

Ley Disciplina Financiera de Estados y Municipios de México

Reunión Nacional y VI Encuentro Iberoamericano de Coordinación Fiscal
Intergubernamental

Buenos Aires, 6 al 8 de junio de 2018

Rebeca Elizalde

Antecedentes y Contexto

- Incremento sostenido de la deuda subnacional, sobre todo a partir de la crisis de 2008
- Pacto por México: acuerdo político para el impulso de políticas públicas: Impulso al Sistema Nacional Anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas
- Iniciativa de Reforma Hacendaria 2014 presentada en el Paquete Económico para ese ejercicio: “la salud de las finanzas públicas se consolida como una Política de Estado”
- Proceso de instrumentación la Armonización Contable/ Ley General de Contabilidad Gubernamental

Causas del incremento de la deuda subnacional

ESTRUCTURALES

- El arreglo del federalismo fiscal mexicano limita la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales para cubrir su creciente gasto público, lo cual se manifiesta como un déficit persistente en las finanzas públicas locales.
- Los ingresos de las entidades federativas son dependientes de recursos federales en cerca de 90%. Adicionalmente, a partir de 2012, algunas entidades eliminaron el Impuesto Federal Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, cuya recaudación era 100% participable.
- El porcentaje del gasto irreductible es elevado; cerca del 90% es gasto público obligatorio (educación, salud, seguridad social, seguridad pública, pensiones, servicios personales y el paripassu de los programas federales que operan en concurrencia financiera federal y local).

COYUNTURALES

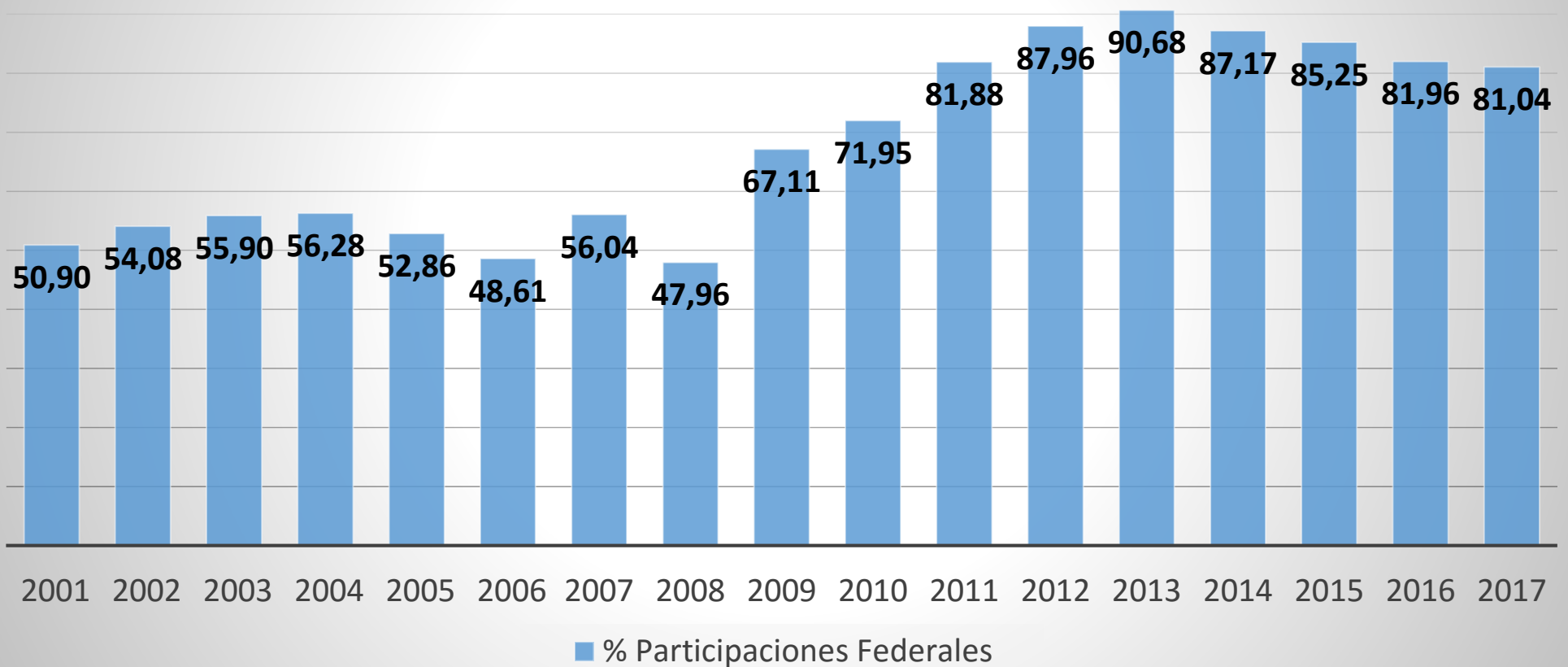
- El efecto de la crisis económica de 2009 sobre las Participaciones Federales y en consecuencia en los ingresos de las entidades federativas y municipios.

