económico 2017 se hará durante esta mañana.

De verdad, agradezco al doctor Luis Madrazo Lajous, titular de la Unidad de Planeación Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su presencia y las reflexiones que nos ha vertido sobre el paquete económico.

Destaco la presencia de la senadora Dolores Padierna, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario del PRD, y responsable del área económica del mismo grupo parlamentario.

Resalto, desde luego, la oportuna organización de este evento, por tanto felicito al maestro Noel Pérez Benítez, director general de Finanzas, sobre la organización de este foro.

Y desde luego, al coordinador ejecutivo del IBD, Gerardo Esquivel Hernández.

Debo decirles que el paquete económico constituido por los criterios de política económica, ley de ingresos, presupuesto de egresos; son los instrumentos más importantes que en política, en materia económica tiene el país; y que cada vez vemos a un Congreso que evoluciona en la medida que puede influir en el diseño y en el resultado final de lo que deben de ser estos dos instrumentos de política económica.

El Senado de la República tiene todavía un tiempo corto para poder debatir y poder generar todo lo que sobre materia de ingresos se tenga que atender. Es muy breve el tiempo, tenemos en el Senado a partir del día jueves en nuestras manos lo que nos envió Cámara de Diputados; y tendremos hasta el próximo lunes 31 de octubre para poder resolverlo.

Por eso resulta oportuno lo que aquí se reflexione, lo que aquí se debata.

Le pediría yo a Gerardo Esquivel y al maestro Noel Pérez Benítez, que pudieran generar las conclusiones mañana mismo, para poder hacerlas llegar a la Comisión de Hacienda, a las comisiones económicas del Senado, a los grupos parlamentarios; porque el IBD desarrolla un trabajo institucional y en ese caso tenemos que, como instituto de investigación legislativa, acercar estos insumos para generar los mejores productos legislativos.

Con esas menciones, yo declaro inaugurado este foro y en breve, una vez que den las 10:30, poder arrancar la primera mesa, que estará coordinada por la senadora Dolores Padierna. Y nuevamente agradezco al doctor Luis Madrazo Lajous, su presencia para poder enmarcar este foro entre las dos partes que resuelven este paquete económico: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Les agradezco a todos y buenos días.

Versión Estenográfica de la mesa 1, titulada “Ley de Ingresos de la Federación”, del foro “Paquete Económico 2017 a debate”.

PRESENTADORA: Esta primer mesa de discusión se titula “Ley de Ingresos de la Federación”. En ella participarán la senadora Dolores Padierna Luna, integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y Vicecoordinadora del Grupo Parlamentario del PRD. Un aplauso, por favor.

El doctor Ernesto Revilla Soriano, Director de Estudios Económicos de Citibanamex.

También nos acompaña el maestro Edgar Amador Zamora, Secretarios de Finanzas de la Ciudad de México.

Y el maestro Noel Pérez Benítez, Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

Para moderar esta mesa, tiene la palabra la senadora Dolores Padierna.

SENADORA DOLORES PADIERNA LUNA: Les agradezco a todos su presencia, su interés a este tema tan importante que impacta de manera directa a los bolsillos, a la calidad de vida de toda la población en México.

La Ley de Ingresos es un documento importantísimo, una ley anual de la cual nuestros expertos van a desarrollarla.

Yo simplemente quisiera destacar algunas de las cosas que trae esta ley, que me parecen muy importantes.

Primero decir que hicimos un análisis de 2013 a 2016, datos de cierre 2016, de la evolución de los ingresos en esta administración. Y en todos los años, sin excepción, ha habido un incremento de ingresos superior al autorizado por el Congreso de la Unión, de hecho.

Por ejemplo, en 2015, hubo ingresos excedentes, ingresos tributarios excedentes por 401 mil millones de pesos. En 2016, con los datos de cierre, se calcula 181 millones de pesos más. Es decir, casi 600 mil millones de pesos, considerando solamente los dos años más recientes.

¿Eso qué significa? Pues que no había necesidad de hacer el recorte, a menos de que si se compara con los ingresos no tributarios, que son los que vienen en caída constante.

También de que si se quisieran más ingresos para la federación, hay un rubro que trae la propia Ley de Ingresos que son los créditos fiscales, cuya recaudación es extremadamente baja. El único año que superó el 10 por ciento de recuperación de créditos fiscales fue el 2013, dado que se puso el programa, se aplicó el programa "Ponte al corriente".

Pero 2014 y 2015, la recuperación de los créditos fiscales ha sido menor al 6 por ciento.

En el segundo semestre del 2016, el 32.1 por ciento de los créditos fiscales estaban clasificados como factibles de cobro. Es decir, si quisieran recuperar esta cantidad que son 149 mil millones de pesos factibles de cobrarse, los tendrían de manera automática, con cobrarlos a quien debe y debe pagarlos. Sin embargo, no viene incluido este dato en la Ley de Ingresos.

Si contamos también los créditos controvertidos, que son el 51.3 por ciento que arroja 238 mil 402 millones de pesos, habría otra fuente adicional.

Y recordemos que el 30 por ciento de los créditos fiscales, casi 140 mil millones de pesos los adeudan los grandes contribuyentes. No más allá de 50 personas.

Por otra parte, no hay transparencia al dar a conocer las razones por las cuales el SAT viene año con año cancelando y condonando créditos fiscales.

En lo que va de esta administración a junio de 2016, las cancelaciones suman 187 mil millones de pesos. Y, entre julio del 2015, el último año, a julio del 2016, las cancelaciones fueron de 98 mil millones de pesos, y las condonaciones en este año... Las cancelaciones 98 mil millones de pesos y las condonaciones 5 mil millones de pesos. Es

decir, hay tela de donde cortar, hay de donde aumentar los ingresos, lo que pasa es que la propia Ley de Ingresos reconoce que para 2017 se prevé que los ingresos tributarios sean equivalentes al 13.4 por ciento del Producto Interno Bruto; un poco menos del 13.5 por ciento que hubo en 2016, cifras de cierre.

Esto significa implícitamente que la ley reconoce que no habrá eficiencia recaudatoria.

Bueno, son muchos los datos que trae la ley, mejor lo dejo a nuestros expertos.

Quisiera presentar, en primer término, al doctor Ernesto Revilla Soriano.

Ernesto Revilla se desempeña como Director del Departamento de Estudios Económicos de Citibanamex.

Previamente, Ernesto tuvo una trayectoria de 12 años en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, habiendo sido más recientemente economista en jefe de la Secretaría de diciembre del 2012 a febrero del 2015.

Anteriormente, se desempeñó como Jefe de la Unidad Política de Ingresos y Director General de Coordinación con Entidades Federativas en la misma Secretaría y como economista del Banco Mundial.

Ernesto estudió la licenciatura en economía en el ITAM. La maestría y doctorado en Economía en la Universidad de Chicago y ha dado clases de macroeconomía en ambas instituciones.

Le damos la palabra al doctor Ernesto Revilla Soriano, por favor.

DOCTOR ERNESTO REVILLA SORIANO: Gracias. Muy buenos días a todos.

Muchas gracias, senadora, por esa introducción. Muchas gracias al Instituto Belisario Domínguez, Noel Pérez Benítez, por la invitación. Y es un gusto compartir este panel con todos ustedes.

Justamente la idea es poner un poco de contexto para el debate del Paquete Económico 2017, particularmente en esta mesa sobre la Ley de Ingresos.

Traigo algunas láminas, no muchas, para precisamente no tomar mucho tiempo y dejar más espacio para el debate y la discusión. Si les parece bien, hacemos un recorrido de estas láminas para ver cuál es nuestra perspectiva.

Ya nos comentó el doctor Luis Madrazo en la introducción a este foro cuál es la visión oficial, cuál es la visión que está plasmada en los criterios generales de política económica, pero nosotros compartir con ustedes un poco cuál es la visión macroeconómica del mundo, del país, para pasar muy rápidamente a nuestra visión sobre la Ley de Ingresos.

Comenzamos primero con el sector externo, la macroeconomía, y esto porque justamente, como dijo la senadora Padierna, la Ley de Ingresos es un documento muy importante. No solamente es un documento que establece cuál va a ser la recaudación del gobierno para el siguiente año, sino es un documento que plasma cuál es la visión del Ejecutivo cuando lo propone, del Congreso cuando lo aprueba, cuál es la visión macroeconómica que se espera para el siguiente año.

En ese sentido, conviene hacer una revisión detallada del contexto en el que se da la Ley de Ingresos, porque ese es el contexto justamente donde se va a ejecutar todo el Paquete Económico 2017, y claramente la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación no está hecho en el vacío. Dependerá mucho de las condiciones macroeconómicas financieras, si es alcanzable o no, cómo lo interpreta el mercado y las metas de déficit dependerán de todo este contexto.

Si pueden ver la gráfica, quizá no está tan grande, pero empezamos con un hecho fundamental que a veces se nos olvida. Y el hecho es que el mundo está creciendo poco.

Siete años después de la crisis del 2009, persiste la debilidad global.

A veces ya lo olvidamos, pero ese es exactamente el contexto en el que está enmarcado el Paquete Económico 2017 con mucha dificultad en el entorno internacional.

Si alcanzan a ver la gráfica de la izquierda la línea azul oscura que está arriba, es el crecimiento de los países emergentes del 2010 a lo que nosotros proyectamos que va a ser 2017. Y la línea punteada que está arriba, es el crecimiento que habían tenido los países emergentes antes de la crisis.

Pueden ver un hecho muy claro, muy concreto, que es que prácticamente todos los países emergentes, que es la línea azul oscura, desarrollados que es la línea azul clara, todos están creciendo menos de lo que lo estaban haciendo antes de la crisis del 2009.

Esto es lo que se le ha llamado una nueva normalidad. Es una normalidad en el mundo de bajo crecimiento, de baja demanda agregada, de muy baja inflación en muchos países, particularmente los desarrollados, y que muestra eso un reto muy importante de política económica y un contexto más difícil para las exportaciones, para los ingresos públicos, dada esa debilidad de demanda agregada, y para el consumo hacia adelante.

La gráfica de la derecha, si la pueden ver por ahí, muestra también un par de hechos muy interesantes. Ese es el crecimiento global, el crecimiento de todo el mundo, cómo venía creciendo desde el 2000 hasta lo que se proyecta hacia el 2020, y resaltan un par de hechos interesantes:

Lo primero es que cada año desde el 2010, que tienen ahí la crisis y tienen el rebote muy importante del 2010, cada año ha sido un año de menor crecimiento que el anterior. 2011 menos que 2010; 2012 menos que 2011 y así sucesivamente; de tal forma que 2016 pinta para ser el año con menor crecimiento global desde la crisis del 2009.

Y vean también en la gráfica otro hecho que resalta y ha sido consistente desde la crisis, que ha sido el gran optimismo que han tenido o hemos tenido los economistas de que ahora sí tocamos fondo y las proyecciones hacia los siguientes cinco años dicen que ahora sí va a empezar la recuperación más fuerte.

Lo que estamos diciendo aquí, lo que está diciendo el Paquete Económico 2017 es lo mismo. Ahora sí este es el año de menor crecimiento y los siguientes años creceremos más.

Ojalá que así sea, pero sigue siendo un supuesto que no hemos cumplido en los últimos seis años.

¿Qué implicaciones tiene esto para las variables macroeconómicas, y particularmente las que están incluidas en la Ley de Ingresos?

Como les dije al principio, la Ley de Ingresos no nada más es un catálogo de impuestos que se van a cobrar; es donde se plasma la visión macroeconómica del Ejecutivo y del Congreso para la economía mexicana. Y hay variables como el precio del petróleo, el tipo de cambio, la tasa de interés tienen una gran relevancia para los ingresos que estima obtener el gobierno y, por lo tanto, para el nivel de gastos que espera realizar.

Una consecuencia de ese bajo crecimiento económico que yo les comentaba, es la gráfica de la izquierda. Lo sabemos más o menos todos, pero a veces se nos olvida la magnitud de lo que ha caído el precio del petróleo.

Esa es la gráfica de la izquierda, cuando teníamos precios del petróleo cercanos a los 115 dólares por barril a mediados del 2014, vean la caída tan dramática que ha tenido el precio, tocando mínimos en enero y febrero de este año, de 25 dólares por barril. Es una caída del 75 por ciento en el precio.

Y sí hemos tenido ese buen comportamiento que se ve ahí en la gráfica de una recuperación que en términos porcentuales ha sido importante, casi se ha duplicado, de 25 a 50, pero que queda lejos de los niveles de más de 100 dólares por barril que teníamos hace apenas unos años.

Esto, sin duda, cambia por completo la perspectiva de las finanzas públicas mexicanas. Caen los ingresos petroleros de manera muy importante, como se ha comentado, no solamente por esta caída del precio sino por la caída de la plataforma de producción que, valga la pena el paréntesis, alcanzó su máximo en el 2004 con 3.4 millones de barriles diarios, cuando México era el tercer productor de petróleo a nivel mundial.

Y ahora se espera producir en la Ley de Ingresos que propuso, que ya aprobó la Cámara de Diputados a esta Soberanía, una plataforma de 1.9 millones de barriles, 40 por ciento menos de lo que produjimos en nuestro mejor momento.

Esta caída de ingresos petroleros ha tenido que ser sustituida por un incremento muy importante en los ingresos tributarios, pero que apenas se está logrando compensar.

Y para terminar con este breve panorama, contexto internacional. En la gráfica de la derecha pueden ver ustedes la volatilidad en los mercados financieros.

Hay varias maneras de medir la volatilidad. Nosotros aquí utilizamos este índice que se llama “el índice BIX de volatilidad”; algunos lo llaman “el índice del miedo” porque cada vez que ven que sube significa que hay mucha más aversión en los mercados financieros, mucho menos toma de riesgo, algunas salidas de capitales de países emergentes hacia países desarrollados.

Y pueden ver que ya vivimos en esta nueva normalidad también de mayor volatilidad financiera que llegó para quedarse y que hay muchos factores, ya sean económicos, políticos, geopolíticos, etcétera, en donde vamos a tener episodios de volatilidad recurrentes, y eso será cierto también con certeza para 2017, que es cuando se hace la Ley de Ingresos que estamos discutiendo.

Pasando de este contexto internacional a la economía mexicana.

Tenemos una economía mexicana que sigue creciendo, ese es un hecho. La economía mexicana creció 2.5 por ciento en el 2015.

Nosotros en Citibanamex esperamos que tenga un crecimiento de 2.1 por ciento en este 2016, y de 2.3 por ciento para el 2017, por cierto, menor a la estimación puntual que está en la Ley de Ingresos, que el Ejecutivo propuso un rango de 2 a 3 de crecimiento.

Ya nos dijo Luis Madrazo en la presentación hoy que usaron un estimador puntual de 2.5 de crecimiento en el 2017 para los ingresos. Nosotros creemos que va a ser ligeramente menor, en 2.3 por ciento que es nuestro estimado público.

La economía mexicana, como pueden ver, está en esa tasa de crecimiento que se parece, es muy cercana, a su tasa de crecimiento de los últimos 30 años.

El promedio de crecimiento de la economía mexicana en los últimos 30 años es justamente 2.4 por ciento; seguimos ahí a pesar de las reformas estructurales.

Ahora, el promedio oculta varias cosas. Ese promedio de 2.4 y ese estimado que tenemos para este año, oculta que la economía mexicana se ha enfrentado a choques importantes este año y el pasado, y que a pesar de eso está creciendo a esa tasa.

Los choques quizá que vienen más rápidamente a la mente es el choque petrolero; es una recesión petrolera la que está enfrentando México. Eso por la caída en la plataforma y en el precio del crudo. Eso por la caída que está teniendo el PIB petrolero y que le está quitando algunas décimas de crecimiento a la economía mexicana.

Y el segundo choque, muy importante, es el sector externo.

Ahí hay una de dos paradojas que yo comentaría sobre la economía mexicana. Una paradoja es que con esta depreciación tan importante que hemos tenido en el peso, una depreciación de más del 40 por ciento de noviembre del 2014 cuando empezó la depreciación. Con esa depreciación las exportaciones no han crecido lo que hubiéramos esperado normalmente.

Esa es una sorpresa, en un primer curso de economía uno hubiera esperado que con una depreciación muy importante de la moneda tuviéramos un sector exportador más dinámico y no ha sucedido.

Y no ha sucedido, sobre todo porque el comercio mundial se encuentra sumamente debilitado y porque la industria en Estados Unidos se encuentra en una recesión. A pesar de que la economía de Estados Unidos va relativamente bien, encaminándose para una alza de tasa en este diciembre la reserva federal, el sector industrial y particularmente el sector manufacturero se encuentran decreciendo, de hecho, a tasas anuales, y eso no le ha ayudado a nuestras exportaciones.

Es una visión relativamente optimista en que la economía mexicana no está creciendo a la tasa en que todos quisiéramos, pero que está creciendo a pesar de esos choques tan fuertes que acabo de mencionar, entonces ha mostrado algo de resistencia.

Y dado el marco macroeconómico que está en los criterios generales y en la Ley de Ingresos que se discute en esta Soberanía, se ve un ligero aceleramiento para el siguiente año.

Dos temas más de la economía mexicana y, para concluir, un poco con cómo se ven los números de Ley de Ingresos a manera muy agregada.

Los dos temas son: La política monetaria y la política fiscal.

Sobre política monetaria, pueden ver en esta lámina, la gráfica de la izquierda es el tipo de cambio, el peso mexicano es la línea roja. Que lo que quisimos hacer aquí es compararlo con algunas otras monedas. Lo comparamos con monedas de países exportadores de petróleo en la línea gris, si la alcanzan a ver, y con monedas de países emergentes en la línea azul.

La conclusión es que el peso mexicano se había venido comportando desde noviembre de 2014, que está esa gráfica, básicamente como la moneda de un país exportador de petróleo. Así nos trataba el mercado, nos veía como un país exportador del petróleo, lo cual curiosamente ya no es totalmente cierto, ya somos importadores netos, pero aun así el comportamiento era como de un país exportador de petróleo, y una depreciación más grande que la de otros países emergentes.

Ahora, lo interesante es que algo sucedió en enero-febrero de este año, en donde el peso mexicano empezó a tener un peor comportamiento que las monedas de países exportadores de petróleo y que prácticamente cualquier otra de las monedas emergentes en el mundo.

Hasta hace poco éramos una de las monedas con peor desempeño, ya ahora parece que la libra esterlina nos quiere ganar un poco con la idea de un Brexit más duro del que se anticipaba pero con un mal desempeño, que obligó a Banco de México a actuar subiendo la tasa de interés.

Como pueden ver, la tasa de referencia es la gráfica de la derecha. Ya llevamos 175 puntos base de incremento en la tasa de interés en tan sólo 10 meses.

¿Cuáles son las razones? Pues no parecen ser a simple vista razones de política monetaria convencional. Uno se fijaría en la inflación que, por cierto, está relativamente baja, en la inflación medida acabó 2015 con el mínimo histórico desde que se mide. No parece ser en términos de actividad económica, que también no estamos en todo el potencial que estaríamos creciendo ahora, pero es un tema fundamentalmente de tipo de cambio de cómo eso puede afectar las expectativas inflacionarias hacia adelante.

¿Por qué hablar de esto en la Ley de Ingresos? Otra vez la variable de tipo de cambio es muy importante para la Ley de Ingresos. La variable de tasa de interés es muy importante para determinar el costo financiero, y estamos en un entorno en que la moneda se ha depreciado significativamente por factores globales, como ya se ha platicado muchas veces, el peso mexicano se utiliza como moneda de cobertura para cubrir prácticamente cualquier riesgo en la economía global.

Si algo pasa en la economía global, ya sea caída de precios del petróleo, riesgo de crecimiento en países emergentes, el riesgo de Trump que se ha platicado mucho, el peso se deprecia.

Pero también es claro que hay factores locales que están incidiendo en la cotización del peso mexicano, como puede ser una nueva preocupación sobre las finanzas públicas, los temas de Estado de derecho, de corrupción y de inseguridad.

Muchos de los factores globales de vez en cuando se van a ir. El 9 de noviembre todo parece indicar que Hilary Clinton ganará la presidencia de Estados Unidos. Se va a desvanecer el factor Trump, pero no creemos que necesariamente el peso tenga una gran apreciación de los niveles que ya está ahora, porque ya está prácticamente descontado ese escenario en el peso.

Rápidamente, la política fiscal, antes de platicar el marco macro de la LIF, como dije, hay una renovada preocupación entre analistas, inversionistas y público en general sobre las finanzas públicas, esto ya se ha discutido ampliamente, y de ahí la filosofía que tiene el Presupuesto de Egresos 2017 de un ajuste muy significativo al gasto.

Yo nada más les llamaría la atención sobre dos cosas importantes: Una es la trayectoria de deuda del sector público, que está en la gráfica de la derecha.

Pueden ver que esa trayectoria de deuda comenzó a crecer de nuevo después de haber venido cayendo del 2003 al 2006, comenzó a crecer de nuevo con la crisis del 2009. Eso es más o menos normal. Casi todos los países en el mundo comenzaron a crecer sus deudas públicas después de la crisis, pero lo que tenemos ahí es que esa deuda ha venido creciendo y ya alcanzará hacia finales de este año niveles cercanos al 50 por ciento del PIB, como establecen los propios criterios generales de política económica.

Y ahora también interesante poner ahí en esa misma gráfica cuáles han sido los estimados que están plasmados en los criterios generales de política económica de cada año; ahí están los criterios generales del 2012, del 2013, del 2014 y así sucesivamente, que están obligados por ley a publicar los siguientes cinco años de estimación de la deuda, y cómo vemos que ese ha sido sobreoptimista en establecer que se va a estabilizar pronto el saldo de la deuda y va a comenzar a caer.

Ahora sí, en 2007, como pueden ver ahí, esa es justamente de nuevo la estimación. Aquí estabilizamos el saldo de la deuda del sector público, comenzará a caer en los próximos años, pero ahora sí es crucial que se logre este objetivo, dada la alerta de las calificadoras de que México ahora tiene una perspectiva negativa en su calificación precisamente por este tema.

Es muy importante que la Ley de Ingresos en el sentido que se propone, en el sentido que se aprobará en el Congreso, dé confianza al mercado de que los ingresos serán de buena calidad, se harán con una estimación razonable, y de que el Presupuesto de Egresos será responsable justamente para cuidar este tema hacia adelante.

¿Cuál es el tema fundamental? Es el déficit primario, que ya ahora ha estado muy discutido. Se discute en la prensa, en foros, en documentos de análisis.

Y nada más para poner la perspectiva, es la gráfica de la izquierda, ese es el balance primario que ha tenido México del 2000 a lo que se estima sea el 2017.

Si hubiéramos hecho una gráfica más larga, les puedo decir que México había tenido un superávit primario desde 1982 hasta el 2008. Son 27 años de superávits primarios que se perdieron en 2009 con la crisis y que ha sido difícil por la caída de los ingresos petroleros, por la desaceleración económica, ha sido difícil recuperar ese superávit primario.

Ahora sí el Paquete Económico 2017 plantea regresar a ese superávit primario que va a ser muy importante para estabilizar la deuda pública.

Brevemente, algunas consideraciones sobre lo que se hizo en la Cámara de Diputados y se plantea a esta Soberanía.

En términos de marco macroeconómico, el crecimiento del PIB no se cambió, sigue entre un rango de 2 a 3 por ciento, con rango medio del 2.5 por ciento de crecimiento. Nosotros vemos un poco de sesgo a la baja en ese estimado decrecimiento pero todavía dentro de ese rango; una inflación de 3.0 por ciento trae el paquete. Dados los datos de inflaciones recientes, incluido el de hoy en la mañana, nosotros pensamos que la inflación tiene un poco de sesgo a la alza, para cerrar este año más cerca del 3.2 por ciento, pero también todavía dentro del rango de Banco de México.

El tipo de cambio sí se cambió en la Cámara de Diputados. Si ustedes recuerdan, el Ejecutivo propuso un tipo de cambio de 18.2 y en Diputados se cambió a 18.62, un poco por el comportamiento de los días recientes.

Sin embargo, aquí creemos que puede haber un poco de riesgo a que el tipo de cambio durante 2017 esté un poco más apreciado, dado que, como mencioné, el factor de Trump ya está prácticamente descontado, y nosotros estamos esperando más bien un cierre de este año de 18.10 y para el próximo año de 18.30.

En todo caso, este cambio que hubo en Diputados, eleva un poco los riesgos en el margen de que no se cumpla aquí el estimado de ingresos por exportación.

En la parte de tasa de interés no hubo cambios. En la parte de precio de petróleo no hubo cambios, a 42 dólares por barril. Y hubo cambios en la plataforma de producción de crudo de mil 928 miles de barriles diarios que propuso el Ejecutivo a mil 947 miles de barriles diarios. Son 19 mil barriles diarios más de petróleo.

Se dice, por el plan de negocios que estará por presentar PEMEX, que no lo conocemos, pero que dado eso hay espacio para una plataforma ligeramente mayor de producción de petróleo.

En general, estos cambios parecen dentro del rango de lo razonable y, ojalá, todos esperamos que se cumplan para tener finanzas públicas certeras y bien estimadas para el próximo año.

¿Qué implicaron esos cambios de los números de la Ley de Ingresos? De los números que el Ejecutivo le propuso al Congreso, la Cámara de Diputados con esos cambios espera obtener 17 mil millones de pesos más de ingresos petroleros, y eso es directamente del tipo de cambio y de la plataforma de producción de petróleo.

Con mayor producción de petróleo y vendida a un tipo de cambio más depreciado se obtienen mayores ingresos petroleros en 17 mil millones de pesos, que suena congruente con los cambios en los datos que les acabo de comentar.

Pero lo que no está muy claro es un incremento de 10 mil millones de pesos en los ingresos tributarios y de 23 mil, casi 24 mil millones de pesos en los ingresos no tributarios que no están asociados a los cambios de parámetros del marco macroeconómico.

Estos ingresos que vienen por impuestos del gobierno o por derechos productos, aprovechamientos, no dependen del tipo de cambio, no dependen de la plataforma de producción de petróleo, que son las dos variables que se cambiaron y si no se cambió el crecimiento económico, implícitamente se está asumiendo mayor eficiencia en la recaudación tributaria o simplemente ingresos que tendríamos que tener mayor claridad de dónde vendrán, para darle mayor certeza a justamente el Presupuesto de Egresos y a la reducción de gasto que se propone.

Sería bueno en la discusión que se realizará esta semana en la Comisión de Hacienda y en el pleno de esta soberanía, pues abundar un poco más, porque eso le dará mayor certeza al mercado, a los analistas y a los observadores de este paquete económico.

Dos últimos temas para poner en el debate en esta mesa: sobre el régimen fiscal de PEMEX nos e toca mucho en la Ley de Ingresos de la Federación, sí está establecido en el dictamen que mandó la Cámara de Diputados, que no se le va a cobrar a PEMEX un dividendo, a pesar de que la ley lo permitiría, no se le va a cobrar un dividendo en el 2017.

Eso se ve como positivo para el mercado, porque si algo se requiere ahora es mayor fortaleza en la empresa productiva del Estado, mayor fortaleza en PEMEX fortalecerá las finanzas públicas y fortalecerá la economía mexicana y esto sin duda es bienvenido en términos de cómo está interpretando el mercado las finanzas públicas.

Hay un razonable incremento, como dice, en la plataforma de producción, que dependerá del plan de negocios, pero todavía queda pendiente una discusión más profunda del nuevo régimen fiscal de PEMEX, que ya vimos que tuvo que ser flexibilizado con decreto presidencial y que todavía está por debatirse y por platicar hacia adelante si se puede flexibilizar aún más el régimen de PEMEX para darle fortaleza a la empresa, particularmente en un entorno que viene con mayor inversión y mayores asociaciones con el sector privado.

Y como último tema, la liberalización de gasolinas. Ya sabemos todos que se adelantó la liberalización del precio de las gasolinas del 2018, que originalmente está establecido en 2017 en esta Ley de Ingresos, se estableció en el dictamen que mandó la Cámara de Diputados a esta Cámara de Senadores, que será una liberalización gradual, sujeta a opiniones de la Comisión Federal de Competencia y de la Comisión Reguladora de Energía, la CRE, pero creemos que todavía falta más detalle para poder interpretar qué impacto tendrá esto en los precios al público de la gasolina en el 2017.

Con la información actual que está contenida en el dictamen, todavía o es posible hacer un estimado del precio de la gasolina en el 2017, ustedes para estimar cuál sería ese precio al público necesitarían los futuros del petróleo, cuánto esperan que sea el petróleo ese año, los futuros de la gasolina, la estimación de tipo de cambio, pero además en qué zonas se va a liberalizar primero, en cuáles después, para luego ponerle el impuesto fijo que tendrá ahora y entonces, en resumen, parece todavía difícil estimar el precio de la gasolina, que es un precio muy importante, evidentemente, en la economía y es un precio muy importante para la inflación, que es otra variable que le importa mucho al mercado financiero.

La inflación es una variable muy importante a estimar y con los datos actuales, con la información parcial, podemos decir que sí esperamos una mayor inflación para el próximo año, como dije, puede ser 3.2 el cierre de este año, pero que puede llegar hasta 3.7 por ciento la inflación en el 2017, en parte por esta liberalización de los precios de la gasolina.

Es otro tema interesante que en esta semana de discusiones en el Senado le daremos seguimiento.

Y pues ese es básicamente un breve resumen de la situación global macro de la situación mexicana de lo que trae la Ley de Ingresos, para poner, antes que los detalles más específicos en la Ley de Ingresos, esta visión más global en esta mesa.

Muchas gracias.

SENADORA DOLORES PADIERNA LUNA: Gracias a usted, volveremos a los temas en las preguntas.

Es el turno de don Edgar Amador Zamora. Él es el secretario de Finanzas del gobierno de la Ciudad de México. Estudió la licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y tiene maestría en Economía por el Colegio de México.

Varias publicaciones; escribe en revistas como “Semanario” o “Proceso” o “El Clarín” de Buenos Aires, en Excélsior, en materia económica. Ha publicado el libro “Y mi dinero qué”, instrucciones para sobrevivir una crisis financiera, muy recomendable, por cierto. Es actualmente secretario de Finanzas de la Ciudad de México; fue subsecretario de Planeación Financiera en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal; director general adjunto para DEXIA México; director general de Planeación Financiera; director de Administración Financiera en el gobierno de la Ciudad de México.

Le damos la palabra a don Edgar Amador.

EDGAR AMADOR: Gracias senadora Dolores Padierna, gracias por la oportunidad de participar en este foro, al Instituto “Belisario Domínguez”, a Noé, a Gerardo, muchas gracias por la oportunidad.

Nos vamos a dedicar, es una presentación muy larga, vamos a obviar una sección completa para poder centrarnos en los temas que quizá interesa debatir o platicar en esta discusión, ya que el paquete de la Ley de Ingresos se encuentra en este recinto para su discusión.

Vamos a enfocarnos en las finanzas locales y aquí pediría por anticipado un par de disculpas. La primera, de repente vamos a ver algunos datos de otras entidades federativas, lo vamos a hacer con mucha objetividad y mucho respeto; de repente la Ciudad de México destaca en algunas mediciones; lo único que vamos a poner ahí es las cifras tal y como están y sin emitir ninguna otra consideración. Es la primera.

Y la segunda, si me permite Ernesto, a lo mejor contrapuntear su presentación al nivel macro que hizo él, de la manera tan clara que nos tiene acostumbrados siempre, con este nivel local de las finanzas públicas.

Por ejemplo, decía Ernesto, nos sorprende que la devaluación no se haya traducido, que la depreciación, perdón, no se haya traducido en un aumento en las exportaciones, hay muchos factores, por supuesto, pero qué pasa a nivel local, por ejemplo, si hay un incentivo para incrementar las exportaciones, bueno, pues tienen que llegar los tráileres a la fábrica y si la avenida está toda llena de bache y so no hay electricidad y la fábrica no tiene agua porque la planta de tratamiento de agua está descompuesta, pues eso cae en el ámbito de las entidades, de los gobiernos locales.

Entonces, es muy importante tener claro la importancia de los gobiernos locales en el marco macroeconómico general: una carretera, un camino bien pavimentado, una vialidad bien alumbrada, con seguridad, vigilada, un buen puerto, son elementos fundamentales para que las condiciones macroeconómicas aterricen. De repente medio dejamos pasar de largo las finanzas locales, pero créanos son muy importantes.

Lo que pidieron platicar, a ver, qué necesitan las finanzas locales, los gobiernos locales, para poder proporcionar a la economía mexicana la competitividad que requiere, dado que somos los gobiernos locales ese último kilómetro en la cadena de competitividad. Somos el último tramo de la cadena de competitividad que se busca trazar para el país.

La verdad es que las potestades tributarias de las entidades federativas son muy escasas, habemos 32 jugadores a nivel estatal, más de 2 mil 500 casi a nivel municipal y qué tenemos que hacer para tener finanzas públicas sólidas y poder recaudar bien. Pero para recaudar bien necesitamos tener potestades tributarias que son, por ejemplo, el IEPS del combustible, impuesto sobre automóviles nuevos, etcétera.

Estas representa apenas el 1.5 por ciento de la recaudación federal participable y la recaudación de impuestos y derechos locales, por ejemplo el agua o impuestos locales como la nómina, como la tenencia, que es una especie en extinción, representa solamente el 9,4 de la recaudación federal participable.

Si se dan cuenta, comparado con las potestades fiscales federales, las locales son muy exiguas y además de ser muy exiguas, no se ejercen como debería ser el caso.

