

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 4o.-A, 6o. Y 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO JAVIER RODRÍGUEZ DÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en uso de la atribución que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 71, fracción II, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en el numeral 55, fracción II, acude a presentar iniciativa que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de que los estados y los municipios ya no puedan comprometer participaciones federales para el pago de deuda, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El nivel de crecimiento de la deuda pública de los estados y municipios en México es alarmante, sobre todo si se considera que ésta se está financiando principalmente con transferencias federales, lo cual ante la vulnerabilidad de las condiciones de los ingresos petroleros en el futuro próximo, amerita de un replanteamiento fundamental a fin de que los órdenes de gobierno subnacionales ya no puedan comprometer las transferencias federales para el pago de deuda, y así los compromisos que adquieran los realicen con la responsabilidad de pagarlos con sus ingresos propios. A continuación se presenta la fundamentación y motivación de esta propuesta:

I. Insostenibilidad de la deuda de los órdenes de gobierno subnacionales

Se entiende por sostenibilidad de las finanzas públicas (o financiera) en gobiernos subnacionales a la capacidad de generar o recaudar los recursos suficientes para afrontar permanentemente sus gastos y honrar el servicio de su deuda, sin necesidad de incurrir en mora, renegociar la deuda, o efectuar un ajuste fiscal significativo; entonces, la definición de sostenibilidad de las finanzas públicas incluye dos componentes: la sostenibilidad fiscal (capacidad de generar los recursos suficientes) y sostenibilidad de la deuda (un nivel que no genere problemas de pago).

El concepto de sostenibilidad fiscal es asociado comúnmente al equilibrio intertemporal de las finanzas públicas, bajo la condición de que cualquier desequilibrio presente (déficit) tiene que ser compensado en el futuro (superávit). No obstante, en términos más amplios y desde el punto de vista del bienestar de la sociedad, el concepto más importante para un gobierno subnacional está referido a la sostenibilidad de la prestación de servicios, que se puede definir como la capacidad de cumplir en cualquier periodo con la provisión de una determinada canasta de servicios a la comunidad en función del mandato legal designado, entendiéndose que la prestación de servicios debe tomar en cuenta una mezcla adecuada de cobertura, calidad y costo.

Tanto el concepto de sostenibilidad en la prestación de servicios como el de sostenibilidad de las finanzas públicas están interrelacionados, pues una situación de deuda insostenible en un gobierno subnacional generará presiones que, en ausencia de rescates, necesariamente pondrá en riesgo la capacidad de prestar servicios en uno o varios años. En otras palabras, el gobierno subnacional se enfrentará inevitablemente a situaciones en las que no podrá cumplir el mandato de preservar la prestación de una canasta mínima de servicios.

En el país, la importancia de la deuda de las entidades federativas y municipios se incrementó a partir de que el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal para establecer que los municipios podrían afectar los pagos de las obligaciones garantizadas con la obligación de sus Participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.

Sin embargo, el hecho de que los estados y municipios no hayan fortalecido a la par sus mecanismos de generación de ingresos propios y recaudatorios, los hace financieramente dependientes de los recursos federales, lo cual no es sostenible en un largo plazo. E incluso esto se ha estudiado por parte de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, en el documento de trabajo *Subnational public financial management*, y por Debt Relief International, en *Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales*, y se ha encontrado que la deuda

subnacional también tiene implicaciones en la estabilidad del conjunto macroeconómico que concierne al gobierno federal.

El efecto macroeconómico de las finanzas de los gobiernos subnacionales sobre las economías puede ser importante. El nivel de demanda agregada puede tener un fuerte impulso derivado de un incremento en el nivel de gastos de los gobiernos subnacionales, y también impactar la balanza de pagos, a través de un mayor volumen de importaciones de bienes de capital, por citar un ejemplo. Incluso si el nivel general de gastos de los gobiernos subnacionales está limitado por topes a su capacidad de recaudar impuestos y endeudamiento, la modificación de la composición de sus gastos –por ejemplo, mayor utilización de partidas que tienen efectos multiplicadores relativamente fuertes, como las obras públicas o las transferencias a individuos con elevada propensión al consumo, puede dar un fuerte impulso a la demanda agregada.

La implantación de la política monetaria, la interacción y equilibrios de los mercados cambiario y financiero, también pueden llegar a depender en gran medida de la salud financiera de los gobiernos subnacionales, en especial en el caso de grandes ciudades.

Así como las finanzas de gobiernos subnacionales en condiciones de equilibrio afectan la macroeconomía, desequilibrios en las finanzas subnacionales pueden llegar a ser muy costosos para el gobierno nacional (por ejemplo rescates), y por ende el bienestar de la sociedad.

A continuación se presenta un cuadro presentado en el documento de Debt Relief International, donde se muestra el detalle de casos seleccionados de crisis fiscales y de deuda, donde el gobierno nacional tuvo que intervenir a través de rescates (*bailouts*) a los gobiernos subnacionales:

La preocupación sobre la deuda de estados y de municipios resulta válida debido a que ante eventos negativos en la economía, pueden enfrentar problemas de pago de su deuda, y dificultar el margen de maniobra en relación al nivel de solvencia de las Administraciones posteriores, y eventualmente repercutir en el conjunto macroeconómico del país.

Diversas instituciones como el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos coinciden en las siguientes propuestas en materia de la sostenibilidad de la deuda subnacional (citadas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en *La deuda subnacional en México*): establecer un marco regulatorio institucional para la administración de la deuda subnacional; introducir métodos internacionales para marcar límites para la deuda subnacional, de manera que se asegure que la suma de la deuda nacional y las subnacionales estén dentro de dicho umbral; establecer compromisos para compilar y publicar datos referentes a la deuda subnacional, así como efectuar estudios de tendencia e indicadores; y reforzar la capacidad nacional para implantar estrategias de deuda para los gobiernos subnacionales, mejorando la estructura institucional, fortaleciendo los recursos humanos, pronosticando la posición de las finanzas públicas, analizando la sostenibilidad de la deuda y desarrollando e implementando estrategias de préstamo y negociación.