Los niveles de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en los últimos años

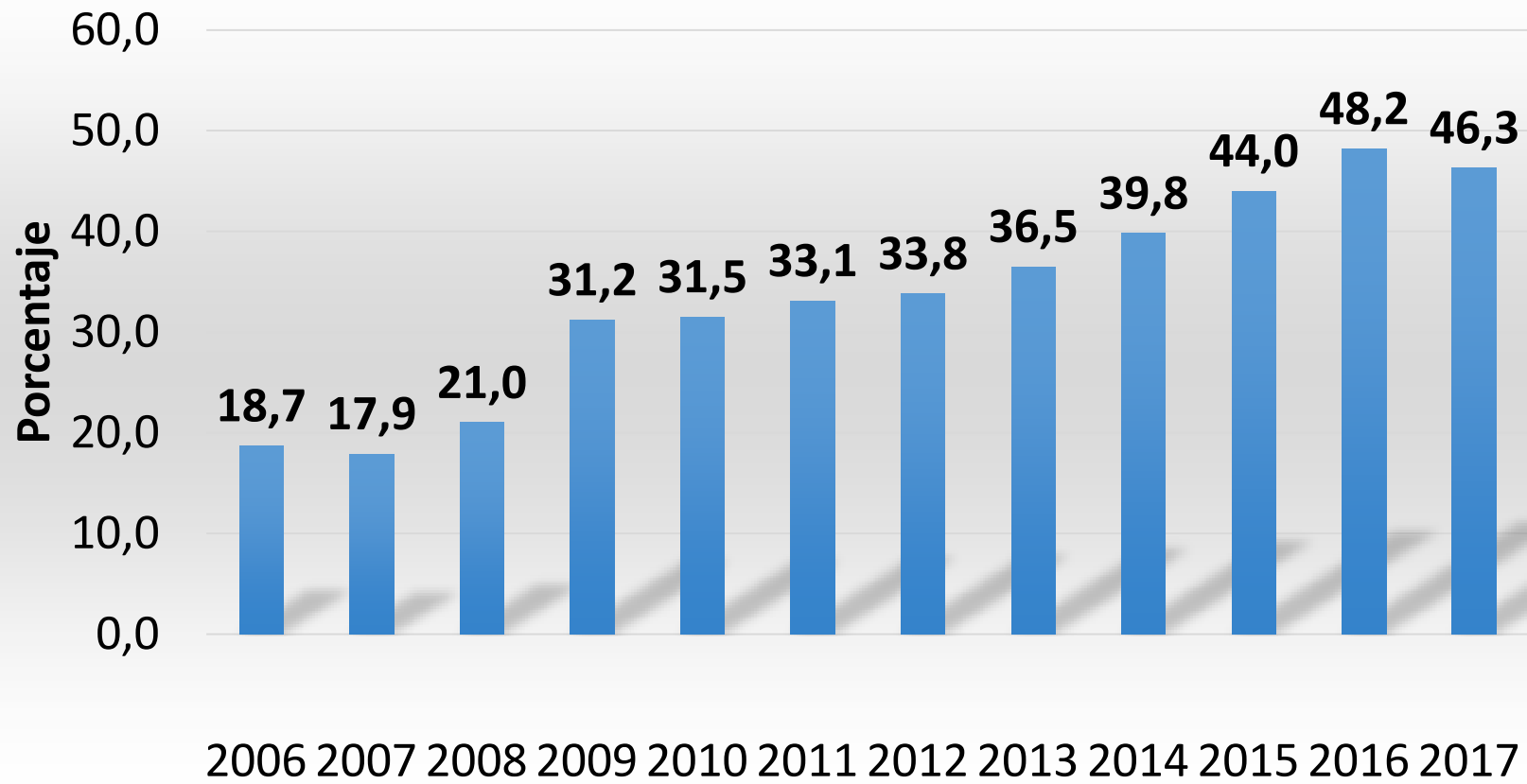
Saldo de las Obligaciones Financieras de Entidades y Municipios y sus entes públicos como % del PIBE



