

Regulación Financiera

Ley de disciplina financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM): mejoras en disciplina financiera y transparencia en finanzas públicas locales

Fco. Javier Morales / Carlos Serrano / Mariana Torán

- **La LDFEFM busca ordenar y alinear los instrumentos presupuestarios y financieros de las Entidades Federativas, Municipios y sus organismos para asegurar un manejo sostenible de las finanzas públicas locales.**
- **Establece principios generales de disciplina financiera, incluyendo la contratación y registro de deuda, para los gobiernos y organismos subnacionales.**
- **Aunque las medidas previstas contribuirán a lograr finanzas públicas más sanas y transparentar el ejercicio del gasto y la deuda pública local, la implementación de las disposiciones será gradual y los beneficios completos de la nueva norma podrán tardar de uno hasta seis años en materializarse.**

El 27 de abril de 2016 se promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM), a través de la 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.

Entre los conceptos más importantes que introduce la LDFEFM se encuentra la definición de “inversión pública productiva”(IPP), para referirse al destino de las obligaciones contratadas por los Estados y Municipios, de ahí la importancia de acotar su interpretación. Así, inversión pública productiva se define como toda erogación por la cual se genere directamente o indirectamente un beneficio social y cuya finalidad sea: a) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; b) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, o c) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico. La idea es que dichas obligaciones no sean utilizadas para financiar gasto corriente.

Para lograr finanzas públicas sostenibles se establecen reglas de equilibrio presupuestario, para Entidades Federativas, Municipios y demás entes públicos¹ locales conforme a lo siguiente:

- Las iniciativas de Ley de Ingresos (LI) y proyectos de Presupuesto de Egresos (PE) de las Entidades Federativas y Municipios deberán estar alineadas con sus planes de desarrollo e incluir proyecciones de finanzas públicas (a 5 años además del ejercicio fiscal presupuestado para los Estados y a 3 años además

¹ Incluye organismos autónomos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las Entidades Federativas y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones

del ejercicio fiscal presupuestado para los Municipios) consistentes con Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y con las estimaciones de participaciones y transferencias etiquetadas previstas en las LI y PE de la Federación.

- Debe incluirse una descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas (incluyendo deuda contingente), los resultados de finanzas públicas de los últimos 5 años (3 años en el caso de Municipios) y un estudio actuarial de pensiones de sus trabajadores (que deberá actualizarse al menos cada 3 años en el caso de Estados y cada 4 años en el caso de Municipios).
- Las Entidades Federativas y Municipios deberán generar balances presupuestarios sostenibles, es decir, tanto un balance presupuestario (BP)² como un balance presupuestario de recursos disponibles (BPRD)³ mayores o iguales a cero. El financiamiento neto⁴ que se contrate y se utilice para el cálculo del BPRD, deberá estar dentro del techo de financiamiento neto⁵ especificado por el sistema de alertas⁶.
- Podrá presupuestarse un BPRD negativo (déficit), exponiendo 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. Los casos en los que podrá presupuestarse un déficit en el BPRD son:
 - ✓ Por una disminución en las participaciones federales con respecto a lo aprobado en el PEF, por la caída del PIB nacional en términos reales, que no logre compensarse con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
 - ✓ Para cubrir los costos de reconstrucción derivados de desastres naturales.
 - ✓ Cuando se prevean costos asociados a mejoras administrativas⁷ que generen un crecimiento de ingresos locales o contribuyan a la reducción del gasto futuro.

En materia de presupuestación del gasto, se contempla la suficiencia presupuestaria, la previsión para afrontar gastos extraordinarios derivados de desastres naturales, medidas de contención para el gasto en servicios personales y asociadas a la acumulación de adeudos de ejercicios anteriores.

- El aumento o nuevo gasto que se apruebe deberá estar previamente fondeado ya que debe aprobarse con anterioridad una fuente de ingresos o una reducción de gasto que permita cubrir la nueva erogación.
- Las Entidades Federativas deben incluir en su PE, reservas para atender desastres naturales y para llevar a cabo acciones para prevenir y mitigar su impacto en las finanzas locales, de acuerdo a lo siguiente:
 - ✓ Se aportará a un fideicomiso público constituido específicamente para tal fin, como mínimo el 10% de la aportación realizada por la Entidad Federativa para la reconstrucción de la infraestructura dañada que en promedio se registre en los últimos 5 ejercicios⁸.
 - ✓ Los recursos aportados se destinarán a financiar obras y acciones de reconstrucción de infraestructura (como contraparte a los programas de reconstrucción acordados con la Federación).
 - ✓ Para evitar una acumulación excesiva de recursos, en caso de que el saldo acumule un monto superior al costo promedio de reconstrucción de la infraestructura estatal en los últimos 5 años, la Entidad Federativa podrá usar el remanente para acciones de prevención y mitigación.