Las cuatro estrategias anteriormente señaladas pudieran ser efectivas en México, especialmente las primeras dos, si no fuera porque es en los órdenes de gobierno subnacionales en donde se aprueba y determina el nivel de deuda contraída a través de leyes estatales, lo cual los convierte en jueces y parte de su propia ‘viabilidad financiera’; y este término se pone entrecomillado, ya que como se señala en el estudio del Banco Mundial *Fiscal responsibility laws for subnational discipline: the latin american experience*, donde se analizan los casos de Brasil, Colombia, Perú, Argentina y México: las leyes de responsabilidad fiscal han demostrado no siempre ser suficientes para asegurar la estabilidad fiscal.

A continuación se presenta el marco constitucional que da fundamento a la deuda pública de los estados y municipios del país, posteriormente un análisis de la evolución de las transferencias de recursos federales a las entidades federativas y municipios del país, y a continuación un estudio de la deuda subnacional y de su relación con el PIB, las participaciones federales y los ingresos estatales, a fin de concluir con la propuesta materia de esta iniciativa, que es detener que se pongan en garantía las participaciones federales para el pago de la deuda de los

órdenes de gobierno subnacionales, y fomentar así la corresponsabilidad en la generación de ingresos y recaudación de impuestos, así como lograr tener finanzas públicas más sanas en las que los estados y municipios se comprometan a gastar únicamente lo que son capaces de pagar.

II. Fundamento constitucional de la deuda subnacional

En principio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa en el artículo 177, fracción VIII, que los estados no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos, y los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

El endeudamiento del Distrito Federal se prevé en los numerales 73, fracción VIII, y 122, Apartados A, inciso 3, y B, fracción III, los cuales establecen que corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y para tal efecto el jefe del gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley.

III. Evolución y situación actual de las transferencias federales a estados y municipios

De acuerdo con el *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 2007, las fuentes de ingresos de los estados y de los municipios son las siguientes:

Las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales por la hacienda pública federal equivalen a casi tres quintas partes de la recaudación federal participable (RFP), concepto que incluye todos los ingresos impositivos netos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.

En 2006, cuando fue elaborado el estudio en referencia, la federación transfirió a las entidades federativas y a los municipios, por concepto de participaciones y gasto federalizado, 727 mil 535.9 millones de pesos, 7.1 por ciento más recursos que durante el ejercicio anterior y 28.1 por ciento más que en 2000.

A continuación se presenta una tabla obtenida del *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 2007, que contiene el total de recursos federales descentralizados a entidades federativas y municipios de 1998 a 2006, posteriormente el total de los recursos federales descentralizados únicamente a entidades federativas, y a continuación uno con los recursos federales descentralizados solamente a municipios:

De estas tablas es posible destacar que las transferencias enviadas a los órdenes de gobierno subnacionales se dividen en dos, por una parte las participaciones y por otra el gasto primario transferido, las primeras consisten en participaciones e incentivos económicos, y las segundas comprenden el ramo 33 (“Aportaciones”), convenios de descentralización, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Infraestructura de las Entidades Federativas (FIES).

Los recursos federales descentralizados a estados y municipios como porcentaje anual respecto a la RFP han sido de casi 60 por ciento en total, del cual aproximadamente 50 por ciento es para los estados y el restante 10 por ciento para los municipios; y que hacia los estados y los municipios, la relación históricamente ha sido de 20 por

ciento de participaciones y 30 por ciento de aportaciones para estados, y 6 por ciento de participaciones y 4 por ciento de aportaciones a los municipios.

Históricamente, las participaciones han representado alrededor de 25 por ciento de la recaudación federal participable, mientras que el gasto primario transferido ha consistido en 32 por ciento de la recaudación federal participable.

Es preciso ahondar un poco en la RFP, ya que es un elemento esencial en la distribución de los recursos del sistema de participaciones de los fondos de aportaciones federales. Los fondos participables de las entidades federativas y de los municipios se calculan como proporción a este concepto.

De acuerdo con el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, la RFP se compone por la recaudación que obtiene la federación como producto de todos sus impuestos, así como por los derechos por la extracción de petróleo y de minería y los recargos (establecidos de acuerdo con el convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal), disminuyéndole los siguientes conceptos: devoluciones; compensaciones; los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; Participaciones específicas en los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS); incentivos económicos autoliquidables por la recaudación de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos (Istuv) y sobre automóviles nuevos (Isan), así como aquellos derivados de la colaboración administrativa; y otros que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Con base en lo anterior, y para fines explicativos, se utiliza el término RFP bruta que identifica la RFP integrada por todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo, minería, además de los recargos. Si a este concepto se le deducen los conceptos enlistados anteriormente, se obtiene la RFP neta.

A continuación se presenta la recaudación fiscal participable de 1990 a 2006, obtenida del *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 2007:

De esta tabla, sobresale que al observar la RFP a lo largo del tiempo: para el periodo de 1990 a 2006, ésta mostró un crecimiento real de 69.5 por ciento: pasó de 743.5 a mil 259.9 miles de millones de pesos, lo que significa un crecimiento anual promedio de 3.4 por ciento.

En 1995, debido a la contracción de la economía mexicana, los ingresos tributarios cayeron casi 169.5 mil millones en términos reales respecto del año anterior, es decir, 23.1 por ciento; sería interesante analizar los resultados de la crisis de 2009.