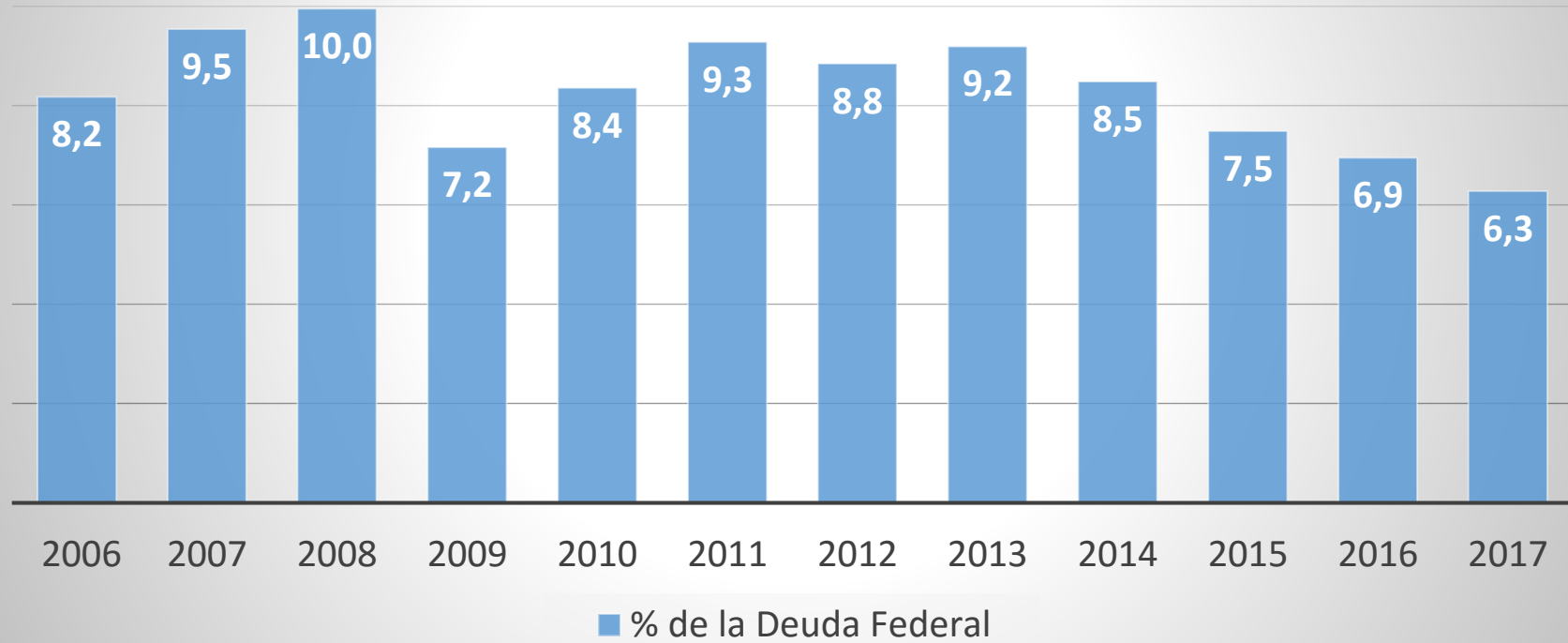
Saldo de las Obligaciones financieras Subnacionales como Porcentaje de las Participaciones Federales 2001-2017



