

Análisis Calificado / Félix Boni

Las iniciativas para frenar la deuda de los estados y municipios

La discusión sobre la deuda de los estados y municipios toma mayor importancia cada día en la agenda política nacional, llegando actualmente a la consideración de propuestas concretas en cuanto a cambios en la Constitución y en leyes secundarias.

Antes de comentar en relación con las iniciativas en específico, valdría la pena hacer algunas anotaciones preliminares.

Primero, aunque la velocidad de endeudamiento ha sido acelerada en años recientes, el nivel de deuda en términos del PIB, por lo menos, no pareciera haber llegado a niveles que representen un peligro sistémico.

Se estima que la deuda subnacional se ubica en cerca de 3 por ciento del PIB, a diferencia de aproximadamente 32 por ciento para el sector presupuestario federal.

Segundo, el nivel de deuda de algunos estados y municipios probablemente ha alcanzado niveles que restringen hasta cierto punto su margen de acción.

Tercero, el endeudamiento subnacional formalmente registrado podría subestimar el tamaño del problema potencial. Estos registros no necesariamente incluyen a la deuda de corto plazo, las obligaciones con proveedores y otros acreedores, y los derechos de pensiones de los empleados de los estados y municipios.

Es probable que para fondar el pago de estas obligaciones, la deuda registrada tuviera que subir de manera sustancial en los próximos años, posiblemente representando, entonces sí, un tema de riesgo sistémico y ciertamente afectando la capacidad de muchas entidades subnacionales para atender a las necesidades de su población.

Y, cuarto, de los puntos anteriores surge la pregunta de si el nivel de ingresos de las entidades subnacionales es el adecuado. Este último punto subraya la importancia de otro debate que, probablemente, será el foco de atención

nacional en el segundo semestre de este año: las reformas fiscal y energética. Los cambios constitucionales bajo consideración tendrían el efecto de modificar la estructura del federalismo mexicano, del que un elemento central es el acuerdo de coordinación fiscal entre los estados y el gobierno federal, por el que los primeros han cedido al segundo sus derechos de gravar ciertos impuestos a cambio de que el segundo tiene la obligación de transferir a los estados (e indirectamente a los municipios) una parte de los ingresos recaudados.

El debate actual se centra en buena parte en si el gobierno federal debe tomar un papel más activo, lo cual podría incidir sobre la soberanía de las entidades subnacionales.

En buena parte, los cambios a la Constitución bajo consideración tienen tres vertientes. Primero, la rectoría del Estado; segundo, los requerimientos en cuanto a los informes financieros que las entidades subnacionales tendrán que entregar y, tercero, la autorización de la deuda contratada y la figura de deuda garantizada, tanto por el gobierno federal como las entidades subnacionales.

En cuanto a la rectoría del Estado sobre la economía, ésta —de cierta manera— ya está plasmada en el artículo 25. Sin embargo, existen iniciativas para extenderla en forma explícita a la estabilidad y sustentabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, lo cual le confiere al gobierno federal potestades a nivel de rango constitucional.

Esta adición podría tener el efecto de dotar al gobierno federal de mayores poderes de intervención en el sistema financiero, con

el fin de estabilizar desequilibrios en las finanzas públicas.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, se han logrado ya avances significativos con las adiciones y modificaciones a la Ley General de Contabilidad Pública. Sin embargo, en diferentes iniciativas se refuerza este concepto a nivel constitucional, sugiriendo modificaciones al artículo 73, al otorgarle al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de transparencia, principios presupuestarios, reporte y estandarización contable.

En lo que refiere a la deuda, las iniciativas buscan dar al Congreso, en el mismo artículo 73, la autoridad de expedir leyes sobre la responsabilidad hacendaria y fiscal para lograr un manejo sostenible y equilibrado de las finanzas públicas.

De hecho, ya existe una ley de responsabilidad hacendaria aplicable al proceso presupuestario del gobierno federal, exigiendo un balance equilibrado. Las iniciativas pretenden elevar ese requisito a rango constitucional y extender ese mismo principio constitucional al proceso presupuestario de los estados y municipios, y de esta manera contener incrementos en la deuda en los tres niveles gubernamentales.

Hay diferentes enfoques entre las iniciativas constitucionales. En algunos, se busca que sea el Congreso el que determine las bases sobre las cuales el gobierno federal podría otorgar garantías sobre el crédito de la nación y, por lo tanto, ofrecer una garantía adicional a los créditos de estados y municipios, teniendo como fuente de pago participaciones federales, lo cual se instrumentaría

a través de convenios específicos con la SHCP. En otros, se faculta al Congreso en el artículo 73 a aprobar anualmente, de una forma u otra, los montos de endeudamiento de los estados como actualmente se hace respecto a la deuda del gobierno federal y del Distrito Federal. Algunas iniciativas también contemplan un nuevo papel por parte del Congreso (y en algunas iniciativas el Senado con cambios al artículo 76) en la supervisión de la contratación de la deuda por parte del gobierno federal, los estados y sus municipios.

Varias de las iniciativas consideran restricciones adicionales en la contratación de deuda por parte de los estados y municipios, modificando al artículo 117. Por ejemplo, en algunas se prohíbe específicamente la contratación de deuda para financiar el gasto corriente. En otra, se limita la contratación a los términos de convenios acordados con el gobierno federal o a su capacidad de pago, la cual se determina con base en la legislación aprobada por el Congreso de la Unión. Otras iniciativas requieren que la deuda contratada esté aprobada por las dos terceras partes de las legislaturas locales.

En conclusión, aunque existan diferencias entre ellas, las iniciativas tienen el fin de limitar, a través de cambios constitucionales y de leyes secundarias, la capacidad de los estados y municipios para endeudarse, instrumentado esto a través de una participación más activa del gobierno federal. Con lo que se produciría una mayor transparencia en la rendición de cuentas y la posibilidad para que el gobierno federal pueda participar en caso de ser necesario en la corrección de eventuales desequilibrios en las finanzas públicas. ☐

Chief Credit Officer de HR Ratings, calificadora de valores
felix.boni@hrratings.com