

El ABC de la

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

1. ¿Qué es la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios?

Es el cuerpo normativo en el cual se establecen lineamientos en materia de presupuesto, endeudamiento, transparencia y rendición de cuentas para la presupuestación y ejercicio de los ingresos y gastos, así como para la contratación de deuda de los gobiernos subnacionales y sus organismos.

2. ¿Cuál es su objetivo?

Promover finanzas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia. Esto permitirá reducir el costo de financiamiento a los gobiernos locales responsables; y moderar el endeudamiento, fomentando la disciplina financiera de estados y municipios.

3. ¿Cuáles son sus ejes principales?

La Ley se estructura a partir de cinco ejes o elementos principales, siendo los siguientes:

- I. Reglas de disciplina financiera, que promueven el sano desarrollo de las finanzas públicas estatales y municipales.
- II. Contratación de deuda y obligaciones, que garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente.
- III. Sistema de alertas, que permitirá conocer los niveles de endeudamiento de los estados y municipios.
- IV. Deuda estatal garantizada, que al contar con el aval de la Federación se podrá acceder a un financiamiento más barato.
- V. Registro Público Único, para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales.

4. ¿Cuáles son las reglas de disciplina financiera y a qué aspectos se aplican?

- a) La regla fundamental de disciplina financiera estipula que las entidades federativas deben generar balances presupuestarios sostenibles, es decir, tanto un Balance Presupuestario como un Balance Presupuestario de Recursos Disponibles mayores o iguales a cero.
- b) Las estimaciones de las Participaciones y Transferencias Federales no deberán exceder a las previstas en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Los aumentos en el gasto deberán acompañarse de Iniciativa de Ley de Ingresos o compensarse reduciendo otros gastos.
- d) El monto de recursos para atender los daños causados por los desastres naturales deberá como mínimo corresponder al 10% de la aportación realizada por la entidad federativa para la reconstrucción de la infraestructura dañada que en promedio se registre durante los últimos 5 años, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- e) El gasto en servicios personales podrá crecer a razón del 3% anual o del crecimiento esperado del PIB, el que sea menor.
- f) Los entes públicos que contraten o estén por contratar Asociaciones Público Privadas (APPs), están obligados a considerar en sus presupuestos las previsiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago correspondientes.
- g) Los recursos para cubrir ADEFAS podrán ser de hasta 2% de sus ingresos totales para las entidades federativas y de hasta 2.5% para el caso de los municipios.
- h) En el caso de cualquier programa o proyecto de inversión cuyo monto rebase el equivalente a 10 millones de UDIS se deberá realizar el correspondiente análisis costo beneficio. Quedan exentos de esta norma los municipios menores a 200 mil habitantes.
- i) Se deberán tomar medidas para racionalizar el gasto corriente. Los ahorros y economías generados deberán destinarse en primer lugar a corregir el Balance Presupuestario negativo y en segundo lugar para programas prioritarios.
- j) En materia de subsidios, se deberá identificar la población objetivo, su propósito o destino principal y la temporalidad de su otorgamiento.

5. ¿Qué es un Balance Presupuestario Sostenible?

Ocurre cuando la diferencia entre los ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos y los gastos totales considerados en el Presupuesto de Egresos (exceptuando la amortización de la deuda) es mayor o igual a cero.

6. ¿Qué es un Balance Presupuestario de Recursos Disponibles Sostenibles?

Se observa cuando la diferencia entre los ingresos de libre disposición (aquellos recursos no destinados a un fin específico, incluyendo los ingresos locales, las Participaciones Federales y los recursos que se reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas) más el financiamiento neto y los gastos no etiquetados considerados en el Presupuestos de Egresos (exceptuando la amortización de la deuda) es mayor o igual a cero.

7. ¿Están permitidos los balances presupuestarios negativos?

