SEN. DAVID PENCHYNA GRUB

El suscrito, Senador **DAVID PENCHYNA GRUB**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en esta LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 276 del Reglamento del Senado de la República someto a consideración de esta Soberanía, la presente Proposición con Punto de Acuerdo de urgente y obvia resolución, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

El tema de la deuda de las entidades federativas y los municipios que integran el país, ocupa un lugar preponderante en la agenda nacional.

La problemática del endeudamiento de las entidades federativas y de los municipios es un tema que afecta, en mayor o menor medida, a muchas entidades federativas, lo que traduce ya el tema en un problema de alcance nacional, por las repercusiones que puede tener para el país en su conjunto.

Se trata de un problema multifactorial, que encuentra explicación en gran parte en la alta dependencia de los estados de los recursos federales y la disminución que estos han tenido en los años recientes.

La vulnerabilidad de las finanzas estatales ante la reducción de los ingresos federales, la escasa generación de recursos propios adicionales y la falta de disciplina presupuestaria para acompasar el gasto de los estados a las disponibilidades reales, han sido determinantes para el incremento en el endeudamiento de los estados y municipios.

El riesgo que implican los elevados niveles de endeudamiento de entidades y municipios, requiere encontrar soluciones a fondo, que requieren para su implementación del apoyo e intervención del Gobierno Federal, de manera que las tesorerías estatales puedan disponer de los márgenes necesarios para cumplir con sus obligaciones de pago del servicio de la deuda sin incumplir sus obligaciones de gobierno con la sociedad.

Una parte sustantiva de esta problemática, encuentra explicación en que tradicionalmente, hemos tenido un sistema fiscal que ha centralizado los impuestos y el gasto en el orden federal e inhibido la capacidad de los órdenes de gobierno estatal y municipal para recaudar y ejercer el gasto.

Hoy tenemos una Federación que enfrenta presiones para transferir más recursos; gobiernos estatales y municipales con una capacidad institucional y/o voluntad política limitada para recaudar y un gran sistema de transferencias intergubernamentales que distorsiona y opaca la línea de responsabilidad entre el ciudadano que paga, la autoridad que recauda y la que gasta.

En efecto, la deuda de los estados y municipios ha crecido con relación a sus participaciones en ingresos federales, pero este indicador puede no ser el más adecuado, pues compara un flujo (las participaciones) con un acervo (el monto de la deuda total). Más bien debe analizarse, en cada caso, el servicio de la deuda (capital e intereses) con relación a los ingresos que reciben (tanto propios como las participaciones), para determinar si un estado o municipio, después de cubrir su gasto corriente, cuenta con recursos adicionales suficientes para servir una deuda y financiar obra pública.

A mayor abundamiento, es posible y necesario, instrumentar un conjunto de indicadores que permitan medir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante la el monto de su deuda, a través de índices que midan factores clave y permitan aplicar medidas preventivas y correctivas oportunas relacionadas con cualquier situación que signifique limitación o restricción al pago de la deuda. Estos indicadores también deben evaluar la sostenibilidad de la deuda pública, entendida como la capacidad de las finanzas públicas de cumplir con las obligaciones financieras a mediano plazo, entre otros factores necesarios para evaluar la situación financiera y la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Deuda Pública, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras cosas, elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa, así como cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

Por lo que corresponde a la deuda contratada por el sector público en el mercado financiero mexicano, los datos al mes de marzo de 2012, indican que superó los 4 billones de pesos (4 billones 24 mil 72.9 millones de pesos), para pasar a ser el principal pasivo de todos los que enfrentan el gobierno central y las entidades paraestatales, lo anterior de acuerdo con información del Banco de México.

Estos datos indican que la deuda interna actual del sector público es 2.3 veces mayor que el monto que existía al inicio de la actual administración federal, en diciembre de 2006.

Una de las razones del sostenido incremento de la deuda pública interna es que los nuevos créditos se emplean básicamente para el pago de intereses y no para reducir el capital, lo que provoca que el monto de los pasivos siga en aumento.

La deuda pública es una enorme carga para las finanzas públicas que merma las posibilidades de destinar mayores recursos públicos al gasto en desarrollo social y educativo, aún cuando la deuda pública tiene aspectos positivos con un manejo financiero adecuado, el costo de la misma es excesivo para las finanzas públicas y para la economía en su conjunto.