Los principales componentes de la RFP son el Impuesto Sobre la renta, el Impuesto al Valor Agregado, el IEPS, que se transfieren desde el Fondo Mexicano del petróleo y mencionaba Ernesto el comportamiento reciente de los ingresos petroleros. Los ingresos petroleros han pasado de conformar el 29 por ciento de la recaudación federal participable, no del presupuesto federal, de la recaudación federal participable y estaos ahora para el 2016 en 13 por ciento.

Esto tiene una mezcla de una tijera, la primera navaja de la tijera es la reforma fiscal verdaderamente implicó un aumento en los ingresos tributarios importantes, pero por otra parte los precios del petróleo, su colapso en los últimos años, ha hecho que, como porcentaje de la RFP, los ingresos petroleros hayan disminuido.

¿Qué es lo que ocurre? Que los estados, las entidades federativas tienen una dependencia muy elevada de los ingresos federales. Quitamos a la Ciudad de México, que tiene unas características particulares, la Ciudad de México sólo tiene una dependencia del 44 por ciento de los ingresos federales; el promedio nacional es casi del doble del 83.3 por ciento y hay extremos en donde prácticamente la totalidad de los ingresos de las entidades federativas provienen de fuentes federales.

Esto tiene muchas implicaciones, por supuesto, la dependencia de las autoridades federales, la falta de márgenes de maniobra para los gobiernos locales en cuanto a infraestructura, en cuanto a la provisión de servicios esenciales para las entidades, claramente hay mucho qué hacer al respecto.

Vale la pena destacar los casos de Sonora, Estado de México, Nuevo León, Chihuahua, Quintana Roo, que si bien tienen una dependencia elevada, tienen márgenes de acción significativamente superiores al promedio de las entidades.

Creo que estos ejemplos, estas entidades federativas son una muestra de que se puede hacer bastante en un margen de maniobra bastante importante para que las entidades federativas puedan llevar a cabo acciones de mejoramiento de sus ingresos locales.

¿Cómo han evolucionado los ingresos federales? Estas gráficas son un poco el anverso de la moneda que nos platicaba Ernesto, veamos, por ejemplo, la deuda, esta presión por dejar de generar déficits primarios, se ha estado reflejando en el último par de años; la deuda ha venido decreciendo de manera drástica en los últimos dos años, después de un periodo prolongado en donde se disparó el uso de la deuda como uno de los ingresos privilegiados del financiamiento del presupuesto federal y eso ayudado por los ingresos propios de la federación.

La reforma fiscal comenzó a proveer al gobierno federal con los ingresos suficientes para comenzar a pasar de los déficits primarios de los años recientes, a los superávits primarios.

Dentro de la recaudación federal participable, no de los ingresos federales, dentro de la recaudación federal participable, que es esta línea verde que tenemos, tenemos una historia conocida, que son los ingresos tributarios se han convertido en la fuente privilegiada del financiamiento de la RFP, mientras que los ingresos petroleros han caído.

Tenemos aquí en la gráfica anterior, en términos de crecimiento, el crecimiento de los ingresos tributarios ha sido bastante estable en los últimos años y a raíz de la reforma fiscal han tenido un crecimiento bastante significativo y los ingresos petroleros han sido extremadamente volátiles.

Déjenme llamarles la atención sobre esta gráfica. La línea roja es lo que se programa en la Ley de Ingresos de la Federación en materia de la mezcla mexicana, mientras que en la línea azul es lo que ocurre con la mezcla mexicana en los mercados.

Si se dan cuenta, casi desde el inicio de la gráfica hasta fecha muy reciente, la línea azul estuvo por arriba de la línea roja. Tuvimos ingresos excedentes, en donde estamos muy alegres todos, tuvimos ingresos excedentes durante una muy buena parte de la última década y media, pero esto se acabó en los últimos años y la línea azul pasa por debajo de la línea roja.

¿Cuál es el problema para las entidades federativas? Que esto ocurre justamente en el marco donde el mercado energético está cambiando de una manera radical, profunda y que está por verse cuáles van a ser las implicaciones.

¿Cuál era una de las fuentes de financiamiento más importantes de la recaudación federal participable para las entidades federativas? El derecho ordinario sobre la extracción de hidrocarburos.

Este derecho ordinario lo pagaba PEMEX antes de empezar a perforar, antes de sacar un solo barril, pagaba el derecho para poder explotar. Esa era la fuente de financiamiento de la recaudación federal participable.

Por virtud de la reforma, ahora la fuente, los ingresos petroleros que van a ser la fuente para la recaudación federal participable, van a ser el ISR y el estado de resultados de las empresas petroleras, ya no nada más de PEMEX.

Pasamos de ser financiados, la RFP, por el derecho a ser financiados por el ISR de los proyectos petroleros. No es lo mismo recibir el recurso en el año cero, antes de empezar a perforar siquiera que es el derecho, que esperar a que se declare el estado de resultados, las ganancias, los costos, que se deduzcan todos los ingresos y que se determine el ISR correspondiente a cada uno de los proyectos.

Cuando se aprueba la Ley de Hidrocarburos, la reforma energética, las entidades federativas pudimos establecer un segundo transitorio dentro de la ley, en donde la redacción establece que si hay un cambio en la recaudación federal participable, atribuible a esa modificación fiscal de la ley, debería de ser compensado a las entidades federativas, es decir, que las entidades federativas no deberían de cargar con el efecto fiscal que podría causar la nueva Ley de Hidrocarburos.

En los últimos 78 años, 77, 78 años, este cuadro era muy fácil de contar, es cuál iba a ser el precio de la mezcla mexicana que iba a recibir PEMEX, a partir de este año y las implicaciones microeconómicas a nivel local de dónde está el precio de la mezcla y todo esto va a tener un comportamiento muy importante a nivel local, ya no va a ser PEMEX el único que va a recibir los ingresos por esa mezcla mexicana; ya no va a ser PEMEX la única compañía que va a estar en el mercado, entonces no sabemos todavía cómo va a ser la relación de las entidades federativas con este nuevo mercado energético, dónde vamos a conciliar las cifras, cómo vamos a llevar a cabo el registro de la contabilidad, la conciliación de los barriles de petróleo vendidos, los litros de gasolina despachados, etcétera, es una mecánica que está pendiente por definirse.

Las participaciones, estos están a millones de pesos de 2016, vale la pena darse cuentas de las franjas grises, son aquellas en donde las participaciones han caído. Si se dan cuenta, solamente hasta hace tres años las participaciones federales recuperaron el nivel a precios reales de los que existían hasta antes de la crisis del 2008, 2009.

La crisis de 2008, 2009, tuvo un impacto de bastante largo plazo en la generación de participaciones federales y apenas alcanzó hasta hace unos tres años empezaron a crecer en términos reales.

Entonces tenemos, en su conjunto, el IVA y el ISR están creciendo a una tasa del 6.7 por ciento en términos reales, respecto al ejercicio inmediato anterior, es una muy buena noticia para el Pacto Federal y para el gobierno federal, sobre todo porque nos ayuda a compensar la caída en el componente petrolero y de nuevo el reto que van a tener las entidades federativas en los próximos años, no es nada más el comportamiento del mercado petrolero que a pesar, como mencionaba Ernesto, que ha tenido una recuperación importante en los últimos meses, todavía estamos muy por debajo de lo que estábamos hace un par de años.

A nivel local la conciliación, cómo vamos a llevar la relación de las entidades federativas con las diversas compañías que van a estar en el mercado energético, va a ser una variable muy importante que en este momento no sabemos bien a bien cómo vamos a atajar.

No obstante el crecimiento de las participaciones, hay algunas entidades federativas, Sonora, Baja California Sur, en donde las participaciones han caído en los últimos seis meses respecto de que se transfirieron en el 2015.

El sistema de coordinación fiscal, si nos dejan ser concisos en las conclusiones de esta parte, tiene un bajo potencial recaudatorio, las potestades tributarias de las entidades federativas representan apenas el 1.9 por ciento de la RFP, es verdaderamente marginal.

Tenemos un tema, el hecho de que la población sea la variable relevante para distribuir las participaciones federales ocasiona que el pilar del Sistema de Coordinación Fiscal sea el compensatorio y no el resarcitorio, como originalmente se creó y eso implica también que sea no simétrico. Existe un desbalance en la conformación de los conceptos que integran la RFP.

Déjenme platicarles por qué son de las gráficas que no vamos a poder pasarles debido al tiempo, pero por ejemplo, en el último año, en los últimos 12 meses, aquellas entidades que han aumentado más su recaudación local y que debería ser uno de los criterios para que las participaciones federales aumentaran, no necesariamente son las que han visto crecer sus participaciones federales y al revés, algunas entidades que no han hecho lo mejor en términos de esfuerzo recaudatorio local y que han tenido un aumento en sus participaciones federales, ¿Por qué? Por el criterio poblacional, básicamente la población ha aumentado en términos relativos más en esas entidades que no necesitan hacer esfuerzo recaudatorio, no necesitan llevar a cabo mucho trabajo en ese frente, cuando es claramente urgente que elevemos las potestades tributarias de las entidades federativas.

A ver, de acuerdo con el artículo segundo de la Ley de Coordinación, la RFP será de que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuido con el total de las devoluciones por equis contribuciones y excluyendo algunos conceptos.

Adicionalmente la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29 de los ingresos petroleros, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

En consecuencia, el RFP no queda integrado por el cien por ciento de la recaudación obtenida por la federación, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal, a eso nos referimos cuando no es simétrica. Hay una parte de la recaudación federal que no está entrando en la RFP y que debería de contemplarse.

Por lo anteriormente expuesto, pensamos que la discusión en materia de federalismo debería abordarse en diversos ámbitos: hay que incrementar la bolsa de recursos, el tamaño del pastel debería crecer y deberíamos discutir de qué manera se distribuyen dichos recursos.

Creemos que también es importante romper el juego de suma cero, dotando a las entidades federativas de potestades tributarias con un amplio potencial recaudatorio.

¿Qué pasa con la forma en que se reparte la RFP? Que es justamente un suma cero, es una cobija que si se jala de un lado va a descobijar del otro y entonces crea muy pocos incentivos para que las entidades hagan esfuerzos propios, porque va a haber ahí siempre una canibalización de esfuerzos.

Algunas entidades llevan a cabo esfuerzos importantes, pero cuando ven se voltean y otras entidades que no hacen esfuerzos importantes en materia recaudatoria y simplemente por el desempeño relativo de la población acaban ganando más que las entidades que hacen los esfuerzos.

Hay un desincentivo muy importante, para un grupo de entidades tenemos que correr cada vez más rápido simplemente para quedarnos al mismo lugar, mientras que otras entidades, sin dar un pasito, reciben más y más participaciones.

Entonces, es un esquema que no es simétrico y que tenemos que, digamos, que juegan en contra del aumento de las facultades recaudatorias fiscales de las entidades del país.

¿Cuáles son algunas de las propuestas para ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas? Les voy a mencionar algunas, incluso algunas de ellas están para su consideración en esta cámara, en este momento; otras son comentarios, vamos a dar rápidamente tenencia y les advierto de una vez, no vamos a mover la tenencia, nos e va a mover, para que después, pero es muy importante platicar el tema.

Pensamos que es muy necesaria la cesión de potestades fiscales o llevar a cabo una descentralización fiscal, que otorguen incentivos para un mayor esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas.

Eso genera varias ventajas: la primera, mayor responsabilidad en el proceso de recaudación. Es muy importante, cuando vemos que varias entidades, más del 95 por ciento de sus ingresos vienen de fuentes federales, pensamos que es muy importante transferir y crear conciencia de la responsabilidad que implica el proceso de recaudación local.

Eso implicaría también mayor flexibilidad para desarrollar políticas que reflejen las condiciones y características regionales locales. De repente algunas entidades, por ejemplo, quieren llevar cabo alguna RFP de recaudación y se topa con que es una atribución federal y una atribución federal que no necesariamente la federación lleva a cabo, alguno de ellos se discutió en el congreso, no prosperó, pero si me lo dejan mencionar, y tercero, se evitaría un esquema suma cero.

O sea, sí hay esfuerzos recaudatorios por fuera de la recaudación federal participable, daría la posibilidad de que las entidades federativas mejoraran su recaudación, sin tener que andarle quitando la cobija a las entidades de enfrente.

Un ejemplo de este segundo punto, de la mayor flexibilidad, donde nos topamos que son facultades federales y son facultades que al federación no necesariamente le pone demasiada atención, porque no es de donde salen la mayor cantidad de los ingresos, con la desaparición del régimen intermedio en el 2014, el régimen del ISR, por la enajenación de bienes inmuebles, es el único compartido entre el SAT y las entidades federales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 126 y 127 de la Ley de ISR, el 5 por ciento de la ganancia obtenida por la enajenación debería ser administrado por las entidades federativas. ¿Pero qué es lo que ocurre? Que hay dos ventanillas: la del SAT y la de las entidades federativas y lo que pasa es que llegan los contribuyentes y no saben que hay una ventanilla local, se van a la ventanilla federal, entra el SAT y queda dentro de la gran bolsa del SAT y no cae a las entidades federativas.

¿Qué es lo que podríamos hacer? Dejar una sola ventanilla, ya sea la del SAT o la de las entidades federativas, si es una del SAT nada más que quede clarito que es participable, que se viene para acá, pero entonces ¿qué es lo que tenemos? Tenemos dos ventanillas para el 5 por ciento del ISR por enajenación de inmuebles.

Hay poca flexibilidad al respecto, nosotros preferiríamos que quedara en las ventanillas locales justamente para eso, para desarrollar habilidades, facultades, tecnología que permita la recaudación de este ingreso, este tema se discutió en esta última miscelánea, en esta última Ley de Ingresos. No prosperó, pero creo que es un tema que vamos a seguir impulsando, que las entidades federativas, es una experiencia exitosa, estamos seguros, si nos ponemos de acuerdo con el SAT, con quien al colaboración es muy cercana y muy eficiente, pero pensamos que podríamos hacer el cobreo de esta contribución mucho más ágil y mucho más flexible.

Dentro de las facultades que deberían de tener también, herramientas que deberían tener las entidades federativas, la federación puede embargar cuentas bancarias a aquellos contribuyentes que estén en un caso de elusión, de evasión rampante, pero no existe a nivel de las entidades federativas, se está trabajando ya en una iniciativa para que eso también pueda tener, para que las entidades federativas puedan tener también esta atribución en los caso de los impuestos locales y eso le va a dar una herramienta muy importante a las entidades de fiscalización locales, para poder aumentar su recaudación local.

De acuerdo con el artículo 73, las autoridades fiscales de las entidades federativas tienen que solicitar a la CNBV la información relacionada con las cuentas bancarias. Sin embargo, dicha comisión no hace entrega de la misma al no aparecer en sus propios ordenamientos esta posibilidad. Hay una asimetría entre lo que las entidades federativas pueden hacer y lo que la CNBV está obligada.

Entonces, la propuesta de modificación a la fracción cuarta del artículo 42 se presentó una iniciativa de ley al respecto, para que las entidades federativas también puedan

llevar a cabo esos actos de fiscalización y devolvamos la simetría que se requiere para este concurso que tenemos entre el SAT y las entidades federativas.

Como les platicaba, vale la pena que platiquemos, que hablemos sobre la tenencia, de nuevo les anuncio, no hay ninguna modificación en la tenencia, nadie está hablando de nulificar, se va a quedar como está, pero ¿qué es lo que ocurre? La Ciudad de México, déjenme platicar el caso de la Ciudad de México, la Ciudad de México recaudaba alrededor de 6 mil 500 millones de pesos por tenencia hasta antes del 2012.

En este momento estamos recaudando 2 mil 500 millones de pesos nada más, tuvimos una pérdida de 4 mil millones de pesos en un ámbito en donde cada peso cuenta.

Somos la entidad del país que tiene la mayor recaudación en este impuesto.

Pero pues como todos ustedes saben, simplemente al franquear la puerta de este Recinto y ver a la calle los autos de otras entidades federativas, notablemente las de la entidad vecina del sur, abundan por la Ciudad.

Y lo peor de todo es que todos tenemos alguien de quién quejarnos. Nosotros nos quejamos de nuestros vecinos, y nuestros vecinos se quejan de sus vecinos y los otros vecinos.

Es decir, hay un arbitraje de una depredación en materia de registro vehicular que no beneficia a nadie, benefician por supuesto a aquel poseedor de autos que no paga tenencia, emplacando y registrando en otra entidad, pero es una ganancia digamos que tiene un costo elevado.

La Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad, por ejemplo, tiene muchos problemas ya porque una buena parte de los accidentes, de los percances, de los robos, etcétera, de la Ciudad, tenemos el registro del auto, tenemos la placa, y la vamos a buscar y es un domicilio en el Estado vecino donde hay 200 registros.

No tenemos forma de seguirlos, no tenemos forma de monitorear, los ciudadanos, aquellos contribuyentes que están registrándose pues lo hacen a costa de perder mucho en términos de seguridad, en términos de certeza en la seguridad de la Ciudad, no sin

mencionar por supuesto la pérdida de peso muerto que implica el emplacar y el registrar en otra entidad federativa.

Eso les hablo de lo que nos pasa en la Ciudad.

En otras entidades federativas, hay una entidad federativa que fue la que empezó este tema de no cobrar tenencia y solamente cobraba a las empresas.

Pues el vecino de esa entidad dijo: tampoco le cobro a las empresas y entonces ya se le están yendo todos a la otra entidad.

Entonces ha sido una canibalización de registros en donde los que pierden son todas las entidades federativas que en este momento pues requieren de facultades y de ingresos locales.

Entonces yo creo que sí es muy importante que discutamos qué vamos a hacer con la tenencia, no por supuesto el regresarla o el modificarla está fuera de toda discusión, eso no va a ocurrir, pero qué vamos a hacer en términos de los registros, en términos de igualar las tasas de tenencia en todo el país porque estamos teniendo un problema muy serio a nivel de los registros.

Y por último quisiera dedicarle algunos comentarios al impuesto predial:

Nosotros estamos convencidos que la Reforma Hacendaria que falta, es la reforma de las haciendas locales.

Querámoslo o no, por mucho que queramos separar las finanzas públicas federales de las finanzas públicas locales, tarde que temprano de alguna forma o en cierta medida impacta la situación de las finanzas locales en las finanzas federales.

Es muy importante que las finanzas locales se fortalezcan y sin lugar a dudas el impuesto predial debe ser una de las piedras angulares en este fortalecimiento de los impuestos locales.

El modelo de gestión, el modelo en que se administra y se diseña el impuesto predial en la Ciudad de México sin ser el óptimo y estar lejos del óptimo es probablemente el mejor del país, simplemente basado en los indicadores de ingreso de la Ciudad.

¿Qué es lo que ocurre en la Ciudad? Que por diseño, por su naturaleza constitucional incluso, el cobro se hace de manera centralizada.

Las demarcaciones políticas no son autoridad en esta materia y creemos que este modelo de centralización del cobro del predial es muy importante, tan es así que la Reforma Constitucional al respecto básicamente lo que hace es basarse en este diseño que tiene la Ciudad de México y centralizar el impuesto predial.

El impuesto predial a nivel nacional son 43 mil 211 millones de pesos de los cuales la Ciudad de México recauda el 33 por ciento.

La Ciudad de México representa menos del uno por ciento del territorio del país, seguramente no tenemos el 33 por ciento del valor catastral del país, seguro, pero recaudamos el 33 por ciento de los ingresos por predial en todo el país.

De nuevo sin ser el esquema óptimo el de la Ciudad de México, que no lo es, hay muchísimas ineficiencias. Pensamos que el potencial de recaudación para las haciendas locales en materia de impuesto predial es muy importante, es enorme.

Si lo comparan contra cualquier otro indicador también está desproporcionado. La Ciudad de México produce el 17 por ciento del PIB, tiene el nueve por ciento de la población y recaudamos el 33 por ciento del predial de todo el país.

Creo que hay mucho que hacer en materia de este impuesto a nivel de los gobiernos locales y creo que así debería haber un esfuerzo coordinado incluso por la Federación por fortalecer los registros públicos y los catastros locales pero no nada más en su término de su administración sino de veras, que se pongan a cobrar el predial es muy, muy importante.

El propio Artículo 115 de la Constitución Política declara que solamente estarán exentos del predial aquellos inmuebles de la Federación.

Hay que ver, seguramente tiene que haber una Reforma Constitucional para modernizar estos ordenamientos, ver qué pasa, ver si las empresas productivas del Estado, por ejemplo, van a ser sujetas al predial o no van a ser sujetas al predial.

Adicionalmente se propone que con el fin de potencializar la recaudación del predial, la creación de un fondo de aportaciones para el apoyo de la recaudación de contribuciones mobiliarias equivalente al 0.35 por ciento de la recaudación federal participable.

Lo dejamos aquí en esta parte. La otra, la tercera parte ya nos tomaría demasiado tiempo. Pero sí quisiéramos llamar la atención sobre esta parte.

Es muy importante que esta Soberanía que el Congreso de la Unión reflexione, tomemos cartas en el asunto de darle a las entidades federativas herramientas para que eleven su recaudación local y fortalezcan las haciendas públicas locales que, créannos, es una parte, un ingrediente muy importante dentro de la solidez de la hacienda pública del país.

Muchas gracias.

SENADORA DOLORES PADIERNA LUNA: Muchas gracias.

Antes de darle la palabra al maestro Noel Pérez, quisiera mencionar que se encuentra con nosotros el rector de la Universidad Autónoma de Chapingo, el doctor Sergio Barrales Domínguez. Muchas gracias por su presencia.

También está el contador público Edgardo Tenorio Pastrana, Vicepresidente de la Federación Nacional de Colegios de Contadores Públicos.

Les damos las gracias. Y no quería presentar a uno o dos porque me faltaría presentar a todos y no tengo los nombres, pero les agradecemos nuevamente su presencia.

Toca el turno al maestro Noel Pérez Benítez.

Se desempeña como Director General de Finanzas del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República.

Su trayectoria en el sector público lo ha llevado a ocupar cargos de asesor del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Director General en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asesor del Secretario de Hacienda.

Director General Adjunto de Planeación en la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social.

Asesor del Secretario de Desarrollo Social.

Asesor del Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda.

Adicionalmente trabajó en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional como analista económico.

Es maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago y licenciado en economía por la Universidad de Pensilvania.

En uso de la palabra el maestro Noel Pérez Benítez.

MAESTRO NOEL PÉREZ BENÍTEZ: Muchas gracias senadora.

Es un honor poder compartir esta Mesa con el Secretario de Finanzas de la Ciudad de México, con Ernesto Revilla, con quien hemos podido compartir experiencias laborales y muchas gracias a ustedes que nos acompañan.

Para completar lo que se ha venido platicando en esta Mesa, yo me voy a ir un poquito para atrás, empezando con la comparación de cómo se ven los ingresos durante 2016 porque este tema es muy importante para comparar la Iniciativa de Ley de Ingresos para el año siguiente.

De entrada, este año la Secretaría de Hacienda estima que los ingresos totales serán mayores en 510 mil millones de pesos a los que se aprobaron para el año y están sucediendo dos efectos que vienen sucediendo desde 2015.

El primero es que los petroleros siguen cayendo, se estima que para este año caigan casi 85 mil millones de pesos por debajo de lo aprobado y los ingresos tributarios han sido la fuente de compensación de esta caída.

Este año se estima que los tributarios terminen el año 180 mil millones de pesos por encima de lo aprobado y bueno con esto se compensa el efecto de la caída de los petroleros.

Pero también vemos mejoras en los ingresos tanto no tributarios como en IMSS, ISSSTE y CFE.

En los no tributarios es importante mencionar que de estos 154 mil millones de pesos adicionales que se estiman, la gran mayoría, 239 mil, tienen que ver con el remanente de operación de Banco de México, que se transfirió a la Federación durante este año.

Entonces quitando eso pues el incremento ha sido mucho más moderado y en términos de IMSS, ISSSTE y CFE en el agregado se estiman ingresos mayores en 160 mil millones de pesos.

Así que para final del año la Secretaría estima que los ingresos totales serán de alrededor de 4 billones 664 mil millones de pesos.

Hay que tener este monto en mente para cuando comparemos las cifras contra la Ley de Ingresos del año siguiente.

Y hago una pausa y primero paso a cuáles son los supuestos que se están utilizando, que ya mencionó Ernesto para la programación financiera tanto de ingresos como de gastos para el siguiente año:

Nada más voy a recalcar dos cosas que mencionó Ernesto: la primera es que aunque el año que entra se prevé que sea más complicado en términos macroeconómicos a nivel internacional y estamos conscientes que a nivel nacional el motor interno de la economía, sobre todo en el consumo privado ha sido lo que ha estado impulsando a la economía, la estimación de crecimiento para el año siguiente es de 2.5 por ciento del PBI, ligeramente superior a la de este año que se estima en 2.4 por ciento y como ya nos comentaron Citibanamex estima que estará en alrededor de 2.3 por ciento. Entonces esto es importante.

Lo otro, también recalcar la caída en la producción petrolera.

Entre este año y el año siguiente la caída va a ser de alrededor de 200 mil barriles diarios con la modificación que se hizo en Cámara de Diputados a la plataforma de producción se compensa un poquito en 19 mil barriles. Entonces andará por ahí de 180 mil barriles diarios menos para el año siguiente.

Con base en que se está estimando la Ley de Ingresos para el año que entra, sobre todo lo que se aprobó en Cámara de Diputados a final de la semana pasada, ya les pongo aquí directamente el comparativo de cómo se ven esos números.

Hay tres cosas que se hicieron: se incrementó la plataforma de producción en 19 mil barriles, como ya mencionamos; el tipo de cambio aumentó de 18.2 a 18.62 pesos por dólar, 42 centavos, y además se contabilizaron mejoras tributarias que se ven reflejadas en mayores ingresos de ISR, de IVA y en aprovechamientos.

Entonces aquí hago una primera pausa y regreso al número que les había dicho de cómo cierra 2016.

¿Y por qué es importante esto? Porque si comparamos la Ley de Ingresos a la Iniciativa de Ley de Ingresos del año siguiente contra lo que se aprobó este año, la historia es muy distinta a cómo se ven las cosas si se compara contra cómo se estima que cerrará el año.

Si se compara contra la Ley de Ingresos del año en curso, se ve un incremento en los ingresos de 1.6 por ciento en términos reales que están guiados principalmente por un incremento en los ingresos tributarios de 10 por ciento y hay una caída de casi 14 por ciento en los ingresos petroleros.

Pero ahora, si comparamos contra cómo se estima que cerrará este año, la historia es distinta, se ve una caída de 9.5 por ciento en términos reales y aquí sigue sucediendo esa caída en los petroleros, cercana a 5 por ciento, el incremento en los tributarios es mucho más moderado, 2.5 por ciento; hay una fuerte caída en los no tributarios pero otra vez hay que tomar en cuenta que esto se debe a que durante el año en curso están contabilizando el remanente de operación del Banco de México.

La modificación que se hizo en Diputados tiene, como ya se mencionó, tiene un impacto en recaudación federal participable y a esto regresamos en un momento.

Entonces analicemos qué fue lo que pasó en términos de dónde vienen estos incrementos aprobados en Cámara de Diputados.

Tenemos que en números cerrados, redondeados, son 51.4 mil millones de pesos adicionales con estas modificaciones.

Casi la mitad, 24 mil millones se debe a aprovechamientos, ya lo mencionó Ernesto: 17 mil millones son ingresos petroleros y aquí se dividen en 9.9 mil millones para Gobierno Federal y en 7.4 mil millones para PEMEX y el resto son incrementos en ingresos tributarios, tanto en ISR 6.4 mil millones como en IVA 3.6 mil millones.

El tema aquí es importante porque si uno trata de replicar estos números en los criterios generales de política económica viene en la parte final una tabla de sensibilidades a

movimientos en ciertas variables y si uno trata de replicar estos números lo único que se puede replicar con la información disponible son el incremento en los ingresos petroleros, el resto no se puede replicar.

Y en el Dictamen aprobado en Diputados no viene información adicional de en qué se sustenta.

Entonces este es un punto que pues es importante tener en mente y que yo creo que se debe considerar en aras de fortalecer la transparencia y cómo se están tomando las decisiones presupuestarias.

Ahora, esta falta de información no nada más afecta de dónde vienen los recursos sino a qué se van a destinar.

Sabemos que tenemos 51.4 mil millones de pesos adicionales con estas modificaciones pero esto no quiere decir que estos recursos se pueden ejercer libremente: 7.4 mil millones provienen de ingresos de PEMEX y al ser una empresa productiva del Estado pues PEMEX toma la decisión de cómo se deben de ejercer.

Después de eso sabemos que si el tipo de cambio se eleva va a tener un impacto en el costo financiero. Si vamos a la información que viene en los criterios generales de política económica se puede hacer una estimación de que estos 42 centavos adicionales en tipo de cambio van a tener un costo de aproximadamente 4.3 mil millones de pesos en costo financiero. Entonces pues hay que retar también estos números.

Ahora, dado que la recaudación –vuelvo a la recaudación federal participable-, dado a que incrementa pues si hacemos un cálculo muy agregado de participaciones y aportaciones que se rigen directamente por los porcentajes o por el monto de la recaudación federal participable, en una estimación muy agregada más o menos 5 mil 300 millones de pesos tendrían que comprometerse para participaciones y aportaciones.

Esto deja un resto o un remanente de 34.3 mil millones de pesos que son sobre los que se podría tomar una decisión de en qué ejercer.

Y entonces aquí es importante porque ya depende de las discusiones que se tengan en esta semana en Cámara de Senadores y posteriormente en Cámara de Diputados, para la aprobación del presupuesto de egresos, pues a qué se debe dedicar este dinero adicional.

Se ha mencionado mucho la importancia de fortalecer el marco fiscal del país y de la importancia que tiene reducir la deuda y controlar el déficit.

Entonces bueno, aquí presento unas estimaciones muy agregadas de qué representan estos 34 mil millones de pesos:

Para empezar: si se comparan contra los 492 mil millones de pesos de endeudamiento interno que se está contemplando para 2017, endeudamiento interno del Gobierno Federal, pues este monto equivale a un 7 por ciento, se podría reducir en un 7 por ciento los requerimientos de endeudamiento interno para el Gobierno Federal.

Ahora, si se ve desde el punto de vista del déficit: estos recursos equivalen a una décima de punto del PIB en el que se podría reducir el déficit agregado para pasar de 2.4 a 2.3 por ciento del PIB.

Se ha mencionado la importancia del balance primario como herramienta que indica el esfuerzo fiscal que estará llevando a cabo el gobierno para la consolidación de las finanzas públicas.

Entonces si se considera todo esto pues el balance primario podría mejorar de .4 por ciento del PIB a .6 por ciento del PIB.

Ahora, estas son obviamente decisiones desde el punto de vista nada más de la consolidación de las finanzas, pero vemos el ejemplo:

Si se quiere gastar en qué debería gastarse: una discusión que se ha mencionado poco pero me imagino que en la próxima Mesa de gasto saldrá mucho más a detalle, es que la inversión pública en específico, la inversión presupuestaria, la inversión física presupuestaria ha venido cayendo en los últimos años, y este año no es la excepción, cayó en general alrededor de 26 por ciento en términos reales.

Entonces si agarramos todos los proyectos y programas de inversión que se están presentando en el proyecto de presupuesto de egresos, en el Tomo 8 del Proyecto, hay un total de 339 mil millones de pesos para esta inversión física pura que se tiene contemplado.

Versión Estenográfica de la mesa 2, titulada “Presupuesto de Egresos de la Federación”, del foro “Paquete Económico 2017 a debate”.

SENADOR ARMANDO RÍOS PÍTER: ...debate, este encuentro, este diálogo que tiene que ver con el paquete económico del 2017, que de hecho el día de mañana habremos de empezar a revisar en la Comisión de Hacienda; y sin duda alguna es muy oportuno, muy pertinente el diálogo que se abre a solicitud, a propuesta del Instituto Belisario Domínguez.

Yo me honro en presidir los trabajos de esta mesa 2, que es la que va a ver el tema de Presupuestos de Egresos de la Federación. Como ustedes saben, ya fue aprobada la Ley de Ingresos, habremos de revisarla aquí en el Senado como cámara revisora; y gran parte del debate alrededor de este paquete legislativo ha estado no solamente en el tema de los ingresos, que es una discusión instalada ya desde que hizo la reforma hacendaria; sino especialmente alrededor del presupuesto, que en este año presenta recortes importantes desde nuestro punto de vista recortes preocupantes en áreas como la educación, como la salud; y en donde el gobierno decidió ponerse una suerte de camisa de fuerza cuando decidió no abrir la discusión de los ingresos o por lo menos fue una decisión política que en su momento el propio secretario anterior, Luis Videgaray, confirmó.

Recuerden ustedes que redactó un planteamiento frente a los empresarios, de que no habría más impuestos, a mí por lo pronto me parece que es una decisión equivocada. Estamos viviendo una transición, en términos de finanzas públicas en el país, aunque no se quiera reconocer.

El hecho de que tengamos una caída drástica de la plataforma petrolera, el hecho de que tengamos por más que sea un contexto internacional, una caída en los precios del petróleo, significa una caída permanente en los ingresos no tributarios.

Y en ese sentido, como sabemos solamente hay de tres sopas cuando uno revisa las finanzas públicas: si quieres mantener ciertos niveles de gasto o si quieres considerar ciertos niveles de gasto o te endeudas, cosa que en los niveles de déficit actual no parece conveniente, por los semáforos amarillos que inclusive varias calificadoras han venido anunciando alrededor de las finanzas nacionales.