Con relación a las participaciones e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal y de colaboración administrativa en materia fiscal federal, los recursos fiscales que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios por estos conceptos se enmarcan también en el Presupuesto de Egresos de la Federación como gasto no programable.

A continuación se presenta una gráfica con el histórico de la evolución de las participaciones y los incentivos económicos de 1990 a 2006, obtenida del *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 2007:

En esta gráfica es posible observar que las participaciones federales han tenido un comportamiento ascendente en el periodo 1990-2006, ya que en términos reales, en 1990 alcanzaron un monto de 156.4 miles de millones de pesos y para 2006 se obtuvo un monto de 329.3 millones de pesos, lo cual significó un crecimiento de 110.6 por ciento para dicho periodo, con una tasa media de crecimiento anual de 4.8 por ciento.

Las participaciones se han incrementado como porcentaje del producto interno bruto, ya que en 1990 representaron 2.8 por ciento del mismo, en tanto que para 2006 llegaron hasta 3.6 por ciento, lo que hasta esa fecha representaron su máximo histórico.

De 1990 a 2006, las participaciones mostraron un mayor dinamismo: crecieron en términos reales en 110.6 por ciento, en tanto que la RFP creció en 69.5 y el PIB en 61 por ciento.

IV. Evolución y situación actual de la deuda subnacional en México

A continuación se presenta un compendio del total de las obligaciones financieras de las entidades federativas y de los municipios, obtenido de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualizado al fin del segundo trimestre de 2010:

De lo anterior se desprende que de 1994 a la fecha, el saldo total de las obligaciones financieras de las entidades federativas y de los municipios prácticamente se ha multiplicado por diez. Asimismo, al presente año, estas obligaciones representan 46.6 por ciento de los ingresos totales garantizables, y 60.9 respecto a las participaciones, así como 2.1 por ciento del PIB. Ahora bien, el plazo promedio para pagar dichos compromisos aquí se marca en 17.6 años, pero es preciso advertir que esa es la deuda bancaria, ya que hay compromisos que han sido adquiridos a través de emisiones bursátiles con un periodo de pago de hasta de 30 años, lo cual se verá más adelante.

V. Deuda subnacional con la banca comercial, de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos

A continuación se presentan las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios con la banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos, garantizadas con participaciones, ingresos propios, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), obtenido de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualizado al fin del segundo trimestre de 2010:

De este cuadro se desprende que el total de la deuda a junio de 2010 es de 269,797.9 millones de pesos, de los cuales: 136 mil 455.2 mdp; es decir, 51 por ciento, están comprometidos con la banca comercial; 661 mil 104.03 mdp, 25 por ciento, están comprometidos con la banca de desarrollo; 48 mil 65.8 mdp, 18 por ciento, están comprometidos a través de emisiones bursátiles; y 19 mil 172.7 mdp, 7 por ciento, están comprometidos a través de fideicomisos.

A continuación se presenta una gráfica con las obligaciones financieras de cada entidad federativa y sus respectivos municipios realizada con los datos anteriores, ordenados por el porcentaje que su deuda representa del total de la deuda de los órdenes de gobierno subnacionales del país:

En la gráfica destaca que el Distrito Federal, con 49 mil 340.8 mdp, tenga 18 por ciento de la deuda; el estado de México, con 32 mil 862.04 mdp, tenga 12; Nuevo León, con 29 mil 545.08 mdp, tenga 11; y Jalisco, con 21 mil 6.8, tenga 8 por ciento de la deuda, lo que reunidos los hace representar 49 por ciento de la deuda de las entidades federativas y de los municipios del país.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, seis entidades federativas: Distrito Federal (17 por ciento), estado de México (8.8 por ciento), Nuevo León (7.5 por ciento), Campeche (6.9 por ciento), Jalisco (6.2 por ciento) y Veracruz (4.6 por ciento), concentran 51 por ciento del PIB nacional, y esto es relevante señalarlo porque en las páginas subsecuentes son el Distrito Federal, estado de México, Nuevo León y Jalisco las entidades que más destacan por sus características de endeudamiento.

VI. Deuda subnacional por tipo de deudor: gobierno del estado, organismos, y municipios

Se presenta a continuación el compendio de las obligaciones financieras de las entidades federativas y de los municipios por tipo de deudor, obtenido de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualizado al fin del segundo trimestre de 2010:

En este cuadro, la deuda total de los órdenes de gobierno subnacionales sigue siendo de 269 mil 797.9 millones de pesos, pero ahora se subdivide en si es deuda adquirida por el gobierno del estado, o es deuda municipal, o de organismos, o bien si son emisiones bursátiles tanto estatales como municipales, o si son obligaciones financieras garantizadas con fuente de pago propia (lo cual significa que incorpora la deuda bancaria y bursátil garantizada con otras fuentes de ingresos, diferentes de las participaciones federales). Si se suman las columnas “Gobierno del estado” y los “Totales” de las subsecuentes, el total es mayor en 46 mil 971.5 mdp (que los 269 mil 797.9 mdp), cifra que equivale a la de las Emisiones Bursátiles, motivo por el cual se deduce que la columna relativa a este tipo de deuda no se incluye en el total total, a efecto de no duplicar su contabilización, porque probablemente ya se encuentra incluida dentro de las obligaciones de los estados, municipios y organismos.