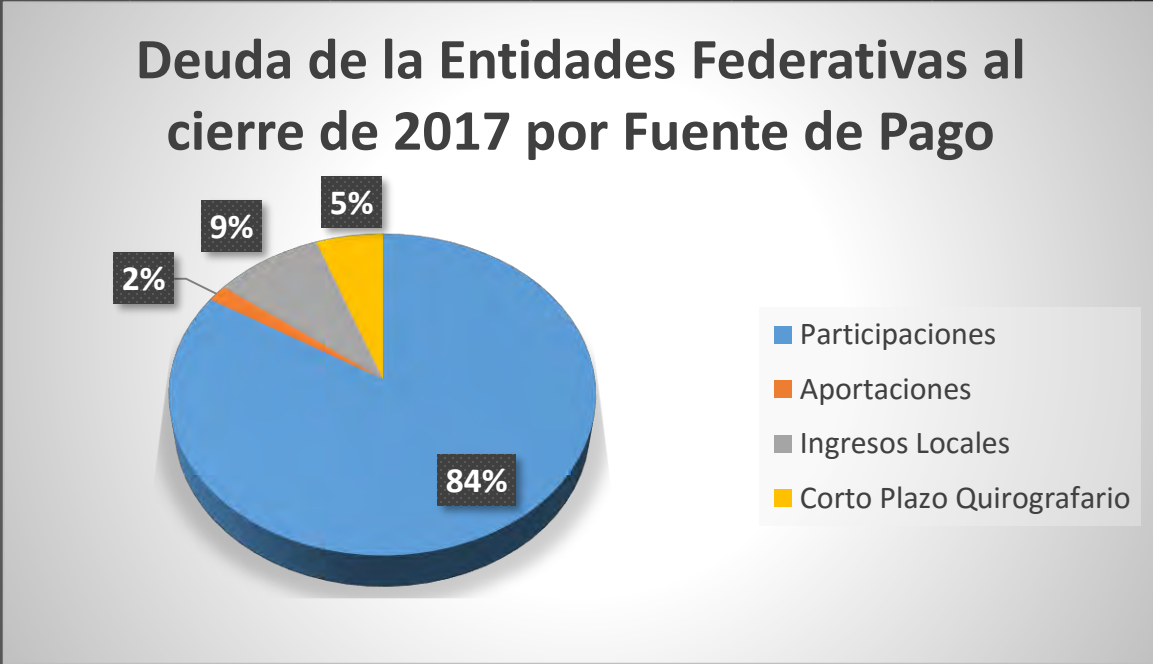
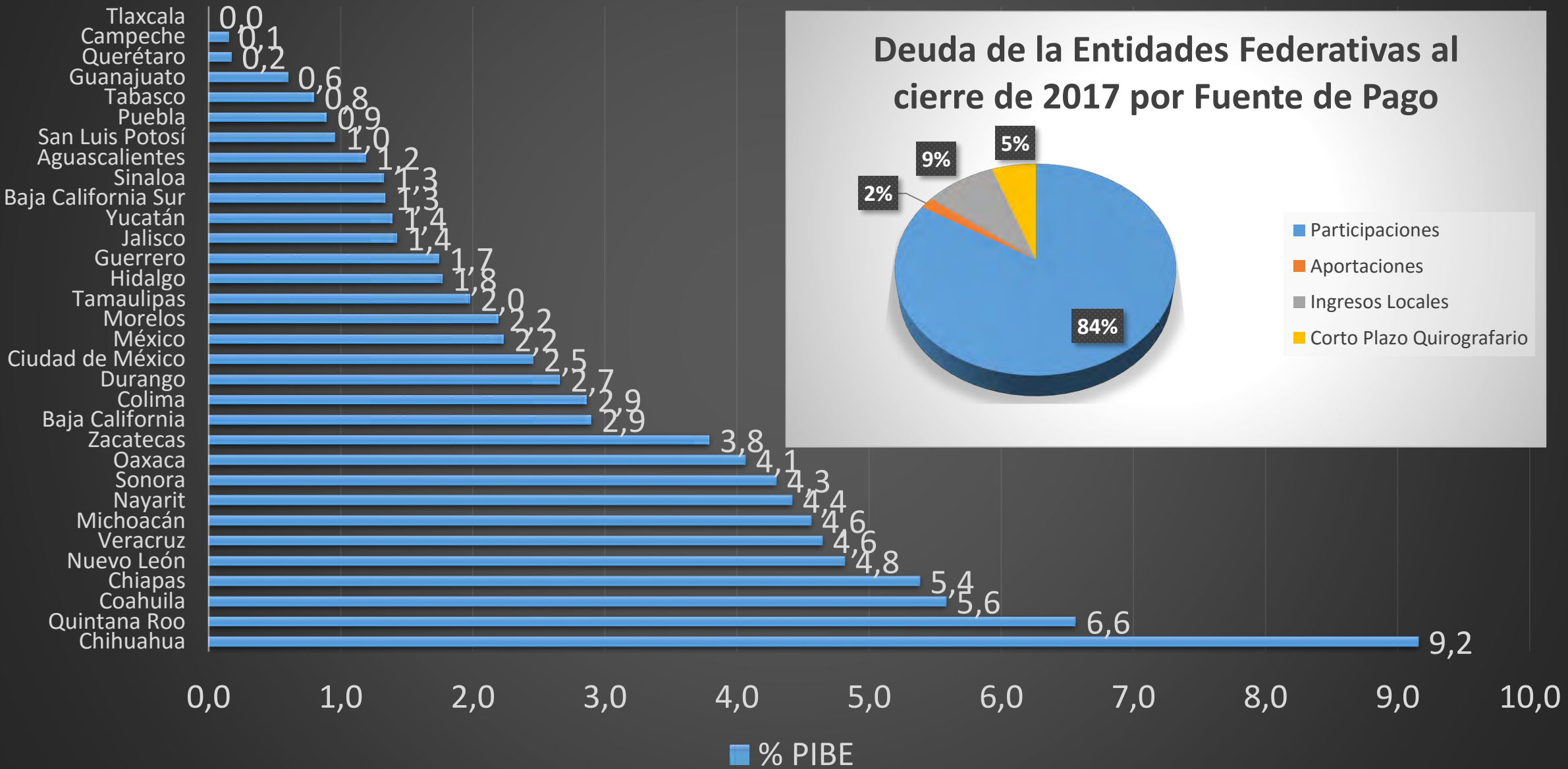
Saldo de la Deuda del Gobierno Federal como porcentaje del PIB 2006-2017