² Diferencia ente ingresos totales incluidos en la LI menos los gastos totales considerados en el PE a excepción de la amortización de la deuda

³ Diferencia de ingresos de libre disposición, incluidos en la LI, más el financiamiento neto y los gastos no etiquetados considerados en el PE, con excepción de la amortización de la deuda.

⁴ Es la diferencia entre las disposiciones realizadas de un financiamiento y las amortizaciones efectuadas de la deuda pública

⁵ Es el límite de financiamiento neto anual que podrá contratar un ente público, con fuente de pago de ingresos de libre disposición. Dicha fuente de pago podrá estar afectada a un vehículo específico de pago, o provenir directamente del PE.

⁶ Publicación hecha por la SHCP obre los indicadores de endeudamiento de los entes públicos.

⁷ Si son mayores al 2% del gasto no etiquetado en el PE del ejercicio fiscal anterior.

⁸ Actualizado por el INPC y medido a través de las autorizaciones aprobadas por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

- En cada ejercicio se presupuestará un crecimiento del gasto en servicios personales que deberá ser el menor entre 3% de crecimiento real y el crecimiento del PIB señalado en los CGPE⁹. Si este tipo de gasto es indispensable para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrá autorizarse sin sujetarse a éste límite.
- El proyecto de PE deberá presentar en una sección específica los gastos en servicios personales, que incluya:
 - ✓ **Remuneraciones de los servidores públicos**, desglosando las percepciones ordinarias y extraordinarias e incluyendo las obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social asociadas.
 - ✓ **Previsiones salariales y económicas** para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas de índole laboral.
- Los entes públicos que contraten o estén por contratar Asociaciones Público Privadas (APPs), están obligados a considerar en sus presupuestos las provisiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago correspondientes.
- Los adeudos fiscales de ejercicios anteriores (ADEFAS), podrán ser de hasta 2% de sus ingresos totales¹⁰ para Entidades Federativas y de hasta de 2.5% de sus ingresos totales para los Municipios.

Se establecen lineamientos para el ejercicio del gasto, incluyendo acciones ante la disminución de los ingresos presupuestados, además de reglas para el destino de los ingresos excedentes.

Ejercicio del gasto

- Las erogaciones adicionales a las aprobadas en el PE sólo se harán con cargo a los ingresos excedentes y con la autorización de la secretaría de finanzas.
- Cuando los proyectos de inversión local rebasen los 10 millones de UDIS (aproximadamente 54.3 millones de pesos, mdp¹¹), deberán contar con un análisis costo-beneficio y generar un beneficio social neto, bajo supuestos razonables¹². Las Entidades Federativas contarán con un área encargada de evaluar dicho análisis; así como de integrar y administrar un registro de proyectos de IPP.
- En la contratación mediante APP's, 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.
- La asignación de servicios personales aprobada en el PE no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal y la secretaría de finanzas o su equivalente deberá llevar un registro y control de las erogaciones por este concepto.
- Los ahorros y economías generadas por la reducción del gasto corriente o por un costo financiero de la deuda menor al presupuestado, tendrán como destino corregir el BPRD (en caso de que sea negativo) y posteriormente podrán dirigirse hacia programas prioritarios.
- En el caso de subsidios, debe identificarse a la población objetivo, su propósito o destino principal y la temporalidad de su otorgamiento. Dicha información deberá hacerse pública.
- Debe realizarse una estimación de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos, así como también de las disposiciones administrativas que impliquen costos para su implementación.

⁹ Si se estima una variación real negativa, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

¹⁰ Estos ingresos incluyen todos los ingresos de libre disposición, las transferencias federales etiquetadas y el financiamiento neto.

¹¹ Valor de la UDI para el 27 de Abril de 2016.

¹² No se requerirá dicho ejercicio para el gasto de inversión destinada a la atención prioritaria de desastres naturales. La disposición sólo será aplicable para los Municipios de más de 200,000 habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el INEGI.

- Las Entidades Federativas a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la TESOFE, las transferencias federales etiquetadas¹³ que al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas.

En materia de ingresos

- Los ingresos excedentes de libre disposición¹⁴ deberán destinarse:
 - ✓ Al menos 50% a la amortización anticipada de la deuda pública, el pago de ADEFAS, pasivos circulantes y obligaciones¹⁵, así como fondos de atención de desastres naturales y de pensiones.
 - ✓ El remanente será destinado a proyectos de IPP y a la creación de un fondo que complemente una posible disminución futura en los ingresos de libre disposición.
 - ✓ Los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas podrán destinarse a los rubros mencionados, sin limitación alguna, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al sistema de alertas.
- Cuando se perciban ingresos menores a los aprobados en la LI, la entidad deberá ajustar sus gastos en el siguiente orden: el gasto en comunicación social, el gasto corriente que no constituya un subsidio y el gasto en servicios personales (prioritariamente el asociado a percepciones extraordinarias).