El segundo es: convocas a más impuestos, a más tasas impositivas o recortas gasto, dado que la hipótesis es mantener algunos niveles de gasto que se consideran prioritarios,

como el que han considerado en materia de educación, en materia de salud; pues renunciar a la parte de los impuestos a mí me parece que es equivocado, por una razón:

Porque se ve bajo la óptica más demagógica, que tenemos instalada desde hace muchos años, y miren que yo lo digo desde el PRD, en la izquierda no necesariamente nos hemos acostumbrado a construir una visión proactiva alrededor de la parte impositiva, yo es algo que mantengo como una crítica personal; he tenido una posición muy puntual respecto al tema del impuesto al refresco, pero solamente lo pongo eso como uno de los muchos ejemplos en los cuales los ingresos tienen que ver con cómo convocas a la sociedad para, identificando prioridades, poder tener recursos suficientes que te permitan tener políticas públicas integrales.

Cito el ejemplo del impuesto al refresco, que por más polémico que sea, pero de eso se trata: construir un diálogo alrededor de lo que significa que como sociedad pongamos dinero, aportemos recursos para garantizar ciertas políticas integrales y vuelvo a citar el tema del impuesto al refresco; mañana lo habré de poner en la propia Comisión, pero nos parece que es de esas oportunidades en las cuales te permite buscar incidir en el consumo, el impuesto busca reducir el consumo de una situación que ya es alarmante, el consumo de bebidas endulzadas, tenemos el primer lugar en obesidad infantil, niños y niñas mexicanos ocupan el primer lugar en el mundo en cuanto a obesidad.

Pero también tenemos el primer lugar de diabetes infantil y las proyecciones, que yo no me cansaré de repetirlas, que tenemos nosotros ubicadas y que desde el IMCO hasta varias instituciones las han venido formulando; si no cambiamos el patrón de consumo de los refrescos en nuestro país y de la ingesta calórica que tenemos, corremos el riesgo de que uno de cada tres mexicanos y mexicanas en los próximos años, uno de cada tres, sean niños, sean adultos mayores, sea gente en edad económicamente productiva, corremos el riesgo de que tenga alguna de estas enfermedades crónico-degenerativas, que hoy ocupan el primer lugar de muerte en el país.

Entonces, son enfermedades que le causan daño a nuestro potencial de crecimiento, porque son enfermedades que causan un terrible daño, pérdidas personales en términos de amputaciones, escenas realmente dantescas que hoy se viven en muchos lados del país, especialmente en las zonas más marginadas, en las zonas más pobres, que además son las que menos infraestructura hospitalaria tienen para atender este tipo de enfermedades que son duraderas en tiempo, que son realmente terribles en cuanto al sufrimiento de quienes las tienen y donde no estamos preparados en los próximos años, nuestras finanzas públicas, donde hoy significa casi 80 millones de pesos solamente el gasto en atender este problema.

Lo cito como un ejemplo, porque se busca que caiga el consumo. Se busca, y ahí entro a la parte de gasto, que este dinero vaya directamente a la parte de prevención, prevención de este tipo de enfermedades y que sea un diálogo abierto.

Obviamente hemos tenido, y lo cito como un ejemplo, porque hemos tenido obviamente un enfrentamiento con la industria que tiene sus posiciones legítimas, no las deslegitimo, pero de eso se trata la discusión en este momento.

Si se cae el dinero del petróleo, si se nos cae la plataforma y solamente podremos volver a tener ritmos similares en los próximos 10 o 15 años con las inversiones sustantivas que se hagan en aguas profundas o en lotitas o alguno de los otros ingresos petroleros que se pudieran tener, la gran pregunta de los mexicanos y de las mexicanas es cómo le vamos a hacer para garantizar tener un ritmo como el que necesita nuestro país de inversión en infraestructura, de inversión en educación o de inversión en salud, como el ejemplo que les estoy poniendo.

Por eso la parte del gasto es importante, la parte obviamente de los ingresos, y la última, que es la parte de la supervisión del gasto.

La gran crítica que ha tenido este impuesto es: ¿En dónde se están yendo casi 53 mil millones de pesos que ya se generaron en los últimos años y que no necesariamente han implicado más bebederos, más agua potable, mejores condiciones para educación en materia de cultura nutricional o de cultura física.

Bueno, pero como ustedes ven todo esto es un andamiaje que tiene que ver con ingresos, que tiene que ver con gasto público y que tiene que ver con transparencia y rendición de cuentas.

Esa es la nueva realidad fiscal que tiene el país y que tenemos que entender. Ya no hay un espacio para tener enormes ingresos que, viniendo del petróleo, de repente no le preocupen a la gente porque llegan de alguna manera.

No. Hoy cada vez más salen y saldrán del bolsillo de cada ciudadano y ciudadana, de cada persona que pague el Impuesto al Valor Agregado, de cada persona que pague el Impuesto Sobre la Renta; entonces obligadamente tenemos que garantizar un muy sólido sistema de rendición de cuentas.

Si la gente está poniendo su dinero, obviamente exigir que no se lo roben por la corrupción, que no se pierda en ineficiencia, o que si están convocados en un mandato muy claro para prevenir algún problema como el que estoy citando, obviamente la gente vea que hay resultados y que estamos construyendo juntos, con base en una nueva cultura, en una nueva lógica fiscal de un pacto fiscal que nos permita saber “Oye, le estamos metiendo dinero y como país estamos consiguiendo que nuestros niños dejen de ser el primer lugar de obesidad infantil”.

Creo que este ejemplo, y perdón si me extiendo, ilustra mucho en qué va el Paquete Fiscal del 2017. Las fuerzas políticas nos rasgamos las vestiduras de que haya recortes de un lado a otro, y eso obviamente tiene que ver mucho con cómo funciona nuestra democracia.

Pero lo que tenemos que hacer es garantizar que haya un debate de altura para identificar cuáles son los retos que tenemos hoy y cuál es la sociedad que queremos construir para el futuro. Y por eso el tema de los ingresos, de los egresos y de la rendición de cuentas, sin duda alguna hoy es un tema importante por la discusión que tenemos en el Senado, pero será la gran discusión como sociedad, me parece, en los próximos meses y sin duda alguna en los próximos años.

De tal manera que, habiendo abusado un poco del uso de la palabra, les presento a quienes nos acompañan el día de hoy.

Está Mariana Campos, que es Coordinadora de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa, gran aliada nuestra de este Senado en muchos temas. Estamos construyendo con ella y con un importante grupo de actores de la sociedad civil la Ley de Obra Pública y, bueno, de eso ya haremos otro debate, otra discusión.

Está con nosotros José Luis de la Cruz Gallegos, Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. Es un honor tenerte aquí, José Luis, siempre nos ha tocado estar en varias discusiones de este carácter.

Y David Colmenares Paramo, Director General de Colmenares Paramo y Asociados, S.C., con quien además de todo en el tema de rendición de cuentas de Contraloría, hemos tenido un diálogo muy fértil en este Senado de la República.

Procedo a leer, nada más para darle formalidad a la presentación de Mariana Campos. Ella, como les comentaba, es coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas ahí en México Evalúa.

Además, es comentarista invitada en el programa de Eduardo Ruiz Healy en Radio Fórmula. Anteriormente se desempeñó como consultora asociada de GEA, Grupo de Economistas y Asociados, y como Coordinadora de Proyectos de Investigación de Fundación Idea.

Como consultora, evaluó diversos programas del gobierno Federal y participó en proyectos para el Programa del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, al UNICEF; el Banco Interamericano de Desarrollo y la Keller Foundation, además del Over Side Development Institute del Reino Unido.

Tiene un largo currículum académico y entonces ya no le quito más su tiempo y le doy la palabra para que la ocupe en su presentación.

Muchas gracias.

MARIANA CAMPOS: Armando, muchas gracias y muchas gracias al Instituto Belisario Domínguez y al Senado de la República por permitirnos este espacio para compartir con ustedes el análisis y las recomendaciones que tenemos en materia de presupuesto público.

Yo quiero tomarme un muy breve tiempo para decirles que me parece, para compartirles una reflexión general: creo que muchos de los problemas que estamos aquí encontrando en la política de ingresos, en egresos, en deuda, eso va a venir digerido en la siguiente mesa, propuse que en el fondo tiene que ver con un problema crítico de gobernanza en los procesos fiscales, en los procesos de toma de decisión.

¿Qué significa esto? Bueno, que no estamos tomando las decisiones adecuadas y esto es porque no tenemos el diseño de los procesos para esta toma de decisión, en lugar de que las decisiones se orienten a los objetivos de política fiscal. Estamos yo creo que perdiéndonos en el camino y yo creo que no vamos a salir de esto hasta que no mejoremos esta gobernanza, hasta que no garanticemos que tengamos en la práctica los mecanismos de rendición de cuentas, de una toma de decisión objetiva en el congreso, también dentro del Ejecutivo va a ser indispensable.

Y creo que si uno repasa las leyes y la política fiscal y vemos las prácticas que hay en otros países, vemos las recomendaciones que hace el Fondo Monetario Internacional a México, nos damos cuenta que hay puertas abiertas, que hay muchas áreas de oportunidad para mejorar la política fiscal.

Hay que recordar, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que sufre modificaciones constantes, de fondo no se discute desde 2006. Entonces creo que tenemos ya bastantes años con un instrumento que posiblemente ha quedado obsoleto y que requiere nuevos mecanismos para la realidad institucional y para las necesidades de la política fiscal.

Voy a comenzar con mi primera lámina. Yo aquí les quiero mostrar una realidad de la manera en que se ejerce el gasto público y creo que afecta muchas dimensiones del presupuesto.

¿Qué sucede? Bueno, durante el ejercicio se asignan recursos adicionales sin los controles adecuados que ponen en riesgo la disciplina presupuestaria y la calidad del acto público.

Todos sabemos que tenemos un profundo problema en la calidad del gasto público, ahorita voy a ir yo argumentando esto, que nos preocupa muchísimo que el gasto no esté impactando al crecimiento económico, que el gasto no genere los cambios y atienda los problemas de México.

Bueno, pues hay un problema grave a la hora de ejercer estos recursos y esto tiene que ver con cómo esta puesta la política pública.

Tenemos en la primera gráfica, es un trazo de la evolución del gasto programable aprobado versus ejercido y lo que vemos es que en cada uno hay un sobre ejercicio de recursos, se gasta más de lo que se aprueba y esta asignación de recursos, sobre todo los que tienen que ver con recursos que no provienen del petróleo, porque para los que provienen del petróleo, bueno, ya hay algo que es el Fondo Mexicano del Petróleo, con una cierta regulación, pero lo que viene de los recursos provenientes de los recursos no petroleros, tenemos y unas disposiciones la verdad que no logran promover o garantizar que haya asignación eficiente y un gasto de calidad. Entonces, es bien importante tocar este tema y vemos que es una situación que se da año con año.

Entonces, esa es otra de las características de los problemas fiscales y aquí puntualmente en el problema de gasto, los problemas los venimos arrastrando desde hace mucho tiempo.

El día de hoy, con esta coyuntura de la caída de los ingresos petroleros, de que el déficit ha crecido de manera tremenda en los últimos años, nos pone en un aprieto especial. La realidad macroeconómica en el mundo, que ha sido retardadora, con altas en las tasas de interés, nos pone en una situación especial, pero los problemas de gobernanza y los problemas de mala toma de decisión, los venimos arrastrando desde hace muchos años.

Veán como la siguiente gráfica trae un trazo del gasto no programable, es este gasto que se destina a pagar deuda, a pagar diferentes pasivos del Gobierno Federal en algunos ejercicios que vemos ahí ha estado el ejercido por deca del aprobado.

Entonces esto nos dice que existe una tendencia también a pasar dinero del gasto o programable al gasto programable.

Es decir, se aprueba un presupuesto para pagar, o amortizar deuda, o pagar intereses y por ahí queda un colchoncito que el gobierno pasa hacia el gasto programable en donde está por supuesto su gasto de operación.

Entonces quiero decirles que esto en el mundo no está bien visto. Pasar dinero de una naturaleza tan distinta a otra puede ser cuestionado y en algunos países existen leyes que lo prohíben profundamente.

Entonces sí es importante que el gobierno pueda tener un espacio para adecuar su gasto, para en el ejercicio poder, en miras de tener un mejor gasto poder adecuarlo pero con ciertos límites y bajo ciertos parámetros. Y creo que en México no están puestos los límites ni los parámetros.

Entonces hay una amplia discrecionalidad de lo que se puede mover en el ejercicio.

Un ejemplo lo tenemos con la siguiente gráfica, el sobre gasto, por ejemplo es sistemático en varios conceptos del gasto de operación.

Aquí tenemos unos datos sobre el gasto en servicios generales, eso en el capítulo 3,000 de gasto y vemos cómo de manera continua se aprueba un presupuesto y se ejerce otro considerablemente más alto.

Tenemos la comparación de 2012, el gasto aprobado en este capítulo y el ejercido. Esto es exclusivo del gobierno Federal y vemos el sobre gasto continuo.

Por ejemplo, para 2016 se aprobó un gasto de 121 mil millones de pesos, al corte del primer semestre de este año ya teníamos ejercidos 72 mil millones.

Y con este rito de gasto nosotros pronosticamos que al cierre de este año vamos a ejercer 145 mil millones, por encima de lo aprobado.

Entonces vean por ejemplo 2015, un año donde se prometieron recortes pues no se llevó a cabo ningún recorte, se gastó más que el año anterior y se gastó más que el aprobado.

Entonces esto nos muestra que nos están faltando mecanismos de disciplina presupuestaria durante el ejercicio.

La pregunta aquí es si el propuesto para el 2017, que está en 103 mil 856 millones de pesos va a ser un gasto que se va a respetar. Bueno, la historia nos dice que no.

Dentro de este tipo de gasto uno de los conceptos privilegiados, por ejemplo, que desde nuestro punto de vista es un concepto de gasto superfluo, tiene que ver con el gasto que se va a comunicación social y publicidad.

Vean que se aprueba un presupuesto muy por abajo del que se termina gastando.

En 2012 fueron alrededor de 2 mil 700 millones lo que se aprobó y se terminó ejerciendo 7 mil 500 millones.

Y esto pasa a la siguiente administración. El año pasado, a pesar de ser un año en donde ya estábamos preocupados de la caída de los ingresos petroleros, seguimos sobre ejerciendo con respecto al pasado y con respecto al aprobado.

Entonces creo que en medio de una coyuntura como la que estamos viviendo, en donde sí vemos vulnerable el ingreso, donde es muy retador el gasto que viene y que está viniendo en pensiones y en costos de la deuda, que estamos recortando inversión, qué está pasando con la toma de decisión en el ejercicio.

Ese es otro de los conceptos de gasto de operación del gobierno, es el gasto en materiales y suministros y vemos también cómo el sobre gasto es sistemático.

Esto también nos dice mucho de que se aprueba un gasto que no es realista. Se aprueba un gasto en el presupuesto que no tiene que ver con lo que se ha gastado en años pasado.

Entonces no está siendo revisado por la Cámara de Diputados este gasto, de tal manera que vivimos como en dos universos paralelos: lo que se aprueba y lo que se ejerce.

Nada más que no hay que olvidar que lo que se ejerce es lo que finalmente tiene efecto en la gente, y en el país, y en la economía.

Este concepto de gasto tiene que ver con las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Es, todos los programas sociales y programas de subsidios, así como transferencias a gobiernos locales, como los municipales y los estatales, están clasificados dentro de este gran, gran rubro de gasto.

Como ven trae muchísimo dinero, es un gasto que además ha crecido de manera desmedida. Yo la verdad como economista quisiera ver más la inversión que creciera a estos ritmos, pero lo que está creciendo son los subsidios.

Y no es que los subsidios sean malos, simplemente los subsidios tienen que estar concebidos en programas que estén bien diseñados, programas que tengamos garantía que van a tener un efecto en la economía o en el bienestar social; porque los subsidios que no están bien documentados, que no parten de intervenciones bien diseñadas, son proclives al uso político, por ejemplo, o a desperdicio, simplemente a transferir dinero de una persona a otra; de un gobierno a otro, en donde no vamos a tener un efecto económico y esto no va a tener una aportación en el crecimiento y en cambiar las condiciones de vida.

Aunado a esto, que ahora lo vamos a ver más adelante, hay bastante opacidad en la manera en la que se presenta este gasto durante la discusión presupuestaria, en el paquete; y sigue permaneciendo un poco de esta opacidad a lo largo del ejercicio.

Entonces, vean nada más el incremento tan impresionante que hay: al cierre de 2012 se aprobó un presupuesto de 587 mil millones de pesos, y al cierre de 2015 se ejercieron 901 mil millones de pesos. O sea, el incremento es enorme, casi se duplica el gasto, es impresionante. Y nosotros lo que vemos es que también es otra de las partidas que durante el año va generando incrementos de talla impresionante.

Para 2017 se está proponiendo un gasto en esta materia, bastante reducido, pretende regresar incluso por niveles debajo de 2012, la pregunta es si con esta historia lo vamos a conseguir o no lo vamos a conseguir, porque parece un salto cuántico y ese es un tema que tenemos que tener muy claro en la discusión del presupuesto.

Hay que decir, y ahora les mencioné sobre el tema de la opacidad que hay cuando se asignan los recursos de este capítulo de gasto. Si nos damos cuenta, la primera columna habla del gasto que se aprueba; entonces cuando se aprueba el gasto vemos que no tenemos claridad del destino geográfico.

Pensando en que los subsidios pueden ser vulnerables y que se pueden usar políticamente, estamos dejando una puerta abierta a que haya poca claridad de a qué estado, a qué localidad va a ir este gasto. Entonces, sabemos que hay muchos años electorales, en donde hay campañas de gobernadores, campañas de congresos locales, en donde es bien importante tener blindados este tipo de gastos y en donde las prácticas internacionales así lo sugieren: el PNUD, la ONU, en fin, ha habido muchos organismos internacionales generando manuales y procurando programas para cuidar este tipo de gasto.

Entonces, lo que sucede es que vemos además que la Ciudad de México, muchos recursos están clasificados en la Ciudad de México, la cantidad es exagerada. Lo que nosotros creemos es que hay una mala clasificación del gasto, esta es nuestra hipótesis, en donde por el hecho de que las oficinas residen, en donde se toman las decisiones residen muchas de ellas en la Ciudad de México, se está mal clasificando el gasto.

De tal manera que tenemos como una mala clasificación, por un lado muchos recursos que parece que están en la Ciudad de México, pero que en realidad dudo mucho que todo ese dinero se vaya a la ciudad. Por otro lado, una bolsa que se le llama “no distribuible geográficamente”, que me parece como un poco inadmisibles tener este tipo de clasificación, sobre todo cuando un gran porcentaje del gasto está ahí. Y por otro lado tenemos, solamente del 20 por ciento del dinero, cuando se aprueba sabemos a dónde va.

A lo mejor no en todos los casos sabemos a dónde va a ir, eso también puede suceder; pero sí es tan amplio, entonces nos está también sugiriendo que hay una mala planeación del gasto y que las decisiones se van tomando al vapor.

Ya durante el ejercicio, que es la columna de al lado, vemos cómo el amarillo se amplía y es la parte que ya logramos saber hacia dónde se distribuyó. Pero ojo, sigue habiendo 50 mil millones en la parte roja, se ve delgadito ahí, de lo no distribuible, o sea, hay 50 mil millones al año en donde no es distribuible geográficamente, esa es su clasificación.

Pero si se entregaron, se entregaron no en el espacio, se entregaron en algún sitio que tiene un domicilio y que pertenece a alguna entidad federativa.

Este es un ejemplo de programa que a México le llamó mucho la atención y que de verdad le prendió el foco rojo de que tenemos que regular mejor la entrega de subsidios y transferencias. Entre 2012 y 2015, a partir de esta administración, se creó un programa que se llama “Contingencias económicas”, y este programa en el presupuesto aprobado aparece, por ejemplo de 2014, mil 72 millones de pesos, pero ejerció 55 mil millones. Y en el 2015 teníamos mil 81 millones y se ejercieron casi 75 mil millones; o sea, durante el ejercicio se suscriben muchos convenios de transferencias a gobiernos locales.

Ahora, esto es una suposición, porque en realidad este programa no tiene reglas de operación, o sea, su diseño no está documentado en un documento normativo, entonces no podemos conocer oficialmente cuál es su objetivo.

Estuvimos indagando y durante estos años, no vimos que hubiera sido evaluado en el contexto del sistema de evaluación del desempeño. Tampoco vimos que haya sido auditado de manera externa por parte de la Auditoría Superior de la Federación; entonces buscamos los convenios y los convenios no están publicados, hay que hacer una serie de solicitudes de acceso a la información para poder ver cuáles son los convenios que se suscribieron.

Hay que decir que el 10 por ciento del gasto adicional ejercido en 2015 con respecto a 2014, quiero decirles que ese gasto adicional es de 600 mil millones; o sea, en total del gobierno federal, un poco más del 10 por ciento se fue a este programa. Entonces es importante mencionarlo, porque es preocupante que programas con un diseño débil o que no está documentado, estén gastando esta cantidad de recursos.

¿Cómo se financia el gasto adicional?

Ahora yo les enseñé varias partidas que se llevan mucho más gasto a lo largo del ejercicio; ¿de dónde vienen esos recursos?

Por un lado hay recortes a otras partidas, a otros conceptos, de ahí una parte del dinero sale; y otra parte, que es la mayor parte, viene de asignar los famosos ingresos excedentes, que como ya vimos en la mesa anterior, más que existan ingresos excedentes, se aprueba un presupuesto que es poco realista y al no estar considerados en la Ley de Ingresos, cuando llegan esos ingresos durante el ejercicio se les llama "ingresos excedentes".

Este es uno de los ejemplo del gasto que sufre recortes a lo largo del ejercicio. Ahí vemos en 2012, que se había aprobado un presupuesto a la inversión de 102 mil millones de pesos y se terminaron ejerciendo 91 mil; entonces por ahí hay un sobrante de recursos que seguramente se destinó a alguna de las partidas del gasto de operación que yo les mostré.

Y en 2015 vemos que ahí la situación es mucho más crítica, porque en ese año, a pesar de que no se hicieron recortes en el gasto de operación, que hubo exceso de gasto ahí, sí se llevó a cabo el recorte en infraestructura, ese sí se hizo. Y vemos que de un presupuesto de casi 127 mil millones, se terminó ejerciendo la mitad, bastante

considerable. Este es uno de los rubros que sistemáticamente se afectan y a los que se les reduce presupuesto durante el ejercicio.

Para el año 2017 se está proponiendo un gasto de 71 mil millones, y no hay que olvidar que el ejercido hasta la fecha en el segundo semestre, es de 33 mil millones de pesos, o sea, es poquísimos dinero el que se está ejerciendo para la inversión; y hay que pensar cuáles son los impactos que esto va a tener en el crecimiento económico.

Este es otro de los rubros que tiene recortes a lo largo del ejercicio, es la cuenta de servicios personales. Lo que se ve es que se aprueban presupuestos más, altos en el ejercicio se recorta y se envía a otras partidas, como las que yo les mostré; entonces la pregunta es si vale la pena aprobar en este presupuesto 2017, un monto tan alto que sabemos que muy posiblemente no se va a ejercer y se va a ir a alimentar partidas que posiblemente no son las que queremos, como el gasto de operación en otros rubros.

Vemos por ejemplo que de las partidas de servicios personales, se está pidiendo dinero, bastante dinero al Ramo 25, que históricamente nunca ejerce los recursos que se le aprueban, ahí está toda la nómina de la educación para adultos y me parece que también de educación tecnológica y algo se va aquí al DF, en la nómina de maestros. También en la parte del Ramo 23 trae un incremento muy importante para 2017.

Vemos que tanto el Ramo 23, como el 25 no ejercen lo que se les aprueba. Ya sabemos que esta bolsa de recursos no se va a aprovechar.

Aquí está la parte de los ingresos excedentes, se las comento muy rápido. Tenemos cada año ingresos excedentes, es decir, ingresos mayores a los que se aprueban; y una de las principales bolsas de los ingresos excedentes proviene de los ingresos por aprovechamiento, que son ingresos no tributarios no petroleros.

Vean lo importante que fue este ingreso excedente el año pasado, fue impresionante la brecha entre el aprobado y el ejercido, y esos ingresos la verdad es que se colocan en el año de manera discrecional.

Aquí vemos en estas barras, que a lo largo de los años se nos ha informado menos de dónde provienen estos ingresos. La parte amarilla es el porcentaje que nos informan de dónde vienen; pero en los últimos años ya no nos informan de dónde provienen esos ingresos y es una situación bastante preocupante, porque incluso en la Ley de Ingresos

de 2015 está establecida la obligación de informar en los trimestrales de dónde provienen y no hemos visto que haya cambiado nada en los trimestrales.

La ASF durante 2014 exigió cuentas de este aspecto a la autoridad fiscal, en donde en su informe sobre la Auditoría de la Cuenta Pública, nos explica que tiene que ver con uso de patrimonio de las empresas productivas, o sea, descapitalizar empresas productivas, usar recursos de NAFINSA también, de ISSSTE y parece ser que hay una colocación de deuda en el ejercicio.

Entonces creo que este es un asunto bastante delicado en donde se están tomando decisiones muy importantes del patrimonio de la nación, que se están tomando fuera de la discusión con el Congreso y con muy pocos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Vemos que estos ingresos por aprovechamiento cada vez son más importantes en los ingresos del Gobierno Federal totales. Ahí vemos cómo en el 2015 fue del 10 por ciento ya, entonces nos estamos despetrolizando y estamos dependiendo menos del petróleo, pero ya empezamos a depender de otros esquemas que no parecen saludables, ni sostenibles.

Aquí vemos una comparación, estos son los ingresos adicionales entre 2015 y 2012; y vemos que casi 30 por ciento de los ingresos adicionales que se obtuvieron en esos años, no son tan sostenibles porque provienen de estos ingresos por aprovechamiento y de deuda.

¿Por qué puede pasar esto?

Carecemos de los mecanismos de rendición de cuentas y de gobernanza en los procesos de toma de decisión en la política fiscal, entonces hay varios aspectos que estamos nosotros desde México Evalúa impulsando desde hace tiempo.

La voy a dejar hasta aquí, porque ya me excedí, pero esta presentación va a estar disponible al público, en donde puedan ver cuáles son las recomendaciones.

La más importante recomendación es que tenemos que regular el uso de los ingresos excedentes, esos ingresos que llegan en el año es muy importante que podamos darles un mejor uso. Y la propuesta de México Evalúa es que cuando haya un balance deficitario, este tipo de ingresos tienen que irse, primero que nada, a pagar deuda; de esta manera creemos que vamos a incentivar a que el Gobierno presente propuestas de ley de ingresos mucho más realistas.

Y también va a ser importante regular el gasto adicional durante el ejercicio, poner un límite sano, que no sea una camisa de fuerza pero que sí pueda evitar que se cambie gasto no programable de pago de deuda, a gasto de operación y algunas regulaciones que puedan promover que haya un ejercicio mucho más contundente y consistente con lo que se aprobó, y que pueda garantizar una mayor calidad del gasto público.

Muchas gracias.

SENADOR ARMANDO RÍOS PÍTER: Muchas gracias a Mariana Campos. Sin duda alguna, su información o la presentación es muy oportuna y muy pertinente en este momento; repito, dado que mañana vamos a tener esta discusión y hay cosas que son sorprendentes, pasar de 50 mil a 70 mil millones de pesos en la parte de los subsidios sin una transparencia adecuada, es algo realmente que sorprende y que es muy útil en este momento.

José Luis de la Cruz Gallegos, que es nuestro siguiente expositor, es doctor que ocupa el cargo de director del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico.

También se desempeña como presidente de la Comisión de Estudios Económicos de la CONCAMIN.

Es profesor de Cátedra en Doctorado de Ciencias Financieras de EGADE Business School, en el campus de la Ciudad de México y de la Escuela de Negocios del Tecnológico de Monterrey, campus Estado de México.

Entre 2010 y 2013 desempeñó las funciones de director del Centro de Investigación en Economía y Negocios, y del Departamento de Economía y Finanzas en el Tecnológico de Monterrey, también en el campus Estado de México.

Realizó sus estudios de Maestría en Economía en el Colegio de México y de Doctorado en Administración en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.

Ha sido conferencista en más de 80 congresos científicos, académicos y de negocios, y como he comentado, nos ha tocado estar en distintas ocasiones.

Nos ayuda mucho su presencia el día de hoy y tiene la palabra, doctor José Luis de la Cruz.

DOCTOR JOSÉ LUIS DE LA CRUZ: Muchas gracias, senador. Gracias al Instituto Belisario Domínguez por la invitación.

Básicamente mi presentación va en el sentido de plantear la falta de encadenamientos que existe entre el gasto público, particularmente la inversión y el sistema productivo.

Al final del día, parte del problema que tenemos es que no importa cuánto se gaste. Si no hay un encadenamiento hacia la parte productiva, si no hay una consecuencia sobre el crecimiento, sobre los motores del crecimiento, al final del día el problema va a ser que sea mucho o sea poco lo que se gaste, el impacto que se tiene puede ser marginal.

En esencia, el problema del país no es falta de potencial. Tenemos la capacidad productiva por capital humano, por posición logística, por recursos naturales, recursos energéticos para crecer más.

En realidad, el problema que tenemos nosotros de fondo es, desde mi punto de vista, el paradigma de cuál es el modelo económico bajo el cual estamos funcionando.

Es decir, al final del día hemos aceptado, de los 80's para acá, un modelo de ajuste fiscal en donde los criterios no son de eficacia. Es decir, tenemos nosotros un enorme gasto de gobierno, pero en donde el problema es en qué momento se mide la eficacia del gasto. ¡Ojo! No la eficiencia, sino los resultados.

Al final del día, cada peso que se ejerce tiene que dar resultados en términos de seguridad pública, en términos de educación, en términos de crecimiento. Es decir, tiene que resolver el problema para lo cual fue etiquetado. Y en ese punto, en esencia no hemos avanzado prácticamente nada.

Al final del día, el problema es que de tiempo en tiempo cuando las cosas salen mal, queremos aplicar programas de ajuste fiscal, programas de austeridad; y el problema es que esa austeridad a lo que nos ha llevado es a reducir enormemente la parte del gasto dedicado a la inversión y a seguir manteniendo un elevado gasto corriente.

A final de cuentas, el problema de esto es que tendremos que preguntarnos después de 30 años de aplicar este esquema de ajuste y esquema de manejo de finanzas públicas, si en realidad es lo que el país necesita. Y déjenme platear por qué.

Al final del día, lo que nosotros tenemos es, en términos de resultados de crecimiento económico, un crecimiento promedio de 2.6 por ciento en los últimos 30 años.

¿Esto qué significa? Si nosotros vemos el crecimiento en una de sus definiciones del PIB como valor agregado, el componente del Producto Interno Bruto es valor agregado, al final del día lo que nosotros vemos cuando tenemos un crecimiento de 2.6 por ciento es de que esa es la capacidad transformadora del país. Eso es lo que podemos nosotros transformar.

El problema es que el mundo no tiene esa situación, no tiene ese desequilibrio.

En esta gráfica lo que ustedes pueden ver es el crecimiento promedio en los 80's, en los 90's, el 2000, a final de cuentas de China, Singapur, de México, de Corea del Sur, lo que ustedes pueden ver es que el mundo creció, el mundo genera valor agregado.

Ahí están las trayectorias en términos de PIB per cápita, en donde lo que ustedes pueden observar es que en la línea azul México se quedó estancado en los 80's para acá, y el resto del mundo siguió creciendo.

Ese crecimiento, en esencia es que tienen mejores capacidades de generar valor agregado.

¿Cuál es el problema que tenemos nosotros en el país? Estas gráficas, a la mitad de cada uno de los últimos seis sexenios, lo que nos muestran es quién creció.

Es decir, el crecimiento de Miguel de la Madrid en esencia está alrededor del cero por ciento; a la mitad del sexenio el de Salinas de Gortari estaba superando el 4 por ciento. Y en los últimos tres sexenios lo que nosotros observamos es que en el mejor de los casos está en alrededor del 2 por ciento. Esto lo que ha transformado es la capacidad potencial del país.

Si ustedes ven el Programa Nacional del Financiamiento para el Desarrollo de inicios del sexenio, que se presentó a inicios del sexenio de Vicente Fox, lo que pueden ustedes observar es que para principios de los años 80's la capacidad potencial del país superaba el 6 por ciento, la tasa de crecimiento potencial. En estos momentos, no ronda más allá del 2.5 por ciento.

Es complicado pensar que se puede crecer más cuando potencialmente tienes esa restricción.

Esta gráfica, que perdón por el examen de la vista, básicamente lo que les plantea es además un problema de contabilidad.

En la parte roja lo que ustedes tienen es el crecimiento promedio de la inversión clasificada por el INEGI. En la parte izquierda, el crecimiento promedio de la inversión pública, clasificado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mientras uno está en cero por ciento, el otro está en 15 por ciento.

¿Por qué la diferencia? Tan sólo tenemos un problema de contabilidad. Hay un problema de contabilidad en donde mientras INEGI trata de medir lo efectivamente devengado, lo que mide a Hacienda es el flujo.

Simplemente si sale de donde se asignó y entra a un fideicomiso, ya no necesariamente después se mide si se acabó ejerciendo o no. Y ese es un problema muy serio, porque el

Ejecutivo y el Legislativo pueden agarrar y determinar un paquete presupuestal, el problema es que no existe la garantía de que eso se ejerza.

Y ahí existe una gran diferencia de falta de transparencia, en donde además, cuando vemos las cifras del INEGI, ahí ustedes lo pueden ver por década, dividido entre sector, la inversión sector público y sector privado, lo que pueden ver es que en los años 80 y los años 90 la inversión privada apenas creció pero la inversión pública se contrajo entre el 80 y el 89, 50 por ciento en términos reales, y no creció prácticamente en los 90's.