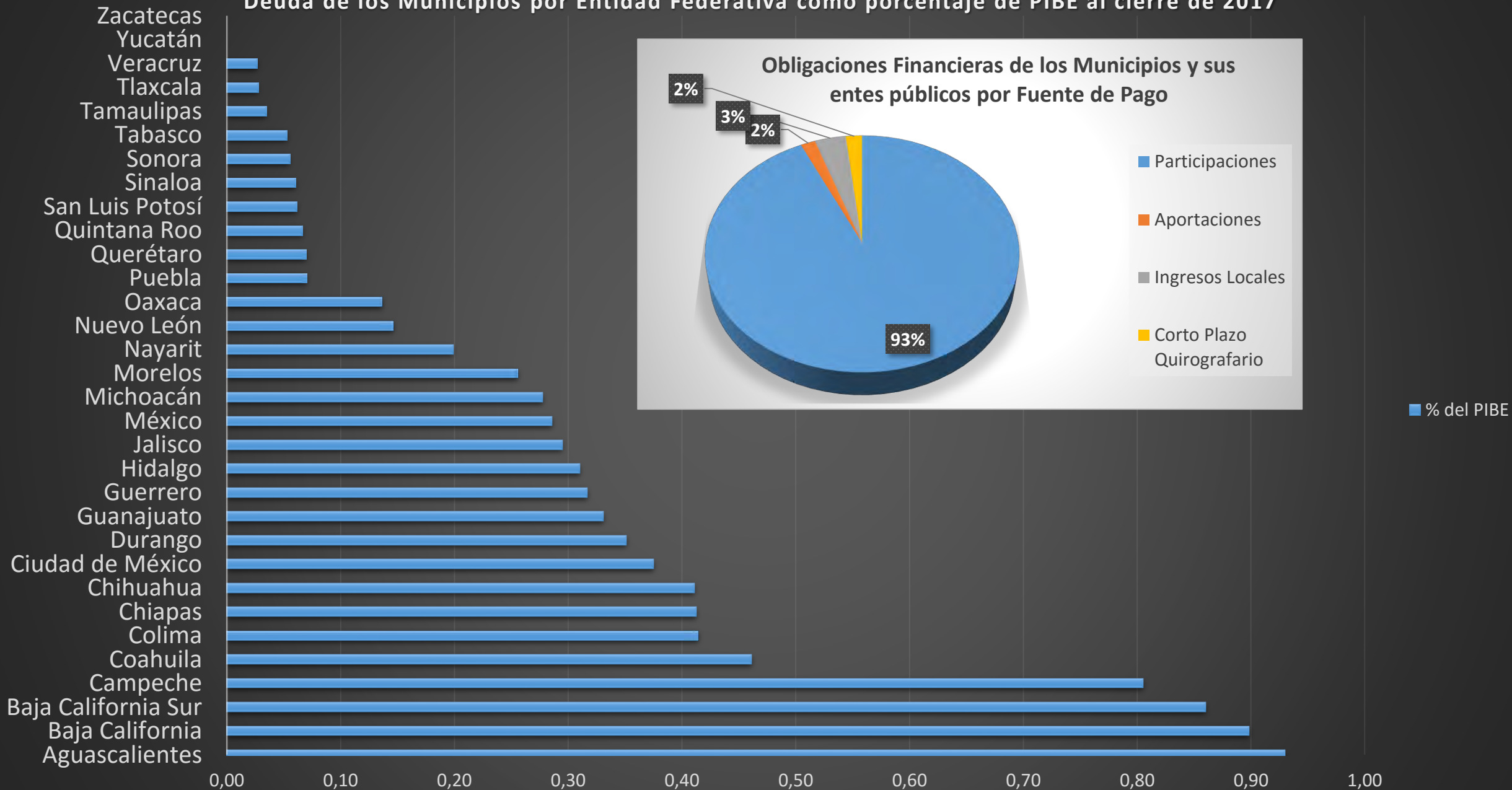
Saldo de las Obligaciones Financieras Subnacional como porcentaje de la Deuda del Gob. Federal 2006-2017



