SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CREDITO PÚBLICO

BID
Banco Interamericano
de Desarrollo



Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México

MÓDULO II

REGLAS DE DISCIPLINA FINANCIERA PARA UN BALANCE PRESUPUESTARIO SOSTENIBLE

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México

Gerente del Sector de Conocimiento y Aprendizaje
Federico Basañes (BID)

Gerente de Instituciones para el Desarrollo
Ana María Rodríguez Ortiz (BID)

Jefe del Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES)
Juan Cristóbal Bonnefoy (BID)

Jefe de División de Gestión Fiscal
Vicente Fretes Cibils

Coordinadores del Programa
Alejandro Rasteletti (BID)
José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Coordinadores de contenidos
Alejandro Rasteletti (BID)
Ana Haro González (BID)
José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Autores de la unidad
Julio Franco Corzo (IEXE)
Leobardo Rodríguez Juárez (IEXE)
Karen Italia Ruiz López (IEXE)

Revisores de la unidad
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Corrección de estilo y maquetación
Elizabeth Pérez Camacho (IEXE)
Nallely del Carmen Carrasco Castillo (IEXE)

Copyright©2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

La preparación del presente documento fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (ICSF), gracias a la aportación del gobierno de la República Popular de China.

Las opiniones expresadas en esta publicación se relacionan exclusivamente con la visión de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de su Gerencia Ejecutiva, ni de los países que lo representan.





CONTENIDO

Objetivo general del módulo 6
Objetivos de aprendizaje 6
Introducción 7
1. Reglas fiscales 9
1.1 ¿Cómo contribuyen las reglas fiscales a la sostenibilidad de las finanzas públicas? 9
1.2 ¿Cuáles son los tipos de reglas fiscales que existen? 12
1.3 ¿Cuáles eran las principales reglas fiscales establecidas en México antes de la promulgación de la LDF? 15
2. Reglas de balance presupuestario 18
2.1 ¿En qué consisten las reglas de balance presupuestario? 18
2.2 ¿Qué tipo de reglas de balance presupuestario incluye la LDF? 19
2.3 ¿Qué excepciones establece la ldf a estas reglas? 26
2.4 ¿Qué se hace en caso de un balance presupuestario negativo? 28
3. Reglas para la elaboración de presupuestos 30
3.1 ¿Qué elementos debe contener un proyecto de presupuesto de egresos? 30
3.2 ¿Qué lineamientos se deben cumplir para la elaboración de un proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos? 31
3.3 ¿De qué forma se deben realizar las proyecciones de finanzas públicas y cómo se deben presentar los resultados de finanzas públicas? 33
3.4 ¿Cuáles son las previsiones para atender daños por desastres naturales? 36
3.5 ¿Qué disposiciones existen en materia de servicios personales, asociaciones público-privadas y ADEFAS? 39
3.6 ¿Qué establece la LDF con respecto a la presentación de una iniciativa de ley? 43

4. Reglas de ejercicio de gasto 44
4.1 ¿Cuáles son las disposiciones establecidas en la LDF para el ejercicio del gasto una vez aprobado el presupuesto? 44
4.2 ¿Qué se debe hacer en caso de necesitar crear o incrementar el gasto público? 46
4.3 ¿Qué se debe hacer con los ingresos excedentes y hacia qué conceptos se dirige? 47
4.4 ¿Cuáles son las medidas a ejecutar en caso de presentarse una reducción en los ingresos presupuestados? 49
Bibliografía y anexos 52
Bibliografía 52
Anexos 55

Nota Aclaratoria:

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) fue modificada el 30 de enero de 2018. Al cierre de esta edición, la normatividad operativa (lineamientos, reglamentos, formatos) emitida por el CONAC o la SHCP se encuentra en fase de revisión y análisis para realizar las correspondientes actualizaciones. Por tal motivo, el presente material fue elaborado con base a la normatividad vigente, la cual puede consultarse en:

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Normatividad



OBJETIVO GENERAL DEL MÓDULO

El presente módulo tiene como objetivo explicar las reglas de balance presupuestario, de elaboración de presupuesto y de ejercicio del gasto establecidas en la LDF, analizando la importancia que este tipo de instrumentos tienen sobre la disciplina, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1. Identificar la definición de regla fiscal.
2. Identificar los tres tipos de reglas fiscales establecidos en la LDF.
3. Identificar los dos tipos de balance presupuestario de la ley y el objetivo de cada uno.
4. Interpretar los resultados de la implementación de los balances presupuestarios.
5. Identificar las excepciones que la ley establece para la regla del balance presupuestario.
6. Identificar las reglas que la ley establece para el diseño del presupuesto y el ejercicio del gasto.
7. Describir los principales retos de las entidades federativas y municipios al implementar los preceptos de la ley relativos a las reglas fiscales y las principales recomendaciones para enfrentarlos.



