

FEDERALISMO FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: UNA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO PARA MÉXICO EN 2024-2030

POST SCRIPTUM*

RENÉ LOZANO CORTÉS**
ADRIÁN TUN GONZÁLEZ**

En el presente trabajo se realiza un análisis del problema de la deuda de los gobiernos subnacionales y la vigencia de nuestra propuesta de crear una Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM, presentada en Lozano y Cabrera, 2018. Se parte de considerar que, como consecuencia del federalismo fiscal implementado en México, y la consecuente descentralización de las responsabilidades para la provisión de bienes y servicios públicos locales en condiciones de mayor eficiencia, se han producido al mismo tiempo desequilibrios fiscales en las finanzas públicas de los gobiernos subcentrales, que los llevan a contraer deuda y en algún momento declararse en insolvencia y eventualmente a su rescate por el gobierno federal, como sucedió en 1995.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la teoría clásica del federalismo fiscal, el gobierno federal ha descentralizado la responsabilidad de la asignación de bienes públicos locales para una provisión más eficiente (Oates, 1972; Cabrera y Lozano, 2010), pero no las atribuciones para la recaudación de ingresos fiscales. Al respecto Martínez-Vázquez et al. (2006), Giugale et al. (2000a) y Gamboa (1997) coinciden en que el gobierno federal mantiene bajo su control las bases tributarias más amplias y los impuestos más flexibles, creando una fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias

* Post scriptum al capítulo "Federalismo fiscal y financiamiento de los gobiernos subnacionales: una propuesta" (Lozano y Cabrera, 2018).

** Universidad de Quintana Roo.

federales. Como consecuencia se producen desequilibrios que llevan a que los gobiernos subcentrales ante un choque externo o interno en la economía no puedan ajustar sus ingresos fiscales y recurran a la contratación de deuda.

En México, de acuerdo con Ter-Minassian (2007), Gamboa (1997), Giugale et al. (2000a), Hernández-Trillo y Smith (2009), Daughters y Harper (2007) y Hernández-Trillo (2005 y 2010), las medidas implementadas por el gobierno federal para prevenir que un gobierno subnacional se ponga en riesgo de insolvencia, dado su nivel de acumulación de deuda, no parecen tener buenos resultados debido a que los gobiernos subnacionales no han dejado de contraer deuda, ubicándose en una situación vulnerable ante cada crisis económica que afecte el país, como se ha observado en 1995 y 2009. Esta situación también se puso de manifiesto con el choque provocado por la pandemia del virus SARS-Cov-2. Para Ter-Minassian y Craig (1997) la deuda de los gobiernos subnacionales es la muestra de un mal diseño de las relaciones intergubernamentales que han provocado fuertes desequilibrios horizontales y verticales o bien producto de un sistema de transferencias intergubernamentales con criterios poco transparentes.

De acuerdo con Martínez-Vázquez y Vulovic (2016) en México, el enfoque que se aplica para la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales es el administrativo, donde el gobierno central tiene un control directo del endeudamiento de los gobiernos subnacionales y prohíbe el endeudamiento externo. Esta forma de regulación es totalmente contraria a la descentralización fiscal.

En México, si bien la deuda de los gobiernos subnacionales no representa una proporción importante del PIB, su crecimiento es constante; y la relación deuda acumulada con respecto a los ingresos de libre disposición de los gobiernos subcentrales es mayor que uno, en el caso de algunos gobiernos. Una salida alternativa a esta situación es la creación de un banco interestatal, con fondos que proveen los mismos gobiernos subnacionales, y que otorgaran financiamientos en mejores condiciones a los gobiernos subcentrales (Lozano y Cabrera, 2018).

LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En 1995, alrededor del 99% de los gobiernos subnacionales en México se declararon insolventes para pagar su deuda acumulada, al no contar con impuestos flexibles y tener una fuerte dependencia de las transferencias

federales (Gamboa, 1997). Después del rescate de 1995, se implementaron medidas de disciplina financiera, que tenían como objetivo un control por parte de la federación del nivel y las condiciones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Giugale et al., 2000a).