Deuda de las Entidades Federativas al cierre de 2017 como % del PIBE



Deuda de los Municipios por Entidad Federativa como porcentaje de PIBE al cierre de 2017



¿Por qué introducir reglas de disciplina financiera, y por qué hasta ahora?

- Los desequilibrios en las finanzas subnacionales pueden llegar a ser muy costosos para la finanzas nacionales en términos de los eventuales rescates financieros (*bailouts*).
- También pueden ser costosos en términos de bienestar social al reducir la capacidad de respuesta de los gobiernos a la satisfacción de las necesidades ciudadanas.
- En algunas entidades federativas que en pocos años incrementaron significativamente su endeudamiento en algunos casos infringiendo las normas aplicables evidenciaron que el enfoque de gestión del endeudamiento entonces vigente basado en el mercado y controles administrativos puede no ser suficiente.
- Con las mejoras en los procesos democráticos y con la participación de diversas fuerzas políticas en los gobiernos se incrementa el escrutinio sobre el desempeño de los gobiernos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Disciplina Financiera

DEFINICIÓN

La observancia de los principios y las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, la aplicación de reglas y criterios en el manejo de recursos y contratación de Obligaciones por los Entes Públicos, que aseguren una gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo y la estabilidad del sistema financiero

OBJETVO

- Permitir por un lado, que dichos órdenes de gobierno tengan acceso al financiamiento de manera menos costosa en comparación con la actual y, por el otro, que lo hagan de manera prudente bajo principios de disciplina financiera, garantizando con ello la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Instrumentación de la LDFEM

- Reforma constitucional (17 mayo 2015): faculta al Congreso para legislar: materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios
- Se emite la Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios (Abr. 2016)
- Comienza la obligación en el Registro Público Único
- Fecha límite para adecuar la normatividad local 26 oct (A dic de 2017, 20 entidades cumplieron adecuadamente, 11 parcialmente y una no había cumplido con la armonización:)
- Designación de miembros de la Comisión Bicameral del Congreso: entre abril y oct 2016
- En 2016 la ASF recomendó a la SHCP emitir reglamentos:
 - RPU se emitió el 26 oct 2016
 - Sistema de Sistema de Alertas: debía emitirse el 1ro abr 2017, se lanza hasta jun 2017

Componentes principales

- **Reglas de disciplina hacendaria y financiera:** Estas reglas incentivan finanzas públicas sanas en los gobiernos subnacionales mediante principios de responsabilidad hacendaria.
- **Sistema de Alertas:** A través de indicadores evalúa el nivel de endeudamiento de las entidades y municipios.
- **Contratación de deuda y obligaciones:** garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con fines que tengan beneficios.
- **Deuda Estatal Garantizada:** El Gobierno de la República dará su aval crediticio con el propósito de que los estados y municipios accedan a un financiamiento más barato.
- **Registro Público Único:** El registro sirve para para inscribir y transparentar la los financiamientos y obligaciones.

Reglas de Disciplina Hacendaria y Financiera:

Reglas de Balance

- Regla de Balance presupuestario
- Sus excepciones:
 - Una caída real en el PIB que origine caídas en las Participaciones Federales que no sean compensadas con los recursos del FEIEF.
 - Costos de reconstrucción por desastres naturales, o
 - Implementación de medidas fiscales que contribuyan a mejorar el balance presupuestario de recursos disponibles negativo.
- Establecer el número de ejercicios fiscales en los que eliminará dicho déficit.