En el cuadro destaca que de la deuda de cada entidad federativa, 58.3 por ciento (157 mil 249.9 mdp) la tienen los gobiernos de los estados, 11 por ciento (29 mil 567.1 mdp) los municipios, 6.4 por ciento (17 mil 388.6 mdp) los organismos y 15.5 por ciento (41 mil 818.3 mdp) lo representan los compromisos de los gobiernos de los estados garantizados con fuente de pago propia, 0.35 por ciento (943.82 mdp) lo representan los compromisos de los municipios garantizados con fuente de pago propia (específicamente en Nuevo León y Sonora) y 8.6 por ciento (23 mil 72.9 mdp) lo constituyen los compromisos de los organismos garantizados con fuente de pago propia.

Es decir, en total los estados tienen (58.3+15.5 por ciento) 73.8 por ciento de la deuda subnacional, los organismos (6.4+8.6 por ciento) 15 por ciento y los municipios (11+0.35 por ciento) 11.35 por ciento; y que de la deuda subnacional del país (58.3+6.4+11 por ciento), 75.7 por ciento es deuda que compromete participaciones federales, y el restante (15.5+8.6+0.35 por ciento) 24.3 por ciento es deuda comprometida con fuentes de ingresos propios.

Destaca por ejemplo que en la lista de la deuda contraída, en 4 de ellos el gobierno del estado cuenta con 95 por ciento o más de la deuda: en Coahuila (cuya deuda representa 3 por ciento del total) 96 por ciento de la deuda es del gobierno del estado, 2 por ciento lo tienen organismos y el otro 2 por ciento es deuda municipal; en el Distrito Federal (cuya deuda representa 18 por ciento del total) 95 por ciento de la deuda es de la jefatura del gobierno, y el restante 5 por ciento es de organismos; en Hidalgo (cuya deuda representa 2 por ciento del total) 99 por ciento de la deuda es del gobierno estatal, y el restante 1 por ciento es entre organismos y municipios; y en Tabasco (cuya deuda representa 1 por ciento de la deuda del total) 95 por ciento de la deuda la tiene el gobierno del estado y el 5 por ciento restante, es deuda municipal. En ninguno de estos casos, los recursos que se están señalando corresponden a obligaciones financieras garantizadas con fuente de pago propia.

En el otro extremo, llama la atención que en las entidades federativas más endeudadas, es decir (sin contar al Distrito Federal –18 por ciento de la deuda subnacional–, ya que sus delegaciones al no ser municipios no pueden adquirir deuda), los gobiernos del estado de México (12 por ciento), Nuevo León (11 por ciento) y Jalisco (8 por ciento) cuentan con una diversificación en su “tipo” de deuda. Así:

- En el estado de México 83.5 por ciento de la deuda es del gobierno del estado 13.4 por ciento es deuda municipal y 3.1 por ciento es de organismos; y en ninguno de estos casos se están poniendo de garantía recursos propios –recordemos que los recursos propios hacen referencia a la deuda bancaria y bursátil garantizada con otras fuentes de ingresos, diferente de las participaciones federales.
- En Nuevo León, 30.2 por ciento de la deuda la tiene el gobierno del estado, 6.8 por ciento es deuda municipal; asimismo, 10.4 por ciento es deuda del gobierno del estado financiada con recursos propios, 2.4 por ciento es deuda de los municipios financiada con recursos propios, y el 50.2 por ciento es deuda de los organismos financiada con recursos propios; es decir, que el 90.8 por ciento de la deuda de Nuevo León, es deuda del gobierno del estado y sus organismos.

El saldo total de las obligaciones financieras del gobierno del estado incluye dos certificados bursátiles garantizados con ingresos correspondientes al Impuesto Sobre Nómina emitidos en 2003 a 11.3 años, una emisión de la red estatal de autopistas con ingresos del peaje vehicular, emitida en 2004 a 20 años, una emisión del Instituto de Control Vehicular donde se comprometieron ingresos propios del organismo en 2006 a 30 años, y otra emisión de 2006 en donde se comprometieron participaciones a 18 años. Las emisiones realizadas por la red estatal de autopistas y el Instituto de Control Vehicular obtuvieron calificaciones de AAA (mex) –la calificación más alta de las existentes– por parte de Fitch Ratings, y un aspecto que contribuyó a esto fue el hecho de estar respaldadas con ingresos propios de los Organismos; y este punto a la vez contribuye a que no toda la deuda esté concentrada en el gobierno estatal, y ésta al ser adjudicada a los “organismos”, disminuye aparentemente la proporción del endeudamiento respecto al total de los ingresos del gobierno central, lo que a éste le ha permitido recientemente seguir obteniendo buenas calificaciones crediticias a efecto de incrementar sus niveles de endeudamiento.

- En Jalisco, 64.3 por ciento de la deuda la tiene el gobierno del estado, 22.2 por ciento es deuda municipal, y 13.5 es de organismos; y en ninguno de estos casos se están poniendo de garantía recursos propios, es decir que se están garantizando participaciones federales.

VII. Evolución de los saldos de la deuda subnacional de las entidades federativas y sus municipios

A continuación se presenta una tabla con las obligaciones financieras de las entidades federativas y de los municipios de 1993 a junio de 2010, obtenida de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

De esta tabla destaca que de 1993 a 2010, la deuda se multiplicó 16.24 veces (de 16 mil 218.2 mdp a 269 mil 797.9 mdp), y en 1993, muy parecido a lo que actualmente ocurre, la deuda se encontraba concentrada en cinco entidades: estado de México (16 por ciento), Sonora (15 por ciento), Jalisco (14 por ciento), Nuevo León (8 por ciento) y Distrito Federal (6 por ciento), lo que juntas sumaban 59 por ciento de la deuda.