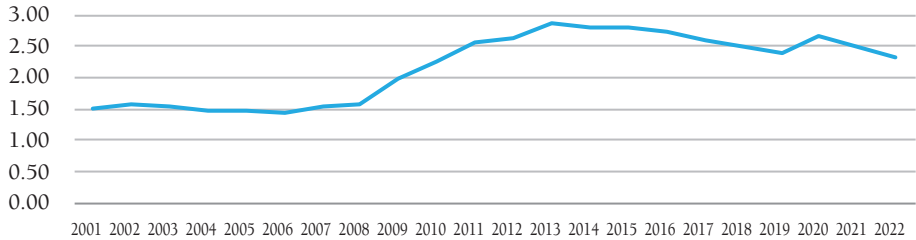
Uno de los temas de discusión previos a las reformas de 2014 era el crecimiento de la deuda subnacional y la necesidad de analizar los retos de financiamiento de las entidades federativas y sus municipios, siendo que en 2013 la deuda subnacional como porcentaje del PIB nacional ascendió a 2.85%.

Las reformas de 2014 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria implicaron incluir en el paquete fiscal del año siguiente proyecciones de las finanzas públicas sobre los requerimientos financieros del sector público por un periodo de cinco años, así como considerar los resultados de las finanzas públicas del año en cuestión y las proyectadas a cinco años y el límite máximo de gasto corriente estructural para el ejercicio y su proyección para el periodo de cinco años. Además de incluir en los Criterios Generales de Política Económica los riesgos más relevantes de finanzas públicas.

Para 2016, se publicó una nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que en conjunto con las reformas de 2018 y 2020, crearon el actual marco que regula el financiamiento subnacional donde se estableció el Sistema de Alertas que permite monitorear el nivel de endeudamiento, los techos de financiamiento anuales máximos, la obligación de conservar un balance presupuestario mayor o igual a cero, la contención del gasto de servicios personales y la priorización del uso de los ingresos excedentes para amortizar la deuda anticipada.

Ambas reformas tuvieron el efecto deseado, ya que se puede identificar un cambio en la tendencia del saldo total de la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB nacional. Antes de estas reformas se discutía la posibilidad de que las entidades federativas se declarasen en quiebra o en una situación de impagos, donde se esperaba que el gobierno federal respaldara la deuda estatal y entrará en su rescate. Con el establecimiento de reglas claras y los mensajes dirigidos desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se conjuró el fantasma de una posibilidad de rescate, quedando patente que las entidades federativas deberán hacer frente a sus propias obligaciones financieras. La tendencia a la baja se muestra en la gráfica donde se observa que si bien en 2020 como consecuencia de la pandemia la deuda subnacional aumento como porcentaje del PIB, para 2021 volvió a descender.

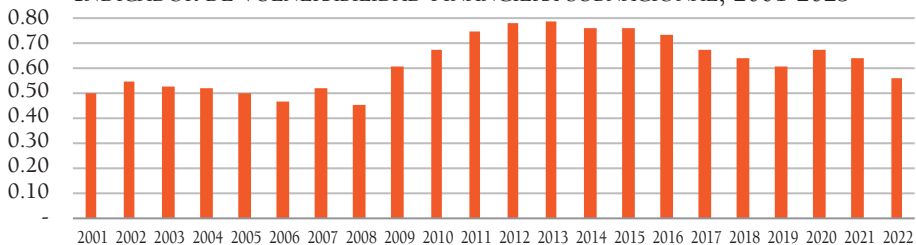
GRÁFICA 1
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL, 2001-2022



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP y el INEGI.

A pesar de estos avances, persiste el problema de un financiamiento adecuado a las entidades y municipios que han mostrado una alta dependencia a las transferencias federales. El indicador de vulnerabilidad financiera muestra la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para hacer frente a sus obligaciones, al relacionar la deuda acumulada con los ingresos de libre disposición con los que cuenta este nivel de gobierno, que se integran por los ingresos propios y las participaciones federales. Este indicador mostró un incremento en el periodo 2009-2014, que es coherente con la dinámica de crecimiento de la deuda; y también muestra la tendencia a la baja tras las reformas de 2014 y 2016. En general, el indicador exhibe valores altos de vulnerabilidad financiera donde la deuda representa más del 50 % de los ingresos de libre disposición, como se ve en la gráfica 2.