Si, y se permitirán cuando:

- a) Se presente una caída en el Producto Interno Bruto nacional en términos reales, y lo anterior origine una caída en las participaciones federales con respecto a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y ésta no logre compensarse con los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- b) Sea necesario cubrir el costo de la reconstrucción provocada por los desastres naturales declarados en los términos de la Ley General de Protección Civil, o
- c) Se tenga la necesidad de prever un costo mayor al 2 por ciento del Gasto no etiquetado observado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, derivado de la implementación de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal que, en ejercicios fiscales posteriores, contribuyan a mejorar ampliamente el Balance presupuestario de recursos disponibles negativo, ya sea porque generen mayores ingresos o menores gastos permanentes; es decir, que el valor presente neto de dicha medida supere ampliamente el costo de la misma en el ejercicio fiscal que se implemente.

Aunado a lo anterior, se deben exponer las razones que justifican el déficit, indicando las fuentes de recursos necesarios y el monto específico para cubrirlo, así como el número de ejercicios fiscales y acciones requeridas para eliminarlo.

8. ¿Qué ocurre cuando las entidades federativas registran ingresos excedentes?

De existir ingresos excedentes, al menos 50% deberá destinarse para:

- a) Amortización anticipada de la deuda pública.
- b) ADEFAS, pasivos circulantes (de corto plazo) y otras obligaciones.
- c) Sentencias definitivas, fondos de desastres naturales y de pensiones.

Mientras que el remanente debe destinarse para:

- a) Inversión pública productiva.
- b) Fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición en ejercicios subsecuentes.

9. ¿Qué ocurre cuando las entidades federativas registran ingresos menores al presupuestado?

De disminuir los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, se deberán aplicar ajustes en el orden siguiente:

- a) Gastos de comunicación social.
- b) Gasto corriente, excepto subsidios directos a la población.
- c) Gasto en servicios personales, principalmente erogaciones extraordinarias.

10. ¿Qué requisitos se deberán cumplir para la contratación de deuda y obligaciones de largo plazo por parte de los entes públicos?

- I. Los financiamientos u obligaciones deben estar destinados a inversiones públicas productivas o, en su caso, a su refinanciamiento o reestructura.
- II. Para su contratación se deberá contar con la autorización de las dos terceras partes del congreso local respectivo (excepto CDMX y deuda a corto plazo).
- III. Las contrataciones se llevarán a cabo bajo las mejores condiciones del mercado.
- IV. Como medida de transparencia, los entes públicos deberán publicar en su página de internet el instrumento jurídico que formalice la contratación y deberán incluir en sus informes periódicos la información detallada del financiamiento u obligaciones que tengan contratados.
- V. En caso de que el Estado y/o ente público solicite un préstamo mayor o igual a 40 millones de UDIs (aprox. 219.3 mdp) o un Ayuntamiento del Municipio y sus entes públicos uno mayor o igual a 10 millones de UDIs (aprox. 54.8 mdp), se deberá realizar un proceso competitivo con al menos cinco instituciones financieras bancarias.
- VI. En caso de que la autorización del financiamiento u obligación exceda los 100 millones de UDIS (548.4 mdp), el proceso competitivo deberá implementarse bajo licitación pública.
- VII. Bajo ciertas condiciones, se podrán contratar obligaciones de corto plazo (menores a 12 meses) sin autorización de la legislatura local para hacer frente a situaciones de falta de liquidez temporal y brindar agilidad en la aplicación del gasto público.

11. ¿Con quiénes no pueden contraer deuda pública y obligaciones los entes públicos?

Los entes públicos no pueden contraer, directa o indirectamente, financiamientos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Además los recursos deberán ser destinados a inversiones públicas productivas, a su refinanciamiento o reestructura. Para el caso de APPs podrán destinarse a la contratación de servicios, siempre y cuando el pago incluya la inversión pública productiva realizada.

12. ¿Las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda también requieren autorización de la legislatura local?

No, pero deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Debe haber una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados, lo cual deberá estar fundamentado en el cálculo de la tasa efectiva, o tratándose de reestructuraciones exista una mejora en las condiciones contractuales;
- No se debe incrementar el saldo insoluto, y

-
- No se debe ampliar el plazo de vencimiento original de los financiamientos o el plazo de duración del pago del principal e intereses durante el periodo de la administración en curso, ni durante la totalidad del periodo del financiamiento.
 - Se debe informar, a través del ente público, a la legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como inscribirlas en el Registro Público Único (RPU).

13 ¿Los estados y municipios pueden financiarse a través de mercado bursátil?