VIII. Relación entre la deuda subnacional y las participaciones federales

A continuación se presentan las obligaciones financieras de las entidades federativas y de los municipios, considerando la proporción existente entre la deuda subnacional y las participaciones federales desde 1994 a la fecha, obtenido de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

La tabla es muy interesante porque presenta la proporción de la deuda en relación a las Participaciones, y refleja que en 1994 había 64.5 por ciento en esta relación, el cual a partir del siguiente año disminuyó y se mantuvo relativamente estable alrededor de 50 por ciento, y en 2009 se incrementó a 59.9 por ciento y a la fecha, se encuentra en 61 por ciento. Ahora bien, cabe destacar que estos porcentajes no sólo dependen de los pagos realizados por los deudores al financiamiento, sino del incremento o disminución de las participaciones enviadas a las entidades federativas.

A continuación se presenta una gráfica realizada con los datos anteriores, a fin de observar de una manera más tangible la proporción de deuda en relación a las participaciones, que existe actualmente en las entidades federativas:

En la gráfica se observa la preocupante relación que hay entre la deuda y las participaciones en las entidades federativas y sus municipios pues, por ejemplo, en Nuevo León (el tercer estado más endeudado, con 11 por ciento) llega a 139.6 por ciento, en Chihuahua (el quinto más endeudado, con 5) la relación es de 101.2, en el Distrito Federal es de 92.4 (el más endeudado, con 18), en Sonora de 85.1 (el sexto más endeudado, con 4), en Quintana Roo (el decimoquinto más endeudado, con 2) de 83, en Michoacán (el séptimo más endeudado, con 4) de 78.2, en Jalisco (el cuarto más endeudado, con 4) de 74.1, en Coahuila (el undécimo más endeudado, con 3) de 71.5, en Baja California (el décimo más endeudado, con 3) de 70, en Durango (el vigésimo más endeudado, con 1) de 64.2, en Tamaulipas de 63.8 (el noveno más endeudado, con 3), y en el estado de México (el segundo más endeudado, con 15 por ciento) de 62.1 por ciento.

Consideradas todas las entidades federativas y sus municipios, llama la atención que en 12 de ellas la proporción de la deuda en relación con sus participaciones sobrepasa 60 por ciento, y en 18 de ellas la proporción sobrepasa 50 por ciento. Aquí, ¿cómo saber hasta qué rango de endeudamiento es prudente y sano? Si la proporción en el Distrito Federal (que representa 18 por ciento de la deuda) es de 92.4 por ciento, en el estado de México (con 12 por ciento de la deuda) de 62.1 por ciento, en Nuevo León (con 11 por ciento de la deuda) de 139.6 por ciento y en Jalisco (con 8 por ciento de la deuda) de 74.1 por ciento, lo que reunidos los hace representar 49 por ciento de la deuda de las entidades federativas y de los municipios del país. ¿Cómo establecer un marco que determine un tope de endeudamiento que sea responsable para las finanzas públicas de los órdenes de gobierno subnacionales?

Aquí, incluso en el foro de secretarios de Estado sobre sostenibilidad de la deuda, organizado por el Banco Mundial en abril de 2009, en el documento *Sustainability of debt* se afirmó que actualmente no hay umbrales establecidos para evaluar la sostenibilidad de la deuda de los gobiernos subnacionales, mas una buena aproximación para dicho análisis se puede obtener observando la tendencia del peso de la deuda en relación a los ingresos y la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales, y en este sentido es fácil observar la dependencia que existe por los estados y los municipios respecto a las participaciones enviadas por la federación.

Considerando que en México de 1993 a la fecha, la deuda pública de los órdenes de gobierno subnacionales se ha multiplicado 16.24 veces, es necesario poner un límite que frene este comportamiento a fin de salvaguardar la viabilidad financiera del país, porque actualmente este nivel de deuda subnacional es equivalente a 2.1 por ciento del producto interno bruto, y en 60.9 por ciento se está garantizando con participaciones federales.

IX. Proporción entre los ingresos ordinarios de las entidades federativas y de los municipios, y las transferencias federales

De acuerdo con el análisis del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de 2008 realizado por la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Auditoría Superior de la Federación, en el apartado relativo a la “evaluación de la fiscalización superior sobre recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”, con la entrada en vigor en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal y la consecuente adhesión de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se logró homologar los sistemas fiscales locales, eliminando la concurrencia de dos o más niveles de gobierno sobre una misma fuente de ingresos.

A partir de ese año, a cambio de haber dejado de tributar sobre fuentes que cobraba la federación, las entidades federativas recibirían participaciones en ingresos federales, cuya distribución tendría dos efectos: uno resarcitorio para devolver por esa vía el producto del esfuerzo recaudatorio que generaba, y el otro compensatorio, que buscaría otorgar la misma posibilidad para que todas las entidades gozaran de la riqueza nacional, y esto tendría objetivos redistributivos del ingreso nacional.

Los ingresos ordinarios de las haciendas públicas estatales se constituirían con los recursos propios que generarán por el cobro de los impuestos locales, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras en los términos de las leyes de ingresos, así como con los recursos de las Participaciones federales.