Reglas de Disciplina Hacendaria: Reglas Presupuestarias

- Se limita el crecimiento del gasto en servicios personales
- Obligación de crear un fideicomiso de reservas para desastres naturales (0.15% gasto total)
- Se limita el ejercicio de recursos para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
- Se establecen reglas para la reconducción de ingresos excedentes
- No se permite ejercer gasto que esté fuera de presupuesto, determinado por ley posterior o con cargo a Ingresos Excedentes.
- Toda ampliación del gasto deberá tener autorización

Reglas de Disciplina Hacendaria: reglas sobre el ejercicio presupuestal

- Reintegro de transferencias federales no devengadas a más tardar el 15 de enero del año siguiente.
- En caso de tener un menor ingreso a lo presupuestado se recortará:
 - Gasto de comunicación social, el gasto corriente que no constituya subsidios directos a la población, las excepciones extraordinarias de servicios personales.
- Obligación de realizar evaluación costo-beneficio de proyectos de inversión y para APPs además un estudio de conveniencia que compare dicho esquema con el de inversión pública tradicional
- En materia de subsidios: identificar población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad

Sistema de Alertas

- Se analizan los Entes Públicos con deuda registrada a través de los siguientes indicadores



Sistema de Alertas

- De acuerdo con su Nivel de Endeudamiento, cada Ente Público tendrá un Techo de Endeudamiento permitido.

Resultado de los indicadores del Sistema de Alertas	
Nivel	Techo de financiamiento Permitido
Estable	10% de los Ingresos de libre disposición
En Observación	5% de los ingresos de libre disposición
Elevado	0% de los Ingresos de libre disposición

- La Deuda que apruebe el Congreso Local en cada ejercicio fiscal debe ser menor al Techo de Financiamiento permitido.
- De 31 entidades federativas que tienen deuda registrada, 22 tienen nivel estable y 9 en observación.

Contratación de Deuda

- Se deberá contar con la autorización 2/3 partes del congreso local, quien deberá analizar la capacidad de pago y destino de los créditos.
- 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.
- 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.

Deuda Estatal Garantizada

- La Deuda Estatal Garantizada estará limitada al 3.5% del PIB. La garantía sigue siendo sobre las participaciones federales.
- 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.
- Los convenios por los que se otorgue la DEG, contendrán como mínimo: i) Límites de endeudamiento; ii) generar obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.
- 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%).
- Los municipios que soliciten la DEG deberán convenir con sus Estados para que, conjuntamente, hagan un convenio con la Federación

Registro Público Único

- Se deben inscribir todos los financiamientos y obligaciones: APP's, arrendamientos, factoraje, deuda de fideicomisos, cortos plazos, instrumentos derivados, garantías, entre otros.
- Se realizarán conciliaciones con la CNBV, y en caso de resultar diferencias, deberán publicarse.
- Para disponer de un crédito, se deberá contar con la inscripción, salvo por los cortos plazos.
- Para el Registro se deberán cumplir con las condiciones de contratación de deuda y obligaciones de corto y largo plazo.

Sanciones

- El incumplimiento con el Sistema de Alertas tienen efectos directos en la calificación otorgada, y por lo tanto en el techo de financiamiento.
- Pago de indemnización por responsabilidades administrativas, 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.

Qué se ha alcanzado?

- Mejora en la calidad de la información y su publicidad, aunque no necesariamente en su oportunidad, sobre todo en caso de los municipios
- Aplicación de las reglas de mejores condiciones de mercado, se traduce créditos con menores tasas.
- Hace necesario avanzar en la consolidación del proceso de armonización contable
- Se ha incrementado la transparencia
- Constituye un paso hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción

Algunos retos o desafíos

- Consolidar la armonización contable para mejorar la calidad de la información sobre la disciplina financiera.
- Considerar la realidad y las distintas necesidades de los tres ordenes de gobierno
- Revisar los mecanismos de coordinación en materia de gasto federalizado, sobre todo en lo relativo a las transferencias destinadas a gasto de inversión
- El problema estructural de las finanzas subnacionales: alternativas para incrementar los ingresos propios y sus fuentes de financiamiento.