Si lo pueden hacer, pero el ente público debe fundamentar la conveniencia de realizar la contratación a través de la opción bursátil frente a la opción bancaria y revelar la totalidad de los costos de la emisión y colocación. La CNBV establecerá los requisitos que deberán cumplir los entes públicos sobre la revelación de los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir. Estos requisitos incluirán un comparativo respecto de los costos incurridos en emisiones similares en los últimos 36 meses.

14. ¿De qué otra forma se pueden financiar los estados y municipios del país?

A través de las Asociaciones Público Privadas (APPs), aunque los entes públicos deberán acreditar un análisis de conveniencia para llevar a cabo el proyecto a través de dicho esquema, comparado con un mecanismo de obra pública tradicional y un análisis de transferencia de riesgos al sector privado. Este tipo de contratos también se deben registrar en el Registro Público Único y se deben considerar, en los presupuestos correspondientes, las previsiones de gasto necesarias para hacer frente a sus compromisos de pago.

15. ¿Cuáles son las condiciones que presenta la Ley respecto a las obligaciones de corto plazo?

Para contratar obligaciones de corto plazo (menos de un año) sin autorización de la legislatura local, las entidades federativas y municipios tienen que cumplir con las siguientes condiciones:

- En todo momento el saldo insoluto de estas obligaciones deberá ser menor al 6% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos (sin incluir financiamiento neto).
- Las obligaciones serán quirografarias y deberán ser liquidadas tres meses antes de finalizar el periodo de gobierno de la administración que lo contrate, no pudiendo contratar nuevas obligaciones de este tipo durante esos últimos tres meses.
- Deberán inscribirse en el Registro Público Único y estarán sujetas a los mismos requisitos de información que resto de las obligaciones.
- Se solicitará el financiamiento a cuando menos dos instituciones financieras, para obtener como mínimo una oferta, con ello se busca cumplir con la contratación bajo mejores condiciones de mercado.

El objetivo de estas obligaciones será cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal y no podrán ser reestructuradas o refinanciadas a plazos mayores a un año salvo en el caso de obligaciones destinadas a inversión pública productiva.

Las entidades federativas y municipios deberán presentar la información detallada de estas obligaciones (tasa de interés, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado) e incluir la tasa efectiva calculada conforme a la metodología que emita la SHCP.

16. ¿Existe un tratamiento especial para la Ciudad de México en materia de contratación de deuda y obligaciones financieras?

Si, toda vez que al ser sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, existe una reglamentación específica para contratación de deuda con el aval federal. Así, los financiamientos de la Ciudad de México deberán sujetarse a lo siguiente:

- I. La deuda debe ser aprobada por el Congreso de la Unión y su contratación debe apegarse a la Ley de Ingresos de la Federación.
- II. Los recursos deben destinarse a obras que produzcan incrementos en los ingresos públicos, estar contemplados en su Presupuesto de Egresos, apegarse a las disposiciones legales aplicables y contar con registro en la cartera de inversión de la SHCP.
- III. Contratarse bajo las mejores condiciones del mercado.
- IV. Las disposiciones de los financiamientos derivados del endeudamiento neto deberán realizarse conforme al avance que registre la obra.
- V. El jefe de Gobierno deberá rendir un informe al Congreso de la Unión sobre el estado de su deuda pública y el ejercicio del monto autorizado.
- VI. La Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con la entidad de fiscalización local, realizará auditorías a las operaciones de financiamiento, su aplicación y el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 33.
- VII. Los informes trimestrales que se presenten al Congreso de la Unión deberán incluir la evolución de la deuda pública, el perfil de vencimientos del principal, colocación de la deuda autorizada, relación de obras a las que se haya destinado cada financiamiento contratado, servicio de deuda, costo financiero, entre otros.
- VIII. El jefe de Gobierno enviará al Congreso de la Unión a más tardar el 31 de marzo de cada año, el programa de colocación de la deuda pública autorizada para el ejercicio fiscal correspondiente.

17. ¿Qué es la Deuda Estatal Garantizada?

Es el financiamiento de los estados y los municipios con garantía del gobierno federal. Es la facultad que tiene el gobierno el gobierno federal de conceder la garantía y el aval a la deuda pública de los gobiernos subnacionales. Dicho aval federal a la deuda contratada por los estados y los municipios conduce a menores costos de financiamiento.