En cuanto a la contratación de Deuda Pública y Obligaciones, se establece que 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 deberán ser destinados a IPP, a su refinanciamiento o reestructura. Para el caso de APPs podrán destinarse a la contratación de servicios, siempre y cuando el pago incluya la IPP realizada.

- Los montos máximos para la contratación de financiamientos y obligaciones requiere la autorización de las dos terceras partes de la legislatura local. Dicha legislatura debe analizar la capacidad de pago del ente público, el destino del financiamiento u obligación, y en su caso, el otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago¹⁶.
- Las operaciones de refinanciamiento o reestructura no requieren autorización específica de la legislatura local, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:
 - ✓ Exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados, lo cual deberá estar fundamentado en el cálculo de la tasa efectiva¹⁷, o tratándose de reestructuraciones exista una mejora en las condiciones contractuales;
 - ✓ No se incremente el saldo insoluto, y
 - ✓ No se amplíe 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.
 - ✓ El ente público deberá informar a la legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como inscribirlas en el Registro Público Único (RPU).

¹³ Recursos que reciben de la Federación las Entidades Federativas y los Municipios, que están destinados a un fin específico, entre los cuales se encuentran las aportaciones federales (Ramo 33), la cuota social y la aportación solidaria federal previstas en la Ley General de Salud, los subsidios, convenios de reasignación y demás recursos con destino específico que se otorgan.

¹⁴ Los ingresos de libre disposición incluyen: Ingresos locales y participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico;

¹⁵ En cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades.

¹⁶ No aplica para la Ciudad de México, cuyas obligaciones se detallan en un capítulo específico de la LDFEFM.

¹⁷ Aquella que incluye todos los costos relacionados con el financiamiento u obligación de acuerdo con la metodología que para tal efecto expida la SHCP.

- Se especifica un mínimo de información para cada una de las autorizaciones otorgadas por las legislaturas locales: monto, plazo, destino, fuente de pago (o la contratación de garantía de pago) y vigencia de la autorización (que no puede exceder el ejercicio fiscal siguiente).
- Los entes públicos locales están obligados a contratar financiamientos y obligaciones bajo las mejores condiciones de mercado y después de inscribirlos en el RPU, publicar los instrumentos jurídicos mediante los cuales se hizo su contratación. En los informes trimestrales y en la cuenta pública deberán incluir como mínimo: importe, tasa, plazo, comisiones y otras condiciones pactadas.
- El secretario de finanzas, tesorero municipal o su equivalente es el responsable de confirmar que el financiamiento fue celebrado en las mejores condiciones de mercado. Para acreditar la contratación “bajo mejores condiciones” se establecen requisitos diferenciados dependiendo de los montos de endeudamiento.

Proceso competitivo

- ✓ Para empréstitos ¹⁸ por un monto mayor o igual a 40 millones de UDIS (aprox. 218.1 mdp) para Entidades Federativas o de 10 millones de UDIS (aprox. 54.3 mdp) para Municipios, a plazo mayor a un año:
 - Solicitar por lo menos a cinco instituciones financieras el financiamiento a contratar y obtener por lo menos dos ofertas irrevocables.
 - La temporalidad de las propuestas no debe diferir en más de 30 días naturales y contarán con una vigencia mínima de 60 días naturales.
 - La solicitud que se realice a cada institución financiera deberá ser igual en monto, plazo, perfil de amortizaciones y, en su caso, el recurso a otorgar como fuente de pago o garantía.
 - Las ofertas que presenten las instituciones financieras deben especificar todos los términos y condiciones financieras. El ente público está obligado a presentar la respuesta de las instituciones que decidan no presentar oferta.
 - El ente público contratará la oferta que represente las mejores condiciones de mercado, es decir, con el costo financiero más bajo (incluyendo todas las comisiones, gastos y cualquier otro accesorio).
 - Las ofertas serán comparadas bajo la metodología que obtenga una tasa comparable y que incluya todos los costos asociados (tasa efectiva). La SHCP definirá dicha metodología.
 - Para empréstitos menores al rango establecido para el “proceso competitivo”, se solicitará el financiamiento a cuando menos dos instituciones financieras, para obtener como mínimo una oferta.
 - Los entes públicos deben elaborar un documento que incluya el análisis comparativo de las propuestas, el cual deberá publicarse en su página de Internet.

Financiamientos a través de mercado bursátil

- ✓ 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.

¹⁸ Para arrendamientos financieros y APPs se aplica el mismo proceso

Licitación Pública

- ✓ Para empréstitos por un monto mayor o igual a 100 millones de UDIS (aprox. 545.3 mdp) el proceso de contratación se ajustará a los siguiente:
 - El proceso competitivo se realizará públicamente y de manera simultánea.
 - Las propuestas deberán entregarse en una fecha, hora y lugar específicos y serán dadas a conocer en el momento en que se presenten.
 - La institución financiera que resulte ganadora deberá darse a conocer dentro de un plazo no mayor a 2 días hábiles. Además deberá publicarse el resultado a través de medios públicos, incluyendo la página oficial de Internet del ente público.

Obligaciones de Corto Plazo

- Para que los Estados y Municipios puedan contratar obligaciones de corto plazo sin autorización de la legislatura local 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 LI (sin incluir financiamiento neto).
 - ✓ 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 RPU y estarán sujetas a los mismos requisitos de información que resto de las obligaciones.
 - ✓ Para cumplir con la contratación bajo mejores condiciones de mercado, se solicitará el financiamiento a cuando menos dos instituciones financieras, para obtener como mínimo una oferta.
- El destino 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 IPP.
- 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.

Contratación de deuda por parte de la Ciudad de México (CdM.)

- Deberá apegarse a lo aprobado por el Congreso de la Unión, la LI de la Federación, la LDFEFM y las directrices de la SHCP.
- Las obras que se financien con el endeudamiento neto autorizado deberán:
 - ✓ Incrementar los ingresos públicos y estar incluidas en el PE de la CdM para el ejercicio fiscal correspondiente.
 - ✓ Previo a la contratación del financiamiento, la obra deberá contar con registro en la cartera de inversión que integra y administra la SHCP, conforme a los términos y condiciones que ésta determine.
 - ✓ Las operaciones deberán contratarse bajo mejores condiciones de mercado y en los instrumentos que a consideración de la SHCP, no afecten las fuentes de financiamiento del sector público federal o de las demás Entidades Federativas o Municipios.
 - ✓ El monto de los desembolsos de los financiamientos y el ritmo en que procedan deberá corresponder con las ministraciones de recursos que requieran las obras respectivas, para que el ejercicio y aplicación de los recursos se de a paso y medida. El desembolso deberá destinarse al pago de obras que estén adjudicadas conforme a la normatividad correspondiente.

- ✓ A través del jefe de gobierno se remitirá un informe trimestral al Congreso sobre el estado de la deuda y el ejercicio del monto autorizado, detallando origen, fuente de pago y destino, además de especificar las características financieras de las operaciones.
- ✓ La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en coordinación con la entidad de fiscalización de la CdM realizará auditorías a las operaciones de financiamiento, su aplicación y el cumplimiento con la LDFEFM.
- ✓ El Jefe de Gobierno será el responsable de cumplir con lo establecido en la LDFEFM y con las directrices de contratación que emita la SHCP. Además, enviará al Congreso a más tardar el 31 de marzo de cada año, el programa de colocación de deuda pública autorizada para el ejercicio fiscal correspondiente.

El Gobierno Federal tiene facultad de conceder su garantía a la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios¹⁹, condicionada a la suscripción de un convenio que contemple reglas específicas de responsabilidad hacendaria y límites de endeudamiento.

- Para adherirse al mecanismo de contratación con garantía federal, los Estados y Municipios tendrán que cumplir con los siguiente:
 - ✓ **Celebrar un convenio con la SHCP:** Los convenios establecerán obligaciones y metas específicas de responsabilidad hacendaria, de endeudamiento, rendición de cuentas y transparencia.
 - ✓ **Afectar sus participaciones federales a un vehículo específico de pago** y en los términos que convenga con la SHCP.
- 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 garantizada por Estado y por Municipio será hasta 100% de la suma de los ingresos de libre disposición aprobados en su respectiva LI con la siguiente gradualidad:
 - ✓ El primer año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar a Estados o Municipios hasta 25% de sus ingresos de libre disposición, hasta 50% el segundo año, hasta 75% el tercer año y 100% el cuarto año.
- Para celebrar los convenios se requiere la autorización de las legislaturas locales, y en su caso, de los ayuntamientos²⁰. 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.
- Los convenios contendrán como mínimo límites de endeudamiento y otros objetivos de finanzas públicas, tales como la reducción gradual del BPRD negativo, la reducción del gasto corriente y el incremento de los ingresos locales.
- Si la entidad federativa se encuentra en un nivel de endeudamiento elevado, conforme al sistema de alertas que especifica la LDFEFM, el Congreso de la Unión (a través de una Comisión Legislativa Bicameral²¹) 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.