¿Por qué esto es relevante? Básicamente 20 años perdidos de inversión pública, y en donde, de acuerdo a investigaciones por ejemplo que hizo William Easterly, aplicado a toda América Latina, el problema es que lo que dejó de invertir el sector público no necesariamente lo invirtió el sector privado. Es decir, no hubo una sustitución que hiciera en un momento dado o que tratara de recuperar lo que el gobierno y el sector público hacía.

En términos de capacidad industrial, por ejemplo, ahí ustedes lo que pueden observar en la línea roja es la competitividad industrial de México, es la capacidad de generar valor agregado en la parte industrial está estancado desde el año 2000, mientras que la capacidad industrial de China, por ejemplo, sigue creciendo.

¿Qué implica esto? Valor agregado.

En esta gráfica que, si se viera bien será muy ilustrativa, lo que ustedes pueden ver es en dónde está la capacidad productiva de México.

En el segundo renglón, digamos, el primero que dice "hasta dos", es la producción y el valor agregado por tamaño de empresa.

¿Qué implica esto? El 72 por ciento de las empresas en México, de las unidades económicas como las clasifica INEGI, el 72 por ciento apenas genera el 3.7 por ciento de la producción total, a pesar de que emplea a casi el 20 por ciento de la población.

Si ustedes se van al último renglón, en unidades económicas de más de mil empleados, lo que ustedes tienen es que el .03 por ciento de las unidades económicas, en esencia

permítanme decir de empresas, genera casi el 44 por ciento de la producción a través del censo económico.

Aquí lo que tendríamos que preguntarnos es cómo resuelve este desequilibrio el presupuesto público. O sea, ¿está en capacidad de resolver este desequilibrio de valor agregado?

Si nosotros sacamos aquí la productividad por trabajador, evidentemente las unidades económicas más grandes son las más productivas.

Tendríamos que preguntarnos, ¿puede cambiar el presupuesto esta realidad? Y la respuesta desde mi punto de vista es: No. ¿Por qué?

Esta gráfica, que tal cual me fusilé la parte derecha del Plan Nacional de Desarrollo, lo que planteaba es, con reformas económicas en estos momentos el país tendría que estar creciendo cerca de 5 por ciento. Se aprobaron las reformas económicas y el país no crece 5 por ciento.

Tendríamos que preguntarnos entonces, ¿las reformas económicas, las llamadas reformas estructurales realmente inciden sobre esa otra realidad productiva? Es decir, ¿en realidad llegan a las empresas de dos, de cinco, de diez empleados que en realidad son informales? ¿O simplemente sólo sirven a una parte de la estructura productiva?

¿Por qué eso es relevante?

Esta gráfica que ustedes ven, es la evolución del gasto público en términos nominales del 90 hasta el 2015. Lo que ustedes pueden observar en la línea más grande es la evolución del gasto corriente.

El problema no ha sido que no se ejerzan recursos en la parte de gasto público. Se crecen, y si yo les pregunto qué tipo de figura geométrica tiene eso, y es casi de manera exponencial.

Lo que ustedes tienen en la línea roja es lo que se va a servicios personales. Ni siquiera el problema es que absorba la mayor parte de los recursos del gobierno, la parte de servicios personales; en realidad es la parte de gasto en operación.

Este gobierno nos cuesta mucho operarlo y en donde el problema es que la parte de la inversión física, que es la línea azul que está en la parte más baja apenas y crece.

Y aún estos datos son tomados de la Secretaría de Hacienda, lo que tendríamos que preguntarnos con lo que les mencionaba de INEGI es si realmente se acabaron ejerciendo. Es decir, respecto al gasto total son pocos y todavía habría que preguntarnos si son realmente ejercidos o no.

Esta otra gráfica lo que trata de plantear es la evolución del gasto por sexenio.

Lo que ustedes ven hasta su extrema izquierda es el presupuesto que se tenía en gasto asignado en 2004, el que se ejerció en 2004. El punto aquí que me interesa que ustedes vean es la diferencia entre la barra amarilla y la barra roja del siguiente sexenio.

¿Esto qué implica? La barra roja es el gasto corriente.

En esencia, ¿qué implica? Cuando termina el siguiente sexenio, el gasto corriente supera al gasto total programado de un sexenio antes. Es decir, en sólo seis años el gasto corriente rebasa a todo lo que se había programado de gasto total en el sexenio anterior.

Evidentemente que uno lo que tendría que preguntarse es si hay algún criterio de evaluación de política económica, de política pública para poder justificar que lo que normalmente concebimos como gasto menos productivo, pueda tener esa evolución de superar a todo lo que se presupuestaba sólo seis años antes; y en medio de esto están las crisis.

Al final del día, desde mi punto de vista el problema no sería si el gobierno ejerce demasiado gasto o no. Si diera resultados, no tendríamos problemas con que se ejerciera. El punto aquí es que no los da.

Esta gráfica que ustedes observan, que la genera INEGI al publicar sus indicadores macroeconómicos del sector público, lo que plantea es en dónde está el valor agregado.

En la parte amarilla-verde que se ve, es que el sector público genera casi el 84 por ciento del valor agregado de la economía. El sector público apenas genera el restante, 16.5 por ciento. Hace tres años era 80-20.

¿Esto qué implica? Que, a pesar de que se ejercen mayores gastos públicos, se ejerce un gasto público superior, la participación del valor agregado de ese gasto de gobierno sobre lo que genere el valor agregado de la economía va decreciendo.

¿Por qué? Esta gráfica que ustedes tienen aquí es el valor agregado promedio que genera el país entre 2004 y el 2015.

En la primer gráfica lo que ustedes pueden ver, en la primer parte de la gráfica dividido entre el 2004 a 2015, y luego entre 2007-2012, y luego entre 2013-2015, dividido además entre total de la economía, sector público, gobierno general y sector privado, que es el que está hasta la derecha, es lo que nos dice en esos distintos intervalos de tiempo en cuánto creció el valor agregado en promedio dependiendo de las entidades que estamos hablando.

Y es bien claro, el sector público, que es la segunda parte de la gráfica, en los últimos tres años su valor agregado tiene tasas de crecimiento negativas.

Y aquí está la discrepancia entre el gasto y el impacto que tiene ese gasto.

Se está gastando más, pero su valor agregado, de acuerdo a INEGI, fue negativo en los últimos tres años. Y tampoco es que estuviera mucho mejor previamente.

Si ustedes se van hasta la parte de la derecha, el sector privado es el que genera en algún momento en todo este periodo de tiempo, 2004-2015, un crecimiento promedio de 3 por ciento de valor agregado. Ahí está el motor de la economía.

El punto es: ¿Sirve darle más presupuesto al sector público si no genera valor agregado?

Aquí lo que tendríamos que preguntarnos es lo siguiente:

En esta otra parte de la gráfica, en estas gráficas lo que tenemos es dividido por distintos elementos que conforman el sector público, está el gobierno central, es decir, el gobierno federal, están los organismos descentralizados, está el gobierno de las entidades, es decir, de los estados, y luego está la Ciudad de México, y luego en la última parte, que no alcanzo a ver, están los municipios.

Si ustedes observan ahí, prácticamente municipios, entidades federativas y Gobierno de la Ciudad de México su crecimiento promedio de valor agregado de ese gasto no llega al 1 por ciento.

Al final del día tienen cada vez mayores recursos para erogar, pero el valor agregado que generan ni siquiera llega al 1 por ciento. El del sector privado llega en algunos momentos hasta el 3 por ciento.

Aquí tendríamos que cuestionarnos si es productivo transferir un peso del sector privado vía impuestos hacia el sector público.

En esta otra parte lo que ustedes tienen es la seguridad social y las empresas públicas. En la parte derecha están las empresas públicas; el valor agregado que genera tiene crecimientos promedios negativos, en cualquiera de los periodos que lo estemos partiendo.

Si ustedes lo observan, esas empresas públicas divididas entre energéticas y no energéticas, las de en medio son las energéticas.

Es decir, a donde se va la mayor parte del presupuesto de inversión, su variación de valor agregado es negativa.

Entonces, desde mi punto de vista, aquí es muy claro que el gobierno necesita ejercer un presupuesto, es muy claro que se necesita transferir recursos al sector público, el problema es que si no hay eficacia, si al final del día no se garantiza que eso se ejerza y que dé resultados, pues al final del día el problema va a ser de que podemos seguirle dando todo el dinero que quiera, aún en términos de salud pública, aún en términos de infraestructura, en esta otra lo que ustedes pueden tener es el gasto de gobierno en general, el valor agregado que genera en construcción, en manufacturas, en educación y en salud, lo que ustedes pueden observar es que en los últimos años o es cero, que es la construcción y ahí tenemos comunicaciones y transportes o es negativo en la parte de manufacturas o es marginal en lo educativo o es negativo en la parte de salud.

Entonces, desde mi punto de vista, lo que hace falta en este país, una de las áreas de oportunidades, una reforma de la administración pública, para garantizar eficacia, es decir, garantizar resultados.

No necesitaríamos asignarles más presupuesto si el peso que se ejerce efectivamente estuviera dando resultados en las prioridades que se tengan en este país. Sin lugar a dudas, una de las prioridades es crecimiento económico; otra de las prioridades es generar empleo, es fomento a la inversión y de ahí podremos agregar algunas más, combate a la pobreza, pero lo que tiene que garantizarse son resultados y ese tema me parece que no ha sido abordado suficientemente.

Como se comentaba, el problema no es falta de recursos y aquí sí voy a retomar lo que Mariana comentaba muy bien de ingresos excedentes, porque estos ingresos excedentes que están ahí año por año, estos son en la parte petrolera, que son 600 mil millones de pesos entre 2001 y 2014, las varas rojas es cuando los ingresos son inferiores a lo presupuestado, pero cuando vemos la parte tributaria, lo que tenemos es ahí 1.6 billones de pesos excedentes.

O sea, entre 2001 y entre 2014 el sector público federal mexicano tuvo 2.2 billones de pesos excedentes, es decir, al final del día el problema y además en este mismo periodo, lo que tenemos todos lo conocemos, es un incremento de deuda pública, sobre todo a partir de 2009 en adelante.

Entonces, el problema del país y el problema del sector público no es la falta de recursos, los ha tenido ya sea por deuda, ya sea por cuestiones excedentes, parte de esto es esta modificación que se hizo al presupuesto de gastos públicos no podemos olvidar esas modificaciones fiscales que lo que hicieron fue buscar reducir a todas aquellas brechas en donde existían ciertos beneficios para el sector privado, para hogares en forma de impuestos, subsidios, etcétera y en donde en 2006 ese presupuesto de gastos públicos

representaba 7 puntos del PIB, hoy representa apenas 3 puntos del PIB y eso lo que nos plantea es de que tan sólo ahí el gobierno tuvo un ingreso adicional de 4 puntos del PIB.

Es decir, al final de cuentas el problema del gobierno no es no tener recursos, el problema es que una vez que ejerce esos recursos no hay garantía de que generen resultados.

Entonces, es muy delicado, cuando se habla de ajustes al presupuesto, como lo que en estos momentos tenemos, cuando el punto es cuál el criterio bajo el cual se van a realizar esos ajustes.

¿Hay un criterio de eficacia? Yo lo desconozco y permítanme plantear ahí lo de arriba, simplemente es un copy paste, pero lo que plantea, lo de abajo es lo interesante; el problema es que ahorita se está castigando a la inversión física, es el mismo error de los años ochenta.

A valor presente, probablemente muchos de los proyectos de inversión sean mucho más rentables que dejar de invertir en ellos. ¿Por qué? Porque al final del día en principio deberían ayudar a que la economía funcione mejor.

La inversión física inicialmente programada, la aprobada por el Congreso de la Unión para este 2016 eran de 717 mil millones de pesos. La iniciativa del Ejecutivo para el 2017 son 539 mil millones de pesos. Es decir, ahí lo que tenemos es casi menos de un punto porcentual del PIB en inversión física. No es algo menor, porque al final del día tendremos que preguntarnos cuál va a ser el efecto en construcción, en manufacturas, en electricidad, gas y agua.

¿Por qué? Porque lo que ustedes pueden ver en esta y con ésta y al que sigue termino, es de que comunicaciones y transportes carga con un recorte de casi 25 mil millones de pesos; medioambiente y recursos naturales, que es el manejo de agua de este país, otros 18 mil millones de pesos, pero si nos vamos a PEMEX, ahí lo que tenemos es más de 88 mil millones de pesos en infraestructura.

Entonces, tenemos un problema de falta de crecimiento económico y a lo que le estamos pegando es a la inversión física, en donde el problema es que estamos dejando un remanente ahí de gasto corriente, en donde el impacto que tiene sobre la economía

es realmente o marginal o en algunos casos hasta negativos y yo ahí, bueno platico esto rapidísimo.

¿Cuál es el problema? Ustedes métanse a la matriz de cómo se evalúa el gasto, esto es Secretaría de Economía, la evaluación es en unas partes reportes ejecutivos generados versus reportes ejecutivos programados. Mientras estemos evaluando si hubo evento o no hubo evento, si se hizo el reporte o no se hizo el reporte, pues es complicado tener una evaluación correcta del presupuesto.

SENADOR ARMANDO RÍOS PITER: Muchas gracias al doctor José Luis de la Cruz, una ilustrativa y calificaría como escalofrantes los datos que se nos dan, yo creo que ese es el gran cuello de ideas que hemos tenido hasta este momento y que tienen que ser parte fundamental de un trabajo legislativo próximo, inmediato e indispensable.

Si juntamos lo que ha planteado Mariana Campos con lo que ha dicho el doctor, sin duda alguna nos dejan claro que todo este esquema de recortes y un poco el antecedente del año pasado, donde se nos prometió que iba a haber un presupuesto base cero, no solamente no se ha hecho, sino que el problema es que nos hemos quedado con una inercia donde yo sintetizaría el grave problema es que no ha habido eficacia en el gasto.

Y yo estoy convencido y yo tomo la palabra aquí para comentarlo con el Instituto Belisario Domínguez, así como se hizo una modificación estructural con el Sistema Nacional Anticorrupción, me parece que en este momento tenemos que hacer una transformación estructural en la forma en que gastamos, sin duda alguna, para tener eficacia, pero en todo en todo el circuito que yo comentaba, cuando uno convoca a la sociedad a pagar más impuestos o a pagarlos simplemente o a dejar de pagarlos, pero que paguen poquito, digamos, lo que a ustedes les guste siempre, el ama de casa, el padre de familia, lo que dice es yo por qué les voy a dar más dinero si no funciona, no veo que tenga yo mejores servicios o la peor conclusión, se lo están robando.

Creo que verlo en términos de la sensibilidad que significa, esto es que hemos perdido la capacidad de convocar, porque no estamos viendo que haya resultados y entonces las conclusiones terminan siendo de qué sirve y no lo digo en son de crítica, sino como parte del momento en el que estamos ahorita, de qué sirve darle más dinero al gobierno, si ese dinero no está teniendo ningún tipo de eficiencia de valor agregado y de resultado.

El problema es que si esa fuera la conclusión que como sociedad tenemos, pues sí tenemos un problemón hacia el frente en términos de bienes públicos, servicios

públicos, capacidad de disminuir una brecha en una sociedad que hoy representa enormes distancias en términos de segmentos de la población.

Pero sin duda alguna, con legítima razón un empresario, una ama de casa que siendo profesionista paga el Impuesto Sobre la Renta, por decir, por qué mejor no dejen de pagar si de todas maneras no está funcionando. Entonces, no creo que sea una conclusión menor, me parece que es una conclusión importante y sin duda alguna indispensable de trabajar.

Dejó el comentario antes de, le doy la palabra David Colmenares Páramo, que comentaba es el director general de Colmenares Páramo y Asociados. Él es profesor de finanzas estatales en la Universidad Nacional Autónoma de México; ha sido presidente del Colegio Nacional de Economistas; consultor en temas de política y coordinación fiscal; titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda; auditor especial del gasto federalizado de la Auditoría Superior de la Federación y también Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca.

Tiene la palabra David Colmenares.

DAVID COLMENARES PÁRAMO: Muchas gracias Armando, muchas gracias a Gerardo Esquivel también porque fue el conducto para invitarme a participar en esta mesa y desde luego con mucho gusto de compartir con Mariana y con José Luis la misma, pero también a Héctor Villarreal, que es un estupendo economista.

Yo creo que el problema, yo quiero tocar el tema de las finanzas o del presupuesto para los estados en 2017, que es más que un tema de coyuntura, es un tema de estructura.

Estamos viendo quizás los últimos tiempos de un acuerdo fiscal que se hizo hace un buen número de años, allá por los años ochenta, y observamos que existe una gran dependencia, fundamentalmente de las transferencias federales en las finanzas de los estados y municipios.

El potencial recaudatorio de sus ingresos locales es muy bajo. Obviamente que, pero no, cuando tienen algún impuesto que tiene un potencial importante, como el impuesto a la tenencia, pues la mayoría no lo cobran, lo politizaron, como se politizó en algún momento también la posibilidad de un impuesto a las ventas finales y han partido

recursos importantes de los estados y han sido de todos los colores, desde los que comprometieron en sus campañas, después los quitan.

Recuerdo una anécdota muy buena de un exgobernador, un reciente exgobernador, que va a la Secretaría de Hacienda a pedir que necesitaba 300 millones de pesos, le preguntaron qué cuánto había dejado de cobrar por tenencia y ahí estaban los 300 millones o hay una cuestión que se llama colaboración administrativa, mediante las cuales las entidades federativas colaboran en este caso con el SAT, en actividades fundamentalmente de fiscalización, cuando el programa aquél de deudores de las cajas de ahorro que quebraron y entró el gobierno al rescate .

Igual pasó con otro gobierno en el cual necesitaba dinero para hacer la aportación estatal, pero resulta que un estado como Baja California, que tenía muchísimos menos contribuyentes, recaudaba como tres, cuatro veces más que el otro estado que tenía seis veces más contribuyentes que Baja California.

Una cosa es cierta también, ya viendo los datos, el 90 por ciento de los ingresos de los estados, alrededor del 90 por ciento, alrededor de 65 al 70 por ciento, perdón, ya lo estaba yo cambiando, alrededor del 70, 75 por ciento de los ingresos municipales, quizás el 90 en los municipios de menor nivel de desarrollo, tienen una fuerte dependencia de las transferencias.

Tan es así, bueno aquí adelante ven un cuadro donde se observa cómo está esta dependencia, cerca del Distrito Federal, que por la recaudación de ingresos propios, fundamentalmente el impuesto Predial y el Impuesto sobre Nóminas, tiene una dependencia inferior al resto de las entidades federativas.

Al margen de las fórmulas el DF es una entidad muy golpeada, sin embargo mantiene un nivel de recaudación muy aceptable; inclusive, casi siempre en las consideraciones se le debe poner aparte, porque inclusive hasta para la Ley de Disciplina Financiera pues estaría en ventaja porque la mayor parte de sus ingresos son propios.

Un caso interesante es el de tenencia. Tenencia lo administraban los estados, estos lo cobraban y como incentivo económicos e llevaban el cien por ciento de lo recaudado. Hasta el momento en que el gobierno del presidente Calderón se decide poner un transitorio en la ley para desaparecerla en cinco años, pudiendo los estados clonarlos o simplemente reducir su presupuesto, ese impuesto da 27 mil millones de pesos, que era el equivalente en ese entonces a un mes de participaciones.

El Distrito Federal recaudaba como 5 mil millones de pesos, estado de México y Nuevo León 2 mil, por ahí se iban todos. Cuando se va desapareciendo, se van clonando, no van sustituyendo, los gobiernos locales, la recaudación proveniente de este impuesto, porque además tienen puestitos pequeñitos, siendo el más importante quizás el de nóminas, pero que en algunos estados se convertiría en un incentivo contrario a la creación de empleos.

Había una gran resistencia por parte del centro para regresarles alguna potestad con posibilidades recaudatorias. El más importante se hizo con el gobierno de Sinaloa hace como unos 10 años y parte de la Secretaría de Hacienda para transferir a los estados la recaudación del régimen intermedio, pero finalmente quedó, ya no dio tiempo y quedó en suspenso.

El impuesto a las venas finales también fue otro intento, pero la base del impuesto apenas te daba por cada punto te daba el 0.1 por ciento de un punto del IVA entonces la única forma de crear este tipo de impuestos era reduciendo en la misma proporción el IVA, sin embargo nadie se atrevió a asumirlo.

Este cuadro simplemente muestra, este es un cuadro regional, muestra cuál es el potencial para generar ingresos de cada entidad federativa y desde luego destaca el Distrito Federal.

Existe una concentración en todo, en deuda pública. Por ejemplo, cuando hablamos del problema de la deuda en los estados realmente estamos hablando del problema de 10.

Cinco estados concentran la mitad de la deuda de las entidades federativas; 10 entidades concentran tres cuartas partes de la misma:

A nivel municipal, 25 municipios concentran el 50 por ciento de la deuda de los 2 mil 445 municipios.

Y les repito: hay datos de la OCDE donde se demuestra que el 95 por ciento del poder recaudatorio en México está centralizado en un orden de gobierno.

Los demás, el cuatro por ciento será para las entidades federativas y el uno por ciento para los municipios.

En el impuesto predial, que tanto también se hablaba, recaudamos en promedio el 0.2 por ciento. De ahí alrededor del 35 por ciento se recauda en la Ciudad de México y en comparativo estamos: Chile está en el 0.6; Colombia en el 05; Argentina en el 04.

Desde luego si nos comparamos con nuestros socios comerciales del TLC pues estamos entonces sí muchísimo más abajo.

La cuestión es que creamos también una cultura de la demanda bajo el mito del llamado costo político por el cual no se atreven a cobrar impuestos muchos gobernadores y muchos presidentes municipales.

Ahora veamos bien cómo gastan: en esta gráfica se pueden apreciar bien los datos tomados de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En el capítulo 1,000 qué servicios personales, fundamentalmente vemos que los estados que más gastan son México, Tamaulipas, el D. F., Michoacán, Zacatecas, Durango, así hasta Baja California.

Y lo que menos son Baja California Sur, Quintana Roo, Querétaro, Oaxaca, etcétera.

Nada más que aquí hay un elemento que también matiza esta información que, como ustedes saben, más de la mitad de las entidades federativas tienen un subsistema de educación básica, esto es tienen maestros estatales que pagan con sus recursos y la otra mitad o no lo tienen, como es el caso de Oaxaca y el Distrito Federal, por razones diferentes, o tienen realmente muy pocos maestros estatales.

Su gasto en burocracia no solamente se ve en la parte fiscal, sino se ve también en el tamaño de los servicios personales que pagan.

Hay un dato interesante. La deuda, ya mencionaba yo cómo se concentraba en algunas cuantas entidades.

Se ha dicho que el problema de la deuda de las entidades federativas no es importante porque representa efectivamente un promedio del tres por ciento del PIB, y en el promedio nacional es el 2.7 por ciento del PIBE.

Sin embargo, ustedes vean cómo algunas entidades como Sonora, Quintana Roo, Coahuila, Morelia, Veracruz.

Veracruz lo consulté hace unos días, Veracruz destina 5 mil millones de pesos al servicio de su deuda. Esto ya empieza a ser algo significativo por lo menos para las finanzas locales.

Otras entidades no tienen este problema porque no han podido tener acceso al crédito, que también es algo que sería importante.

El caso extremo desde luego ustedes lo saben es Tlaxcala, que tiene el 0.0 por ciento porque solamente se puede endeudar para corto plazo.

Sin embargo ahí hay otro problema que han generado las finanzas estatales y cuando cambian los gobiernos, los nuevos gobernadores se enfrentan a un problema que hay una serie de pasivos con proveedores locales o prestadores de servicios que acumulan una bolsa importante de recursos.

Así ha sucedido en estados como Tlaxcala que sin deuda sin embargo recibieron pasivos de corto plazo por más de 2 mil millones de pesos en el caso de la administración actual. Es muchísimo dinero para un Estado como Tlaxcala.

Y recuerden ustedes, no sé en qué habrá acabado pero parece que en Veracruz, que pretendía hacer dos fideicomisos para utilizar la recaudación del impuesto sobre nóminas, para pagar una bolsa el gobierno que se va hablaba de 12 mil millones de pesos de deudas con proveedores y prestadores de servicios, cosa que evidentemente se tendría que revisar pero que evidentemente por el lado político es evidente que todos los que están incluidos en esa bolsa pues van a defender que no se desaparezca.

El gobernador electo inclusive llegó a mencionar que estaba dispuesto a desaparecer la ley de ingresos, el impuesto sobre nóminas.

Entonces ya después de este antecedente podemos ver que se ve para 2017 un crecimiento inercial en la recaudación federal participable pero que es muy pequeño; es muy pequeño.

Las participaciones es el concepto más importante del gasto federalizado.

Generalmente se acostumbra mezclar en el gasto federalizado las participaciones, pero las participaciones son producto del convenio de adición de los estados al sistema nacional de coordinación fiscal, a través del cual se obligaron a dejar en suspenso o desaparecer el cobro de algunos impuestos que constitucionalmente podrían tener.

El argumento central fue: evitar la doble o múltiple tributación y hacer más eficiente el sistema tributario y darle un carácter de nacional.

Entonces las participaciones son transferencias de libre disposición en efectivo o no condicionadas y funcionan de acuerdo al comportamiento de la recaudación de los impuestos coordinados, que son prácticamente todos los impuestos más los derechos de minería y ahora ya ha desaparecido el régimen de derechos de hidrocarburos, son los recursos que se le transfieren del Fondo Mexicano del Petróleo.

Aquí simplemente les hacemos un recuento de lo que es el gasto federalizado, es lo que les acabo de comentar.

En el caso del federalizado programable están las aportaciones que se crean en 1998, se introduce en la Ley de Coordinación Fiscal como Capítulo V, siempre hubo controversia porque desde la propia Procuraduría Fiscal se reconocía que no tenían que ver nada con una ley que regulaba fundamentalmente el acuerdo fiscal en materia tributaria, pero ahí sigue y bueno se le ha hecho algunos ajustes.

Y es una de las necesidades que tenemos es de revisar todo nuestro marco, tanto de lo que podemos llamar el marco fiscal como la legislación que tiene que ver con lo mismo.

Aquí están ya los datos para 2017. El gasto federalizado total decrece 3.1 por ciento; las participaciones crecen pero no porque sea una decisión ni de la Secretaría de Hacienda ni del Congreso, simplemente porque en la Ley de Coordinación Fiscal están vinculadas al comportamiento de la recaudación. La recaudación crece, crece, y la recaudación baja, baja.

Las aportaciones sí tienen un dato fijo. Hay dos o tres fondos que están referenciados a la recaudación participan y que son el FAM, que es el FAFEF y el FORTAMUN.

Sin embargo, sólo como referencia, bueno, las aportaciones también crecen, crecen menos pero crecen. Hay reducciones en el gasto federalizado del Ramo 23, en los convenios de descentralización y los recursos para protección social en salud que es el Seguro Popular.

Entonces para seguir se me hace que lo hago ya sin la cosa ésta. Aquí está.

Bueno, ahí está la estructura. Ustedes ven que el mayor peso lo tiene la suma del Ramo 28, que es no condicionado y el 33 es condicionado, pues nos lleva casi al 90 por ciento y los demás son convenios de menor monto.

En el sentido de Ley de Ingresos, bueno, el crecimiento real de la recaudación participable que es la base para calcular las participaciones es de 5.9 por ciento.

De acuerdo a la RFP estimada y el PEF, las participaciones –aquí viene el dato concreto– crecen en 59 mil millones. Sin embargo, aquí hay que hacer un acotamiento:

El Fondo General de Participaciones representa el 20 por ciento de la recaudación participable y el Fondo de Fomento Municipal, el FOMUN el uno por ciento.

El uno por ciento se distribuye, se entrega directamente, el 100 por ciento va a los municipios y por lo menos el 20 por ciento del Fondo General va para los municipios.

Y los otros conceptos participables, los 22 mil millones tienen que ver fundamentalmente con la colaboración administrativa y con otros fondos participables como cervezas, tabacos, bebidas alcohólicas.

Sin embargo, fundamentalmente es colaboración administrativa y ahí entra lo del incentivo del ISR, que se considera la recaudación que hacen los gobiernos de los estados un acto de colaboración y por lo tanto se le dé el incentivo del 100 por ciento como estímulo. Entonces realmente crece en 36 mil millones de pesos.

¿Qué es lo que ha pasado en los últimos tiempos? En 2008 hubo una crisis fuerte; en 2009 ustedes saben que se cayeron las participaciones de 54 mil millones de pesos.

Entonces se activó un fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas, FEIEF, establecido en la Ley de Presupuesto y Coordinación Hacendaria en 2006, que tenía en ese momento aproximadamente 23 mil millones de pesos y cubrió parte del costo de la crisis de 2009-2010.

No se ha activado desde entonces, se activa parcialmente. Este año, al primer trimestre, tienen que pasar tres meses de caídas; al primer trimestre habían caído las participaciones 15 mil millones, se activó el FEIEF y se les dieron 10 mil, o sea el 75 por ciento del fondo; si termináramos el año igual sería el 100 por ciento.

Sin embargo las cosas cambiaron y las cosas han ido muy bien en las participaciones y por lo tanto en la recaudación. Las participaciones eran el reflejo de la recaudación coordinada y ahorita traen un saldo a su favor los estados como de 20 mil millones.

Esto significa que a fin de año si quedamos igual tendrán que regresar los 10 mil millones que se les adelantaron en abril. Nada más que una cosa curiosa: los gobiernos estatales cambiaron y ya se lo gastaron y los que tendrán que –ya voy a acabar, ¿eh?, es que vi que vio el reloj Armando y ya lo conozco-, y ya se lo gastaron y lo tendrán que compensar los nuevos gobernadores.

Yo creo que el tema, ya iríamos directo a lo central, bueno, hay una concentración por lo mismo de las participaciones en el fondo general 10 entidades federativas concentran el 61 por ciento de las mismas, ¿no?, y en el caso del Fondo de Fomento Municipal se da una concentración parecida en los municipios de algunas entidades federativas.

Un indicador que se usó mucho para cambiar las fórmulas fue el per cápita de participación, se hizo un cambio fuerte en 1990; los grandes damnificados fueron el Distrito Federal y Tabasco, pero fundamentalmente el Distrito Federal que perdió la mitad de su coeficiente.

O sea, el D. F., recibía –qué te gusta- el 25 por ciento y empezó a recibir el 12 por ciento. El gran ganador en ese cambio fue Oaxaca.

¿Mande? No. En ese momento no. En la de 90, los ganadores fuimos Oaxaca, fue una propuesta de Oaxaca, yo era el Secretario de Finanzas, fue propuesta mía.

Me reclamó Manuel Camacho, estaba él enojado y corrieron a Sales Gutiérrez, que era el Secretario, pero cambiamos finalmente, ganamos porque la mayoría de los estados, 23, 24 estados, entre ellos Guerrero por supuesto, éramos un grupo, el grupo de trabajo éramos Zacatecas, Michoacán y lo coordinaba Oaxaca, y logramos ese cambio.

Pero metimos mecanismos de compensación para el DF, para Tabasco, para Sonora, para Nuevo León, que fueron los que perdieron.

En 2008 se hizo otro cambio: yo trabajé en la Secretaría de Hacienda de 2000 a 2006, en la UCEF, y gente del Banco Mundial me propuso cambiar la fórmula ahora para distribuir todo por habitante; pero llega el momento en que se hace regresivo, la fórmula del 90 era una parte y la mitad, el 45 por ciento por población y el 45 por ciento la dinámica de los impuestos hacendarios, que eran los impuestos especiales más tenencia, y un 10 por ciento que era a la inversa.

En 2008 se cambia, aquí a sugerencia también de organismos internacionales, y ahora sí les hicieron caso, pero no tomaron en cuenta los estados y hubo grandes damnificados, particularmente el Distrito Federal, Tabasco, Chiapas, Nuevo León, a los cuales no se les ha podido compensar.

Si a eso le sumamos la caída real de las participaciones, las participaciones de 2008 sólo se alcanzaron en términos reales cinco años después, ahora van mejor, por supuesto; pero tardaron cinco años en recuperar su nivel real. Entonces tampoco es tan cierto que han tenido demasiados recursos los estados.

Lo que se ha cuestionado mucho y lo hablaron, de los ingresos excedentes del petróleo, se les pagaron excedentes petroleros a los estados de 2003 a 2008, se les pagó un promedio de 23 mil, 24 mil millones de pesos por año, que equivalían al mes de participaciones y que sí había un comité, no de transparencia exactamente, pero para recibir los recursos tenían que entregar en qué se gastaba, equivale a un mes de participaciones.

Y eran proyectitos de inversión pequeños, en un estado se lo gastaron en hacer casas o edificios o salones para hacer universidades públicas, como en Oaxaca. En otros se lo gastaron en cosas de ese tipo; hay un registro que no fue público, dada la cuestión de transparencia no estaba tan avanzada como hoy.

Finalmente, lo que les digo, ya no hablo de los demás fondos. Simplemente que el crecimiento en participaciones, en el gasto federalizado es inercial y que a lo que tenemos que apostar, en el caso de las entidades federativas, primero que deben reconocer sus presupuestos también de una manera conservadora, que mejoren la calidad del gasto, la transparencia y que eliminen, como se ha mencionado, gastos innecesarios como los de imagen, como los de la publicidad para los informes de los gobernadores, que finalmente a nadie fuera de su estado le pueden interesar.

Muchas gracias, Armando.

SENADOR ARMANDO RÍOS PÍTER: Muchas gracias por la participación.