18. ¿Qué requisitos deberán cumplir los estados y los municipios para adherirse al mecanismo de contratación de deuda estatal garantizada?

- I. Celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- II. Afectar sus participaciones federales a un vehículo específico de pago de una manera suficiente para hacer cumplir con la garantía del crédito.
- III. Contar con la autorización de la legislatura local o, en su caso, del ayuntamiento.

19. ¿Existe algún límite al monto de la deuda estatal garantizada disponible para los estados y los municipios?

La contratación total de este tipo de deuda no podrá exceder 3.5% del PIB nominal nacional del ejercicio fiscal anterior.

El límite de Deuda Estatal Garantizada por estado y por municipio será de hasta el 100% de la suma de sus ingresos de libre disposición, de acuerdo a la siguiente progresividad:

- I. Primer año de vigencia del convenio, se garantizará el 25% de los ingresos disponibles
- II. Segundo año, 50%
- III. Tercer año, 75%
- IV. Cuarto año, 100%.

20. ¿Qué autorización se requiere para celebrar este tipo de Convenios?

Se requiere la autorización de las legislaturas locales, y en su caso, de los ayuntamientos. Si las Entidades Federativas incluyen a sus Municipios en el mecanismo de coordinación, éstos deberán contar con el aval del propio Estado y suscribir un convenio adicional y único con la Federación respecto a sus Municipios.

Si la entidad federativa se encuentra en un nivel de endeudamiento elevado, conforme al Sistema de alertas, el Congreso de la Unión (a través de una Comisión Legislativa Bicameral) analizará las estrategias para fortalecer sus finanzas públicas emitiendo las observaciones que considere pertinentes en un plazo máximo de 15 días hábiles a partir de la recepción del proyecto de convenio.

21. ¿Qué elementos mínimos de información deberán incluirse en los Convenios?

- I. Límites de endeudamiento.
- II. Otros objetivos de finanzas públicas, tales como la reducción gradual del Balance presupuestario de recursos disponibles negativo, la reducción del gasto corriente y el aumento de los ingresos locales.

22. ¿Qué medidas de transparencia deberán observarse al contratar deuda estatal garantizada?

-
- I. Los convenios deberán ser publicados en el DOF y en el periódico o medio de difusión oficial del estado.
 - II. El seguimiento al cumplimiento de lo establecido en los convenios deberá ser totalmente público a través de las páginas de internet respectivas, en sus cuentas públicas e informes periódicos que entreguen a la legislatura local.

23. ¿Qué es el Sistema de Alertas?

Es la publicación hecha por la SHCP sobre los resultados de la evaluación del nivel de endeudamiento de los entes públicos.

24. ¿Qué indicadores se utilizan para evaluar el nivel de endeudamiento?

- I. Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un Ente Público. Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera.
- II. Indicador del servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición. Relacionado con la capacidad de pago. Incluirá amortizaciones, intereses, anualidades y otros costos de cada financiamiento.
- III. Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales. Muestra la disponibilidad financiera para hacer frente a las obligaciones contratadas a plazos menores a un año.

25. Con base en su nivel de endeudamiento, ¿Cómo se clasifica la deuda de los entes públicos?

- I. Endeudamiento sostenible
- II. Endeudamiento en observación
- III. Endeudamiento elevado

26. De acuerdo al Sistema de Alertas, ¿Qué Techo de Financiamiento Neto (TFN) tendrá cada ente público?

- I. Endeudamiento Sostenible: TFN de hasta 15% de sus ingresos de libre disposición.
- II. Endeudamiento en observación: TFN hasta 5% de sus ingresos de libre disposición.
- III. Endeudamiento elevado: TFN será de cero.

27. ¿Qué medidas de control deberán observar los entes públicos que se ubiquen en un nivel de endeudamiento elevado?

Los entes públicos que se ubiquen en un nivel de endeudamiento elevado, deberán firmar un convenio con la entidad federativa o municipio, según corresponda, para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.

28. ¿En dónde se podrán consultar los resultados del Sistema de Alertas?