¹⁹ Se excluye a la CdM porque actualmente su deuda mantiene la condición del aval federal y cuenta con un esquema específico para su contratación.

²⁰ Los convenios deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en el medio de difusión oficial del Estado correspondiente.

²¹ Que estará integrada por ocho miembros, cuatro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y cuatro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. La presidencia de la comisión legislativa bicameral se ejercerá, de manera alternada, por un diputado y por un senador con una periodicidad de un año.

- Para Estados y Municipios que se encuentren en un nivel de endeudamiento elevado, sus convenios serán turnados a la Comisión Legislativa Bicameral de manera inmediata, sin exceder 10 días hábiles posteriores a su formalización, para informar sobre las estrategias de ajuste que se prevean en los respectivos convenios.
- La SHCP evaluará periódicamente el cumplimiento de las obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria establecidas en los convenios para los Estados y los Estados serán responsables de dar seguimiento a las obligaciones de sus Municipios.
 - ✓ Los Estados y Municipios enviarán trimestralmente a la SHCP la información que se especifique en el convenio correspondiente para la evaluación periódica de cumplimiento. El Estado deberá remitir la evaluación correspondiente de cada Municipio a la SHCP.
 - ✓ Los Estados y Municipios son responsables de la validez y exactitud de la documentación e información que entreguen para realizar la evaluación del cumplimiento.
 - ✓ La SHCP y los Estados deben publicar el resultado de las evaluaciones que realicen. Tanto Estados como Municipios deben incluir la información relacionada con el cumplimiento de los convenios en sus respectivas cuentas públicas y los informes que entreguen a la legislatura local.
 - ✓ Si un Estado o Municipio incumple con el convenio respectivo no podrá contratar deuda garantizada adicional y dependiendo el grado de incumplimiento, deberá pagar a la Federación el costo asociado a la garantía, acelerar los pagos del financiamiento, o realizar ambas acciones, según las condiciones establecidas en el propio convenio.
 - ✓ La SHCP puede dar por terminado anticipadamente un convenio por incumplimiento por parte de un Estado o Municipio. La SHCP notificará la declaratoria al Estado o Municipio y ésta se publicará en el DOF. Cuando el convenio termine por dar cumplimiento a su objeto o por acuerdo entre las partes, la SHCP hará la declaratoria mediante publicación en el DOF.
 - ✓ La terminación anticipada de los convenios, no afectará los derechos adquiridos por terceros en lo que corresponde a financiamiento.
 - ✓ El Ejecutivo Federal informará trimestralmente al Congreso de la Unión la deuda estatal garantizada otorgada o finiquitada. Por su parte, la SHCP enviará a la Comisión Legislativa Bicameral el resultado de las evaluaciones de los convenios.

Sistema de Alertas. La SHCP debe realizar una evaluación de los entes públicos que tengan inscritos financiamientos u obligaciones en el RPU²² conforme a su nivel de endeudamiento. La evaluación se hará con base en documentación e información proporcionada por los entes públicos (disponible en el RPU), por lo que la SHCP no es responsable de la validez, veracidad y exactitud de dicha información.

- La medición se hará con base en tres indicadores. La definición específica, aplicación y periodicidad de entrega de información para su cálculo serán definidas por la SHCP.
 - ✓ **Indicador de deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición**, relacionado con la sostenibilidad de la deuda: a mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera.
 - ✓ **Indicador de 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.
 - ✓ **Indicador de obligaciones de 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.

²² En el caso de obligaciones relacionadas con APPs la evaluación considerará las obligaciones pendientes de pago destinadas a cubrir los gastos correspondientes a IPP.

- De acuerdo con la clasificación que cada ente público tenga en el sistema de alertas²³, tendrá acceso a diferentes techos de financiamiento anuales:
 - ✓ **Endeudamiento sostenible:** el techo de financiamiento neto será hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición.
 - ✓ **Endeudamiento en observación:** el techo de financiamiento neto será hasta por el 5% de sus ingresos de libre disposición
 - ✓ **Endeudamiento elevado:** el techo de financiamiento neto será igual a cero.
 - ✓ **Casos en que esté justificado un BPRD negativo (déficit),** se autorizará financiamiento adicional al contemplado de acuerdo al sistema de alertas, hasta por el monto necesario para solventar las causas que generaron el déficit.
- Los organismos públicos con un endeudamiento elevado deberán firmar un convenio con el Estado o Municipio sobre obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria. El seguimiento de dichas obligaciones será responsabilidad del Estado o Municipio correspondiente, deberá realizarse trimestralmente, remitirse a la SHCP y publicarse en la página de Internet de la entidad responsable del seguimiento.
- El sistema de alertas será publicado en la página oficial de la SHCP y se actualizará trimestralmente.