En dicho sentido, de acuerdo con información contenida en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para marzo del 2012 los pasivos por obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios ascienden a **396,832.4 millones de pesos.**

Tal nivel de endeudamiento es un reflejo de los desbalances consistentes en las finanzas públicas estatales y municipales, que dependen en más de 90 por ciento de los recursos federales. Por supuesto que la solución de la problemática actual de endeudamiento de los estados y municipios, requiere también de reforzar las legislaciones locales en materia de deuda pública, las de tipo presupuestal y fiscal, así como las de transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que se prevenga en el futuro el crecimiento desmedido de su deuda.

En efecto, tal y como lo señala la Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del 2010, la Deuda Pública de las entidades federativas y municipios se rige por lo establecido en el artículo 117 fracción VIII de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este precepto se establece que los gobiernos estatales y municipales, organismos públicos dependientes de esos órdenes de gobierno, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria solo pueden contraer obligaciones o empréstitos con personas físicas o morales (públicas o privadas) nacionales, en la moneda de curso legal, y con la finalidad de destinarlos exclusivamente a la inversión pública productiva.

Ahora bien, la deuda del Gobierno Federal ascendía al 31 de diciembre de 2010 a 3,594,942.7 millones de pesos, los que sumados a la deuda de los organismos de Control Presupuestario Directo por 730,066.7 millones de pesos, a la deuda de la banca de desarrollo por 120,445.4 millones de pesos, a la deuda contingente de PIDIREGAS de CFE por 316,606.0 millones de pesos y al pasivo del IPAB por 774,589.4 millones de pesos, alcanza un monto total de 5,536,650.2 millones de pesos, que representa el 42.3% del PIB. Es importante mencionar que el Fondo Monetario Internacional recomienda que la deuda pública de los países emergentes se mantenga en un rango de 25.0% a 30.0 del PIB, por lo que en 2010 México supero el límite superior de ese rango en 12.3 puntos porcentuales.

Por otro lado, la Auditoria Superior de la Federación, con el análisis del Cuarto Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2010, constató que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó al cuarto trimestre de 2010 que se había ejercido en el Programa de Financiamiento un total de 11,454.1 millones de dólares de recursos provenientes de deuda pública externa del Gobierno Federal, sin embargo, de acuerdo a los datos contenidos en el Informe de la Cuenta Pública de 2010 de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que en 2010 no existió convocatoria para asistir a las sesiones del Comité de Crédito Externo, por lo que la Auditoría Superior de la Federación concluyó que dicho Comité no analizó la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con 11,454.1 millones de dólares de recursos de crédito externo del Gobierno Federal ni los niveles de desembolso.

Dicho lo anterior, habría que cuestionarse cuál fue el método utilizado por parte de la SHCP para realizar el cálculo de la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo, y el análisis de los niveles de desembolso, y cuáles son los riesgos económicos que representa la falta de análisis de dicho Comité, en el entendido de que para eso fue creado, tal como lo establece el artículo 36 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mismo que a la letra dice:

> ***Artículo 36.-*** *Podrán contratarse créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos cuando cuenten con la autorización de la Secretaría y los montos para ejercerlos estén previstos en el Presupuesto de Egresos en los términos del Reglamento.*
> *…*
> *…*
>
> *La Secretaría establecerá un comité de crédito externo como instancia de coordinación para que sus integrantes analicen la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo.*

Como consecuencia de lo anterior, el registro de las obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público refleja lo siguiente:

DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010
(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Registrado en el sistema	Publicadas por la SHCP	Diferencia en valores absolutos
Aguascalientes	2,603,115.5	2,603,115.5	0.0
Baja California	9,490,817.9	9,490,817.9	0.0
Baja California Sur	2,030,050.6	2,030,800.0	749.4
Campeche	328,601.8	328,601.8	0.0
Chiapas	8,236,227.7	8,236,227.7	0.0
Chihuahua	12,546,989.1	12,546,989.1	0.0
Coahuila	8,267,109.1	8,267,109.1	0.0
Colima	1,303,934.6	1,303,934.6	0.0
Distrito Federal	52,578,543.6	52,578,543.6	0.0
Durango	3,697,661.3	3,697,661.3	0.0
Guanajuato	7,632,244.8	7,632,200.0	44.8
Guerrero	3,794,938.6	3,794,938.6	0.0
Hidalgo	4,022,851.8	4,022,851.8	0.0
Jalisco	22,122,880.3	22,122,880.3	0.0
México	38,249,696.9	38,249,696.9	0.0
Michoacán	10,069,546.6	10,069,546.6	0.0
Morelos	1,269,638.2	1,269,638.2	0.0
Nayarit	3,150,907.3	3,150,907.3	0.0
Nuevo León	33,971,599.4	33,971,500.0	99.4
Oaxaca	4,615,772.3	4,615,400.0	372.3
Puebla	9,104,729.1	9,104,729.1	0.0
Querétaro	2,219,796.1	2,219,796.1	0.0
Quintana Roo	10,037,194.8	10,037,194.8	0.0
San Luis Potosí	4,823,515.4	4,823,515.4	0.0
Sinaloa	4,879,294.5	4,879,299.2	4.7
Sonora	17,287,374.6	17,287,400.0	25.4
Tabasco	2,233,245.5	2,233,245.5	0.0
Tamaulipas	10,069,749.5	10,069,800.0	50.5
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0
Veracruz	21,499,912.5	21,499,912.5	0.0
Yucatán	1,844,275.0	1,844,275.0	0.0
Zacatecas	681,985.7	682,000.0	14.3
Total	314,664,200.1	314,664,527.9	1,360.8

FUENTE: SHCP, oficio 351-A-EOS-1567 del 16 de agosto de 2011 y http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef_deuda/2010_4to_trim/eo_m125.xls.

Ahora bien, de la tabla que antecede podemos observar que si bien, refleja la deuda de las entidades federativas y los municipios, no refleja las instituciones con las que se ha contratado dicha deuda ni

las características de su contratación, lo que puede traducirse en opacidad y casi nula rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que estamos conscientes de que las decisiones de endeudamiento son facultades exclusivas de los estados y municipios, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 117 fracción VIII, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

> ***Artículo 117.*** *Los Estados no pueden, en ningún caso:*
>
> **…**
>
> ***VIII.*** *Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*
>
> …

De lo anterior se desprende que la decisión de endeudamiento es soberana, sin embargo, sí existe un registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las obligaciones financieras respaldadas con participaciones del Ramo 28 y 33, que consideramos que son las que ponen en riesgo las finanzas públicas de los estados y municipios cuando no existe un control adecuado, lo que se traduce en que las tasas de interés se transforman en volúmenes, en algunos casos impagables por el excesivo endeudamiento, por lo que consideramos que la Secretaría de Hacienda puede y debe implementar medidas para su control.

Por lo anteriormente expuesto en el cuerpo del presente documento, los Senadores proponentes ponemos a consideración de esta soberanía el siguiente Punto de Acuerdo:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO.- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal para que, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se sirva hacer llegar a esta Soberanía, en un plazo no mayor a diez días naturales, a partir de la aprobación del presente punto de acuerdo por el Pleno de esta Cámara, un informe detallado sobre:

a) La situación actual de la deuda pública federal, de las entidades federativas y municipios;

b) Las implicaciones económicas y jurídicas que las situaciones irregulares en el manejo de la deuda pública puedan provocar en el país;

c) Cuáles son las medidas que propondría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, para buscar una solución de fondo a la problemática de endeudamiento que enfrentan las entidades federativas y municipios;

d) Los mecanismos de prevención y control que se proponen para contener el endeudamiento excesivo, en el ámbito de su competencia;

e) Cuál fue el método utilizado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar el cálculo de la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo, y el análisis de los niveles de desembolso, y cuáles son los riesgos económicos que representa la falta de análisis de dicho Comité;

f) Cuáles son las razones por las que la deuda del Gobierno Federal está por encima del límite superior en más de 12 puntos porcentuales de la recomendación hecha por el Fondo Monetario Internacional; en atención de que según dicho organismo, la deuda pública de los países emergentes deba mantenerse en un rango de 25.0% a 30.0 del PIB y cuáles son las implicaciones económicas que esta omisión puede representar; y

g) A cuánto asciende el monto total de la deuda actualizada al día de presentación del presente punto de acuerdo, tanto de la Federación, las entidades federativas y municipios, así como las fechas e instituciones crediticias con las que han contratado su deuda a partir del año 2006.

A t e n t a m e n t e,

SENADOR DAVID PENCHYNA GRUB

Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

México, Distrito Federal, a los 07 días del mes de noviembre de 2012