Además de los ingresos ordinarios, las entidades federativas complementan sus presupuestos con financiamientos, así como con las aportaciones federales vía ramo 33, recursos estos últimos que no forman parte de las disponibilidades para financiar el gasto local, toda vez que por ley tienen un fin específico, es decir, se encuentran etiquetados; y por su parte, los recursos del ramo 28, es decir las participaciones federales, se pagan a las entidades federativas como resultado de su adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, y no son sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

De acuerdo con la UEC, desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas registran una elevada dependencia de las Participaciones federales, situación que se asocia al insuficiente esfuerzo recaudatorio, pero también a la baja productividad de los impuestos locales. Si se conjunta la recaudación tributaria a nivel nacional, es posible observar que los impuestos federales (ISR, IETU, IVA, IEPS, Tenencia, Isan, IDE) concentran poco más de 95 por ciento del total, los impuestos estatales (tenencia local, enajenación de inmuebles,

nóminas, etcétera) aportan sólo el 2.5 por ciento y los impuestos municipales (predial, traslado de dominio, anuncios publicitarios y otras) generan únicamente el 2.3 por ciento del total. A continuación se presenta una tabla con esta información:

A continuación se presenta una tabla con información relativa a los ingresos ordinarios de las entidades federativas, que demuestra el grado de dependencia que tienen en relación a los recursos enviados por la federación:

Las participaciones federales se han convertido en la fuente más importante de recursos para las haciendas públicas estatales, ya que en promedio constituyeron el 75.2 por ciento de los ingresos ordinarios en 2007, en 20 de las 32 entidades federativas sobrepasan 80 por ciento de sus ingresos ordinarios, y en 29 sobrepasan 70 por ciento de sus ingresos ordinarios, lo cual a todas luces denota una situación de dependencia por parte de los gobiernos estatales respecto de estos recursos enviados por la federación.

El Distrito Federal presenta la menor dependencia respecto de las participaciones federales, con 53.5 por ciento, aunque ello está asociado, de acuerdo con la UEC, en gran medida a que dentro de sus ingresos propios se contabilizan los recursos por la vía del impuesto predial y los derechos de agua potable, conceptos que en el resto de las entidades federativas son de potestad municipal.

A continuación se presenta una tabla con los datos de los ingresos de las entidades federativas en el país, obtenido del análisis del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de 2008, en el apartado relativo a la “evaluación de la fiscalización superior sobre recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”:

De la tabla se desprende que los recursos federales sumados al ‘resto’, el cual incluye a los ingresos de Organismos y Empresas y los ingresos extraordinarios (sobre la extracción de petróleo) han constituido en el periodo comprendido de 1994 a 2005, aproximadamente el 90 por ciento de los ingresos de las haciendas públicas estatales.

A continuación se presenta una tabla con los datos de los ingresos de los municipios en el país, obtenido del análisis del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de 2008, en el apartado relativo a la “evaluación de la fiscalización superior sobre recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”:

En la tabla se observa que de 1991 a 2004, los ingresos brutos municipales mantienen una tendencia ascendente, registrándose una variación cercana a 160 por ciento, lo cual se debe principalmente al incremento de las participaciones y aportaciones federales y estatales, las cuales pasaron de aportar 48.4 por ciento en 1991 a 66 en 2004. Al respecto, debe señalarse que los cambios más importantes se dieron a mediados de la década de los noventa, particularmente entre 1995 y 1998, cuando se inició la descentralización de los fondos municipales.

Se aprecia hacia 2004 una tendencia creciente en las participaciones, aportaciones y en el financiamiento municipal, llegando a consistir éstas en 37, 29 y 6 por ciento respectivamente; es decir, en 72 por ciento de los ingresos municipales.

X. Proporción entre la deuda subnacional y el PIB en México y Latinoamérica

A continuación se presenta una tabla que muestra la variación porcentual real del producto interno bruto del país, obtenida del análisis del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de 2008, en el apartado relativo a la “evaluación de la fiscalización superior sobre recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”:

De las tablas se desprende que aunque la deuda pública subnacional en México de 1993 a la fecha se ha multiplicado 16.24 veces, la variación porcentual real del PIB nacional ha alcanzado su máximo en 6.8 por ciento en este periodo, en 1997, y el mínimo en -6.5 por ciento en 2009.

En América Latina y el Caribe de 1999 a 2002 hubo un crecimiento acelerado de la deuda pública subnacional, y posteriormente dicha deuda disminuyó para 2006, como se muestra en las tablas presentadas a continuación,

obtenidas de la presentación *Determinants of subnational fiscal outcomes in Latin America*, del Banco Interamericano de Desarrollo, realizada en junio de 2009:

De las tablas se desprende que aunque México tenía una deuda pública subnacional como porcentaje del PIB de alrededor de 2 por ciento en el periodo de 2002 a 2006, en esos años el promedio del endeudamiento subnacional de los países de América Latina y el Caribe era de entre 6 y 8 por ciento, llegando los de Argentina y Brasil a niveles de 22 y 20 por ciento, respectivamente, en 2002, para luego decrecer a niveles de 13 y 16 por ciento, respectivamente, en 2006.

En esos años, el balance general de las finanzas públicas subnacionales en América Latina ha sido variable, considerando a México con déficit (en 2002) y superávit (en 1999 y 2006) de alrededor de 1 por ciento, mientras que por ejemplo Argentina en 1999 llegó a un déficit de -1.5 por ciento, Brasil aproximadamente de -0.3 por ciento, y ya para el 2006 el promedio de las finanzas de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe fue de 0.2 por ciento.

Estos datos es importante considerarlos porque instituciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad, en el estudio *La caja negra del gasto público*, señalan que hay experiencias internacionales como Argentina, California en Estados Unidos, y Brasil, que nos demuestran la importancia de que los órdenes de gobierno subnacionales tomen su respectiva responsabilidad en la generación de ingresos y recaudación de impuestos, a fin de que todos juntos contribuyamos a tener un país con finanzas públicas más sanas y responsables.