Sin duda alguna creo que de las tres se saca una muy buena conclusión, que es: una, el futuro ya nos alcanzó. Creo que la forma en la que hemos venido haciendo las cosas, empieza progresivamente a hacer agua; y hoy que el Gobierno Federal enfrenta una condición de falta de recursos con recortes, eso tendrá repercusiones y problemas. Repercusiones cuando hablamos de recortes a salud o educación, como los que he comentado; pero sin duda alguna repercusiones en el inmediato plazo con recortes sustantivos en la parte de inversión.

Yo me quedo con varios de estos planteamientos. Si no hacemos una reforma estructural en cuanto a cómo garantizar eficacia en el gasto público, difícilmente vamos a poder hilar o van a poder conseguir el incremento en el crecimiento que nuestro potencial como economía tiene; y ese es un hueco enorme, porque si lo conjugas porque por un lado tenemos una inercia en incremento de las participaciones en los estados, cito algunos ejemplos:

Hay un estado que se gasta 25 pesos por persona en comunicación social, en espectaculares, informes de gobierno, etcétera; y solamente 2 pesos en transparencia. Ahí es donde está el fiel de la balanza. Es Puebla, por cierto, para que no digan que no dije.

Pero bueno, ese lo citaron en un documento, y hoy estaba revisando, sale una nota hoy en uno de los diarios que dice que: “titulares de once universidades públicas ganan entre 113 mil pesos y 193 mil pesos al mes. Algunos incluso se acercan a lo que percibe el presidente”. Siete de ellos –por lo que dice la nota– ganan más que el gobernador de su estado.

Bueno, me parece que eso ilustra mucho lo dicho por Mariana, el problema que traemos de un gasto corriente excesivo, poco transparente, poco verificable y que ya en el momento de definir prioridades no nos queda claro como sociedad, que ese dinero está bien invertido ahí, gasto superfluo como lo ha calificado ella o como lo cataloga. Pero también muchos recursos que a nivel de subsidios se van y que tienen que ver muchas veces con falta de claridad en qué va, pero que intuimos que tiene que ver con gasto en política.

Nosotros presentamos hace poco una iniciativa que se llama “Cincuenta menos”, que es dividirlo a la mitad los recursos que reciben los partidos políticos, son 4 mil 500 millones de pesos que se tienen para el presupuesto del 2017 de partidos políticos, que junto con el INE, podrían significar un ahorro de más o menos 10 mil millones de pesos.

Entonces, creo que es indispensable empezar a poner en su justa medida cuáles deben de ser las prioridades que como sociedad tenemos. Y si hay una discusión de que se recorte inversión productiva, que te disminuye potencial de crecimiento en el mediano plazo o le recortas a los partidos políticos, pues ponerlo en el fiel de la balanza como sociedad y no quedarnos como bien se comentaba en la última exposición, en la inercia de que el dinero se siga yendo en este caso, a las entidades federativas sin que haya una plena claridad en qué va.

Tengo preguntas que me han mandado, pero la verdad es que prefiero mejor, si es que ustedes me lo autorizan, claro, que las personas que me las han mandado por escrito las hagan, de tal manera que... entiendo que tenemos abierto el micrófono, si no, de su ronco pecho a los camaradas que andan por allá.

Tengo ahí una voz, si por favor puede hacernos la pregunta.

PREGUNTA: (Fuera de micrófono).

SENADOR ARMANDO RÍOS PÍTER: Les parece que hagamos una ronda de cinco, contestamos, y luego otra ronda de cinco.

JOSÉ SERGIO BARRALES DOMÍNGUEZ: Mi nombre es José Sergio Barrales Domínguez, rector de la Universidad Autónoma Chapingo. Justo por su comentario, yo aparezco en esa nota, que gano 113 mil pesos. No discuto eso.

Más bien, lo que quiero pedir la opinión a los tres: ¿qué opinan de que realmente en este país sí haya un arreglo en las cuestiones salariales?

En diferentes foros he pedido que se ajusten los salarios, desde el Presidente de la República, hasta el servidor público más modesto. Creo que esto debe ser importante ahora por la situación del país, ojalá el Senado, la Cámara de Diputados se involucren en este asunto porque sí conviene corregirlo.

Yo desconocía la magnitud respecto a otros salarios, yo pensaba que el Presidente de la República estaba infinitamente muy arriba. Creo que hay razón en esa nota: debemos discutir esto, tenemos que corregir cosas; ya lo del salario ahí lo dejamos.

Yo voy a sacar una nota, por cierto, en mi página, porque les debo comentar que yo he regalado por ejemplo, a mi universidad algunos recursos, como la beca de mi Doctorado. Pero al final no resuelve uno problemas, porque en las mismas universidades nadie te informa en qué usaste tu dinero y cosas por el estilo.

Estuve donando 6 por ciento de mi salario a la universidad, hicimos alguna escultura, arreglamos una galería de arte. Pero no le veo sentido. Creo que debe ser una discusión muy a fondo porque sí debe corregirse esa parte; si queremos que el Presidente de la República hasta un rector de la universidad tenga autoridad moral con sus respectivas comunidades, se tiene que hacer un ajuste de este tipo.

Muchas gracias.

SENADOR ARMANDO RÍOS PÍTER: Muchas gracias, señor rector.

¿Alguien más?

PREGUNTA: Uno de los mensajes que se obtuvieron a partir de las presentaciones es la baja productividad del gasto público y la falta de transparencia.

Aproximadamente, uno de cada tres pesos que se gastan o se ejercen, se hace a nivel local. O sea, tanto por estados como por municipios, por aportaciones, participaciones, etcétera; y también aun cuando las participaciones llegaron, alcanzaron en términos reales lo mismo que antes de 2008, en términos generales la cantidad de recursos que se han asignado para ejercicios a estados y municipios ha ido a la alza desde hace varios años, en términos reales, y por arriba de la tasa de crecimiento de la economía; por lo tanto, el gasto ejercido a nivel estatal y municipal ha crecido como parte de toda la bolsa.

Pienso que es tiempo de tratar de replantear este esquema de coordinación fiscal y este federalismo fiscal, porque precisamente puede ser parte de la causa de la falta de productividad de este gasto; de qué manera piensan que se podría, en primer lugar, si es algo que se puede plantear dado que hay tantos intereses de por medio o de qué manera se pudiera iniciar este cambio, aunque sea alguna manera marginal y que puede tener un impacto importante; sobre todo con servicios públicos a nivel local.

SENADOR ARMANDO RÍOS PITER: Muchas gracias. Una última, si les parece bien, levantó la mano hasta allá.

Nada más les comento algo, los ponentes tienen las preguntas que ustedes nos hicieron llegar. Ellos van a comentar sobre ellas, no las estoy brincando.

De aquel lado, hasta allá atrás.

PREGUNTA: Sí, gracias. Ernesto Ladrón de Guevara, para el licenciado Colmenares, quisiera que comentara en relación a que en el Proyecto 2017 se desaparece el programa de concurrencia con entidades federativas que está en SAGARPA, con 4 mil 200 millones de pesos.

Ese programa opera proyectos, son recursos que se dan a las entidades para entregarse en cada uno de los estados, en los fondos estatales, y también se rige por la Ley de Desarrollo Sustentable.

La pregunta en concreto es: ¿Qué se puede hacer al respecto? Porque aquí se está acotando mucho el federalismo en el ramo agropecuario.

SENADOR ARMANDO RÍOS PITER: Muchas gracias. Una última pregunta para esta ronda de cinco, allí atrás.

PREGUNTA: Sí, es en relación con el rezago tan grande que tiene México en términos de recursos públicos como proporción del PIB.

Ciertamente, si sabemos que una parte fuerte está en la recaudación de ingresos en entidades y municipios. Y que, bueno, por el tema de ingresos hay muchas áreas de oportunidad que hay que aprovechar; como ya se mencionó también que la impresión de que lo primero que tendríamos que hacer es cerrar las llaves en las ineficacias e ineficiencias o falta de transparencia, rendición de cuentas y cosas peores en el gasto público.

Específicamente mi pregunta es si no ven un área de oportunidad en reforzar la autonomía de los órganos de auditoría superior en las entidades.

Creo que se ha avanzado mucho en el tema federal, pero en las entidades creo que hay una distancia todavía muy evidente que se podría tratar de avanzar, en cosas tan simples como que los auditores superiores estatales no tendrían que ser de alguna forma

avalados por los gobernadores, porque esto se convierte en una situación de, se convierten en jueces y parte.

Creo que de las fugas más grandes, y creo que es muy evidente para todos, de recursos en el país comienza en los gobiernos locales.

Gracias.

SENADOR ARMANDO RÍOS PITER: Muchas gracias.

Antes de darle la palabra a los ponentes, yo haría una respuesta puntual sobre la que me fue dirigida.

Yo estoy convencido en que la forma en la que funciona la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos ya está agotada. Digamos, es una de esas cosas que tenemos que cambiar y que si no cambiamos seguimos con una inercia, desde mi punto de vista, absurda.

Yo he planteado en varios foros, no tengo iniciativa sobre el particular, pero lo he planteado en varios foros en los que hemos discutido esto, que el Senado de la República tendría que tener la misma condición para revisar el Presupuesto de Egresos que hoy tiene la Cámara de Diputados.

El país ha evolucionado en la búsqueda de tener un Poder Legislativo fuerte, y una de las grandes capacidades que tiene el Poder Legislativo es la generación de la bolsa, lo que le llaman en Estados Unidos The Power of the powerless, el poder del dinero, de aceptar el recurso público, de aceptarlo, de hacer escrutinio.

Y en esta condición en la cual las cámaras están divididas, me parece que obedece a una condición que ya no aplica, porque hoy tenemos temas de distribución de recursos entre entidades federativas a nivel de grandes secciones del país.

Yo que soy de Guerrero, les puedo asegurar que es indispensable discutir cómo dentro de nuestro pacto fiscal, dentro de ese esquema de coordinación fiscal que ya se comentaba que ya es muy antiguo y que en cierto sentido ya no corresponde a una realidad completa de lo que hoy vivimos, cómo le hacemos todos como país para garantizar condiciones de infraestructura que metan al sur no en la necesidad de tener asistencialismo sino de que se genere una verdadera productividad e incremento de riqueza en la zona de Guerrero, Oaxaca, Chiapas. Bueno, por lo menos como planteamiento hay que hacerlo.

Hoy el Senado está sumamente limitado para ello, yo lo reconozco.

¿Cómo incidimos? Incidimos haciendo una revisión general y obviamente donde podemos poner la pierna dura en términos de aceptar la Ley de Ingresos es donde generamos algunas verificaciones.

Pero eso todavía es muy incompleto y es muy precario. Yo estoy convencido de si... Los grandes trazos que yo he escuchado de estas presentaciones es, si queremos eficiencia, eficacia en el gasto, tenemos que revisar de una manera clara cómo estamos generando el ciclo entre ingresar, gastar y supervisar.

Yo pienso, digo, ya di la respuesta al tema del Senado que debería estar involucrado, pero a mí me parece que la forma en la que se piensan los ingresos es una forma equivocada, porque ponemos primero la idea de ver cuánto dinero tenemos y entonces ingresamos.

Si logramos 10 pesos, 10 pesos; si logramos 11, si logramos nueve; es decir, cuánto ingresamos. Pero no nos planteamos como país cuáles son las prioridades y los retos que tenemos que conseguir. Cualquiera ama de casa, cualquier padre de familia, ¿qué es lo que hace? ¿qué es lo que necesitamos hacer? ¿Vamos a priorizar la educación de nuestros hijos? Saben que tienen que generar condiciones para priorizar la educación de sus chavos. "Oye, tenemos que pagar el seguro médico", entonces saben que tienen que gastar en el seguro médico.

Y en México hemos dado por hecho que sabemos en qué vamos a gastar y no hacemos un esfuerzo colectivo para priorizar ese esfuerzo nacional que es el que involucre a la gente, y que es al final de cuentas el que en ese ánimo social nos permita exigir una puntual rendición de cuentas.

“Oye, me dijiste que íbamos a tener plena soberanía en producción de maíz”, “Me dijiste que íbamos a ser soberanos en producción de maíz”. No, pues nosotros medio la charrascuamos ahí y decimos “Pues nada más nos alcanzó para esto”

La energía social, la capacidad de convocar a los sectores y de tener un cierto esfuerzo colectivo en el que el gobierno sea una parte importante, la cedemos porque decimos: “De lo que consigamos, ahí lo que podamos”.

A mí me parece que hay que invertir la dinámica y decir: ¿Cuáles son las prioridades de gasto?

En qué es en lo que estamos convencidos que para ser la quinta economía del mundo en el 2050, como México tiene potencial para hacerlo, tenemos que garantizar que haya pesos y centavos suficientes para esto. Entonces el gobierno convoca en esa capacidad, genere ingresos, gaste y supervise no solamente como una labor de gobierno sino una labor colectiva en la que haya rendición de cuentas, en la que los partidos políticos le estén exigiendo al gobierno en turno que se cumplan las cosas.

Me parece que ese ejercicio en este momento es indispensable y, repito, cuando digo el futuro nos alcanzó es porque se nos acabó el billete fácil.

El billete que había involucrado a la gente que era el de Cantarell, se acabó, ya se acabó. ¿Qué nos toca? Pensar en estas cosas.

Esa sería una respuesta, y solamente un comentario.

La ley establece que la Cámara de Diputados nos mande el documento el 20 de octubre y nosotros tenemos al 31 de octubre, como Senado de la República, la facultad de revisar. Es decir, estamos en ley y siempre lo cumplimos en ley.

Yo especialmente, como a mí me tocan las desveladas, yo sería el más agradecido de que nos pudiéramos dedicar a hacer esto durante las horas de día.

Lo mejor sería que este ejercicio no tuviera solamente un ejercicio de un mes. Hemos planteado nosotros que la supervisión, la revisión de esto sea un diálogo continuo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, no que tengas un cuello de botella de dos meses para ponerte de acuerdo en todo esto, sino que el propio proceso de entregas trimestrales, de la dinámica de conversación, de involucrar a la propia sociedad en el seguimiento de cómo está funcionando el gasto público pueda ser una reforma estructural.

Digo, lo comento porque mi conclusión de lo que he escuchado y de lo que hemos venido nosotros planteando es: esta es la gran reforma que sigue, la reforma del gasto y cómo estamos ingresando.

No podemos permitir que las entidades federativas digan: “Oye, pues cobra a federación, porque como para mí es un costo político cobrar impuestos, que sea estigmatizar el tema”. Cobrar impuestos es un tema importante en términos de liderazgo; es la forma en la que se tiene un diálogo de credibilidad, de confianza, hasta de querencia al propio gobierno que está. Y lo hemos estigmatizado como si fuera un lastre.

No vamos a ser un país que se desarrolle y que crezca si seguimos viendo el tema de los impuestos bajo la óptica demagógica en que lo hemos hecho.

A nadie le gusta pagar impuestos; a mí no me gusta. Pero cuando sé que es para obtener un fin superior, que sea el de la educación de la camada de mis hijos, con gusto lo hago.

Yo les puedo asegurar que ni un solo mexicano que no lo haga con esa intención si hubiera transparencia y si hubiera cuidado del gasto.

Es una reflexión en particular. Le doy la palabra a Mariana Campos, y yo les voy a pedir un segundo porque voy a tener que ir al baño.

MARIANA CAMPOS: Voy a responder de las preguntas que se escucharon en general y también de las que nos hicieron llegar, que hay muchas inquietudes.

Yo diría, en el tema que se comentó sobre el gasto ejercido a nivel estatal y la necesidad de discutir la Ley de Coordinación Fiscal y el federalismo fiscal, nada me parece más oportuno que ese comentario y que eso pudiera ser.

Yo creo que en este paquete era el momento de empezar a hacerlo, porque nos hemos enfocado muchísimo en este paquete, en analizar los recortes, en analizar las magnitudes, pero lo que realmente tenemos que ver es cómo le vamos a hacer, no solamente en el 2017 sino en los años que vienen.

Es impresionante el incremento del costo financiero de la deuda, y eso es lo que nos está llevando a tener que recortar.

Tenemos recortes muy sensibles en atención la salud, en un servicio público muy importante. Ya lo comentamos en la infraestructura, que a pesar de que, en efecto, el gasto público tiene problemas de eficacia generalizada y de eficiencia en todo tipo de gasto, incluida la inversión y hasta el gasto más benévolo, es un hecho que el Estado va a seguir rindiendo este tipo de servicios y que la población los requiere.

En ese sentido, creo que es un poco hasta pecaminoso ver los incrementos en las aportaciones y en las participaciones. Yo creo que tenemos que ver cómo promovemos un mejor gasto.

Y sólo voy a decir un indicador: El 70 por ciento del daño al erario, de las observaciones graves del daño al erario, que la Auditoría Superior de la Federación ha identificado a lo largo de toda su historia, tienen que ver con el ejercicio de los recursos públicos del ramo 33 y el ramo 23. Ahí está concentrado.

Hay daño al erario y estamos destinando cada vez más recursos a esa bolsa.

¿Qué sucede?, Que nunca se ató el diseño de esta ley a la rendición de cuentas, a la transparencia.

Se han generado lineamientos, pero no se les ha dado el peso que tienen y esto tiene que estar en la ley. Tenemos que considerar aspectos de la capacidad local.

Si sabemos que un estado está reiterativamente teniendo observaciones de daño al erario, que no tiene la capacidad de gestionar los recursos a nivel local y seguimos dando el dinero incrementalmente.

Eso a mí me parece un dispendio y creo que tenemos que entonces introducir en las fórmulas y en los criterios de asignación cuál es la capacidad local, ir incrementando a partir de que el Estado haga un esfuerzo para mejorar su gestión y que si no hay rendición de cuentas y hay daño al erario, no podemos estar perpetuando la asignación e incrementándola.

Entonces, creo que hay algunas nociones básicas en donde estas fórmulas lamentablemente no tienen estos criterios y en donde creo que están en un dispendio. Entonces, a mí me parece fundamental repensar este federalismo.

Por otro lado, lo de reforzar la autonomía de las auditorías locales, bueno, también es indispensable, creo que por ahí, con el Sistema Nacional Anticorrupción hay esta nueva facultad para la Auditoría Superior de la Federación de Poder auditar también las participaciones, yo creo que es una medida de emergencia ante la situación que se vive a nivel local de falta de contrapesos y de la independencia que no tienen estos órganos que deberían de tener.

Sin embargo, creo que la solución a mediano y largo plazo es que en efecto existan puestos los controles y que tengan un nivel de efectividad por lo menos decente. Entonces creo que sí es un tema súper importante.

Yo diría que el Senado tiene mucho que decir en el tema de gasto también y yo por eso ubiqué mi planteamiento en función del uso de los ingresos excedentes. El mismo peso que se recauda es el que se gasta. Entonces, la verdad es que están muy mezclados los temas y precisamente la falta de regulación adecuada, los ingresos excedentes hacen que haya una asignación durante el ejercicio poco efectiva y que no nos garantiza un buen uso del dinero público.

Entonces, creo que desde la Ley de Ingresos se puede regular esto, porque es el uso de los ingresos excedentes. Entonces creo que es muy pertinente que el Senado pudiera escuchar este tema.

Además aquí me llega una pregunta que dice ¿qué otras lecciones pueden destacarse de la experiencia internacional sobre la utilización de ingresos excedentes, no debería priorizarse además de la producción del déficit público, el gasto en inversión o el ahorro en el Fondo Mexicano del Petróleo, los demás fondos de estabilización?

A ver, por supuesto los ingresos excedentes a nivel mundial son un tema y también lo han sido a nivel nacional, me gustaría incluso empezar por México.

Esta misma soberanía aprobó una Ley de Disciplina Financiera en abril pasado, en donde ya se reguló que los ingresos excedentes de entidades federativas y municipios tiene que destinarse al pago de deuda.

Entonces, ya es una obligación que existe en México, nada más que esta es una disposición que promovió el gobierno federal para las entidades, ahora falta que alguien se preocupe por la disciplina presupuestaria a nivel federal y podamos también introducir estos nuevos mecanismos. Hay que decir que además es necesario revisar en general esta ley de Responsabilidad Hacendaria.

¿Qué otra disposición sería importante aquí? Bueno, una cosa tiene que ver con la toma de decisión de los ingresos excedentes y otra es cómo vamos a rendir cuentas sobre esa toma de decisión.

Sobre la manera en que se rinden cuentas hay una estándar que estableció la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, en donde dice que cuando se rindan cuentas de la asignación de los ingresos excedentes se necesita hacer por separado, es decir, en función de quién asignó los ingresos.

Si la Cámara de Diputados asignó el gasto, es la Cuenta Pública y tiene que venir una adendum de lo que haya asignado el ejecutor del gasto durante el ejercicio. Entonces, el día de hoy no nos rinden cuentas de esta manera, sino se rinde en la Cuenta Pública lo que todos decidieron en un mismo rubro y eso es lo que dice la OCDE, es importante separar la responsabilidad de la asignación y en un anexo aparte se tendría que explicar de los ingresos excedentes, en función de las clasificaciones oficiales de gasto que hay en la Ley de Contabilidad Gubernamental.

El día de hoy sí se nos explica algo en los informes trimestrales, pero no cumple con todas las clasificaciones de gasto, no viene con toda la información necesaria para poder

entender la decisión y sí audita, por eso yo separé ingresos petroleros y no petroleros, los petroleros ya hay más regulación sobre qué hacer con los ingresos excedentes, está el Fondo Mexicano del Petróleo y nuestra principal preocupación ha venido de los no petroleros.

Si se va, de hecho ya hay una disposición en donde se da dinero a estos fondos de estabilización, nada más que no hay que olvidar que no sabemos a qué proyectos de inversión se van, no se rinde cuentas sobre la lista de proyectos que reciben los ingresos excedentes; tampoco tenemos publicados los estados de cuenta de estos fondos; entonces existe una enorme opacidad que impide una verdadera rendición de cuentas y un entendimiento de lo que se está haciendo con estos recursos adicionales.

Otra pregunta dice, el Ramo 23 y 25, si no se ejercen en lo que se les aprueba, ¿cuál sería el camino a seguir si se pierde credibilidad? Lo que está reflejando el hecho de que se aprueben presupuestos que no se van a ejercer, primero hay una debilidad en el congreso.

Es decir, el congreso es el único facultado para aprobar el presupuesto. Entonces, no están revisando los presupuestos, no están habiendo esos incentivos. Hay problemas de capacidad técnica, hay que decirlo, es mucho mayor la capacidad técnica de la Secretaría de Hacienda que lo que tiene la Cámara de Diputados, por ejemplo, entonces por eso es que se ha recomendado un consejo fiscal, porque es muy importante que exista esta capacidad técnica para poder desempeñar la labor que implica discutir y monitorear durante el ejercicio.

Hay una disposición que afecta mucho en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a las facultades de la Cámara. ¿Por qué? Porque la constitución dice que la Cámara aprueba el presupuesto, pero la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, me parece el artículo 58, dice que los ejecutores se someterán a ese presupuesto aprobado, pero lo podrán modificar y lo podrán modificar no les pone límite, ni dice, bueno, no vas a poder pasar dinero que va destinado al pago de deuda y no lo puedes pasar a gasto de operación, no dice nada.

Entonces, parece ser que ahí hay un tema con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en la práctica, como que le quita la facultad, durante el ejercicio a la Cámara de Diputados.

Y bueno, dicen que si no vas a poder nunca patinar, de que te sirve aprender a hacerlo.

Entonces, por eso es muy importante que vayan de la mano, las facultades que tiene que tener la Cámara durante el ejercicio, así como su preparación técnica.

Y en ese sentido creemos que es importante que tenga un órgano técnico apartidista e independiente.

Estas recomendaciones -quiero aclarar- se han hecho en el contexto de la participación de México Evalúa, en un colectivo que se llama colectivo peso y que pretende mejorar esta capacidad técnica.

Otra pregunta dice, respecto al menor gasto de inversión vale la pena destinar más recursos cuando se ha documentado el abandono de obra pública en las entidades federativas, ¿cómo obligar a los ejecutores a cumplir de forma ordenada los proyectos de inversión que se han aprobado en ejercicios anteriores?

Por su puesto, hay muchísimos problemas en el gasto de inversión, que se tienen que arreglar.

Uno de los problemas que tenemos es que la Ley, por ejemplo, Federal de Obras Públicas trae una excepción al dinero que se ejerce en Ramo 33, el Ramo 33 no tiene que obedecer las prácticas federales, que por ciento tienen muchas áreas de oportunidad, pero las locales tienen más, ahí prácticamente la obra se adjudica sin ninguna pena.

Entonces, sería muy importante que en la nueva Ley de Obras pudiéramos cerrar la puerta a la excepción del Ramo 33 y que el dinero federal se someta a las prácticas federales.

Pero sí creo que el hecho de tener el dinero que se va a las transferencias y subsidios, esa puerta a la discrecionalidad muy abierta, crea incentivos perversos a la política y es mucho más fácil gastar en entregar una transferencia, que gastar en un proyecto, que quieras o no, tiene que pasar por un proceso de cartera de inversión, tiene que probar cierta viabilidad y factibilidad, que cuando nada más entregas el dinero en un subsidio.

Entonces sí creo que se ha abandonado el tema de la inversión, desde su discusión como política pública y desde dejar de poner dinero ahí para ponerlo en un dinero que es mucho más fácil gastar.

Finalmente creo que va a ver muchos más resultados para la población, de tener mejor infraestructura que tener dinero en la publicidad gubernamental.

Y además de la capacidad técnica sería importante poner un límite a lo que se puede sobre ejercer de gasto y ese límite no lo tenemos en la norma.

Entonces sí sería importante, por ejemplo, estos programas como el que yo les presenté, que se fue de mil millones a 75 mil millones, pues yo creo que ese tipo de gastos, en las prácticas mundiales, los gobiernos tienen que volver al legislativo a presentar sus propuestas, para una enmienda de ese tamaño, entonces tenemos que empezar a adoptar estas prácticas internacionales.

Creo que eso es todo por mi parte, muchas gracias.

INTERVENCIÓN: Muchas gracias.

Tiene la palabra el doctor José Luis Gallegos.

DOCTOR JOSÉ LUIS GALLEGOS: Gracias.

Trataré de sintetizar las preguntas en una sola respuesta.

Yo creo que en esencia lo que estamos viendo es que las finanzas públicas reflejan el estado de la nación, o sea, tenemos problemas de corrupción, de falta de transparencia, baja productividad, rendición de cuentas, falta de rendición de cuentas, escaso valor agregado, al final del día el problema es que, las finanzas públicas, sus ingresos y sus gastos tienen una interacción con el sistema económico, que a final de cuentas es una interacción con la sociedad y lo que están reflejando al final del día, es el estado de cómo se encuentra nuestro país.

Ahí yo coincido, lo que necesitamos es un rediseño de las finanzas públicas, un rediseño de la administración pública para que obtengan otra lógica, necesitamos cambiarle la lógica desde, para qué queremos más ingresos; para qué queremos utilizar ciertos presupuestos de gastos públicos; cuáles son las prioridades que tiene este país.

Es decir, a las finanzas públicas les pedimos que resuelvan pobreza; que resuelvan crecimiento; que resuelvan seguridad; que resuelvan educación; es decir, es el Superman que tiene que resolver este país.

Y efectivamente, tiene que contribuir con ello, pero al final de día, con recursos escasos, no se puede atajar todo al mismo tiempo.

Entonces, me parece que tenemos que priorizar, cuáles es la función de las finanzas públicas en este momento, cuáles son los tres, cuatro objetivos estratégicos y tenemos que rediseñar a la Administración Pública para que cumpla con eso objetivos.

Al final del día, el problema que es preocupante es, periódicamente tenemos que o buscamos a través de ajustes al gasto, es decir, reducción de gastos, compactación de programas, resolver esos desequilibrios.

En 1900, a principios de 1980 teníamos un 11 por ciento del gasto público en inversión, un 11 por ciento del PIB, hoy es el 3 por ciento, es decir, hemos hecho una cirugía mayor, afectando a la inversión y eso no nos ha dado resultado.

En la parte de gasto corriente, por qué no se puede intervenir de manera más fuerte, porque ahí están sindicatos; porque ahí están pensiones; porque ahí está un enorme gasto de salud, ahora un enorme para combate a la pobreza, en donde lo que no se puede reducir, es justamente todos aquellos que son víctimas del mal desempeño del modelo económico, o sea, al final del día tenemos necesidad de atajar la pobreza de 55 millones de mexicanos, porque simplemente no hay crecimiento.

Y queremos atajar el problema de 28 millones de mexicanos que no tienen para alimentarse bien, a través del presupuesto público, cuando tendría que ser una función del crecimiento económico.

Entonces me parece que tenemos que repensar qué país queremos, cuáles son nuestros objetivos prioritarios, la administración pública cuál es su función en ello y al final de cuentas las finanzas públicas lo que tienen que hacer es funcionalizar a través del ejercicio del presupuesto la atención de esas prioridades para buscar y generar un país mejor.

Ahora, hay un sentido de urgencia: el costo financiero del año que entra son 2.8 por ciento del PIB, que si ustedes lo comparan con el tema de salud pública prácticamente es el recurso público que se va a ejercer este año para el tema de salud pública de este país y el costo financiero va a seguir incrementándose.

Es decir, ya hay una presión sobre la actual arquitectura de las finanzas públicas y como México es un buen pagador y primero nos aseguramos de pagar, antes de asegurarnos, de generar recursos hacia la parte de atención de infraestructura, salud, etcétera, pues el problema es que esa cuestión de endeudamiento va a seguir absorbiendo cada vez más recursos.

Entonces al final del día eso lo que desde mi punto de vista plantea es la urgencia de revisar la estructura de las finanzas públicas.

Nosotros lo que tenemos que plantear además es un tema de contabilidad y eso desde ahí va a venir un primer tema de debate, lo planteábamos hace rato, por qué la divergencia de las estadísticas de INEGI y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

O sea, en dónde existen las discrepancias entre los montos de inversión que uno y otro cataloga.

Hay justificaciones en alguna parte pero hay otra parte que queda en una caja negra y esto tiene que ver con la arquitectura de las finanzas públicas, por qué los fideicomisos, o sea por qué deben existir fideicomisos que legalmente no puedan ser auditados y en donde una vez que el recurso entra ahí ya nadie sabe con certeza si se ejerció o no se ejerció.

Entonces necesitamos una cuestión de contabilidad en donde se garantice, primero, que es transparente ese número porque yo preguntaría: con qué número decide la legislatura sus movimientos en la justa del presupuesto: ¿con el dato de INEGI o con el dato de Secretaría de Hacienda y Crédito Público?

Al final del día qué número norma su criterio de decisiones porque son bien distintos. Entonces no es algo menor y ese debate está ligado a la transparencia y a toda esta arquitectura que hay que modificar.

Y finalmente a mí me parece que esto nos lleva a que se le tienen que dar más facultades al Poder Legislativo.

En el actual debate del presupuesto el problema que tiene el Legislativo es que no tiene una oficina de presupuesto, o sea, no puede siquiera entrar a un análisis a fondo sobre si los criterios macroeconómicos con los que se hace el presupuesto son correctos o no, se confía en un 2.5 por ciento de crecimiento con el que se hizo todo el presupuesto, nada se habla del PIB nominal que es sobre el que se hacen todos los cálculos de ingresos tributarios y lo que hemos visto en los últimos tres años es de que ese cálculo de crecimiento siempre se equivoca.

Entonces ahí hay un problema de fondo, se confía, por ejemplo, que el año que entra Estados Unidos va a crecer 2.2 por ciento y su actividad industrial dos por ciento.

Estados Unidos tiene 13 meses de caídas consecutivas en su PIB industrial. De dónde va a salir el dos por ciento y sobre de eso pues dónde va a salir todo el crecimiento de la parte de la industria mexicana.

Entonces al final del día hay la necesidad de robustecer el poder legislativo con una oficina de presupuesto más profunda que le permita generar y hacer análisis de mayor envergadura porque al final del día lo que está haciendo ahorita es tratando de corregir con algunos parches las deficiencias de unas finanzas públicas y de un presupuesto que estructuralmente ya está rebasado y que el problema de endeudamiento lo va a seguir absorbiendo en los siguientes años y estos problemas y estos ajustes al final del día, si no hay un cambio, van a seguir siendo la parte estructural de lo que viene para México.

Y con esto cierro: al final del día lo que nosotros hemos podido observar en estos últimos años es: caímos en una trampa de endeudamiento en los años 70's y en los años 80's. No pudimos salir de esa trampa de endeudamiento.

Hoy ya consume el puro costo financiero 2.8 por ciento del PIB. Ese costo financiero representa el presupuesto de 16 ramos administrativos: Economía, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Turismo, Defensa Nacional, Marina y podemos agregarle de 16 más.

Podríamos duplicar el presupuesto si no tuviéramos ese elevado costo financiero y sobre de eso queremos seguir pagando más, seguir abonándole más a la deuda.

Entonces es importante que generemos los criterios bajo los cuales vamos a manejar los recursos de finanzas públicas porque actualmente están absorbiendo recursos importantes para el crecimiento del país.

SENADOR ARMANDO RÍOS PITER: Muchas gracias al doctor José Luis de la Cruz.

Y tiene la palabra, para cerrar este evento, David Colmenares.

DAVID COLMENARES: Trataré de ser breve.

La autonomía, voy a tratar de ver las más relevantes desde mi punto de vista:

La autonomía de las entidades de fiscalización locales, yo diría de las contralorías, de los gobiernos de los estados y de los órganos autónomos.

Evidentemente que no son independientes. Muchas veces cuando castigan a alguien es ya por razones políticas, ¿no? Porque cambió el gobierno y no eran del mismo equipo y finalmente esa es una de las razones fundamentales para la impunidad. Se mantiene el mismo.