GRÁFICA 2
INDICADOR DE VULNERABILIDAD FINANCIERA SUBNACIONAL, 2001-2023



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

Ante esta situación Lozano y Cabrera (2018) presentaron la propuesta de la creación de una entidad financiera (Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM), que pudiera incidir de manera importante en evitar las

insolvencias financieras de los gobiernos estatales y que, aún más, contribuyera a lograr una mayor responsabilidad financiera de los mismos. El fondo del EFIM se constituiría con el 5% de las participaciones de cada gobierno estatal, de manera que éstos tendrían disponibles el 95% de sus participaciones. La simulación de los efectos de este fondo mostraba que era factible cubrir al menos un 90% de las demandas de financiamiento anual de los gobiernos estatales inicialmente.

Esta propuesta se planteó en un momento en el que el crecimiento de la deuda subnacional era alarmante y las restricciones existentes al nivel de endeudamiento eran relativamente débiles. Con la creación del Sistema de Alertas y el establecimiento de los techos máximos de endeudamiento (15% de los ingresos de libre disposición a las entidades con endeudamiento sostenible, 5% a los que se encuentren con endeudamiento en observación, y 0% a aquellos que tengan un endeudamiento elevado) se solventa parcialmente el riesgo de incrementar los niveles de deuda subnacional.

La creación de la EFIM y su fondo para financiamiento, que se constituiría con el 5% de las participaciones federales de las entidades federativa y cuyos prestamos serían posteriormente asignados a la tasa promedio anual ponderada con un plazo de 10 años, se encuentra vigente, en el sentido de que si bien los gobiernos subnacionales actualmente se encuentran regulados en cuanto a la contratación de deuda, no es en las mejores condiciones y su situación no es muy estable cuando enfrentan un choque externo como fue la pandemia ocasionada por el SARS Cov-2.

Cabe destacar que la propuesta original no lograba cumplir con el 100% de la demanda de financiamiento de los gobiernos subnacionales, pero si atendía porcentajes superiores al 30% (los peores escenarios fueron 2010 cubriendo 39.13% y 2011 cuando se cubrió 32.74%) en condiciones más favorables para las entidades, al evitar comisiones (por intermediación de la banca comercial) y generar un menor nivel de costo financiero si se utiliza la tasa TIIE ya que usualmente los créditos son aplicados a la tasa TIIE más una sobretasa.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera, Luis y Lozano, René (2010), *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México: Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrera, Luis y Lozano, René (2018), “Crisis de deuda de los gobiernos subnacionales: Posibilidades de insolvencia”, en Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo mexicano*, México: FCE.

- Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007), "Reformas de descentralización fiscal y política", en Lora, Eduardo (edit.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* No. 38780, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 244-298.
- Gamboa, Rafael (1997), "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", *Documento 9704*, Banco de México, en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico>
- Giugale, Marcelo; Korobow, Adam y Webb, Steven (2000a), "A new model for Market-Based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach", *Policy Research Working Paper* No. 2370, World Bank Publications, pp. 2-27.
- Hernández- Trillo, Fausto y Smith, Ricardo (2009), "Credit Ratings in the presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt", *Economía. Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Fall.V10.N1, en: <http://economia.lacea.org/contents>.
- Hernández- Trillo, Fausto (2005), *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández- Trillo, Fausto (2010), "Problemas de financiamiento en Gobiernos Locales: ¿Cuál es el papel de la banca de desarrollo?", *Trimestre Fiscal* No. 95, INDETEC, pp. 203-246.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Boex, Jameson (2006), "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications", *Módulo V del Curso Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program*, Washington, DC: World Bank.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Vulovic, Violeta (2016), "How well do subnational borrowing regulations work?" *ADB Working Paper*, No. 563, Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADB).
- Lozano, René y Cabrera, Luis (2018), "Federalismo fiscal y financiamiento de los gobiernos subnacionales: Una propuesta", en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal* (Vol. 5), México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York (Versión en castellano: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid).
- Ter-Minassian, Teresa (2007), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *Journal on Budgeting*, Vol. 6, No. 3.
- Ter-Minassian, Teresa, y Graig, Jon (1997), "Control of Subnational Government Borrowing", In *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by T. Ter-Minassian, Washington, DC: IMF.