El Sistema de Alertas será publicado de manera permanente en la página oficial de internet de la SHCP, y actualizarse trimestralmente.

29. ¿Qué es el Registro Público Único?

Será el encargado de inscribir y transparentar todas las obligaciones y financiamientos que contraten los entes públicos, incluyendo cortos plazos, arrendamientos financieros, factorajes, garantías, créditos de largo plazo, entre otros. Estará a cargo de la SHCP y sus efectos son declarativos e informativos (No prejuzga ni valida los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones que se registran).

30. ¿Cuáles son los requisitos para la inscripción de los financiamientos y obligaciones en el Registro Público Único?

- I. En el caso de los financiamientos y obligaciones que utilicen como garantía o fuente de pago las participaciones y aportaciones federales se deberá cumplir con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal;
- II. En el caso de la Deuda Estatal Garantizada se deberá contar con la inscripción en el Registro de la Deuda del Sector Público Federal y la entidad federativa correspondiente deberá contar con el registro de empréstito y obligaciones.

31. ¿Es posible cancelar una inscripción al Registro Público Único?

Sí. Para cancelar una inscripción, el ente público deberá presentar la documentación que avale que el financiamiento u obligación fue liquidado o que no ha sido dispuesto.

32. ¿En dónde se puede consultar el Registro Público Único?

El Registro Público Único se publicará a través de la página oficial de internet de la SHCP y se actualizará diariamente.

33. ¿Qué sanciones establece la Ley ante su incumplimiento?

Los servidores públicos serán sancionados de conformidad con lo previsto en la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y demás disposiciones aplicables. Los responsables pagarán la indemnización correspondiente, la cual tendrá un carácter fiscal por los daños que se ocasionen a las haciendas públicas. En materia penal, serán acreedores a las sanciones establecidas en las legislaciones correspondientes.

34. ¿En qué fechas entran en vigor los principales elementos de esta nueva normatividad?

La Ley entró en vigor el jueves 28 de abril de 2016 (el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación), no obstante:

- I. Las disposiciones de equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas entrarán en vigor para el ejercicio fiscal 2017, con algunas excepciones, entre las que destacan: la limitación al gasto en servicios personales que entrará en vigor para el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2018 de las entidades federativas y los servicios personales de seguridad pública y servicio médico quedan exentos de esta disposición hasta el año 2020.
- II. En el caso de los municipios, las disposiciones de equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria entrarán en vigor en el año 2018.
- III. El Sistema de Alertas y el Registro Público Único entrarán en vigor, a más tardar, el 1 de abril de 2017.

35. ¿Qué beneficios traerá esta Ley?

- a) Financiamiento más barato, al contar con el aval federal.
- b) Disminución del riesgo financiero sistémico al establecer límites al endeudamiento.
- c) Límite al crecimiento del gasto corriente.
- d) Detección de riesgos de endeudamiento.
- e) Mayor transparencia al establecer la obligación de los entes públicos de registrar la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten en el Registro Público Único.
- f) Disminución de la transferencia de deuda pública de las administraciones públicas salientes a las entrantes.

36. ¿Qué retos implica la aprobación de esta Ley para los estados y municipios del país?

- a) Realizar un proceso integral de Planeación de la Hacienda Pública de acuerdo a los principios y reglas establecidas en la Ley de Disciplina Financiera aplicadas a Iniciativa de Ley de Ingresos, Proyecto de Presupuesto de Egresos, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y su ejercicio.
- b) El uso de nuevos instrumentos de la política de planeación y ejecución de los ingresos y gastos públicos, como los estudios de costo-beneficio y los análisis de impactos presupuestarios.
- c) Incrementar la capacidad para diseñar, elaborar y ejecutar instrumentos y mecanismos para el incremento de ingresos propios.
- d) Búsqueda de fuentes de financiamiento alternativo como las Asociaciones Público-Privadas.
- e) Crear un área encargada de la planeación de los proyectos de inversión para determinar su viabilidad, así como las fuentes de financiamiento.

-
- f) Mayores y más complejos procedimientos en el proceso de gestión de la Hacienda Pública (ingresos y gasto).
 - g) Mayor comunicación con la SHCP.
 - h) Capacitación del personal.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas