

Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas (Análisis del documento del CEFP para el caso de Coahuila)

El 01 de abril de 2016 el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) difundió el documento *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*. La justificación para la elaboración del documento es el deterioro observado de las finanzas públicas a nivel subnacional en México. Se observó una tendencia general del endeudamiento de las entidades federativas, que en algunos casos ha alcanzado niveles poco manejables y pone en riesgo la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

En este contexto, el H. Congreso de la Unión aprobó la iniciativa y la legislación secundaria de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, promovida por el Ejecutivo Federal desde las acciones que establecen mecanismos para un endeudamiento controlado y sostenible para las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales. Se plantea que la nueva Ley entre en vigor escalonadamente a partir de finales de 2016.

La esencia del federalismo fiscal mexicano se plasma en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Federación, las entidades federativas y los municipios tienen firmado un convenio para la coordinación fiscal en el cual se limitan sus facultades tributarias de recaudación a cambio de obtener una parte de los ingresos fiscales federales y este pacto ha sido firmado por todos los gobiernos a nivel subnacional; por lo que el IVA (Impuesto al Valor Agregado) y el ISR (Impuesto Sobre la Renta) son administrados por la Federación. A cambio de la adhesión a este Sistema, la Federación resarce a las entidades federativas y los municipios, los ingresos fiscales sacrificados por medio de las Participaciones que son recursos de libre disposición para gobiernos subnacionales; y por otra parte con base al proceso de descentralización iniciado a finales de los noventa, los gobiernos locales reciben las Aportaciones Federales las cuales son recursos etiquetados como parte del gasto programable.

Ingresos propios al 2013

Los recursos del Ramo 28 (Participaciones Federales), Ramo 33 (Aportaciones Federales) y el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas), representan en promedio más del 83.0% de los ingresos de los gobiernos subnacionales, proporcionalmente los ingresos propios son mucho más bajos que los recursos federalizados.

Por otro lado, Coahuila se ubicó en 2013 por debajo de la media de recaudación nacional de 16.3% ubicándose en la posición número 12.

Gasto Operativo al 2013

Uno de los rubros en los que más erogaron recursos las entidades federativas es el gasto operativo, entendido este como los capítulos de Servicios Personales, Materiales y Suministros y Servicios Generales como luz, agua y teléfono. Este rubro representa el mayor monto en el gasto de las entidades federativas y los municipios, y ha crecido considerablemente en los últimos años. Al utilizar la deuda como herramienta para financiar este tipo de gasto podría ser improductivo.

En 2013 Coahuila se ubicó en la cuarta posición con un 42.3% de los ingresos totales que asigna a la operatividad del aparato gubernamental, por encima de la media nacional que es del 25.6%, según cifras del CEFP.

Deuda subnacional

Deuda histórica

En términos proporcionales al Producto Interno Bruto (PIB), la deuda subnacional¹ pasó de representar el 1.9% del PIB en 2001 al 3.1% en 2015.

Deuda nominal al 2015

El monto total de las obligaciones subnacionales por entidad federativa (actualizadas al 31 de diciembre del 2015) en promedio nacional de la deuda estatal, municipal y de los organismos de las entidades es de 16,758.4 mdp. Para el caso de Coahuila el monto de la deuda nominal posiciona al Estado en el sexto lugar a nivel nacional por encima de la media.

Deuda y población al 2015

En cuanto a la relación de las obligaciones subnacionales a finales del 2015 y al número de habitantes por entidad federativa para 2015. El estado de Coahuila se encuentra en la segunda posición con una deuda per cápita de 12,991.8 pesos superior a la media nacional de 4,428.9 pesos.

¹ Las obligaciones de las entidades federativas, los municipios y los organismos de las entidades federativas y los municipios.

Deuda respecto a Participaciones Federales al 2015

Al ser un ingreso prácticamente garantizado por la federación; que no ha decrecido en los últimos años, y que representa una parte importante de los ingresos de una entidad federativa; así como de sus municipios, las Participaciones pueden fungir como Garantía de Pago Oportuno (GPO) del financiamiento que se contrate. Por lo anterior, una buena medida para dimensionar el nivel de deuda de una entidad federativa es la proporción de las Participaciones Federales de un año específico que se tendría que utilizar en caso de que quisiera solventar toda la deuda.

Entre 2001 y 2008, la deuda respecto a Participaciones Federales osciló en un intervalo de 50.0% y 60.0%. Fue a partir del 2009 y hasta el año 2013, que se dio el mayor incremento proporcional de la deuda subnacional respecto a las Participaciones Federales, hasta alcanzar en 2013 un nivel de obligaciones de 90.0% respecto a los recursos del Ramo 28 (Participaciones Federales).