De acuerdo con Debt Relief International y con el documento citado del foro de secretarios de Estado del Banco Mundial, los principales indicadores para medir el peso de la deuda de un gobierno subnacional, resultan de comparar variables de saldo y flujo de la deuda subnacional con la capacidad de pago. El peso de la deuda, es decir el numerador de los indicadores, puede ser analizado desde el punto de vista de solvencia, es decir, por los agregados de deuda en un momento determinado y desde el punto de liquidez a través del servicio de la deuda o los componentes del mismo; y respecto del denominador, normalmente se utilizan los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales, y en la presente iniciativa el punto de referencia son las Participaciones federales, debido a que también son de carácter recurrente, y a la oportunidad de recopilación de información.

Así, hay que pensar en profundizar en cada entidad federativa y sus municipios, en la cantidad que representan para sus ingresos las transferencias federales con recursos etiquetados (aportaciones) y recursos no etiquetados (participaciones), ya que estas últimas más el gasto corriente respecto a sus ingresos disponibles, son un buen indicador de su solvencia y liquidez para efecto de medir la eficacia y el control de su gasto, y esto es algo que es importante considerar, y así lo han afirmado calificadoras como Fitch Ratings en una presentación ante el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de esta Cámara de Diputados, en mayo de 2007. En dicha presentación, Fitch Ratings precisó que faltan controles efectivos en la relación a la cantidad que representa el gasto público, el endeudamiento y la afectación de flujos futuros respecto al ingreso disponible de los gobiernos subnacionales.

Otro factor en el que es importante poner atención a fin de establecer límites al endeudamiento subnacional son los ingresos petroleros. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) refiere en el estudio *La caja negra del gasto público* que la Administración de Información Energética de Estados Unidos prevé que México comenzará a importar petróleo en 2010, y a continuación señala “supongamos que dicho estudio exagera la carga pesimista de sus predicciones y arbitrariamente imponemos un criterio menos fatídico: para fines de 2018, las exportaciones mexicanas de petróleo caerán en 50 por ciento. Este hecho significaría una pérdida de 36 por ciento en la recaudación federal participable y una caída de 32 por ciento en las transferencias federales a estados y municipios”.

Es importante prever que dentro de los próximos 8 años, es decir en un futuro cercano, los estados y municipios habrán debido incrementar su nivel recaudatorio a efecto de poder hacer frente a las obligaciones financieras que han adquirido recientemente, con proyecciones incluso hasta los próximos 20 ó 30 años, ante un escenario en el que se verán disminuidas las transferencias de recursos que reciben de la federación.

XI. Deuda subnacional comparada con su producto interno bruto estatal

A continuación se presenta una tabla relativa al saldo promedio de la deuda de las entidades federativas y sus respectivos municipios, como porcentaje del producto interno bruto de cada estado, a fin de observar con mayor detalle cada caso. Esta tabla fue obtenida de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualizada al fin del segundo trimestre de 2010

Destaca que la deuda actual de Chiapas sea de 3.8 por ciento de su PIB, la de Chihuahua de 3.3 por ciento, la de Michoacán y Nayarit de 3.4 por ciento, la de Nuevo León de 3.1 por ciento, y la de Sonora de 3.6 por ciento, viéndolo seriamente, son porcentajes altos, porque representan una parte de la producción total de bienes y servicios de la entidad federativa en su conjunto; y además, considerando que el agregado de la deuda pública de los órdenes de gobierno subnacionales, de 1994 a la fecha, no ha superado en su conjunto 2.1 por ciento del producto interno bruto nacional.

A continuación se presenta una tabla que muestra el grado porcentual real del producto interno bruto de las entidades federativas en 2008, obtenida del análisis del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de 2008, en el apartado relativo a la “evaluación de la fiscalización superior sobre recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”:

En la gráfica es posible advertir que mientras en 2008 el país creció 1.3 por ciento real, y el saldo de la deuda subnacional creció en un 1.08 por ciento (de 186 mil 470.0 mdp en 2007 a 203 mil 70.2 mdp en 2008), Entidades como el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Estado de México, que son las que representan 49 por ciento de la deuda subnacional total, lo hicieron entre 0.9 y 1.3 por ciento, y el estado de México en 2.3 por ciento; considerando a la vez que su porcentaje de deuda respecto al PIB en ese año fue de 2.3 por ciento para el Distrito Federal, 3.2 por ciento para el estado de México, 1.7 por ciento para Jalisco y 2.0 por ciento para Nuevo León. Es decir, en 2008 el nivel de endeudamiento de estas entidades respecto al PIB fue mayor de lo que creció su producto interno bruto.

Se presentan datos de 2008 porque son los disponibles en el Análisis más reciente del Informe de Resultados de una Cuenta Pública, mismo que fue publicado en abril de 2010 por la UEC de la Auditoría Superior de la Federación, pero es un ejercicio útil para evaluar en un periodo reciente el nivel de deuda respecto al PIB, con respecto al nivel de crecimiento de dicho PIB, de las entidades federativas y de los municipios del país.

XII. Plazo de vencimiento de la deuda pública subnacional

Se presentan a continuación dos tablas realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales incluyen el plazo de vencimiento, tanto de la deuda bancaria, como la de emisiones bursátiles (cabe recordar que del total de la deuda a junio de 2010: 51 por ciento está comprometido con la banca comercial, 25 por ciento está comprometido con la banca de desarrollo, 18 por ciento está comprometido a través de emisiones bursátiles, y 7 por ciento está comprometido a través de fideicomisos):

Destaca que en promedio el plazo de vencimiento de la deuda ponderada bancaria en 1994 era de 6.6 años, considerando a Puebla con el plazo más largo de vencimiento a 8.9 años, seguido por Chiapas y Nuevo León a 8.6 años.

En 2010, el plazo promedio de vencimiento ponderado de la deuda bancaria casi se ha triplicado, llegando a 17.6 años, y del cual destaca el Distrito Federal con un plazo promedio de 24.9 años, Veracruz a 23.8 años, Tabasco a 22.6 años, Sinaloa a 21 años, y Oaxaca a 20.5 años.