Se crea el Registro Público Único (RPU), cuyo propósito es inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones de los entes públicos. Estará a cargo de la SHCP y sus efectos son declarativos e informativos²⁴.

- Los entes públicos están obligados a registrar la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten incluyendo: créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero y operaciones de factoraje, garantías, instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y contratos de APPs. Tanto las garantías, como los instrumentos derivados deberán indicar la obligación principal o el subyacente correspondiente.
- La inscripción, modificación y cancelación en el RPU se hará conforme a lo establecido en la LDFEFM, el reglamento para dicho registro y las disposiciones de la SHCP. Se podrán realizar todos los trámites mediante sistemas electrónicos.
- Para poder inscribir financiamientos y obligaciones en el RPU:
 - ✓ Estos deberán cumplir los requisitos establecidos en la LDFEFM y contar con el registro de empréstitos y obligaciones en la Entidad Federativa correspondiente.
 - ✓ Cumplir con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cuando los financiamientos y obligaciones utilicen como garantía o fuente de pago aportaciones o participaciones federales.
 - ✓ En el caso de deuda estatal garantizada y la deuda de la CdM deberán estar inscritas en el registro de deuda del sector público federal.
 - ✓ El ente público deberá cumplir con la entrega de información para la evaluación del sistema de alertas.
 - ✓ Para el caso de emisiones en valores, presentar evidencia de los mismos de acuerdo al reglamento del RPU. Además, deberá notificarse a la SHCP su circulación o colocación dentro de los 10 días hábiles siguientes a su inscripción.
 - ✓ Se registrarán todos los financiamientos y obligaciones de Municipios y entes públicos, tanto los que cuenten con garantía del Estado como los que tengan ingresos suficientes para cumplir con los mismos.

²³ Para la determinación del techo de financiamiento de aquellos entes públicos que no tengan contratados financiamientos inscritos en el RPU, éstos tendrán que entregar la información requerida por la SHCP para la evaluación correspondiente.

²⁴ No prejuzga ni valida los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones que se registran.

- ✓ Los entes públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CNAC). Los entes públicos deberán presentar la opinión de la entidad de fiscalización superior de su Entidad Federativa que manifieste si cumplen con dicha publicación.
- ✓ Los financiamientos destinados al refinanciamiento sólo podrán liquidar obligaciones previamente inscritas en el RPU.
- Para el caso de APPs, deberá entregarse información relativa al monto de inversión del proyecto a valor presente y el pago mensual del servicio, identificando la parte correspondiente al pago de inversión, el plazo del contrato y las erogaciones pendientes de pago.
- La disposición de cualquier financiamiento u obligación estará sujeta a su inscripción en el RPU, con excepción de emisiones bursátiles y obligaciones de corto plazo, las cuales tendrán hasta 30 días para su reconocimiento.
- Es requisito indispensable para cancelar un financiamiento u obligación, presentar el finiquito por parte del acreedor, o en su caso, la manifestación de que no fueron dispuestos.
- La SHCP podrá conciliar la información del RPU con la información de las instituciones financieras obtenida a través de la CNBV. Si se detectaran diferencias deberán publicarse en el RPU. Esta disposición constituye una excepción a los secretos bancario, bursátil, afianzador, y demás variantes del secreto financiero.
- El RPU será publicado a través del portal de Internet de la SHCP, actualizado diariamente y revelará información específica de los financiamientos y obligaciones. Además, la SHCP realizará reportes de información específicos de manera trimestral a más tardar 60 días posteriores al cierre del trimestre.
- A más tardar 30 días posteriores al cierre de cada trimestre, los Estados y Municipios deberán enviar a la SHCP la información de cada financiamiento de la Entidad Federativa correspondiente y de cada uno de sus entes públicos.

Información y Rendición de Cuentas

- La SHCP emitirá disposiciones respecto a la información que los entes públicos deberán entregar para dar cumplimiento a la LDFEFM.
- Las entidades superiores de fiscalización de las Entidades Federativas y la ASF serán los entes fiscalizadores competentes para dar cumplimiento a la LDFEFM. La ASF podrá fiscalizar las garantías que en su caso otorgue el Gobierno Federal así como el destino y ejercicio de los recursos.

Sanciones

- El incumplimiento a la LDFEFM se sancionará conforme a la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y demás disposiciones aplicables
- Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio²⁵ estimable en dinero a la hacienda pública de las Entidades Federativas o Municipios serán responsables del pago de la indemnización correspondiente.
- Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente ejecuten los actos o incurran las omisiones y subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos. Serán responsables solidarios los servidores públicos y las persona físicas o morales privadas cuando hayan participado y originen una responsabilidad.

²⁵ Se incluyen los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les serán imputables o por obligaciones derivadas de la LDFEFM.

- Los funcionarios de las Entidades Federativa y Municipios informarán a la autoridad competente cuando las infracciones a la LDFEFM impliquen la comisión de un delito.
- Las sanciones e indemnizaciones de la LDFEFM se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil.

Calendario de implementación, la LDFEFM entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, con algunas excepciones y gradualidad, de acuerdo a lo siguiente:

- No podrá otorgarse la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de Estados y Municipios asumidas entre el 1º de enero de 2015 y la fecha en la que el Estado celebre el convenio establecido en la LDFEFM, salvo que se trate de deuda que haya sido contraída para refinanciar o reestructurar deuda asumida con anterioridad al 1º de enero de 2015.
- La garantía del Gobierno Federal podrá otorgarse a partir de 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la LDFEFM siempre y cuando el Estado o Municipio cumpla con la publicación de su información conforme a lo establecido en la LGCG y las normas del CNAC y cumpla con las obligaciones en materia de disciplina financiera establecidas en las reformas constitucionales del pasado 26 de mayo de 2015. En tanto entra en operación el sistema de alertas los convenios que se formalicen con la deuda garantizada deberán remitirse a la comisión legislativa bicameral para su análisis y opinión correspondiente.
- Para los entes públicos que a la entrada en vigor se ubiquen en un endeudamiento elevado conforme a la evaluación inicial del sistema de alertas, los convenios podrán establecer un techo de financiamiento distinto al señalado en la LDFEFM.

Disposición	Plazo a partir de la fecha de entrada en vigor
Las Entidades Federativas y los Municipios realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a LDFEFM	180 días naturales
La CNBV publicará las disposiciones relativas a los requisitos de revelación de los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir en el mercado bursátil para los entes públicos	180 días naturales
El Ejecutivo Federal deberá emitir el reglamento del sistema de alertas	180 días naturales
El Ejecutivo Federal deberá emitir el reglamento del RPU	180 días naturales
El Consejo Nacional de Armonización Contable (CNAC) deberá emitir, las normas necesarias para identificar el gasto realizado con recursos provenientes de ingresos de libre disposición, transferencias federales etiquetadas y deuda pública.	180 días naturales
Las disposiciones relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria (balances sostenibles, presupuestación, ejercicio del gasto, uso de ingresos excedentes, etc.)	Entidades Federativas: Ejercicio Fiscal 2017 Municipios: Ejercicio Fiscal 2018
El porcentaje relativo al nivel de aportación al fideicomiso para realizar acciones preventivas o atender daños ocasionados por desastres naturales.	2.5% para 2017, 5.0% para 2018, 7.5 % para 2019 y, 10% a partir 2020
El límite de crecimiento para la asignación global para servicios personales	Ejercicio Fiscal 2018
Los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín, estarán exentos del cumplimiento sobre el límite para la asignación global de recursos para servicios personales	Hasta 2020
	5.0% para 2017,

Recursos para cubrir ADEFAS (Entidades Federativas)	4.0% para 2018, 3.0% para 2019, y 2.0% a partir de 2020
Recursos para cubrir ADEFAS (Municipios)	5.5% para 2018 4.5% para 2019, 3.5% para 2020, y 2.5% a partir de 2021
Entrada en operación del sistema de alertas	1o. de abril de 2017
Entrada en operación del Registro Público Único (RPU)	1o. de abril de 2017
Las obligaciones relacionadas el RPU serán aplicables hasta la entrada en operación del mismo.	1o. de abril de 2017
Entrada en operación registro de proyectos de IPP de cada Entidad Federativa y el sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales	1o. de enero de 2018
Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición podrán destinarse a reducir el BPRD negativo de ejercicios anteriores	Desde la entrada en vigor de la LDFEFM hasta el ejercicio fiscal 2022
Podrán destinarse a gasto corriente los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al sistema de alertas	Hasta el ejercicio fiscal 2018

Valoración:

Consideramos positiva la aprobación de la LDFEFM pues establece directrices para que las Entidades Federativas, Municipios y sus respectivos organismos logren un manejo sostenible de sus finanzas de tal forma que se reduzcan los riesgos que tanto un endeudamiento excesivo como elevados déficits locales pueden generar no sólo a las economías regionales sino sobre la posición financiera del Gobierno Federal.

Las disposiciones en materia de presupuestación y disciplina financiera, así como la definición de diversos conceptos de contabilidad gubernamental, proporcionan un marco para homologar el manejo de las finanzas públicas en su conjunto. En particular, la definición de IPP incluye específicamente el tipo de bienes que pueden considerarse como inversión, limitando la posibilidad de que algunos gastos operativos o de mantenimiento puedan ser financiados con deuda, lo cual es positivo.

La diferenciación entre algunos requerimientos dependiendo de si se trata de Entidades Federativas o Municipios reconoce la variabilidad en la capacidad administrativa de los distintos entes públicos, desarrollar áreas especializadas para cumplir con los requerimientos de la Ley, puede tomar tiempo y recursos para madurar.

Destaca que el proceso de presupuestación requerirá un mayor ejercicio de planeación y análisis de las erogaciones y la necesidad de tenerlas fondeadas por anticipado. Estos ejercicios podrán revelar la presión de gasto o necesidad de ingreso en el corto y mediano plazo para las entidades, a fin de que implementen oportunamente medidas correctivas. Además la creación del fideicomiso para afrontar gastos asociados a desastres naturales, ayudará a subsanar presiones de gasto o endeudamiento extraordinario ante eventos contingentes.

Cabe señalar que el requerimiento del estudio actuarial, los controles al crecimiento del gasto en servicios personales y la necesidad de llevar el registro y control sobre éste rubro permitirán un mejor conocimiento de la carga laboral presente y futura de la nomina local sobre las finanzas subnacionales. En este sentido, para el

mejor control de gasto corriente hubiera sido deseable también requerir un análisis de impacto del gasto en subsidios.

En cuanto a contratación de deuda, los procesos establecidos para su contratación buscan transparentar y, a través de competencia entre intermediarios financieros, reducir el costo financiero de la nueva deuda. El requerimiento de que el nuevo endeudamiento tenga que contar con las dos terceras partes del voto aprobatorio la legislatura implica, por un lado, hacer público el proceso de contratación de nueva deuda, y, por el otro lado, hacer corresponsables del mayor endeudamiento a todos los participantes de su aprobación.

Por otro lado, el sistema de alertas servirá para determinar si el ente público tiene capacidad financiera para contratar deuda adicional. Llama la atención que para los entes públicos con un alto nivel de endeudamiento, no se especifiquen acciones o disposiciones adicionales de disciplina fiscal, salvo en el caso de que tengan deuda garantizada por el Gobierno Federal. Dado que estas entidades serían las que correrían mayores riesgos de deterioro, hubiera sido deseable que la LDFEFM incluyera consideraciones generales orientadas a corregir los altos niveles de endeudamiento o evitaran el deterioro de los balances presupuestales de dichas entidades. Además, en los transitorios se especifica que para los entes públicos que a la entrada en vigor de la LDFEFM se tengan endeudamiento, los convenios podrán establecer un techo de financiamiento distinto al previsto en dicha Ley, no dejando claro qué tipo de mecanismos podrían ser empleados para recuperar un nivel sostenible de endeudamiento para las entidades que presentarían un mayor riesgo de deterioro fiscal.

La disposición de la LDFEFM referente a garantizar la deuda de las Entidades y los Municipios, previa la existencia un convenio con la SHCP también es un mecanismo de control que le indica a futuros acreedores el compromiso de las entidades para mantener un manejo adecuado de sus finanzas. Al establecer un tope a la deuda estatal garantizada (del 3.5% del PIB), también se envía una señal respecto a la capacidad adicional de endeudamiento subnacional y un límite a la garantía explícita del gobierno federal a fin de salvaguardar su propia valoración de riesgo crediticio.

Finalmente, el Registro Público Único, constituye un avance importante para transparentar la totalidad de las obligaciones financieras de los gobiernos y organismo subnacionales, lo que contribuirá a que las instituciones financieras cuenten con mejor información para la valoración de riesgos de estos acreditados.

Los puntos anteriores indican que la LDFEFM es un importante avance para lograr un entorno fiscal sostenible y propicio para el crecimiento económico del país pues ayuda a evitar desequilibrios fiscales futuros. Si bien, dada la magnitud de los cambios era de esperarse una implementación gradual, habría sido deseable que algunas de las medidas de disciplina presupuestaria entraran en operación de forma más oportuna dados los retos que el entorno económico nacional plantea al manejo de las finanzas pública a nivel federal.

AVISO LEGAL

Este documento ha sido preparado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) y por BBVA Bancomer. S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, por su propia cuenta y se suministra sólo con fines informativos. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones que se expresan en este documento se refieren a la fecha que aparece en el mismo, por lo que pueden sufrir cambios como consecuencia de la fluctuación de los mercados. Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones contenidas en este documento se basan en información que ha sido obtenida de fuentes estimadas como fidedignas pero ninguna garantía, expresa o implícita, se concede por BBVA sobre su exactitud, integridad o corrección. El presente documento no constituye una oferta ni una invitación o incitación para la suscripción o compra de valores.