Coahuila es la segunda entidad con mayor deuda respecto a sus Participaciones Federales, asimismo, la deuda del Estado equivale a más de 2.5 veces el valor de las Participaciones de un ejercicio fiscal.

Deuda respecto al ingreso total al 2015

El ingreso total de las entidades federativas se compone principalmente de ingresos federalizados (Participaciones, Aportaciones, Convenios y recursos provenientes del Ramo 23) y de ingresos propios (impuestos, derechos y productos). De los ingresos anteriores, la mayor parte proviene de los ingresos federalizados (cerca del 83.5%). Al utilizar como variable de medición el cociente de las obligaciones financieras a nivel subnacional entre el ingreso total, se crea una buena medida para observar la capacidad de pago de las entidades federativas bajo el supuesto de que se utilizarán todos los ingresos para hacer frente a las obligaciones.

Se puede observar que el promedio de obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de sus ingresos totales es de casi el 30.0%; esto implica que en promedio las entidades federativas junto con sus municipios y organismos podrían solventar la deuda utilizando tres de cada diez pesos de sus ingresos totales. La entidad federativa con mayor porcentaje de deuda subnacional respecto a sus ingresos totales es Coahuila (103.5%), por lo que no podría cubrir el total del financiamiento en un ejercicio fiscal utilizando todos sus ingresos totales.

Deuda y PIB al 2015

Para el caso de México la deuda nacional representa el 43.4% del PIB, la deuda de los estados (incluyendo entidades federativas, municipios y organismos) no superan el 9.0% de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), lo que refleja un nivel de endeudamiento proporcional menor que el endeudamiento promedio nacional. Las entidades federativas con mayor proporción de deuda respecto al PIBE son Chihuahua (8.9%) y Coahuila (8.6%). Sin embargo, de acuerdo con el reporte de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y Organismos de la SHCP, la proporción de deuda con respecto a PIBE de Coahuila es del 6.6%, ocupando el tercer lugar por debajo de Chihuahua con el 8.9% y Quintana Roo con el 8.5%.

Afectación de las Participaciones Federales al 2015

Es común que al solicitar crédito las entidades federativas y los municipios, las instituciones bancarias requieran como garantía un fideicomiso en el que se afecta el Fondo General de Participaciones (FGP), del cual proviene la mayor parte de las Participaciones Federales al ser un ingreso garantizado y que no está previamente etiquetado por la Federación. Este hecho hace que se comprometa un porcentaje del FGP para establecer el compromiso de hacer frente a las obligaciones financieras.

La media nacional de afectación es de 61.1%. Para Coahuila esta afectación es del 90.2% lo que posiciona a la entidad en el cuarto sitio de este indicador.

Plazo de Vencimiento al 2015

Coahuila presenta un plazo de vencimiento de 20 años superior a la media nacional de 15 años.

Calificación crediticia

La medición de la calificación crediticia se da de la siguiente forma: “Las agencias de calificación crediticia, al menos las tres más importantes, emiten calificación de riesgo tanto a corto como a largo plazo sobre la deuda de compañías y empresas, bonos y cualquier otro instrumento financiero”.

La calificación consiste en un código alfanumérico. Cada agencia tiene su propio código no existiendo un código estándar compartido por todas las agencias de calificación. De esta forma, Standard & Poor's y Fitch Ratings México utilizan la calificación con el código AAA para calificar la deuda con menos riesgo y la D para las de mayor riesgo.

En el grupo de entidades que tienen una calificación que indica que tienen un riesgo moderado de incumplimiento y que con las condiciones económicas pueden incrementar fácilmente estas circunstancias, se encuentran: Nuevo León, Michoacán, Coahuila, Nayarit, Veracruz y Zacatecas. De estas entidades federativas tanto Coahuila, como Veracruz son de las entidades que aparecen en los lugares más endeudados proporcionalmente a diferentes indicadores respecto a las otras entidades federativas. Coahuila presenta una calificación BBB (mex) que en el contexto nacional lo posiciona solamente por encima de Colima y Quintana Roo y al mismo nivel que Zacatecas, Veracruz y Nayarit.

Efectos del alto endeudamiento

- Recortes a la inversión.
- Aumento de la marginación y la pobreza extrema.
- Las brechas de ingreso y la polarización social aumentan.
- Deterioro ecológico.
- La coincidencia del sobreendeudamiento en los procesos políticos.
- Dificultades en la planificación plurianual.
- Deterioro de las instituciones públicas.