Se presenta a continuación la tabla de los saldos vigentes relativos a las emisiones bursátiles de entidades federativas y de municipios:

De la tabla anterior se desprende que de los 25 proyectos señalados para emisiones bursátiles, en siete de ellos la deuda es a 30 años, en 2 de ellos es a 28 años, y en otros dos es a 20 años, cuyos montos en conjunto representan el 51 por ciento del total de los montos de las emisiones bursátiles de obligaciones financieras de las entidades federativas y de los municipios del país.

Las emisiones cuya fuente de pago son las participaciones representan en conjunto 30 por ciento de los montos de las emisiones bursátiles de obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios del país, y su rango de tiempo para el pago va de los 5, 9, 10, 12, 18 y 20 años.

XIII. Propuesta: poner un alto a que los órdenes de gobierno subnacionales sigan comprometiendo las participaciones federales para el pago de deuda

De lo señalado es posible concluir muchos puntos, pero principalmente destaca que el crecimiento de la deuda subnacional en México se ha disparado en los últimos años, multiplicándose 16.24 veces; que los porcentajes que representan con relación al PIB de los estados son más altos que las tasas de crecimiento del PIB en las entidades federativas; que el plazo para el pago de la deuda ha incrementado de un máximo de 8 años en 1993 (cuando únicamente era con la banca) a un máximo de 30 años en 2010 (ahora también en emisiones bursátiles); y que esa deuda se está financiando en su conjunto en 61 por ciento con participaciones federales, las cuales representan aproximadamente 75 por ciento de los ingresos ordinarios de las entidades federativas y 66 por ciento de los ingresos ordinarios de los municipios.

Es preciso establecer un alto radical al endeudamiento de las entidades federativas, ya que en 12 de ellas la proporción de la deuda en relación a sus participaciones sobrepasa de 60 por ciento, y en 18 de ellas la proporción sobrepasa de 50 por ciento. A saber, Nuevo León (el tercer estado más endeudado, con 11 por ciento de la deuda subnacional) la relación de deuda subnacional contra participaciones federales llega a 139.6 por ciento, en Chihuahua (el quinto más endeudado, con 5 por ciento) la relación es de 101.2 por ciento, en el Distrito Federal es de 92.4 por ciento (el más endeudado, con 18 por ciento), en Sonora la relación es de 85.1 por ciento (el sexto más endeudado, con 4 por ciento), en Quintana Roo (el decimoquinto más endeudado, con 2 por ciento) es de 83 por ciento, en Michoacán (el séptimo más endeudado, con 4 por ciento) de 78.2 por ciento, en Jalisco (el cuarto más endeudado, con 4 por ciento) de 74.1 por ciento, en Coahuila (el undécimo más endeudado, con 3 por ciento) de 71.5 por ciento, en Baja California (el décimo más endeudado, con 3 por ciento) de 70 por ciento, en Durango (el vigésimo más endeudado, con 1 por ciento) 64.2 por ciento, en Tamaulipas 63.8 por ciento (el noveno más endeudado, con 3 por ciento), y en el estado de México (el segundo más endeudado, con 15 por ciento) de 62.1 por ciento.

Considerando que tal como lo refieren diversos estudios internacionales, es preciso poner límites al endeudamiento de los órdenes de gobierno subnacionales, a fin de que en el tiempo presente y en un futuro, cuenten con la capacidad de generar o recaudar los recursos suficientes para afrontar permanentemente sus gastos y honrar el servicio de su deuda, sin necesidad de incurrir en mora, renegociar la deuda, o efectuar un ajuste fiscal significativo, o de generar consecuencias perjudiciales al contexto macroeconómico del país, se pone a consideración de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura al Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, en los artículos 4o.-A, fracción I, en los últimos dos párrafos, 6o., párrafo cuarto, y 9o., párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 4o.-A. La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

I. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando se encuentren adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal y celebren con la federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convenio de colaboración en términos del

artículo 13 de esta Ley, mediante el cual se sujeten, entre otras cosas, al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

- a) Administrar la totalidad de la recaudación del impuesto dentro de su territorio.
- b) Reintegrar a la federación las cantidades equivalentes a los 2/11 restantes del total recaudado por la aplicación de las cuotas, a fin de que se proceda a su distribución en términos de la fracción II de este artículo, o bien, manifestar su autorización para que la federación compense dichas cantidades contra sus participaciones federales, en términos de lo establecido en el artículo 9o. de esta ley.
- c) Destinar los recursos que correspondan a la entidad por la administración del impuesto a la compensación de las pérdidas en participaciones estatales que sufran sus municipios y en el caso del Distrito Federal sus demarcaciones territoriales, derivadas de modificaciones en la forma de distribución de la entidad a sus municipios o demarcaciones territoriales.
- d) Incluir en las publicaciones a que se refiere el artículo 6o., último párrafo, de esta ley, el destino de los recursos que corresponderán a sus municipios y en el caso del Distrito Federal sus demarcaciones territoriales, así como acreditar su cumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25 por ciento de los recursos que les correspondan.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

II. ...

Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores a 20 por ciento de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales recibirán como mínimo 20 por ciento de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley** . Los gobiernos de las entidades, quince días después que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales.

También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan esta disposición.

Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, **salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.**

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, **salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.**

Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al sistema nacional de coordinación fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y municipios.

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

Segundo. La presente reforma no será aplicable a la deuda contraída por las entidades federativas y municipios al 31 de diciembre de 2010.

Palacio Legislativo, a 25 de noviembre de 2010.

Diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica)