



SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

Leyes Reglamentarias de la Reforma Constitucional de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

8 de septiembre de 2015

- I. Implicaciones Constitucionales.
- II. Disciplina Financiera:
 - a) Restricciones Presupuestarias.
 - b) Contratación de Deuda Pública y otras Obligaciones a Largo Plazo.
 - c) Contratación de Obligaciones a Corto Plazo.
- III. Sistema de Alertas.
- IV. Deuda Estatal Garantizada (Garantía Federal).
- V. Registro Público Único.
- VI. Sanciones y Fiscalización.
- VII. Transitorios.

I. Implicaciones Constitucionales

La **Reforma Constitucional en materia de disciplina financiera** entró en vigor el 26 de mayo del 2016, dando pie a las siguientes medidas:

1. Requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de los Congresos Locales para contratar obligaciones y empréstitos, previo análisis de la capacidad de pago y destino.
2. Las Legislaturas Locales, a través de sus entes fiscalizadores, publicarán una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, en un plazo no mayor a 90 días (24/ago/15).
3. Las Entidades y Municipios deberán enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso un informe sobre los empréstitos y obligaciones de pago vigentes en un plazo de 60 días (25/jul/15).
4. La SHCP deberá informar en un plazo de 30 días y, posteriormente cada trimestre, los créditos registrados (25/jun/15).
5. Los servidores públicos serán sujetos a responsabilidades por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

La Iniciativa de la reglamentación secundaria se envió a la Cámara de Diputados el día 17 de agosto del 2015.

Restricciones Presupuestarias:

1. Balance presupuestario sostenible de recursos disponibles para todo **Ente Público**^{1/}:

$$\text{Ingresos de Libre Disposición}^2 + \text{Financiamiento}^3 \geq \text{Gasto No etiquetado} - \text{Amortización}$$

1

2. Se incluyen excepciones a la regla de Balance Fiscal de Ingresos de Libre Disposición:

- a) Se presente una caída real en el PIB que origine caídas en las Participaciones Federales que no sean compensadas con los recursos del FEIEF.
- b) Cubrir costos de reconstrucción por desastres naturales, o
- c) Cuando se tenga necesidad de prever un costo mayor al 2% de gasto no etiquetado, derivado de cambios jurídicos o la implementación de medidas fiscales que contribuyan a mejorar el balance presupuestario de recursos disponibles negativo.

En caso de presupuestar déficit de recursos disponibles, el Ejecutivo de la Entidad Federativa u homólogo deberá establecer el número de ejercicios fiscales en los que eliminará dicho déficit.

3. No se permite ejercer gasto que esté fuera de presupuesto, determinado por ley posterior o con cargo a Ingresos Excedentes..
4. Toda ampliación del gasto deberá ser autorizada por la Secretaría de Finanzas.

1/ Se incluye tanto Poderes, Organismos Autónomos, Organismos Públicos Descentralizados y cualquier otro que este bajo control del Estado o Municipios.

2/ Ingresos de Libre Disposición = Ingresos Propios + Participaciones + FEIEF + cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico.

3/ El Financiamiento deberá estar dentro del Techo de Financiamiento que resulte de la aplicación del Sistema de Alertas.

Restricciones Presupuestarias:

5. Se limita el crecimiento de servicios personales (exceptuando seguridad pública en transitorio), para el ejercicio fiscal siguiente (t+1):

$$\text{Min [3\% real, } \Delta \text{ PIB}_{t+1} \text{ real}^1\text{]}$$

6. La Secretaría de Finanzas, o su equivalente de cada Ente Público, contará con un registro de nómina.
7. Deberán presupuestar, a través de un fideicomiso, reservas para desastres naturales las cuales deberán corresponder al 0.15% del Gasto Total.
8. Se limitan las ADEFAS al 2% para Entidades y 2.5% para Municipios de los ingresos totales.
9. Los ingresos excedentes de ingresos disponibles a lo presupuestado se destinarán a:
 - Mín. un 50% para amortizar deuda, ADEFAS, pasivos y obligaciones, así como para aportaciones a fondos de desastres naturales y pensiones.
 - Remanente para inversión pública o un fondo para compensar caídas futuras en los ingresos de libre disposición.
 - Desde la entrada en vigor de la Ley hasta el 2022, podrán ser utilizados para reducir el déficit del Balance de Libre Disposición.

Restricciones Presupuestarias:

10. Las Transferencias Federales etiquetadas que al finalizar el ejercicio fiscal no hayan sido devengadas por la Entidad Federativa, deberán ser reintegradas a la TESOFE a más tardar el 15 de enero del año siguiente.
11. En caso de tener un menor ingreso a lo presupuestado se recortará:
 - Gasto de comunicación social.
 - Gasto corriente que no constituya subsidios directos a la población.
 - Percepciones extraordinarias de servicios personales.
11. Deberán realizar una evaluación costo – beneficio de los proyectos de inversión por un monto superior a los 10 mdu ($\approx 53 \text{ mdp}^1$), salvo los destinados a desastres naturales. El análisis lo realizará un área destinada a ello, contando con un registro estatal de los proyectos de inversión.
12. En caso de contratar una Obligación bajo el esquema de Asociación Público Privada, se deberá complementar el análisis anterior con un estudio de conveniencia, comparando el esquema APP respecto a un esquema de inversión pública tradicional.

1/ Considerando el valor de la Unidad de Inversión al 25 de agosto del 2015.

* Existen 111 municipios con una población mayor a 200 mil habitantes.

Restricciones Presupuestarias:

13. En materia de subsidios, el Ente Público deberá identificar población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad. La información anterior deberá ser publicada a través de páginas oficiales de Internet de las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes.
14. Reportar los resultados de 5 ejercicios históricos y proyectar 5 ejercicios hacia adelante, más el actual. En el caso de los Municipios con más de 200 mil habitantes*, aplican 3 años.
15. En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las Entidades y Municipios sólo podrán afectar participaciones cuando sus obligaciones con fuente de pago de participaciones no exceda el 100% de sus Ingresos Disponibles. Bajo esta regla podrán contratar deuda con ingresos propios y con aportaciones (FAFEF, FAIS y FAM).
16. Ninguna iniciativa de Ley podrá ser sometida a votación de la Legislatura local si no cuenta con la estimación del impacto presupuestario correspondiente.

1/ Considerando el valor de la Unidad de Inversión al 25 de agosto del 2015.

* Existen 111 municipios con una población mayor a 200 mil habitantes.

Contratación de Deuda Pública y otras Obligaciones a Largo Plazo:

1. Se deberá contar con la autorización 2/3 partes del congreso local, quien deberá analizar la capacidad de pago y destino de los créditos.
 2. Toda contratación de Deuda Pública u Obligaciones, deberán estar destinadas a inversión pública productiva, refinanciamiento o reestructura. En el caso de Obligaciones que se deriven de esquemas APPs, el destino podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la inversión pública realizada.
- **Deuda Pública:** toda operación que constituya un pasivo directo, indirecto o contingente, derivado de un crédito, empréstito, préstamos, arrendamiento, factoraje o cadenas productivas, de corto o largo plazo, contratado por los Entes Públicos.
 - **Obligaciones:** los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas.
 - **Inversión Pública Productiva:** Toda erogación por la cual se generen, directa o indirectamente, un beneficio social, y cuya finalidad sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público, (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público; o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico.

II. Disciplina Financiera

3. Deben contratar deuda bajo “mejores condiciones de mercado”. Para créditos de mayor tamaño (Entidades ≥ 40 mdu ≈ 212 mdp y Municipios ≥ 10 mdu ≈ 53 mdp) implica:
- Realizar un proceso competitivo, bajo condiciones de crédito preestablecidas.
 - Mínimo de 2 propuestas en firme, con aprobación de los órganos internos de cada institución financiera, no más de 1 mes de diferencia entre ellas y vigencia de 60 días.
 - En caso de exceder los 100 mdu (≈ 530 mdp), el proceso se realizará a través de licitación pública (procedimiento de acuerdo a Ley), salvo emisiones bursátiles.

Para montos menores a los señalados, bastará con presentar una propuesta de financiamiento en firme.

4. Ante el fraccionamiento de financiamientos, se tomará el monto total aprobado por el Congreso Local para determinar el proceso competitivo correspondiente.
5. Se deberá contratar la oferta que presente el menor costo financiero, de acuerdo a la metodología de la tasa efectiva (all in) que para tal efecto emita la SHCP. Los Entes Públicos deberán hacer público el comparativo de ofertas, incluyendo los costos.

II. Disciplina Financiera

6. No será necesario cumplir los requisitos anteriores en caso de contratación de deuda cuando se trate de programas federales (FONDEN, FAM, Justicia Penal) o en términos establecidos en Convenios con la Federación.
7. En el caso de elegir deuda bursátil, el Ente Público deberá justificar la conveniencia de dicho esquema frente a la contratación de deuda bancaria. Asimismo, deberá de precisar todos los costos a su cargo derivados de la emisión y colocación.
8. No se requerirá autorización del Congreso Local para Refinanciar o Reestructurar Deuda u Obligaciones, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:
 - a) Exista mejora en la tasa de interés, incluyendo costos asociados (deberán de calcular la tasa efectiva),
 - b) No incremente el saldo insoluto, y
 - c) No se amplíe el plazo de vencimiento y duración original.

Los Refinanciamientos deberán ser contratados bajo el proceso competitivo descrito anteriormente, independientemente de no requerir la aprobación del Congreso Local.

8. Se abre un capítulo especial para la contratación de deuda pública por parte del D.F., trasladando lo hasta hoy regulado en la Ley de Ingresos de cada ejercicio.

Contratación de Obligaciones a Corto Plazo:

1. No requerirán autorización del Congreso Local cuando:
 - En todo momento representen menos del 6% de los Ingresos Totales aprobados en la Ley de Ingresos, sin incluir Financiamiento.
 - Sean liquidadas a más tardar 3 meses antes de finalizar cada administración y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante el dicho periodo.
 - Sean quirografarias (sin fuente de pago).
 - Sean registradas en el Registro Público Único.
2. Serán destinadas exclusivamente a cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal.
3. No podrán ser refinanciadas o reestructuradas a largo plazo, salvo las que hayan sido destinadas a inversión pública productiva.
4. Deberán cumplir requisitos de transparencia.

III. Sistema de Alertas

1. Serán analizados los Entes Públicos con deuda registrada¹. Todo Ente Público que quiera contratar deuda deberá registrarse ante la Secretaría y ser calificado de acuerdo al Sistema de Alertas.
 2. Medirá niveles de endeudamiento:
 - Deuda Pública y Obligaciones
 - Obligaciones a Corto Plazo (incluyendo proveedores y contratistas)
 - Servicio de la Deuda y las Obligaciones
 4. Se clasificará de acuerdo al endeudamiento:
 - Estable
 - En Observación
 - Elevado
 5. Implicaciones:
 - De acuerdo a su Nivel de Endeudamiento, cada Ente Público tendrá un Techo de Endeudamiento permitido.
 - En caso de ubicarse en un Endeudamiento Elevado, deberán establecer convenios con la Federación o el Estado (según sea el caso), para generar obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.
 - Los resultados serán publicados trimestralmente en la página de la SHCP.
- 
- Los indicadores serán detallados en Reglamento.

IV. Deuda Estatal Garantizada (Aval Federal)

Otorgamiento de la Deuda Estatal Garantizada:

1. La Deuda Estatal Garantizada estará limitada al 3.5% del PIB. Para la Federación, el riesgo es limitado ya que la deuda estatal seguirá contando con fideicomisos de participaciones.
2. Los Estados que excedan sus obligaciones con fuente de pago de participaciones del 100% de los ingresos disponibles, tendrán que convenir con la Federación para seguir contratando deuda. Con independencia, cualquier Estado podrá convenir para contar con la DEG.
3. Los convenios por los que se otorgue la DEG, contendrán como mínimo: i) Límites de endeudamiento; ii) generar obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.
4. La DEG respaldará deuda hasta el 100% de los ingresos disponibles, siendo gradual su aplicación (1er año hasta el 25%, 2do. el 50%, 3er. el 75%, y 4to. 100%).
5. Los municipios que soliciten la DEG deberán convenir con sus Estados para que, conjuntamente, hagan un convenio con la Federación.

IV. Deuda Estatal Garantizada (Aval Federal)

6. Para los Estados con “endeudamiento elevado” se requiere que el convenio sea analizado por una comisión bicameral (4 Senadores y 4 Diputados de la Comisión de Hacienda). La comisión tendrá un máximo de 15 días hábiles para emitir observaciones.
7. Todos los convenios estatales y los que realicen los municipios con “endeudamiento elevado” serán entregados al Congreso.
8. Las Entidades Federativas serán las únicas responsables de la validez y exactitud de la documentación que proporcionen para realizar la evaluación de cumplimiento del convenio.
9. La evaluación y grado de cumplimiento de los convenios deberán ser publicados en internet por parte de SHCP.
10. En caso de no cumplir con el convenio, la SHCP no podrá otorgar mayor DEG, y, de acuerdo al nivel de incumplimiento, se cobrará su costo y se acelerará el pago de la Obligación.

V. Registro Público Único

1. El Registro Público Único tendrá requisitos de inscripción. Con ello, se tendrán que rechazar obligaciones que los incumplan (como hasta ahora).
2. Los entes públicos deberán reportar la deuda contratada (aún sin registro), bajo el reporte trimestral de deuda.
3. Estará a cargo de la SHCP y tendrá en todo caso, efectos declarativos para el acreedor.
4. Se inscribirá todos los empréstitos y obligaciones (APP's, arrendamientos, factoraje, deuda de fideicomisos, cortos plazos, instrumentos derivados, garantías, entre otros).
5. Para disponer de un crédito, se deberá contar con la inscripción, salvo por los cortos plazos.
6. Los Refinanciamientos sólo podrán liquidar Financiamiento previamente inscritos en el Registro Público Único.

6. Para el Registro se deberán cumplir:
 - Las condiciones de la deuda de corto y largo plazo de la LDF.
 - Si tiene DEG, contar con la inscripción del Registro del Sector Público Federal.
 - Registrarse en el Registro Local de cada Entidad.
 - Para incentivar el cumplimiento con la armonización contable, el ente que desee inscribir deuda deberá cumplir con la publicación de los Estados Financieros de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
7. El Registro se publicará en la página de internet de la SHCP y será actualizado de manera diaria.
8. La publicación deberá incluir: acreedores, monto contratado, tasa efectiva, plazo y recurso otorgado como Garantía y Fuente de Pago.
9. El Ejecutivo publicará el Reglamento correspondiente al Registro Público Único.

VI. Sanciones y Fiscalización

1. Las leyes reglamentarias establecen sanciones a los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones, conforme a lo siguiente:
 - En principio, serán sancionados de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Una vez aprobada la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, se sancionarán en términos de la nueva ley en la materia.
 - Los responsables pagarán la indemnización correspondiente, la cual tendrá carácter de –créditos fiscales por los daños y perjuicios que ocasionen a las haciendas públicas.
 - Asimismo, serán acreedores a las sanciones penales establecidas en la legislación en la materia.
2. La ASF fiscalizará las garantías que otorgue el Gobierno Federal, así como el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos que cuenten con la Garantía Federal. Para tal efecto, se reformaría la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- Los márgenes en transitorios son:

Concepto	Propuesta de Gradualidad
Desastres Naturales	Se otorga otorga transitorio para llegar al 0.15% del gasto total en tres años, siendo 0.075% el primer año, y 0.125 el segundo año.
Límite al Crecimiento de los Servicios Personales	Hasta el año 2019, los servicios personales asociados a la seguridad pública de Entidades Federativas y Municipios, están exentos del límite de crecimiento establecido en la Ley.
Cortos Plazos	La contratación de obligaciones a corto plazo, entrará en vigor el primer día del ejercicio fiscal 2018.
ADEFAS	A nivel estatal, se permitirá el 5% en 2016, 4% en 2017, 3% en 2018 y a partir de 2019, y en adelante, 2%. A nivel municipal, 5.5% en 2016, 4.5% en 2017, 3.5% en 2018 y a partir de 2019, y en adelante, serán del 2.5%.
Registro Público Único	Aplicará 180 días posteriores a partir de la entrada en vigor de la reglamentación secundaria
Excedente de los ILD	Podrán ser utilizados para cubrir el balance fiscal de libre disposición negativo hasta 2022.



SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

Leyes Reglamentarias de la Reforma Constitucional de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Agosto 2015