Y yo recuerdo un asunto, yo estuve en la Auditoría Superior también y tuve que ver el asunto de un gobierno del centro de la República donde yo al nuevo gobernador, esto por el anterior gobernador y la molestia del nuevo gobernador era que le habían hecho, el auditor que dejó el otro, 19 auditorías y entonces se cerraba a tratar de solventar las observaciones de la Auditoría Superior.

Y eso tiene que ver con todo. O sea, no tienen la autonomía presupuestal que habría que ver los mecanismos, por lo que mencionabas Armando, del gasto en un órgano garante de la transparencia, o de un órgano de fiscalización, es la autonomía.

Cuando el contralor o el auditor no son del agrado del jefe del Poder Ejecutivo o de los jefes, hay muchos mecanismos para alcanzarlo, para tronarlo, fundamentalmente el presupuestal.

Segundo. Como pasó en Guerrero, le nombran a los segundos que se dedicaban más a tratar de cubrir al gobierno en turno que tratar realmente de fiscalizar.

Me decían hace poco que uno de los gobernadores que se van, creo que el de Chihuahua, estaba respondiendo algunas preguntas y el que le estaba ayudando con las tarjetas era el Auditor Superior del Estado. ¿No? Entonces ahí obviamente que sí tenemos que encontrar un mecanismo.

Y luego los órganos autónomos, excepto en el INE, creo que ya en una nueva ley, legislación, van a tener que ser electos por el Congreso, digo, eso va a mejorar un poco esto, pero siempre hay formas de por presiones administrativas, bajándoles el sueldo, etcétera, se pueden eliminar.

Segundo. Destinar recursos excedentes al pago de la deuda y los que no tienen deuda, que veíamos que son como dos terceras partes de los estados que prácticamente ya no tienen deuda.

Si vemos la deuda de Oaxaca, que por cierto ha crecido en los últimos años, y ha crecido fundamentalmente por los paripastos. Me preguntaban allá por algo de SAGARPA, es un fondo concurrente. Bueno, realmente el papel no lo tienen los congresos.

Pero qué ha pasado con los paripastos desde 2006 cuando estaba Labastida en Gobernación, se empezaron a meter paripastos en los recursos federales, los que destacaban nada más eran los del Fondo de Reconstrucción del FONDEN y a veces era 70 por ciento municipio y 30 por ciento Gobierno Federal, hoy son 50-50.

Pero ese es un problema, se regresan muchos recursos que se convierten en economías presupuestales porque muchos estados, particularmente los del sur-sureste, no les alcanzan los recursos para poner los paripastos y hay gobiernos estatales donde la línea que se les da a los secretarios o a los funcionarios que ejercen recursos, es que no programen nada que tenga paripasto.

Es un trabajo en el Congreso; en última instancia el paripasto si existe para generar corresponsabilidad tendría que ser equivalente al tamaño del peso fiscal.

Esto es, si de la recaudación participativa les toca a los estados el 20, 25 por ciento, en esa medida tendrían que ser los paripastos.

Y luego la naturaleza se ensaña más con algunos. Se ensaña con Oaxaca, con Chiapas, con Veracruz, con Guerrero y los desastres naturales se concentran en Tabasco, en nuestro Estados.

Entonces evidentemente que es un costo que otra parte importantes del país no lo tiene. Esto es muy diverso.

Entonces realmente ya no necesitamos más asistencialismo sino desarrollo y alguien mencionaba también que teníamos que gastar, en recaudar, en gastar mejor y más que supervisar yo diría que fiscalizar.

Esto es que realmente la fiscalización no sea burocrática ni sea por número de auditoría sino fundamentalmente sea por la calidad en las mismas y que se dé un seguimiento a través de los órganos estatales o federales responsables de hacerlo.

Gracias Armando.

SENADOR ARMANDO RÍOS PITER: Al contrario.

Muchas gracias a David.

Sin duda alguna a José Luis y a Mariana porque estoy convencido que es sumamente oportuna y es muy buena, muy positiva la información, nos es de enorme utilidad.

Y creo que aquí con la presencia del Director del Instituto Belisario Domínguez, de Gerardo Esquivel, lo que se queda es el compromiso de que tendremos que trabajar en este asunto de tal manera que convocaremos nuevamente para un taller de mucho mayor trabajo, nos extendimos un poco en el tiempo pero pues repito: este es el tema de temas, o uno de los grandes temas y que bueno que hay expertos que saben y que nos están orientando en esto.

Estoy a punto de cerrar ya el evento, no sin antes extenderles a nombre del Instituto Belisario Domínguez, a Mariana Campos, al doctor José Luis y a David Colmenares, pues un reconocimiento por su presencia aquí en este foro.

Y si me acompañan ustedes aplaudiéndoles y agradeciéndoles.

Versión Estenográfica de la mesa 3 del foro “Paquete Económico 2017 a debate”.

SENADOR ERNESTO CORDERO ARROYO: Continuamos con el foro sobre el paquete económico 2017, organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. En este momento vamos a dar inicio a la mesa número 3, de sostenibilidad, el déficit y la deuda pública.

Nos acompaña el doctor Carlos Serrano. Carlos Serrano es el economista en jefe de BBV Bancomer. Anteriormente fue vicepresidente de Política Regulatoria de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ha trabajado en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial.

El doctor Serrano se graduó como doctor en Economía en la Universidad de California, en Berkeley, y estudió la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde ha sido catedrático ya por varios años de la materia de Macroeconomía Avanzada.

Importante señalar que el doctor Serrano obtuvo el Premio Nacional de Economía, otorgado por el Banco Nacional de México, en 1999. Va a ser el primero de nuestros ponentes.

Posteriormente le daremos la palabra al doctor Héctor Villarreal Páez. Doctor por la Universidad de Wisconsin, en Madison. Fue director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Actualmente es director general del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, y es catedrático de la escuela de gobierno del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Y cerrará en el tercer bloque, el doctor Gerardo Esquivel Hernández, quien es el coordinador ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez. El doctor Esquivel es doctor por la Universidad de Harvard en Economía. Maestro en Economía

por el Colegio de México y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México.

El doctor Esquivel tiene una amplia lista de publicaciones, una bibliografía muy destacada. El doctor Esquivel, asimismo, ha recibido el premio de Economía Ramón Beteta Quintana, y en el 2014 recibió el Premio Nacional de Finanzas Públicas.

Me parece que los tres ponentes que nos acompañan son de un reconocido prestigio y de una altísima calidad técnica. Y procederíamos a darles la palabra por 20, 25 minutos a cada quien, para después abrir un foro de discusión con todos ustedes y con las inquietudes que vayan surgiendo sobre la mesa.

Muchísimas gracias. Doctor Serrano, por favor.

DOCTOR CARLOS SERRANO: Unas palabras acerca del diagnóstico que veo yo en la actualidad acerca de la situación de la deuda pública en nuestro país. Aquí hay unas láminas que iré siguiendo para guiar la discusión.

Empezaría lanzando algunos puntos clave que me gustaría destacar. Primero, como ya se conoce, la deuda pública como porcentaje del PIB ha tenido un crecimiento importante en los últimos años y me parece que es fundamental que se tomen decisiones para revertir este aumento, porque de lo contrario, eventualmente esto puede resultar en problemas financieros para el país, entre otras cosas puede resultar en aumentos en los costos de financiamiento y posiblemente en episodios de inestabilidad financiera, en caso de que este asunto no se atienda.

De hecho, hoy ya el nivel de deuda del país está por encima no solamente de economías que tienen una calificación como la nuestra, BBB+; sino que tenemos una deuda mayor a la que tienen países con BBB+ y los propios mercados, como veremos más adelante, ya ubican al país como un país de menor calificación de la que hoy se tiene.

Y un tema que ha ocurrido, me parece, que ha explicado en parte este crecimiento, es que había un problema de subestimación considerable en las proyecciones de deuda, que a su vez vienen en un problema de sobreestimación del crecimiento en los últimos años.

Entonces, me parece que es esencial atacar este problema que incluye, entre otras cosas, que en ejercicios futuros se puedan mejorar los mecanismos con los cuales se hacen provisiones de crecimiento para construir los presupuestos.

Y en cuanto a los mensajes que quisiera lanzarles hoy en cuanto a temas de la trayectoria de sostenibilidad de la deuda, son los siguientes:

Uno, me parece que es momento de revisar la Ley de Responsabilidad Hacendaria, creo que es una ley que fue benéfica para el país, que ayudó a contener gastos en algún momento, pero creo que fue una ley que hoy queda de manifiesto que no ha sido lo suficientemente restrictiva para que aumentos en el gasto, que se suponen que eran transitorios, se han convertido en permanente, y esta ley me parece que no ha sido efectiva en que de aumentos de déficit que, se supone, tenían un carácter contra cíclico y se supone eran temporales, puedan corregirse.

Me parece que entonces lo que debería de hacerse al revisar esta ley, es tener una regla fiscal. Hay ejemplos en otros países que, entre otras cosas, obliga a que los presupuestos necesariamente resulten en superávit primario en la fase expansiva del ciclo. Es decir, que se tenga un déficit estructural contenido a lo largo del ciclo.

Y para ello, creo que hay que hacer una serie de cuestiones. Una de ellas, me parece importante, es que cualquier ingreso adicional a los que se presupueste año con año se destine a reducir deuda.

Y otra cuestión que me parece importante es cambiar, como ya decía, la forma en que se utilizan proyecciones de crecimiento, que me parece que deben ser proyecciones que se realicen de manera independiente. Y esto, creo, me parece que puede ayudar de manera importante a una mayor sostenibilidad de la deuda.

Pasamos a algunos datos que quisiera resaltar.

El primero, corresponde más bien a temas de ingreso. Me parece que hay un problema estructural en el país, donde vemos que los ingresos tributarios en México no solamente son menores a los de países avanzados, eso ya lo sabemos, pero son menores a los de otros países que tienen calificaciones similares.

Y eso resulta que la deuda pública, como ya les comentaba, es mayor a la de países no solamente con nuestra calificación crediticia sino incluso países de menor calificación crediticia.

Aquí tengo alguna muestra, la deuda como porcentaje del PIB es mayor a la de países como: Colombia, Panamá y Filipinas, que se ubican en los triples B. Esto creo que debe ser una llamada de atención.

Y esta siguiente lámina me parece que es interesante, porque los mercados ya toman a México como un país triple B, no como un triple B más. Aquí lo que pueden ver es la cotización de los créditos de FONSUAP; es decir, cuánto cuesta asegurar la deuda soberana de México, que me parece a mí que es un indicador bueno de cómo perciben los mercados el riesgo crediticio del país.

Incluso ha demostrado ser un indicador que se adelanta a las calificadoras.

Y aquí vemos claramente que al país se le ubica ya como un triple B-B, no como un Triple B Más con niveles de crédito de FONSUAP superiores a los de otros países como Perú y Tailandia, que comparten la misma calificación con nosotros.

¿Por qué estamos en esta situación? Uno, ya es conocido, en los últimos años el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público han aumentado de manera notable. En los últimos nueve años ha subido del 28 por ciento a un estimado de cierre en este año por encima del 50 por ciento, y esto me parece que se está reflejando en esta percepción que tienen los mercados acerca de la calidad crediticia de México.

Lo que ocurrió, me parece que se había discutido ya aquí intensamente, es lo que se puede ver en esta siguiente lámina.

El año 2009, un año donde la economía mexicana sufrió de manera importante, se abandonó la política de tener superávits fiscales primarios. Creo que en cierta medida fue una decisión afortunada el instrumentar políticas contra cíclicas, dada la severa recesión que enfrentó nuestra economía en ese año.

El problema es que no hemos vuelto a regresar a esa situación. Aquí es donde digo que me parece que la ley podría ser más eficiente en que si se utilizan estas políticas contra cíclicas eventualmente puedan regresar a una situación de superávits fiscales primarios.

Sobre todo, es de resaltar aquí que claramente en diversos presupuestos, sobre todo presupuestos que se han pasado en los últimos tres años, no había detrás ninguna motivación contra cíclica.

Si vemos las estimaciones de crecimiento que había en cada uno de los tres años anteriores, claramente eran estimados de crecimiento que estaban por encima de lo que cualquiera de nosotros pudiera pensar que es el crecimiento potencial de México, se habla de crecimientos de 3 y 4 por ciento, y aun así se proyectaban déficits primarios.

Claramente había un mecanismo que permitía tener déficits primarios aun en presupuestos que implícitamente reconocían que no se estaba en una etapa de crecimiento por debajo del potencial, por lo tanto, que no eran parte de una política contra cíclica.

Otro tema a resaltar que ha ocurrido en los últimos años, no solamente es el aumento en la deuda, sino también en la composición; en el país hubo un esfuerzo grande después de la crisis 94-95, de cambiar la composición de la deuda, recordarán que uno de los problemas en esa crisis fue que la composición no solamente era deuda de muy corto plazo, sino que era mayoritariamente en moneda extranjera, más del 80 por ciento estaba en moneda extranjera y se llegó a bajar de manera importante.

Sin embargo, ante 2007 y 2015 la deuda bruta extranjera pasó de 5 a 15 por ciento del PIB y eso creo que en cierta manera delimitado a las finanzas públicas, les muestro aquí un cálculo que hice, en esta siguiente lámina, de cuánto de lo que se estima que crezca la deuda para el año 2016, se debe solamente a la depreciación del tipo de cambio y que consecuentemente se debe a este cambio de composición, 4.1 puntos porcentuales de esta deuda se debe a este asunto.

Entonces, me parece también, creo que es muy sano que el país emita deuda o moneda extranjera, eso tiene múltiples beneficios, uno de ellos que se diversifiquen las fuentes del fondeo y que eventualmente hubiese una complicación en los mercados internos, el estar participando en los mercados externos le da esta bifurcación al país.

Dos, es que se establece una curva referencia para que actores privados puedan emitir deuda afuera y esto es importante para empresas que tienen actividades exportadoras.

Pero me parece que el crecimiento en este porcentaje importante se debe de cuidar, porque ha resultado en una exposición de riesgo cambiario importante para la deuda del país.

Y un punto a reflexionar, es complicado decir dónde es un nivel de deuda peligroso, cambia; esto depende mucho de la composición de la deuda, como decía, en qué moneda está, depende mucho de los plazos, a mayor plazo mejor, en general México me parece que tiene un buen perfil de deuda, porque tiene plazos relativamente largos, con un componente importante de deuda en moneda doméstica.

Sin embargo, hay estudios, quizás uno de los más renombrados es el de (...ininteligible...) que dicen que para un país emergente, empíricamente ellos creen que niveles por encima del 60 por ciento del PIB, pueden resultar en episodios de inestabilidad financiera.

Y en el caso de México, si agregamos los pasivos no financieros de PEMEX, que son sobre todo el pasivo laboral, que me parece que, dado lo que ha ocurrido en el pasado, lo prudente sería agregarlo, pues la deuda en México ya está en 58 por ciento, muy cerca de esos niveles que en los estudios (...ininteligible...), se hablan con niveles que pudieran ser ya peligrosos, desde una perspectiva de estabilidad financiera, por eso me parece que es muy importante entrar en esta trayectoria descendente de la deuda.

Aquí tengo simplemente una gráfica a mostrar, con los estimados que se tienen en este paquete que se ha presentado y que se discute hacia el futuro, en efecto, la deuda puede entrar a una trayectoria descendente, pero esto es muy sensible a los pronósticos de crecimiento que se tengan.

Aquí pongo los que yo tengo, pero en general hay una cuestión similar a otros del mercado, pues la deuda puede descender más despacio.

Entonces, creo que aquí hay tema también de qué tipo, qué fuente deben de tener los pronósticos que se usen para estimar los crecimientos de la deuda.

Simplemente, aquí vemos los tres últimos años, lo que ha ocurrido cuando se tienen mal las estimaciones.

Les explico brevemente esta gráfica, en caso que no hayan visto alguna similar: la línea verde es cómo ha crecido la deuda como porcentaje del PIB y cada una de estas líneas azules, es lo que en cada paquete, en su respectivo año, preveía que iba a ser la trayectoria de deuda.

Claramente ha habido una subestimación de cómo se iba a comportar la deuda, se ha tenido que ir actualizándose con la realidad año con año; la línea naranja es lo que este último paquete estima, pero lo pongo aquí para resaltar, no solamente que esto puede no cumplirse, si no se cumplen los objetivos de déficit, pero también si no se cumplen los estimados del crecimiento.

Me parece aquí que, quisiera hablar brevemente de temas de gastos aunque sé que se trató ya en la Mesa anterior, para hablar de donde veo yo que hay algunos temas estructurales que pudieran afectar la trayectoria de la deuda hacia el futuro.

En la lámina anterior está cómo los gastos presupuestados en 2017. Por cierto aquí todas las comparaciones que tengo son el estimado de cierre 2016 contra lo que se presenta en el paquete, me parece que eso es lo prudente y no se debiese comparar contra lo aprobado en el 16 porque eso ya no es lo que va a ocurrir entonces para efectos prácticos esto es lo que hubiese que tomar.

Entonces si vemos los datos presupuestales en principio en 2017 serán 10.6 por ciento en términos reales menores a los esperados de cierre del 16.

Pero en esta gráfica vemos, si excluimos los gastos extraordinarios que el año pasado hubo un componente importante de gastos extraordinarios por los que se pagaron de pensiones de PEMEX y CFE, la disminución real del gasto es de 3.8 por ciento y prácticamente toda –no sé si alcancen a ver al gráfica de la izquierda– esta gráfica es una descomposición de acuerdo al paquete que se está discutiendo.

Prácticamente todo el esfuerzo en gastos se está haciendo en inversión física. Me parece que el esfuerzo en gasto corriente y que en esta gráfica se pueden ver en sueldos y salarios y en otros gastos operativos es relativamente menor, considerando la problemática que enfrentamos y considerando los aumentos que ha habido en el

pasado y más preocupante aún me parece que la mayoría se vaya a ubicar o en recortes de inversión física porque eso me parece que la inversión física no solamente tiene un mayor efecto multiplicador sobre la economía sino que menor inversión física como está demostrado ampliamente en la literatura económica comprometerá la capacidad de crecimiento del país hacia el futuro.

Otro tema importante, resaltar que es un tema estructural que hay que ir atendiendo es que el gasto no programable se ha venido incrementando, la tasa de crecimiento real del gasto no programable es importante.

Solamente aquí vean en 2014 el no programable era 21 por ciento del gasto presupuestario; en este paquete vemos que pasa a 27 por ciento.

Entonces esto va a seguir continuando y me parece que habrá menos margen de maniobra en el gasto, lo cual también nos debe llevar a reflexionar en cambios en las políticas de ingresos y de gastos para que se pueda tener mayor margen de maniobra.

Les muestro esta gráfica en esta siguiente lámina, que es cómo se está, en el paquete conteniendo el gasto y lo que vemos es que aquí hay un tema estructural me parece que hay que revisar que es todos los componentes tienen en este gasto programable un crecimiento negativo, salvo pensiones y jubilaciones.

En el país hay un tema importante del crecimiento que se va a tener por las situaciones de pensiones y jubilaciones, que si podemos ver en esta siguiente gráfica en el 2017 y hacia adelante, si no cambian las cosas, como país vamos a estar gastando más en pensiones y jubilaciones que en inversión y eso me parece que denota un problema serio donde si bien hay que atender este problema de las pensiones, pues como mencionaba me parece que la capacidad de crecimiento futura del país al estar impactando la inversión pública, se va a estar minando.

Y como sabemos, cuando cae la inversión pública además cae la inversión privada que tiene una correlación importante y este es de los factores que explica más el crecimiento hacia el futuro. Entonces creo que aquí hay un tema que hubiese que revisar.

Y aquí en esta siguiente lámina, me parece que podemos ver el gasto en pensiones si se le compara con otros países resulta, desde mi punto de vista excesivo, en particular el asociado organismo público.

Aquí comparamos –si pueden ver en esta gráfica– lo que se gastará en pensiones en 2017 en trabajadores del sector privado y lo que se gasta en el sector público, en PEMEX, CFE, ISSSTE, y me parece que hay unas condiciones de jubilación mucho mejores a las que se tiene en el resto del país y están haciendo que prácticamente muchos menos trabajadores absorban casi lo mismo o un poco más de lo que absorben los trabajadores del sector privado.

Y esto es una cuestión que va a seguir creciendo y va a restar flexibilidad en los siguientes años a las finanzas públicas.

Me parece que en particular este tema de las pensiones de los organismos públicos es un tema que habrá que revisar hacia el futuro.

Y otro tema a revisar es el tema de las participaciones, las participaciones representan más de la mitad del gasto no programable. No es la partida con mayor dinamismo, la partida con mayor dinamismo ahora es el costo financiero de la deuda, como pueden ver en este gráfico de la derecha, la línea azul fuerte, que es el costo financiero, ha tenido crecimientos mayores; pero me parece que también otro tema importante a revisar es este de las participaciones, en particular llama la atención cuando estudiamos el paquete, que en un año en donde vendrá un esfuerzo del sector público federal, hay un aumento en las participaciones.

Me parece que eso habría que revisarlo de tal manera que, uno, las participaciones estén más alineadas a la suerte que tenga la Federación en general; y dos, que existan incentivos a los estados para que puedan recolectar impuestos y que las fórmulas se ajusten para que los recursos que reciban estén correlacionados con el cobro de impuestos a nivel estatal, que ese es uno de los huecos importantes que tiene nuestro país.

En particular esta gráfica, que me parece que es llamativa, se ha cambiado la fórmula de participaciones de tal manera que las participaciones se han vinculado en buena medida de los ingresos petroleros; entonces aun en esta situación en la que el país sufrió un choque en términos de intercambio muy fuerte, no solamente por la reducción en los precios del petróleo, sino por la reducción en la producción; los recursos que reciben los estados no se ven afectados por este choque. Esto me parece que es una política que hubiese que revisar, de tal manera que el gasto que se asigna a los estados también pudiese ajustarse cuando se experimenten choques como los que ha experimentado el país.

Y finalmente un tema en estas láminas, dice una cosa que refuerza esta idea que se va a ir perdiendo flexibilidad en las finanzas públicas. Las partidas de gastos que la Secretaría de Hacienda califica como obligaciones ineludibles, absorben 57 por ciento de los ingresos no petroleros; es decir, si sacamos los petroleros por su variabilidad y por su riesgo, el margen de maniobra que hay para el resto de las finanzas públicas es relativamente bajo porque prácticamente el 60 por ciento de los ingresos que podemos calificar como recurrentes, se tiene que ir a estos gastos ineludibles que es el costo financiero, las pensiones y las participaciones; dejando poco espacio para otros renglones del gasto que me parece que podrían tener efectos más claros sobre el crecimiento, como son gastos en política social, en educación y en salud.

Y simplemente mencionar: estas presiones del gasto no programable y en las pensiones van a continuar en los siguientes años, este problema que se está manifestando en el 2017 va a seguir siendo agudo hacia el futuro.

Aquí hay unas proyecciones de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los gastos de pensiones van a presionar más aún que las participaciones federales de una manera creciente hacia el futuro, y creo que es un tema a atender.

Y finalmente, para cumplir con el tiempo, quisiera cerrar con algunas reflexiones, no me llevo más de un minuto, senador.

La primera, como decía, creo que es fundamental que la deuda pública tiene que tener una trayectoria descendiente en los siguientes años, de lo contrario me parece que será ineludible que el país tenga una baja en la calificación y eso va a llevar a que este costo financiero que ya tiene una presión importante sobre nuestras finanzas públicas, sea todavía mayor.

Y eso no solamente afecta al costo financiero de gobierno, sino que automáticamente eso representaría una baja de calificación para las empresas, para las instituciones financieras, lo cual encarecerá el financiamiento en el país y eso puede tener un efecto negativo sobre el crecimiento.

No solamente eso, sino que si no se corrige este tema de deuda pública y empieza a haber temas de baja en calificación, podemos llegar a observar episodios de salida de capital, sobre todo en la deuda de más corto plazo; y eso en una situación como la que

estamos hoy, donde hoy hay un déficit de cuenta corriente que ha crecido, sobre todo por el choque petrolero. Hace tres años teníamos un déficit de cuenta corriente que comparaba muy bien en el mundo, de cerca de 1 por ciento del PIB; hoy ese déficit no solamente se ha triplicado y está cerca del 3 por ciento, sino que estructuralmente el tema es muy distinto.

Cuando estábamos en el 1 por ciento todos, se financiaba con inversión extranjera directa, y hoy alrededor del 40 por ciento se financia con flujos de portafolio.

En ese contexto, es muy importante tener finanzas públicas sanas para no tener complicaciones con la balanza de pago.

El segundo punto que ya comentaba, me parece que ya hay que revisar la Ley de Responsabilidad Hacendaria, de tal suerte que permita, en mi opinión, que se puedan ejercer políticas contra cíclicas en caso de que la economía atravesase por un ciclo recesivo, pero que obligue a regresar a tener políticas de superávit primario cuando la economía crezca por encima del potencial.

En ese sentido, me parece que podría ser bueno estudiar una regla fiscal restrictiva que se asegure que no se tengan déficits estructurales.

Y también creo, como decía, que es deseable que se utilicen pronósticos independientes, no sé si de académicos, no sé si de analistas financieros. Habría que revisarlo, y no los del gobierno, porque me parece que ahí el gobierno tiene al hacer estos pronósticos un conflicto de interés que es legítimo.

El gobierno cuando anuncia un estimado de crecimiento, puede afectar las expectativas y puede incluso resultar, si por ejemplo el gobierno dijera que va a haber un crecimiento menor, eso puede ser una profecía auto cumplida.

Yo entiendo a veces que un gobierno no quiera dar pronósticos de crecimiento que sean débiles, porque eso puede empeorar la situación. Eso no sólo ocurre en México, ocurre en el mundo; hay muchos casos en los que presidentes de bancos centrales o secretarios de hacienda en países avanzados abandonando sus funciones reconocen que no querían dar pronósticos pero esa es la realidad.

Y esto creo que se podría arreglar teniendo pronósticos independientes, no solamente de crecimiento sino también de calcular cuál es la tasa de crecimiento potencial del país.

¿Por qué? Porque como en la última reforma fiscal se permite que el gasto crezca de acuerdo a la tasa de crecimiento potencial, una tasa de crecimiento potencial mal calculada puede resultar en incrementos permanentes del déficit, lo cual haría también crecimientos en la deuda no sostenible.

Un tema adicional, me parece que es muy importante, que ha ocurrido en numerosos ejercicios, lo hemos visto en los últimos años, es que se presenta el paquete y el paquete tiene un estimado de ingresos. Y lo que autoriza el Congreso al Ejecutivo es un objetivo de déficit en términos absolutos. No es un objetivo en términos del PIB, es un objetivo de déficit en términos absolutos.

¿Qué ocurre? Que si los ingresos resultan ser mayores a los que se aprueban, como ha ocurrido en los últimos años, el Ejecutivo puede gastar más y además lo gasta de una manera más discrecional. Me parece que eso resta transparencia al proceso de las finanzas públicas.

Elimina el proceso de rendición de cuentas, porque al final es un gasto que no pasa por el Congreso. Y, en ese sentido, me parece que una propuesta podría ser que todo ingreso por encima del presupuestado no pueda destinarse a gasto y que se destine a cancelar deuda.

Y, finalmente, una sugerencia, no sé qué tan complicado sea de ejecutar, aquí nos dirá mejor el senador, es al final, como tenemos este tema de que se aprueba un déficit en términos absolutos y no como porcentaje del PIB, si la economía crece menos de lo que se estimó, aunque se cumpla con el déficit en términos absolutos vamos a terminar con un déficit como porcentaje del PIB mayor, que es lo que ha ocurrido en los años pasados.

Me parece que un ejercicio interesante podría ser hacer una revisión a mitad del año, y si ahí hay indicios claros de que el crecimiento no va a ser lo que se pensó, que se realicen ajustes al gasto, de tal suerte que no terminemos con aumentos en el déficit como porcentaje del PIB, que al final es lo que es relevante, en términos absolutos no es relevante, y con aumentos de la deuda como porcentaje del PIB.

Con esto termino la presentación. Gracias por su atención.

Gracias, senador.

SENADOR ERNESTO CORDERO ARROYO: Muchas gracias, doctor Serrano.

Procederíamos con la participación del doctor Héctor Villarreal. Adelante, Héctor.

DOCTOR HÉCTOR VILLARREAL: Gracias, senador. Siempre es un honor estar en esta Soberanía.

Voy a dividir mi presentación en dos partes: las primeras siete, ocho láminas que las voy a tratar de pasar muy rápido, me va a servir para situarnos en la situación que estamos viviendo.

De alguna manera, ya va a ser muy reiterativo a lo que han estado presentando durante los dos primeros paneles y lo que presentó Carlos.

Voy a dedicar la segunda parte de mi presentación a tratar de explicar si queremos hablar en serio de sostenibilidad fiscal en el país, por qué, en mi opinión, sí tendríamos que estar recurriendo a un consejo fiscal.

Entonces, comenzamos: a ver, esto ya se ha discutido mucho durante el foro y qué bueno que así ocurriera, un crecimiento muy importante de la deuda en los últimos cuatro o cinco años, incluso de lo que se pronosticaba con respecto a lo que se espera para que cierre el año, sí hay un diferencial muy importante.

Incluso podemos decir que en estos cuatro años los saldos históricos de requerimientos financieros del sector público general crecieron casi 13 puntos porcentuales PIB o se espera que eso termine creciendo en cuatro años, que ya es bastante elevado.

Ahora, para entender parte de este crecimiento o de este disparo en los saldos, yo quisiera recurrir a otro concepto. A ver, y entiendo la importancia de hablar de superávit primario o déficit primario como figura estadística.

El problema es que mientras tú tengas una Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que te permite puentear recursos que supuestamente iban destinados a inversión, a operación o cosas que se llamen como proyectos especiales de alto impacto y que nadie sabe cuáles son y que no vienen en los anexos y que todo mundo cree que están siendo gasto operativo, pues no hace mucho sentido pensar en términos de superávit o déficit primarios. Mejor pensemos en términos de requerimientos financieros completos del gobierno.

Ahora, hay que tener mucho cuidado, porque por ahí, con la llegada de este paquete económico no faltó quien dijera ¿sabes qué? Pues es que México necesita un superávit primario o cero requerimientos financieros o vámonos a un superávit primario de cerca de 2 puntos del PIB y cosas por ahí.

Miren, la verdad es que casi todos los gobiernos del mundo juegan con requerimientos financieros y aquí pudiéramos hablar, no es preciso el término, pero una especie de señoreaje fiscal. Un señoreaje fiscal es una regla aritmética entre que una combinación de inflaciones y de crecimientos económicos te permite mantener una relación de deuda constante.

Para los niveles que actualmente tiene de México deuda y para lo que se espera de crecimiento e inflación para el siguiente año, estaríamos manteniendo una razón constante si incurriéramos en requerimientos financieros por ahí de dos puntos PIB.

Cualquier cosa por arriba de eso no habiendo cambios en registros contables y no habiendo ajustes cambiarios, nos va a llevar a que sí se incremente la relación de una PIB. Nada más para ver por dónde andamos.

Un segundo problema, pero esto ha cambiado bastante su naturaleza, es que llevamos muchos años en que el gasto ejercido está por encima del aprobado, muchos años.

Ahora ¿por qué ha sucedido esto? Y aquí es lo que es importante mencionar: si nos vamos desde ahí del 2003, casi siempre es porque se subestimaban los ingresos petroleros y esto ya lo dijo Carlos, o sea, era cómodo subestimar ingresos petroleros, no

lo pudo con esas palabras, pero más o menos, tenían la gran ventaja que luego entraban recursos al gobierno federal que no habían pasado, o se habían etiquetado en cámara y entonces, era un gasto un poco más discrecional.

Desde el 2014 esa relación cambia, ingresos extras que ha habido por aprovechamientos, por mayor eficiencia fiscal y todo, se terminan gastando, pero una de las hipótesis que yo quisiera arrojar y que tiene que ver mucho con el problema de sostenibilidad y cómo vemos la, viabilidad de nuestro sistema fiscal, es porque es un gasto fuera de control, particularmente por dos o tres renglones, que por más que se han anunciado, porque esto debiera ser motivo, hasta cierto punto, de escándalo; llevamos dos ejercicios fiscales consecutivos donde se anuncian recortes al gasto público y resulta que no sólo no hay tal recorte, sino que terminamos gastando por arriba de lo aprobado en cámara.

Lo que sí podemos encontrar, y espero en unos minutos dedicarle algo de tiempo, es una recomposición del gasto.

Es decir, sí se están moviendo los rubros con respecto a lo que aprueba el Congreso, pero no se está gastando menos.

Eso es muy importante para la discusión que sigue.

Entonces qué observamos: algunas cosas ya se estuvieron comentando y las voy a dejar para un rato más.

Hay un aumento en el gasto no programable. Es decir, aquel que no está ligado a programas particularmente por el aumento en participaciones y servicio a deuda pero también dentro del gasto programable hay muchos cambios.

Uno de ellos es que el gasto en inversión física del gobierno ha tenido un desplome muy, muy, muy considerable.

Y también vale la pena señalar que incluso si se revisa el gasto aprobado por la Cámara para inversión física con respecto al ejercido, todavía la reducción es mayor cuando tomas en cuenta el ejercido.

Esto nos pone a pensar cuál es –y ya José Luis de la Cruz hablaba un poco al respecto– pues cuáles son las expectativas de crecimiento para el país en el mediano y en el largo plazo, típicamente ligadas a crecimiento a la inversión.

Ahora, los recortes al gasto sí pueden ser un poco más serios de lo que se ha manejado en medios. Y déjenme tratar de explicar la razón:

Cuando tú anuncias un recorte, imagínense esto como una ecuación donde del lado izquierdo tienes gasto no programable, más gasto programable y del lado derecho gasto total, tú anuncias primero una reducción a gasto total entonces ya ahí hay un primer impacto.

Cuando tu gasto no programable aumenta, ya sobre la parte programable ya hay dos impactos.

Pero cuando tienes componentes dentro del programable, que también aumentan, el más conspicuo es pensiones, el impacto sobre el resto de tus programas es triple: reducción, compensación del gasto no programable y reorganización del gasto programable.

Esto está teniendo consecuencias.

Quise poner una gráfica nada más para ilustrar. Por ejemplo:

Mientras el gasto en pensiones tiene este crecimiento muy importante, vemos cómo el presupuesto en salud del país se va reduciendo y ya para estándares internacionales es bastante bajo y tiene cerca del 40 por ciento de tu población que no participa; bueno, como 30 por ciento que no participa en ningún subsistema, y tienes de esos otros de los que sí participan un porcentaje que está en un sistema que no cubre muchas enfermedades.

Entonces se van acumulando por ahí los problemas de manera importante.

Y a mí me gusta mucho esta infografía porque creo que denota el problema de la reducción del espacio fiscal en nuestro país.

Miren, nada más para poner esto en contexto:

Si tú piensas en el gasto en pensiones para el siguiente año que espera ejercer el Gobierno Federal, es cerca de 90 por ciento de la recaudación por IVA.

Cuando tú consideras el gasto federalizado, es decir la suma de participaciones y aportaciones, prácticamente te comes todo lo que recaudas por ISR, entre personas físicas y personas morales y te queda el servicio de la deuda que prácticamente se come el resto de los ingresos tributarios.

Entonces para hacer toda tu política pública no te quedan más que los aprovechamientos y medio punto del PIB que está volando por ahí de otros ingresos, porque todos los ingresos de cuotas a la seguridad social, o de las empresas productivas del Estado no los puedes tomar.

De hecho típicamente el Gobierno Federal tiene que copetearle sus ingresos para que salga el gasto.

Entonces sí estamos ante una reducción del espacio fiscal en el país tremenda.

Y algo, y es lo que preocupa cuando vemos una Iniciativa de Ley de Ingresos como la que se agotó en Cámara la semana pasada, es que los problemas estructurales del país no se están discutiendo.

Porque este tipo de cosas que estamos platicando de reducción del espacio fiscal no se van a resolver solas. La tendencia se espera creciente en los tres componentes.

Me parece que existen varias razones que justifican la necesidad de desarrollar en el país una oficina presupuestaria, dígame un Consejo Fiscal en México.

Primero: a ver, si todo esto que estábamos platicando ya es complejo, tenemos que recordar que está ocurriendo en el contexto de una transición demográfica.

Ahora la tasa de dependencia es muy baja, pero esto va a cambiar en diez años, y una vez que tú sales de tu bono demográfico, esto no se revierte. Primera observación.

Segunda observación. Tenemos la cuestión de que toda transición demográfica trae de la mano una transición epidemiológica, vamos a pasar de enfermedades infecciosas que pueden ser devastadoras, trágicas para familias, pero que particularmente afectan niños y adolescentes, y disculpen la frialdad de mi lenguaje, son muy baratas de combatir; a enfermedades crónico-degenerativas, que pueden ser una verdadera bomba de tiempo en el sistema fiscal.

Más aún, tenemos un porcentaje muy alto de la población que como decía hace un par de minutos, o no participa en ningún sistema de salud pública o en los que participa, dígame Seguro Popular, no se cubren muchas enfermedades crónico-degenerativas.

El país tendría que estar pensando en cómo hacer reservas financieras para pagar eso. No está ocurriendo, el gasto en salud se está reduciendo y esto está coincidiendo con esta estrechez en el espacio fiscal.

Esto es bien problemático a la hora de diseñar un sistema fiscal. A mí me queda muy claro que el siguiente gobierno, sea del color que sea que llegue, no se va a salvar en el 2019 de que vayamos a otra reforma fiscal que cambie muchas cosas en gasto, que amplíe ingresos, etcétera, que controle deuda; habrá que ver el marco institucional sobre lo que esto ocurre.

Pero un problema que tenemos como país es que nuestra masa salarial es muy baja. Si tú quitas deciles 10, 9 y 8, cuando tú tienes este tipo de ingresos laborales, al sistema fiscal que puedes aspirar se restringe mucho. De entrada, más allá de lo que ocurra por sistema renta, no te vas a salvar de ponerte a discutir o prediales u otro impuesto a capital o más impuestos al consumo, etcétera, sino, los puntos que puedes ganar son muy pocos.

Ahora, realidades contables, y esto es importante porque no depende si tú piensas tus sistemas fiscales desde la derecha, la izquierda, el centro, etcétera; esta ecuación es contable, básicamente tu gasto es ingreso o es deuda, y la deuda suele ser y aquí sí discrepo de mi amigo José Luis de la Cruz, la deuda hay que pagarla. Bueno, José Luis no dijo que no había que pagarla, pero dijo que nos importaba mucho pagar la deuda; pues creo que hay que hacerlo.

Lo importante es que no sólo puedes pensar esto de una manera estática. Una de las justificaciones más importantes para tener un consejo fiscal, es: necesitamos una autoridad autónoma que nos revise la incidencia fiscal entre generaciones. Esto se lo puedo decir con números y con proyecciones del CIEP; todo parece indicar que a la generación de millennials de este país le va a ir de la tostada; o sea, desde el punto de vista fiscal va a ser una generación sumamente castigada, por muchas razones que ahora el tiempo no me permite discutir, pero van a terminar pagando una serie de compromisos ya adquiridos; van a tener que ahorrar para los suyos; no van a tener petróleo; van a llegar cuando el problema fiscal se ponga más severo en su pico de ingresos laborales, con trabajos mucho más volátiles.

O sea, ser millennial no es buen negocio desde el punto de vista fiscal en este país. Y lo lamento.

Ahora, esto nos puede traer muchos problemas políticos y mucha inestabilidad a nuestra democracia. Hay que revisarlo. Hay una solidaridad entre generaciones, lo entiendo, lo entiendo; pero sí necesitamos un consejo fiscal que vea que las cargas fiscales entre generaciones sean más equilibradas, más justas.

El asunto de los pasivos contingentes. Bueno, creo que en pensiones hay tres retos: número uno, ¿cómo vamos a cumplir con los compromisos adquiridos?

Se están financiando unas pensiones onerosísimas con gasto corriente, no hay reservas financieras o actuariales para pagarlos. Y este problema no se va a arreglar rápido, todavía tiene varios años de crecimiento.

Segundo. Tenemos que volver viable el sistema de cuentas individuales. Ahora entre cuestión de comisiones, entre cuestión de pocas semanas que no se cotizan las suficientes, entre la baja más salarial de la que hablaba, la verdad es que para muchas personas el sistema de cuentas individuales les va a dar una tasa de remplazo al final de su vida laboral mucho menor de lo que esperan.

Y tercero, tenemos que pensar qué hacer con todas las personas que no cotizan en ninguno de los dos primeros sistemas, y que ya no van a tener la estructura familiar de muchos hijos, etcétera, alguien que los financie, los apoye, etcétera. Creo que ahí hay un gran problema.

Por el lado de salud, también hay una serie de preguntas qué hacemos: ¿Cuántos subsistemas queremos? ¿Se justifican costos diferenciados o no? Por ejemplo, para poner esto en perspectiva, el costo promedio de un derechohabiente que está en el Sistema de Salud de PEMEX es entre 14 y 17 veces lo de alguien que está en el Sistema de Seguro Popular.

No sé si se valga o no, o si como país queremos pagarlo o no.

Y si la idea es un paquete de beneficios universales, también se vienen una serie de dilemas.

A ver, si tú quieres dar beneficios universales ¿los vas a pagar con impuestos generales? Si la respuesta es sí, pues de facto estás matando las cuotas a la seguridad social, porque quién va a querer contribuir para que le den lo mismo que a alguien que no contribuye.

En cambio, si quieres crear un sistema donde haya uno mejor que otro, de nacimiento estás ahí poniendo cierta inequidad. Entonces hay que discutir todo esto. Casi acabo.

Infraestructura, el país tiene un problema de infraestructura deteriorada, cuando no ausente. Los niveles tan bajos de inversión pública pueden comprometer el crecimiento económico de mediano y largo plazo, y es un tema clave para revisar la incidencia intergeneracional.

El problema ahora es que con un espacio fiscal tan reducido, una de las bendiciones de tener un Consejo Fiscal no es que nos vaya a resolver los problemas, y en esto hay que ser muy claros, que no haya ilusos para que no haya desilusionados.

O sea, un consejo fiscal nos viene a dar la información para que las decisiones se tomen. Muchas de ellas van a ser políticamente muy complicadas.

O sea, si tú preguntas: A ver, como país quisiéramos estar gastando más en infraestructura, tipo país asiático, o le apostamos a transferencias y derechos, tipo un país europeo.

La respuesta bonita es a los dos, probablemente el espacio fiscal, o casi se los aseguro, no nos da para los dos.

Aquí metes a tu país en sendas de bienestar y crecimiento completamente diferentes. Esto hay que decidirlo, pero hay que decidirlo con información.

Tres considerandos con los que yo cierro:

A ver, un consejo fiscal tendría varias ventajas. Primero, va a ser un coadyuvante a la transparencia, que ha sido un tema recurrente durante todo el foro.

Segundo, puede ponernos a pensar, y yo creo que esto es clave en este momento en el mediano y en el largo plazo.

Y tercero, necesitas alguien que no esté buscando altas tasas de aprobación.

O sea, un consejo fiscal te puede dar noticias muy complicadas. No es alguien que luego, un miembro del Consejo Fiscal que luego se quiera lanzar de senador o de gobernador, pues nadie votaría por él o por ella. Diría, no, es maldito. O sea, no.

Aquí el asunto es un trabajo técnico que venga a apoyar las labores, y no es confrontarse con Hacienda, debe de venir de la mano de la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Hacienda a fin de cuentas, como el Ejecutivo de cualquier lugar del mundo, sus preocupaciones imperantes son de corto plazo.

Necesitamos una institución que, por medio de análisis muy transparentes, técnicamente sólidos, sin sesgo partidista, nos ayude a revisar la salud de nuestro sistema fiscal en el mediano y en el largo plazo.

Yo con eso cerraría.

GERARDO ESQUIVEL: Bueno, me doy la palabra a mí mismo en ausencia del senador Cordero.

Bueno, en primer lugar muchas gracias por estar aquí, en este foro realizado precisamente por el Instituto Belisario Domínguez y lo primero que quisiera empezar es por decir por qué creo que es importante hablar de sistemas económicos.

Es importante y me sorprendió mucho ver una encuesta recientemente publicada relacionada precisamente por el tema del paquete económico, que publicó hace unos días la empresa Parametría y me sorprendió, porque lo que dice la encuesta de Parametría es que les preguntaron ¿usted se enteró que el gobierno federal decidió reducir o que va a gastar en el 2017? 69 por ciento no sabe que el gobierno federal va a gastar menos que el año pasado; 32 por ciento se enteró.

O sea, una tercera parte de los mexicanos sabe que se va a reducir el gasto público dos terceras partes no lo saben y eso es sorprendente porque la reducción del gasto público que va a ocurrir en 2017, no es nada trivial.

Si comparamos, por ejemplo, lo que está en el Presupuesto de Egresos contra lo que se aprobó el año pasado, es un punto porcentual del PIB, que es muy importante, es un monto muy significativo que sin duda tendrá alguna repercusión.

De hecho voy a mostrarles algo que opina la gente respecto a esto, pero si comparamos lo que se va a reducir el gasto público, lo que está proyectado para gastarse el año próximo, comparado contra lo que se espera haber gastado este año, la reducción es de 3.5 puntos porcentuales del PIB, que es un monto enorme, es un ajuste muy significativo.

Ahí hay unos problemas con algunas definiciones, según los conceptos, pero en general es un monto muy grande. Tan sólo para que tengan una idea también de lo que representa, es un ajuste, en términos reales, de presupuesto a presupuesto, no presupuesto a lo efectivamente gastado, sino lo que se presupuestó ahora contra lo que se presupuestó el año pasado, de 6 por ciento en términos reales.

Es un ajuste no trivial, es un ajuste que sin duda tendrá algún impacto y la gente así lo percibe. Si ustedes ven en esta encuesta, en esta segunda parte de la encuesta, que es en su opinión, la reducción del gasto de gobierno federal para el siguiente año ¿beneficiará o perjudicará a la economía del país?

Quince por ciento de la gente no sabe; dos por ciento no contesta; o sea, de los que contestan, 40 por ciento creen que va a perjudicar a la economía del país y 17 por ciento piensan que se va a beneficiar.

Podemos discutir por qué razón hay gente que piensa una cosa o la otra, posiblemente la gente que piensa que se va a perjudicar lo está pensando en el corto plazo, quizá la gente que piensa que se va a beneficiar está pensando en el largo plazo, es posible, es una posible interpretación, peor en cualquier caso, parece prevalecer en la opinión pública la idea de que en efecto este ajuste en el gasto público que, insisto, no es nada trivial, tendrá algún efecto importante.

Y luego la última pregunta de esta encuesta relacionada a este tema, les preguntaron ¿usted está a favor o en contra de que se reduzca el gasto del gobierno en las siguientes tareas? Y da una serie de temas, empleados de gobierno, comunicaciones y transportes, el Ejército y la Marina, cultura, agricultura, educación, salud.

No sorprende quizá saber que la mayor parte de la gente está a favor de reducir el gasto en empleados de gobierno, es decir, lo que la gente piensa que es deseable en todo caso es achicar el tamaño del gobierno, al menos en los empleados, en la burocracia; 64 por ciento está a favor de eso, 27 por ciento está en contra.

Comunicaciones y transportes bastante parejo, 40-49; Ejército y la Marina, hay más gente en contra, 49 por ciento, contra el 37 por ciento a favor; donde sí definitivamente la gente está en contra de reducir el gasto es temas como cultura, 67 por ciento en contra; agricultura, 74 por ciento en contra; educación 79 por ciento en contra; salud, 79 por ciento.

Sorprendentemente estos son algunos de los rubros en los que se va a reducir el gasto público y digo sorprendentemente, porque digamos es claramente el sentir de la sociedad y de más o menos la lógica común, el sentido común, nos haría pensar que efectivamente estos son rubros en los que si se va a hacer un ajuste pues no es donde se tendría que hacer el ajuste necesariamente, pero es ahí, en una de esas partes, donde se va a hacer, como ya se discutió en otra mesa.

Entonces, empiezo con esto nada más para poner un poco en la discusión este tema de la importancia de discutir estos temas hacia la sociedad, que la sociedad se entere de lo que está pasando, porque insisto, no es un tema trivial, que tendrá implicaciones, como lo dijo justo hoy en la mañana en la primera mesa la senadora Dolores Padierna, que tiene implicaciones directas en el bienestar de la población, puede implicar afectar el crecimiento económico, puede ir por lo tanto a afectar las oportunidades de empleo y de ingresos de la población.

Paso entonces a hablar ahora sí ya propiamente dicho al tema de esta mesa, que es el tema del endeudamiento y lo primero que voy a hacer es mostrarles esta gráfica que la han visto reiteradamente y no se deben sorprender por qué reiteradamente: Porque es una gráfica que es muy importante. Es la gráfica que muestra, la línea roja, es lo observado de los requerimientos financieros del sector público en México, es decir, la deuda total, la deuda total del Gobierno Mexicano, del sector público como porcentaje del PIB.

Como pueden ver esa línea roja ha ascendido de manera muy significativa en los últimos años.

Pasó, como ya se dijo, de 37 por ciento del PIB a 50 por ciento entre 2012 y 2016; 50.5 por ciento del PIB es lo que tenemos ahora.

Y luego esas líneas que salen de los puntos rojos son las estimaciones que ha anunciado el Gobierno Federal sucesivamente en los distintos documentos que ha publicado, asociados a los paquetes económicos correspondientes que son los criterios generales de política económica.

Ahí estipula cuál es el plan que tiene respecto a la evolución de esta variable de la deuda total del sector público.

Y como pueden ver ahí años tras años, al menos desde 2012, lo que está ahí graficado es 2012 la línea azul; 2013 la línea gris; 14 la línea amarilla; 15 la otra línea azul; 16 la línea verde; 17 ya es la línea verde, perdón.

Y lo que está ahí entonces es, lo que se puede ver es que año tras año las estimaciones del gobierno han previsto que se va a revertir esa tendencia ascendente de la deuda y año tras año fracasa esa previsión.

Esta gráfica la publiqué un día en Twitter y me dijeron que era la bandera de Luis Videgaray, que sintetizaba de alguna manera el desempeño del Secretario de Hacienda en estos cuatro años, que era un aumento muy significativo, y se resume en un aumento muy significativo de la deuda y en pronósticos consistentemente equivocados respecto a la trayectoria de la misma.

En el año más reciente, que es la línea verde el último hasta arriba, se prevé como se puede ver ahí, una incipiente reducción muy paulatina, ya nos dijo Carlos Serrano que de acuerdo a sus estimaciones puede ser incluso menor, a sus estimaciones de crecimiento y de eso voy a hablar más adelante.

Pero de alguna manera creo que esta es la gráfica que sintetiza lo que está pasando en el país en términos de endeudamiento, endeudamiento acelerado con pronósticos consistentemente equivocados.

Entonces cómo revertir esta situación. Esta situación podemos discutir o no si esa situación ha llegado a un nivel insostenible, que es lo que ya planteaba Carlos Serrano también en su presentación.

Es posible, ya se está acercando a umbrales que algunos consideran peligrosos.

Lo cierto es que lo que no podemos hacer es continuar en la trayectoria en la que vamos. Es decir, esa trayectoria ascendente acelerada no puede continuar.

Y para tener una idea de qué es lo que estamos hablando, o sea la diferencia entre donde se esperaba que estuviésemos de acuerdo a los criterios generales de política económica de 2013, hoy en día y donde estamos es 14.3 puntos porcentuales del PIB, esa es la

diferencia en el endeudamiento que ha ocurrido en estos cuatro años como resultado de distintos factores sin duda, pero que revelan cuán lejos estamos hoy de lo que se esperaba que estuviésemos hace apenas cuatro años.

Entonces es un aumento bastante importante. Es 13 puntos de endeudamiento pero 14.3 puntos de diferencia respecto a lo que se esperaba que estuviésemos.

Y es interesante porque los criterios generales de política económica 2010, que no sé si le tocaron al senador Cordero, o creo que también fueron los últimos criterios de Agustín Carstens, quizá, se mencionaba una cosa que me llamó mucho la atención revisando los criterios generales de política económica, y miren que son de hace seis años.

Ahí se decía: de no adoptarse medidas que eleven permanentemente los criterios públicos y se ejercieran los niveles de gasto propuestos, se estaría incurriendo en un déficit de equivalente a las brechas de financiamiento mencionadas.

A su vez, ello llevaría a una tendencia creciente en la razón de deuda PIB, lo que daría lugar a una situación de insostenibilidad en las finanzas públicas.

En contraste, con las medidas de finanzas públicas que se proponen más adelante, se observaría un incremento en la razón de deuda producto de carácter temporal y moderado de forma que rápidamente se regresaría a una tendencia decreciente en la razón de pasivos públicos a producto.

Es decir, ya en el 2010 se anticipaba un riesgo en las finanzas públicas y eso es importante entenderlo porque es una cosa estructural.

Y miren, curiosamente en esos criterios generales se anticipaba una trayectoria, que es esa línea azul que se ve ahí, que vean que paradójicamente hay un cambio en la medición, por eso es que brinca, pero curiosamente estamos más o menos en esa trayectoria que se anticipaba en ese momento como peligrosa y que podría llevarnos a la insostenibilidad.

Recuerden lo que leí, que si no se tomaban medidas pasaría esto y esto otro. Y sí se tomaron medidas, si uno lee lo que está propuesto en ese documento, sí se tomaron

muchas de esas medidas, lo que quiero decir es que pareciera como si no hubiéramos tomado las medidas; pareciera que hubiera sido insuficiente o bien que en algún momento empezamos a hacer cosas que hicieron que esas medidas que se tomaron en su momento, fuesen insuficientes.

Y creo que es eso último, voy a regresar a ese tema más adelante. Déjenme nada más hablo de otro tema asociado a esto que acabo de mostrar, que es sobre el tema del PIB.

Así como sistemáticamente se ha subestimado la deuda y se ha pensado que año tras año íbamos a entrar a una ruta descendente, también una cosa que ha ocurrido y eso es importante entenderlo; noten que la deuda es un cociente, es el acervo de deuda contra el PIB de una economía. Si el PIB de la economía lo estamos sistemáticamente sobreestimando y nos comprometemos a endeudarnos en un cierto monto, es decir, si el denominador no crece tanto como se esperaba, el cociente crece más de lo que se esperaba. Eso es lo que ha estado pasando en el país, también.

Veán por ejemplo lo que se ve en esta gráfica, que es el análogo de la gráfica anterior con los pronósticos del PIB, la línea roja es lo que se ha observado; las líneas punteadas de distintos colores son lo que se estimaba en los distintos criterios generales de política económica. Noten que en todos esos casos, siempre se piensa que en cualquier momento estamos listos para despegar, siempre se piensa eso; año tras año, los criterios generales de política económica se supone que vamos a crecer a tasas del 4 por ciento y en los criterios generales de política económica de 2014 y 2015, inclusive, se estimaba que íbamos a llegar a crecer a tasas incluso de 5 por ciento justo en estos años.

Entonces no sólo hemos estado sobreestimando sistemáticamente, pueden ver ahí cuán distinto es lo que se observa de crecimiento del PIB, contra lo que se pronostica; simplemente estos pronósticos creo que carecen, carecieron en su momento de fundamentos técnicos.

No me parece, y ya en la mañana también se planteó esto, lo planteó el mismo representante de la Secretaría de Hacienda, que dijo “el crecimiento que hemos tenido en los últimos años ha sido similar al promedio de las últimas tres décadas”, que es poco más de 2 por ciento.

Entonces, dado eso no me queda del todo claro cómo o por qué razón se pensaría que empezaríamos a crecer tan repentinamente a tasas tan altas, como 5 por ciento, si no había habido un cambio sustancial de impactos en el corto plazo. No estoy diciendo que

las reformas estructurales no vayan a tener un impacto; pero lo que también se ha dicho reiteradamente es que si van a tener un impacto, lo será en el mediano y largo plazo.

Entonces, no era tan obvio porqué razón se pensaría que íbamos a empezar a tener este crecimiento tan rápido, como se puede ver ahí en los pronósticos sucesivos de cada uno de los criterios generales de política económica.

Y esto, ustedes pueden decir: “qué tanto es un punto porcentual o equivocarse por dos puntos porcentuales en estos pronósticos”; parecería que es irrelevante, pero no lo es.

Miren, estas son las sendas de las trayectorias del PIB, comparando lo observado hasta 2016 y extrapolando que crecemos a 2 por ciento 2017 y 2018, la línea roja; versus los pronósticos que estaban en los criterios generales de política económica de 2013, que son los que se entregaron justo en el periodo de transición de las administraciones; y versus los criterios generales de política económica 2014, que es la línea punteada verde, que son los del año subsecuente ya cuando las reformas se estaban empezando a aprobar.

Vean cómo es muy distinto, es muy distinta la trayectoria. Si bien nos va, si crecemos a este 2 por ciento los siguientes años, a finales del sexenio tendríamos un PIB que sería 12.7 por ciento más alto que el que teníamos en 2012, que eso es más o menos 2 por ciento por año. En términos per cápita es menos de 1 por ciento por año.

Si hubiésemos crecido como se proyectaban esos criterios generales de política económica, ya sea 2013 o 2014, el PIB que tendríamos en 2018, o sea, al final de esta administración, sería o 26 por ciento más alto o 30 por ciento más alto que el que teníamos al inicio del periodo.

Es muy distinto ese dato que el 12.7 por ciento que terminaremos teniendo si es que logramos crecer al 2 por ciento en los años que nos faltan de esta administración.

Y noten que, por ejemplo, el 30 por ciento, que es cuando ya estaban empezando a aprobarse las reformas, 30 por ciento de crecimiento en del PIB en seis años en 5 por ciento por año, es en términos per cápita más o menos 4 por ciento, es un aumento muy

significativo, es un aumento durante el sexenio de casi 25 por ciento del ingreso per cápita, pero eso no está ocurriendo.

En cambio, lo que tenemos en la realidad es este 112.7, que sería un crecimiento de más o menos 13 por ciento, que es más o menos un crecimiento del PIB per cápita de 6-7 por ciento en todo el sexenio.

Es muy distinta una cosa versus la otra. O sea, lo esperado versus la realidad.

Nuestro ideal es ese punto, dos puntitos que aparentemente se equivocan en los pronósticos de manera tan frecuente el Ejecutivo.

Ahora, no es la única variable donde se equivocan, evidentemente. El precio del petróleo es una de las variables más difíciles de pronosticar. Ahí se ve la evolución del precio del petróleo que es la línea azul continua, y ahí se ven los sucesivos pronósticos establecidos en cada uno de los criterios generales de política pública.

Pueden ver que, primero, el precio del petróleo evidentemente fluctúa mucho, es parte del problema, y se hacen pronósticos que son bastante lineales, como los que pueden ver ahí, que lo que pasó efectivamente es que durante muchos años se subestimó el precio del petróleo porque pasamos por un periodo de boom del precio del petróleo, de un precio muy alto, que le dio al país muchos recursos extraordinarios, y eso justo tiene que ver con lo que hablaron los que me antecedieron en el uso de la palabra, tiene que ver con cómo se gastó.

Se gastó más de lo planeado porque se tuvieron más ingresos de lo planeado, en buena medida porque el precio del petróleo fue siempre más alto de lo planeado.

El problema es ahora, el problema es cuando pasa lo que está pasando en los años finales de esa gráfica, cuando ya pasa lo contrario. El precio del barril de petróleo ahora está sistemáticamente por debajo de lo planeado y curiosamente seguimos gastando más de lo planeado. Entonces es ahí donde está el problema también.

Antes podíamos hacerlo porque teníamos más ingresos de lo planeado y podíamos gastar más de lo planeado. Hoy en día tenemos menos ingresos de lo planeado, al menos por esta vía, y gastamos más de lo planeado.

Ahora, noten que hay un problema esencial cuando pensamos en gastar en función de un tema tan volátil como los recursos petroleros. Y ese es un error, y creo que eso me lleva a plantear uno de los temas que creo que son cruciales en la discusión sobre las finanzas públicas en el país, que es que necesitamos reconsiderar muchas cosas de la forma en que hacemos el presupuesto público y cómo se ejerce el presupuesto público.

Una de ellas es algo que ya se dijo aquí, que es pensar en la Ley de Responsabilidad Hacendaria.

La Ley de Responsabilidad Hacendaria, de alguna manera hacía que justo que pasara esto que acabo de describir, que si subían los ingresos subía el gasto, porque la Ley de Responsabilidad Hacendaria mandaba un presupuesto balanceado en años normales, y entonces cuando subía el precio del petróleo subían los ingresos petroleros y se gastaba más.

Sin tomar en consideración que esos ingresos son muy volátiles y que eventualmente podía caer el precio del petróleo, como está ocurriendo.

Eso hacíamos que algo que era transitorio, que es el precio del petróleo alto, se trasladara al gasto público en forma más permanente, porque en lo que se empezaba a gastar no era en cosas transitorias, no era, por ejemplo, en inversión en infraestructura, que se puede construir el puente y luego no se tiene que volver a construir otro puente, sino en gastar en cosas que son recurrentes, por ejemplo, en salud, en educación, que no está mal pero hay una incompatibilidad fundamental entre financiar gasto que es estructuralmente permanente con ingresos que son estructuralmente transitorios, como son los asociados al precio del petróleo.

Desde ahí viene parte del problema, y por eso sí creo, como dijo Carlos Serrano, y no sé si lo dijo también Héctor, pero alguien ya lo había dicho en una mesa previa, el tema de discutir la Ley de Responsabilidad Hacendaria, que de alguna manera nos llevó a eso porque nos puso una camisa de fuerza sin distinguir necesariamente entre el origen de los recursos que estábamos gastando ni mandar en qué gastar, si es que los recursos eran transitorios, como fueron con el caso de los ingresos petroleros.

Ahora bien, ¿qué se puede hacer?

Y aquí tenemos toda una discusión de qué hacer.

Primero, tenemos que plantearnos el tema de, dado que estamos ya en esta situación, ¿qué hacemos?

Hay quien cree que la solución es la austeridad, el presupuesto de alguna manera refleja eso, la propuesta presupuestal, de ajuste del gasto público, de alguna manera refleja el tema de la austeridad.

Es posible que sea, es necesario que sea, es casi inevitable posiblemente dadas las circunstancias del país, pero también cuando hablamos de austeridad tenemos que pensar en qué vamos a dejar de gastar.

Ya se habló aquí, ya se dijo por parte de los que me antecedieron en el uso de la palabra, que algunos ya incluso mencionaron las cifras, por ejemplo del gasto de inversión. Lo más fácil cuando se tiene que ajustar el gasto público desafortunadamente es el gasto en inversión, porque no hay alguien que reclame la reducción en el gasto.

Si se reduce un gasto, por ejemplo, en un programa social, hay reclamos de los beneficiarios de por qué se cancela un ramo social; si es un programa productivo, hay reclamos de los que reciben ese beneficio; si se piensan recortar la burocracia, pues habría reclamos por parte de los burócratas.

En cambio, si se recorta un proyecto de inversión que no ha ocurrido y que se había anunciado y que se pensaba que era muy importante, pero que dada la escasez de recursos ya nos va a ejercer, pues habrá quien diga oigan, que mal que no se va a hacer la línea A del Metro, por ejemplo, aquí en la Ciudad de México y en el Estado de México, pero no pasa más allá de eso, desafortunadamente.

Cosas de ese tipo es donde estamos reduciendo el gasto, pero hacer eso, como también se discutió por reducir el gasto de inversión, pues tiene costos también en términos de las posibilidades de crecimiento hacia adelante.

Reducir el gasto de infraestructura productiva, por ejemplo, pues evidentemente va a afectar las capacidades de crecimiento de mediano y largo plazo y eso es desafortunadamente lo que hemos estado haciendo.

Hemos estado gastando menos en los temas que son más relevantes, ya lo mencionaba Carlos Serrano, el gasto en inversión pública, por ejemplo.

La inversión pública era eso, teníamos tasas de inversión que de por sí no eran muy altas, de entre 4 y 5 por ciento, pero que eran más o menos lo que podíamos financiar con los ingresos que tuvimos entre 2009 y 2012; a partir de entonces, recientemente, vean que la línea hasta 2016 lo que sigue es lo que está pronosticado, lo que está allá, en los criterios generales de política para el año que entra.

Vean que lo que se prevé para él, ya ocurrió en 2015 y 2016, una primera caída de la inversión pública que pasó de 4.8 por ciento del PIB en 2014 a 3.8 por ciento del PIB en 2016. Pero como si eso no fuera suficiente, lo que se estima que ocurre en los años subsiguientes, es que caiga a 2.7 por ciento del PIB el año que entra y a 2.2 por ciento en el 2018.

No va empezar a recuperarse sino hasta 2021, 2022 y en niveles sumamente bajos, como se puede ver ahí, evidentemente con niveles de inversión de esta magnitud, pues no es posible pensar en que esto va a ayudar al crecimiento del país, es decir, la inversión pública, como también ya se discutió hoy, no necesariamente ha sido sustituida y compensada por la inversión privada.

Y la inversión pública va dirigida a veces a cosas en las que la inversión privada no interviene. Entonces, por eso se vuelve relevante la inversión pública en algunos sectores y estamos reduciendo esa inversión pública y estamos por lo tanto de alguna manera evitando las posibilidades de crecimiento hacia el futuro.

Voy por último a hablar del tema que ya se mencionó ahorita, que es el tema del consejo fiscal. Miren, el tema del consejo fiscal, yo en general no tengo ningún problema con el consejo fiscal, la secretaría de Hacienda ya se manifestó en contra, al OCDE también se

manifestó en contra, de que no era necesario, el exsecretario de Hacienda, José Ángel Gurría dijo eso; en el Instituto Belisario Domínguez se hizo alguna investigación, esa es la portada, estamos así también haciendo propaganda de una vez a nuestros productos, es un estudio, un documento que se llevó a cabo en la Dirección General de Finanzas que dirige Noel Pérez Benítez y que fue realizado por Juan Manuel Andrade, que está por aquí y por Mario Iván Domínguez, que no está por aquí, porque está hospitalizado y a quien le mandamos un saludo, esperamos que se recupere pronto de un accidente que tuvo, pero que ellos dos hicieron este trabajo que fue publicado en agosto de este año, precisamente muy oportunamente, sobre el consejo fiscal y donde se discute qué es un consejo fiscal, ya más o menos se habló aquí de eso, por qué es muy importante, puede ayudar a fomentar la transparencia, informar a la ciudadanía, etcétera.

Entonces, yo en ese sentido estoy de acuerdo en la importancia de generar un consejo fiscal; ya también lo mencionó Mariana, estuvo en la mesa de gasto sobre tema.

Ahora, una cosa que es importante señalar de los consejos fiscales, es que nosotros, en México, tenemos una cosa que parece ser un consejo fiscal, es decir, eso evidentemente no la ven, porque difícilmente la veo yo que es estoy aquí, ustedes están muy lejos, no, pero lo que tiene esa tablita son las cosas que debe hacer un consejo fiscal, en distintos países, cuándo se creó, el tamaño del consejo fiscal y qué cosas hace y en México, en el 99 se creó el centro de Estudios de las Finanzas Públicas y te hace algunas cosas que hacen los consejos fiscales.

De hecho Héctor Villarreal fue Director de ese Centro en algún momento y lo hizo muy bien y creo que digamos sí tenemos algo que más o menos hace eso.

Está bien que haya, estaría bien que fuese apartidista como también ya se dijo, que fuese independiente incluso a la mejor si no en muchos países está vinculado al Legislativo se puede plantear como un órgano bicameral que es lo que se está planteando aquí, algunos lo están planteando así.

Es importante que tenga esa independencia política y nosotros en el Instituto Belisario Domínguez también hacemos parte del trabajo que le corresponde de hecho a uno de estos consejos, hacemos un seguimiento a ciclo presupuestario, encuentran nuestros documentos en el sitio del Instituto Belisario Domínguez donde se plantean, se hace una revisión de la Ley de Ingresos, se hace un análisis del presupuesto de egresos, se analiza el presupuesto federalizado, etcétera.

Se genera información y análisis para la ciudadanía y esto es público y es abierto completamente.

Entonces en ese sentido sí hay quien hace esas cosas en México, sí quizá se necesita fortalecer la autonomía de este órgano, sí quizá necesita más recursos, quizá se necesita más personal, fortalecer la parte técnica, etcétera.

Entonces en ese sentido sí que existe algo así. El problema sin embargo —y son párrafos del documento que está ahí, les invito a que lo lea a quien le interese este tema— es que, y eso nada más lo quiero dejar aquí un poco no por contradecir a Héctor ni a Mariana, pero sí señalar un tema de que la pregunta es: si eso es suficiente, es decir, incluso si es necesario.

Tenemos alguna parte institucional que hace un poco lo que hace un consejo fiscal.

En los reportes, por ejemplo mensuales que se le mandan al Congreso están ahí también, si hay una cierta capacidad de darle seguimiento a lo que está pasando.

La pregunta es: si eso es estrictamente necesario para que ocurra y sobre todo si es suficiente.

Y posiblemente no; posiblemente no porque posiblemente se requiere más también de una voluntad política de parte de los que toman las decisiones, especialmente no digo sólo en la Cámara de Senadores, porque la Cámara de Senadores tiene un papel mucho más limitado que es el tema de la revisión de la Ley de Ingresos, pero sobre todo en la Cámara de Diputados.

Si eso no queda, si no hay una voluntad para darle lectura a los documentos que se generan en el Consejo Fiscal, estas recomendaciones que haga la persona, que como dijo Héctor Villarreal se podría encargar de estos temas y que no estaría buscando la simpatía de la opinión pública, si no le hacen caso no sirve de nada.

Tiene que tener ciertos dientes, cierta capacidad y tiene que tener cierta capacidad de lograr que los actores que toman las decisiones realmente las puedan implementar.

Y entonces ahí sí, por eso creo que puede ser útil, no digo que no lo sea, pero puede ser que terminemos creando nada más otro aparato institucional sin que necesariamente tenga la capacidad, ni la voluntad política de los actores que son los que toman en todo caso las decisiones para hacer uso correcto de estas cosas.

Y por ejemplo, y ahí me refiero a lo que decía Carlos Serrano.

Carlos Serrano hablaba por ejemplo de los pronósticos de analistas independientes.

Bueno, los pronósticos ahí están. La pregunta es si se usan para algo más allá de que se den a conocer, Banco de México dio a conocer recurrentemente estos pronósticos, etcétera.

Entonces podemos discutir, por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria ya sea que lo haga un Consejo Fiscal o que lo hagan como se hizo por ejemplo en Chile, donde se creó un consejo de académicos independientes y donde hicieron una propuesta en la que se generó un consenso y esa es la que está puesta en marcha y es una regla bastante razonable.

Entonces en última instancia todo esto me lleva nada más a decirles que me parece que en este tema de la sostenibilidad fiscal y de la deuda lo que necesitamos pensar realmente es un rediseño institucional y unos controles que hoy en día no tenemos.

Y eso implica, por ejemplo, preguntarnos cosas que ya respondieron algunos aquí, que es: a qué se dedican los recursos extraordinarios, qué debemos hacer con ellos, deben irse a deuda o no, o simplemente sí.

Hay un problema cuando la parte que va a los estados, como dijo David Colmenares: si se va a los estados y los estados no tienen tanta deuda, ¿en qué lo van a gastar? Posiblemente a infraestructura. Tendría que estar regulado eso.

¿Cómo se van a dar las reasignaciones de gasto?

Hoy en día la Secretaría de Hacienda tiene muchas atribuciones, digamos que no están metalegales en el sentido de que cuando hay esos recursos extraordinarios Hacienda decide cómo ajustar el presupuesto, en muchos casos, sin consultar al Legislativo. La pregunta es si eso es correcto o no.

Nos lleva también a replantearnos el tema del federalismo, cuando hablamos de que estamos en una crisis fiscal, como la que se ha discutido todo el día, una posible solución es aumentar los ingresos. Ya hubo una discusión sobre esos temas, se planteó el tema de cómo mejorar los ingresos en las entidades federativas, por ejemplo. Se mencionó el predial, se mencionaron algunas alternativas que están ahí; el problema con eso es que no existe el diseño de incentivos para que gobiernos estatales realmente hagan eso.

Los gobiernos estatales, es muy fácil simplemente gastar lo que les corresponde de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que necesariamente ejerzan sus potestades fiscales. El mejor ejemplo de eso es la tenencia, cuando les dieron la potestad de la tenencia, lo que hizo todo mundo fue pelearse a ver quién lo bajaba más rápido; cuando en realidad lo que se pensaba es que podrían tener un instrumento recaudatorio distinto, en fin.

Entonces, tenemos que reconsiderar eso, tenemos que reconsiderar la Ley de Coordinación Fiscal, tenemos que reconsiderar el acuerdo de certidumbre tributaria, que ató de manos a este gobierno para aumentar los impuestos. Tenemos que reconsiderar separar ingresos transitorios de no transitorios, tenemos que mejorar evidentemente la calidad del gasto, que fue el tema de las presentaciones de Mariana y de José Luis de la Cruz, etcétera.

En general, yo diría que hay varios temas que nos llevan a pensar en última instancia no sólo a cómo resolver este tema en el corto plazo, a preguntarnos cómo reducir, cómo modificar la trayectoria de endeudamiento en la que estamos; pero todos ellos nos llevan en última instancia a replantearnos, me parece, el tema del diseño institucional presupuestal que tenemos.

Creo que la discusión realmente va a llevar hacia discutir esos temas de fondo, porque no podemos seguir haciendo lo mismo y pensar en obtener resultados diferentes.

Lo que hemos estado haciendo es justamente un esquema que de alguna manera nos lleva, sistemáticamente, a cometer estos errores de pronósticos; tienes ese conflicto de

interés legítimo que ya dijo Carlos Serrano, las autoridades para hacer eso. Eso hay que cambiarlo.

Un consejo fiscal podría ayudar u otros instrumentos podrían cambiar un papel más activo del Legislativo y de los legisladores en términos de discutir y cuestionar seriamente los parámetros en los cuales se basan las iniciativas de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos se volvería muy importante. Pero todo eso, al final de cuentas no va a cambiar drásticamente si no replanteamos, creo, el diseño institucional en el que hemos construido para definir ingresos, gasto y deuda del sector público.

Muchas gracias.

SENADOR ERNESTO CORDERO ARROYO: Muchas gracias, doctor Esquivel. Le paso sus preguntas.

Las preguntas que nos han enviado fueron turnadas a quien iban dirigidas. Les pediría a mis compañeros de la mesa que brevemente pudieran dar respuesta a las inquietudes que han manifestado en las tarjetas, para después ya dar una ronda de conclusiones finales y poder cerrar la discusión.

Me parece que ha sido bastante interesante, muy interesante y se han tocado temas que creo que son de la mayor relevancia.

Me gustaría señalar o puntualizar tres temas: uno por cada uno de los ponentes. No quiero decir que fue lo único interesante que se mencionó por cada uno de ellos; al revés, yo creo que fue una muy buena plática, pero un poco tratando de orientar las conclusiones finales y también a la hora de elaborar las respuestas que den a sus preguntas.

El primer tema es el asunto de que el Congreso autoriza montos nominales de endeudamiento, y asumimos que se va a respetar un porcentaje con respecto al PIB, que difícilmente se cumple. Es más, me atrevería a decir que parte de lo de la gráfica de la deuda que hemos visto hasta el cansancio, tiene que ver con eso y nos va a volver a pasar este año, hay que decirlo con toda claridad. No hay nada que haga suponer que las cosas van a mejorar.

Y quiero abordar un poquito. Hay, si no la certeza, sí una evidencia de que con la regulación de la política monetaria en Estados Unidos, que implica un incremento en la tasa de interés por parte de la FED, también va a significar una apreciación muy fuerte del dólar que va a disminuir la capacidad exportadora de Estados Unidos, maquinaria a la que nosotros estamos conectados, interconstruidos desde hace mucho tiempo. No sé si para bien o para mal, yo creo que para bien, pero la realidad es esa. Eso va a afectar el crecimiento económico de México.

Tenemos un precio del petróleo que empieza a subir y todos hemos damos por sentado que cuando el precio del petróleo sube es una buena noticia para México y cuando baja es una mala noticia, y yo no estoy tan seguro de eso.

Cuando el precio del petróleo sube es una buena noticia tal vez para las finanzas públicas del país, pero es una mala noticia para el crecimiento económico de todo el país en su conjunto, y en particular para Estados Unidos.

Cuando el precio de los energéticos vuelva a repuntar y vuelva a crecer, eso también va a disminuir el crecimiento económico en Estados Unidos y nos va a acabar afectando.

Evidentemente y lo que es una, no lo sé, tristemente una realidad, es: Gane Trump o gane Hilary, se prevén medidas proteccionistas que van a afectar también nuestro crecimiento económico.

De cualquier manera no hay duda, yo también no veo cómo vamos a poder crecer a más del 2 por ciento el año que entra, y eso claramente a la hora de autorizar un déficit nominal va a significar que va a seguir creciendo eso.

Yo creo que este comentario del doctor Serrano es central, y deberíamos de ir viendo cómo podemos ir modulando y ajustando el nivel de endeudamiento a lo largo del año, de manera que sea consistente con el resto de las estimaciones que se van dando, repito, a lo largo del año.

El doctor Villarreal mencionó un tema que me parece que es central también a lo que mencionó el doctor Esquivel también, que está dándose una transferencia intergeneracional que ni cuenta nos hemos dado en este momento.

Cada vez ocupa más espacio de gasto las pensiones, que es gasto para la generación que merecidamente está saliendo de la fuerza laboral en este momento y mucha gente dedicó su vida al país y merecidamente necesitan tener una pensión digna, pero también tristemente a costa del ingreso de las generaciones futuras.

Al disminuir la inversión para pagar pensiones, lo que estamos haciendo es pagarle a la generación que se está yendo a costa de los ingresos de la generación del futuro.

Sí se está dando una transferencia intergeneracional que igual y ni nos hemos dado cuenta y está o va a modelar de manera distinta las finanzas públicas.

Y de ahí salto a lo que mencionaba el doctor Esquivel, que se necesita un rediseño institucional a fondo de las cosas. No podemos ver esto como un solo punto en el tiempo, hay que discutir de manera dinámica a lo largo intertemporalmente cuáles son las condiciones de cada cosa. Tenemos que revisar el tema de los ingresos locales y no se puede revisar el tema de los ingresos locales sin darles también responsabilidades y facultades de gasto.

Si les damos más ingresos o más facultades tributarias, también deberían de asumir algunas responsabilidades de gasto.

También tenemos que revisar el tema del gasto, y yo me pregunto, y es una manera de provocar un poco la discusión, ¿de verdad queremos que los legisladores tengan más facultades a la hora de asignar presupuesto?

Imagínense, si los recursos excedentes se los repartieran en la Cámara de Diputados, lo que iba a pasar es que iba a aumentar el ramo 23 más de lo que ya está creciendo.

En un escenario de equilibrio republicano y donde efectivamente los legisladores hacemos nuestro trabajo, a lo mejor suena como una buena idea. Pero en un escenario donde tenemos un congreso tan dócil que hace lo que el gobierno federal básicamente quiere a cambio de gestiones, a cambio de presupuestos en pavimentaciones, y no quiero decir que el tema de pavimentación no tenga un componente social importante, simple y sencillamente me parece que no está enmarcado en una lógica de eficacia y de eficiencia en el gasto público y de revisión de cuentas.

Hay una bola de cosas que tendríamos que reflexionar en este rediseño institucional que creo que es necesario, es fundamental, y en el caso de México puede ser la última llamada a misa que lo hagamos en estabilidad, que lo hagamos en condiciones de crecimiento económico. Y yo creo que es una llamada de atención que tenemos todos que tomar en cuenta.

Y bueno, no me extiendo más. Me mandaron a mí un par de preguntas que también voy a responder al final de mis compañeros.

Si les parece, cambiamos un poco el orden y empezamos con el doctor Esquivel, el doctor Villarreal sigue en el centro y terminamos con el doctor Serrano.

DOCTOR GERARDO ESQUIVEL: Muy bien. Yo tengo aquí dos preguntas.

Una muy puntual, que es: ¿Cuáles son los argumentos de la OCDE para estar en contra de un consejo fiscal? ¿Quiénes lo conformarían? ¿Cómo se elegirían y de dónde se les pagaría?

Lo que yo entendí de lo que dijo José Ángel Gurría, que fue que no era necesario, que México tenía finanzas públicas sanas, que había sido muy responsable, etcétera, digamos, creo que las cifras no necesariamente validan esa posición.

Creo que en ese sentido es incorrecta su lectura de las circunstancias actuales. ¿Quiénes lo formarían? Pues es cosa de definirlo, de qué tamaño puede ser, en el documento que mencioné se describen algunos consejos fiscales en otros países, unos son pequeños, otros son muy grandes, los tienen con 50, 60 investigadores con doctores en Economía, en fin, dedicados exclusivamente a eso; otros son más pequeños, 20, 25, en fin, entonces dependería.

Puede ser, en algunos países está asociado, como decía, al Legislativo, en otros países es un órgano completamente independiente del Legislativo y autónomo en algún sentido. Entonces eso está por diseñarse, si es que así se quiere, pero lo primero es estar de acuerdo si queremos o no tener un consejo fiscal y yo, como les dije antes, no estoy en contra, pero también creo que tiene sus posibles limitaciones en términos de las ventajas que puede tener, pero no me opondría en lo absoluto.

Y luego me hacen una pregunta sobre cómo veo la sostenibilidad del déficit y al deuda pública, si el estimado superávit primario es realista y qué opino de las modificaciones que realizaron los diputados.

Yo diría primero, es realista el 0.4 por ciento si los supuestos fuesen realistas. Creo que el problema de eso es que los supuestos no necesariamente son realistas, como ya se dijo, el tema de crecimiento económico se está planteando un crecimiento de 2.5 por ciento en promedio, puede ser que sea menor que eso, ya lo dijo ahorita el senador Cordero, que puede ser menor a 2 por ciento, yo también creo que hay elementos para pensar que va a ser menor a 2 por ciento y en ese sentido empieza a afectar todas estas estimaciones.

Entonces, creo que en ese sentido sería no realista si los supuestos no son realistas.

Y de las modificaciones pues ya se mencionaron en la Mesa 1 de Ingresos, el maestro Noel prevé que lo discutió con amplitud, son modificaciones que se reducen, a final de cuentas, a 34 mil millones de pesos en términos netos, una vez que contamos el efecto que va a tener el ajuste en el tipo de cambio en el costo financiero de la deuda, si es mucho, poco, pues depende contra qué lo comparemos, contra el presupuesto en general, pues es relativamente poco contra cosas específicas, puede ser relativamente grande.

En cualquier caso me parece que la pregunta quizá sea sobre si es razonable lo que se hizo. Yo creo que el tema del tipo de cambio se podría defender, se podría justificar por la volatilidad que ha habido en los últimos meses, en las últimas semanas, inclusive el tema de la producción petrolera, pues también se puede defender bajo ciertos argumentos.

Lo que creo que no es justificables son el resto de los componentes que es más o menos el 60 por ciento del ajuste, que son modificaciones que no tienen un sustento técnico, como son aprovechamientos que pensaron que se van a obtener extras, que no sabemos cómo se justifican o a mejoras en la eficiencia recaudatoria y que tampoco sabemos por qué o cómo van a ocurrir.

En fin, creo que hay una parte que es justificable, una parte que no, en cualquier caso el monto, en mi opinión, es relativamente pequeño, no creo que sea ese, no resuelve

ningún problema, y tampoco creo que genere un problema extra, pero sí creo que en todo caso es un ejemplo de las cosas que tenemos que estar discutiendo.

Si se pueden modificar parámetros tan fácilmente o no, como ocurre en una decisión como la que se tomó en la Cámara de Diputados.

Gracias.

SENADOR ERNESTO CORDERO: Sí, muchas gracias, hay aquí una pregunta bien interesante sobre consejos fiscales. Voy a tratar de agruparlas; la otra pregunta sí es muy específica.

A ver, sobre consejos fiscales yo creo que andamos más o menos en el mismo canal: un consejo fiscal no es una varita mágica y eso hay que aclararlo.

Traemos algo que pareciera un problema de sostenibilidad si pensamos que por crear un consejo fiscal se va a resolver, pues probablemente ahora para concederles un triunfo a nuestros millennials seríamos ternuritas.

Lo que sí creo es que probablemente el consejo fiscal sí sea condición necesaria si no suficiente. Yo veo muy complicado que los actores se vean inducidos a tomar decisiones de largo plazo con puros incentivos de corto plazo, creo que ahí ésta no funciona.

Y ahora, y también los exhorto mucho a leer el documento del Belisario, hay muchos diseños posibles y diseños posibles de diferentes consejos fiscales nos llevan a diferentes productos.

Incluso si ven la Iniciativa que, bueno no es una Iniciativa, es una pre Iniciativa que el Colectivo PESO entregó en la Cámara de Diputados al CAUCUS de transparencia para que comenzara la discusión, se planteaban algunos elementos que creo que debieran ser el primer saque.

Para mí, cosas que tendrían que estar presentes ahí, es una discusión de proyección de ingresos, gasto y deuda a 10 y 25 años, tienen que estar ahí.

Segundo. Tiene que haber una cuestión de incidencia, incidencia de los impuestos incidencia de los principales programas públicos.

Tercero. Tiene que haber una evaluación de cómo andan derechos básicos, particularmente salud, pensiones educación.

Y ese tipo de cosas sí tendría que estar presente, sí tendrían que estar presentes ahí.

Alguien aquí me hacía una pregunta técnica muy interesante: tú tienes un gasto más o menos determinístico, tienes ingresos estocásticos, pues no hay manera de juntarlos.

Sí, sí hay manera. Y yo creo que para eso están los “*buffers*” y las deudas de corto plazo, bien planeadas, bien delimitadas, con reglas fiscales que te digan qué puedes hacer y qué no.

Una pregunta muy interesante aquí: ¿deberían los ciudadanos participar en este Conejo Fiscal?

No lo sé. Yo creo que tendríamos que comenzar por definir qué ciudadanos y bajo qué esquema. Qué otra de las cuestiones de los consejos fiscales, es que hay muchas alternativas a su propia gobernanza. Entonces sí tendríamos que pensar un buen diseño.

Ahora, Gerardo por ahí aventó un dardo que yo creo que es muy interesante: ¿debiera ser vinculante lo que diga un Consejo Fiscal?

No lo sé. No lo sé y todo porque ahí en el momento que tú pides vinculación a un órgano de esta naturaleza, sí te metes a muchas cosas del Ejecutivo y del Legislativo, lo cual no necesariamente es malo pero tendría sus pros y sus contras.

A mí me parece que la primera, la primera función de un Consejo Fiscal debiera ser mucho más informativo, pero sí dotarlo y el proyecto que anda por ahí creemos que en principio sería costo cero o algo similar para comentarlo, digo, es medio local, la idea es fusionar el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con la Dirección General de Finanzas del Belisario Domínguez.

Ya hay por ahí algunas –que nadie se asuste, digo, no, no– y en principio tratar que fuera algo muy similar a costo cero pero con algunos mandatos muy claros de cosas que sí tiene que hacer, particularmente en cuestión de proyecciones.

Y bueno, hay por aquí una pregunta de si planean un recorte y se gasta y lo no programado cómo justifican el gasto planeado. Y pues es una gran duda.

Lo que hemos estado viendo en los últimos años, insisto, es: sí hay una recomposición del gasto pero en particular en el ejercicio de 2015 y en el 2016 se termina gastando, ejerciendo más de lo que había sido aprobado.

En parte ha sido por pensiones, en parte ha sido por transferencias a CFE y a PEMEX, también para cubrir los pasivos contingentes por algunos acuerdos que se llegaron. Ha habido algunas transferencias también a los estados para necesidades muy concretas.

¿Y cuál debe ser el rol de la Cámara de Diputados ante todos estos movimientos?

Pues creo que el algo que también tendríamos que estar discutiendo y cómo lograr un balance con el que nos sintamos a gusto con nuestro diseño institucional.

DOCTOR CARLOS SERRANO: Gracias senador.

Tengo unas preguntas, una muy concreta. Dice: ¿cuánto es la deuda pública en México en pesos?: Son 9 billones de pesos; nueve mil miles de millones de pesos.

Un par de preguntas que van en línea con lo que ya se comentaba:

Primero me preguntan acerca de las ventajas de una regla fiscal, cuáles podrían ser los beneficios.

Yo diría lo siguiente. Ya lo comentaba Gerardo Esquivel, me parece que es urgente revisar las reglas fiscales que tenemos hoy en México, las reglas que están en la ley de responsabilidad hacendaria.

Primero, como contaba Gerardo, por construcción tenemos una regla procíclica, justamente debiéramos de buscar lo contrario, tener mecanismos automáticos contracíclicos. Tenemos una regla donde dice: si recaudas más, puedes gastar más y vas a recaudar más cuando vaya mejor la economía; entonces creo que eso habría que revisarlo.

Segundo, como ya decía yo, me parece que lo que debe autorizar el Congreso al Ejecutivo son techos de gasto, de tal suerte que si hay ingresos extraordinarios no se puedan gastar sin pasar por ningún tipo de proceso de rendición de cuentas, y me parece que eso es contrario al espíritu democrático de que el Congreso apruebe los presupuestos.

Y tercero, me parece que claramente necesitamos una mejor regla fiscal que en efecto, permita tener aumentos importantes en el gasto entre una contingencia económica, me parece que eso es sano. No creo que debamos tener una regla que amarre las manos al gobierno; en épocas recesivas la política fiscal es un instrumento poderoso para enfrentar una recesión; pero lo que no tenemos son reglas que obliguen a que en épocas de mayor crecimiento se reviertan estos gastos. Creo que esto es fundamental.

En consejo fiscal, coincidiría, creo que es no es una panacea, incluso coincido con Gerardo en que puede tener el riesgo de crear una estructura burocrática más que quizá pueda ser capturada, entonces creo que sería mejor una regla fiscal fuerte. Lo único que creo que sí debe haber y no creo que se necesite un consejo fiscal para ello, es que se tomen proyecciones independientes, que pueden ser de académicos, de analistas, del propio Instituto Belisario Domínguez; pero esas sí creo que debieran ser vinculantes porque, insisto, es muy complicado en ciertas ocasiones para un gobierno, el senador Cordero lo sabrá mucho mejor que nosotros, dar estimados precisos.

Si alguien hubiese estado en la Secretaría de Hacienda en 2009 y hubiera tenido una bola de cristal y hubiera sabido la contracción que iba a haber, quizá de todas maneras no hubiera sido responsable que lo dijera y que lo usara para pronósticos; porque esa

misma previsión podría haber dañado las expectativas y podría haber hecho que la recesión fuera peor, por eso creo que debe haber algún mecanismo para dotar al presupuesto de proyecciones económicas independientes, que tampoco son la panacea, también pueden fallar; pero por lo menos no tienen ese conflicto inherente.

Y finalmente me hacen una pregunta, ¿cómo reaccionan las instituciones financieras y los inversionistas a la baja credibilidad que ha habido en los criterios en los últimos años? la gráfica que ya todos aquí presentamos y todos hemos visto.

Creo que se reaccionan de manera negativa, este es un punto importante.

Yo creo que, no sólo creo, lo que han dicho las calificadoras al ponernos en revisión, lo que dicen inversionistas es, no solamente nos ha afectado el deterioro tan pronunciado en la deuda pública sino también se ha dañado la credibilidad por el hecho de que estos pronósticos hayan resultado ser tan poco certeros.

Me parece que son ambas cosas, y este tipo de reglas fiscales podrían ayudar a abatir esta situación y que en el futuro, si llegara a haber cuestiones en donde se fallen los pronósticos, por lo menos no se dañe credibilidad gubernamental.

Gracias.

SENDOR ERNESTO CORDERO ARROYO: Gracias doctores.

Me preguntan que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que la deuda pública debe destinarse para impulsar inversiones productivas, y a juicio de la persona que me pregunta, me parece que no se está respetando ese mandato.

Y si el Senado, de acuerdo a sus atribuciones no debería buscar que se respetara el mandato constitucional en materia de endeudamiento público.

Yo mencionaré que, en términos de la deuda del gobierno federal, dado que el dinero es fungible, y esto es auditable por la Auditoría Superior de la Federación, me parece

que no me sorprendería si no se cumple el mandato constitucional de que esto sea para inversión productiva en el largo plazo.

Me parece que el monto exacto con el cual se endeuda el gobierno federal tiene una contrapartida contable donde demuestra y acredita que exactamente esa cantidad se dedicó para cuestiones de inversión en infraestructura.

¿Pero qué pasa? Pues que eso te libera espacio de gasto. Entonces, parte del presupuesto que tenías asignado a construcción de infraestructura y no lo usas para construir infraestructura sino que lo usas para subsidios, gasto corriente y lo que se te vaya ocurriendo y vas necesitando.

Esa fungibilidad del dinero hace que se atienda exactamente las disposiciones de auditoría y el destino constitucional de la inversión, pero al mismo tiempo de manera, no quiero decir darle la vuelta, pero te genera espacios de gasto que puedes utilizar de otra manera.

Ante esta situación que me parece que hay que entenderla, yo creo que más que estar atrás de que efectivamente se gaste para lo que fue contratado, que yo creo que eso es correcto y deberíamos de mejorar en términos, por ejemplo, de ver que efectivamente al menos estas obras se ejecutan con transparencia y con rendición de cuentas de manera honesta. Habría que hacer un mejor esfuerzo en eso.

De nuevo volvemos al mismo tema de la calidad del gasto, y ahí yo creo que eso es fundamental. debemos de ser y regresar a una lógica de presupuestar basado en resultados, de tener una planeación de largo plazo, y donde queden claras cuáles son las prioridades del país y destinar los muchos o pocos recursos que tengamos en base a esa priorización.

Si hoy por hoy el problema del país es la procuración e impartición de justicia, que creo que nadie me lo va a poder negar, yo creo que por ejemplo esos 51 mil millones de pesos que se van a convertir en 34 mil por la parte de los compromisos ineludibles que implican, pues esos 34 mil le caerían muy bien a la Procuraduría General de la República en un proyecto de planeación de largo plazo y de reforzamiento institucional, por ejemplo.

O si decidimos como país que lo que se necesita es apuntalar la infraestructura hospitalaria, debíamos de destinar esto a la construcción e infraestructura hospitalaria. O si decidimos que hay que construir, no lo sé, pero que responda a una lógica de priorización.

Si esos 34 mil millones de pesos no los vamos a repartir groseramente entre el PAN, el PRD y el PRI, de poco va a servir esto y estamos de nuevo alentando no sólo una asignación de ineficientes recursos, sino también, repito, la docilidad del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, y me parece que eso es una regresión democrática profunda que estamos viviendo en este momento y le está haciendo mucho daño al país. Esa falta de contrapeso entre poderes republicanos me parece que le ha hecho mucho daño a México.

Yo creo que el tema hay que revisarlo desde el punto de vista de la calidad del gasto, regresar a la presupuestación basada en resultados, tener planes de infraestructura que tengan evaluación, que tengan costo-beneficio y que hagan sentido.

Y eso va también, y tiene que pasar por revisar las facultades que tiene el Congreso para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Y la Constitución es clara al decir que la Cámara de Diputados recibirá, analizará y, en su caso, modificará el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pero ese “en su caso, modificará...”, todo mundo asume que es en términos donde, si en el Congreso la voluntad popular, la voluntad de los representantes populares va a que necesitamos invertir más en ciencia y en tecnología en lugar de invertir más en la construcción de caminos, bueno, pues dediquemos más en ciencia y tecnología y no en la construcción de caminos.

Me parece que esa facultad de modificar el presupuesto ha llegado al extremo, y hoy vemos que las inquietudes particulares de cada legislador se tienen que ver plasmadas en los anexos, lo cual llega a cuestiones verdaderamente de exceso.

Y no quiero decir que estas necesidades no sean importantes, pero encontramos que se autorizan programas de producción de carne de avestruz, que se están financiando orquestas de viento en no sé dónde. Y no quiero decir que no sea necesario promover la música en localidades remotas del país, me parece algo muy loable, pero lo que es muy complicado es que cada legislador quiera ver plasmado su interés local en un Presupuesto de Egresos de la Federación porque genera distorsiones en la asignación

del gasto, genera un mercado corruptor inmediato y genera docilidad del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo.

Yo creo que en esta parte, la revisión institucional, me parece que el contrapeso legislativo es fundamental pero tienen que acotarse las funciones de modificación del presupuesto para que no se vuelvan jugadores también en la distribución de los recursos y sea la planeación la que impere.

Y termino con otra pregunta muy interesante de por qué no hay más senadores en este foro, y me parece que también tiene que ver un poco con esto de que los legisladores asumamos con mayor claridad cuáles son nuestras responsabilidades y nuestras funciones en esto.

Creo que el Congreso Mexicano tiene que migrar un poco entre generadores de leyes y más hacer un contrapeso republicano al Poder Ejecutivo, revisar cómo se está gastando el dinero, revisar que efectivamente se aplique la ley, revisar cómo va la ejecución del gasto en cada una de las dependencias y más que estar de ocurrentes viendo qué nueva ley se me ocurre para subir a tribuna.

Yo sí creo que nosotros tenemos claramente y honestamente qué revisar cuáles son nuestros incentivos y corregirlos.

Por ejemplo, por muchos años se pensó que el problema de la falta de profesionalización del Congreso en México era la no reelección. Y muchos, me incluyo, fuimos promotores intensos de que debía haber la elección en México y eso iba a profesionalizar porque el pasar ahora sí que a la báscula a un legislador a través de la reelección pues es un mecanismo de rendición de cuentas.

Y no nos dimos cuenta que eso, la reelección de legisladores, si la juntan como la manera como se negocian los presupuestos en la Cámara de Diputados, lo único que estamos haciendo es que los diputados hoy hacen campaña diciendo que van a gestionar recursos, que van a bajar recursos.

Dicen: “voy a bajar recursos”, como si bajaran de Júpiter, como si no fueran los impuestos de todos nosotros. Entonces voy a bajar recursos para no sé qué. Bueno.

Entonces, pues ellos, su propuesta política es casi de un alcalde. Proponen electrificar, pavimentar calles, cambiar los columpios de los parques, hacer no sé qué tanta cosa.

Entonces ellos para reelegirse pues van a necesitar la gestión de recursos, el gobierno los va a ayudar en esas gestiones siempre y cuando se porten bien y sean dóciles a lo que el Poder Ejecutivo quiere.

Entonces se van acabar reeligiendo los legisladores que fueron capaces y exitosos a la hora de gestionar recursos, lo cual pues genera una alineación de incentivos con el Gobierno, con el Poder Ejecutivo y van a ser los más dóciles los que se acaben reeligiendo. Acuérdense de mí.

Y va a ser lo que era una muy buena intención, lo que era una medida de profesionalizar el Congreso, acabó convirtiéndose pues en una regresión democrática.

Bien dicen que de buenas intenciones está pavimentado el camino al infierno.

Entonces yo creo que sí tenemos que revisar con toda humildad, con toda franqueza, hacer un análisis de conciencia, de qué estamos haciendo los legisladores.

Me parece que podríamos hacer mucho más y me parece que podríamos aportarle más al país, siendo un contrapeso republicano, constructivo, responsable y serio al Poder Ejecutivo que diciéndole que sí a todo lo que nos mandan porque todos están gestionando recursos para su pueblo o para lo que ustedes gusten y manden.

Yo terminaría aquí y bueno, la verdad estoy muy honrado de que me inviten a moderar estas mesas.

Creo que ha sido un foro de altísima calidad.

Las discusiones de la mañana tuvieron, al igual que ésta, un gran contenido, tienen una gran profundidad analítica.

Los ponentes que nos acompañaron, todos son gente muy seria, muy responsable y me parece que estos foros se van a convertir en una tradición.

Y no quiero dar cebollazos, pero sí me siento muy orgulloso de que esto se dé en el Senado de la República y estos foros a lo largo del tiempo se están convirtiendo en un referente en la discusión del paquete económico.

Los felicito, lo felicito doctor Esquivel, creo que hace usted un gran trabajo.

Felicito a todos los compañeros del Belisario Domínguez, del gran trabajo que hacen organizando estos foros.

Y no me queda más que agradecerles aquí a los compañeros, entregarles un diploma del Senado de la República, tanto al doctor Serrano como al doctor Villarreal, junto con un paquete de documentos del Instituto Belisario Domínguez.

Muchísimas felicidades y muchas gracias.