INTRODUCCIÓN

Como se comentó en el módulo 1, en las últimas décadas, algunas entidades federativas y municipios no gestionaron eficientemente sus finanzas públicas, lo cual conllevó a desbalances fiscales y, en algunos casos, se llegó incluso a situaciones de sobre endeudamiento. Frente a este escenario, con la intención de fortalecer la responsabilidad hacendaria, mejorar la gestión presupuestaria, y consecuentemente, velar por la sostenibilidad fiscal, se planteó la necesidad de introducir reglas fiscales que deberían observar las entidades federativas y los municipios.

Las reglas fiscales no son otra cosa que reglamentaciones que se incluyen en los marcos normativos de un país para alentar la disciplina, la sostenibilidad y la transparencia de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo. Las reglas fiscales cumplen, de esta forma, con dos misiones: 1) buscan mejorar la gestión financiera en el corto plazo; y 2) buscan ofrecer coherencia temporal en la política fiscal, a fin de alentar la sostenibilidad de mediano y largo plazo.

La clasificación más extendida de reglas fiscales las divide entre procedimentales y cuantitativas. Las primeras consisten en normas que establecen procedimientos para alentar la disciplina financiera y la rendición de cuentas. Estos procedimientos suelen estar relacionados con la elaboración, aprobación, modificación y ejecución de presupuestos, así como también con la contabilidad gubernamental, la publicación de información fiscal, entre otros.

Por otro lado, las reglas fiscales cuantitativas establecen límites numéricos sobre un determinado agregado fiscal o presupuestario, que deben cumplirse como condición legal presupuestaria. Estas restricciones cuantitativas suelen establecerse sobre el balance fiscal, sobre el nivel de deuda o la contratación de nuevos endeudamientos, sobre el crecimiento del gasto, entre otros[1].

Con el fin de alentar la disciplina financiera, el 26 de abril de 2016 se promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF). Esta

1 https://blogs.iadb.org/recaudando bienestar/2016/10/14/lecciones-endeudamiento-subnacional/

ley define la disciplina financiera como 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[2].

A fin de alcanzar la meta de disciplina financiera, la LDF introduce diversas reglas fiscales explícitas, tanto numéricas como procedimentales, las cuales se encuentran definidas en el título segundo de la Ley y se ordenan en tres grupos. Estos son:

1. Reglas de balance presupuestario.
2. Reglas de elaboración de presupuestos.
3. Reglas de ejercicio del gasto.

Las reglas fiscales que se encuentran definidas en la LDF son tanto de tipo procedimental como cuantitativas, y se pueden clasificar en tres tipos:
Reglas de balance presupuestario.
Reglas presupuestarias.
Reglas de ejercicio del gasto.

Cabe resaltar que la LDF aplica no solo a los poderes ejecutivos de los estados y a los municipios, sino que aplica también a la totalidad de entes públicos de las entidades federativas y municipios. Según la LDF, los entes públicos[3] son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las entidades federativas; los municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios, así como cualquier otro ente sobre el que estas últimas tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías. El ámbito de aplicación de la LDF, por tanto, es ciertamente amplio.

Dicho esto, en el presente módulo analizaremos la definición de reglas fiscales, sus principales características de diseño y los diferentes tipos existentes. A continuación, se revisarán las diversas reglas fiscales existentes en México, antes y tras la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los municipios. A partir de las mismas, se revisarán los mecanismos con los que se contribuye de manera directa en la promoción de la disciplina financiera en las haciendas públicas estatales y municipales.

2 Art. 2 fracción VIII de la LDF.
3 Art. 2 fracción IX de la LDF



1. REGLAS FISCALES

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (RAE), una regla es algo que se debe seguir o algo a lo que se deben ajustar las conductas, tareas y actividades.

En el ámbito hacendario público es necesario implementar una reglamentación que ordene y guíe las actividades relativas a los recursos que se ingresan o que se gastan. Eso se hace a través de la implementación de reglas fiscales.

Las reglas fiscales son normativas que se establecen en el marco legal que regula la política presupuestaria y que exigen a las autoridades mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y largo plazo (García, 2010).

Para comprender en qué consisten las reglas fiscales y cuál ha sido su papel en el devenir del país, se responderán las siguientes preguntas: **¿Cómo contribuyen las reglas fiscales a la sostenibilidad de las finanzas públicas?, ¿Cuáles son los tipos de reglas fiscales que existen?, y por último, ¿Cuáles eran las reglas fiscales establecidas en México antes de la promulgación de la LDF?**

1.1 ¿CÓMO CONTRIBUYEN LAS REGLAS FISCALES A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?

Como se mencionó arriba, las reglas fiscales son el conjunto de normas que permiten regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los presupuestos de los gobiernos. Dichas reglas pueden imponer determinadas restricciones procedimentales o límites cuantitativos explícitos sobre algunas de las principales variables fiscales, tales como el porcentaje de déficit presupuestal permitido, el nivel de deuda posible, los techos de gasto o la modificación de tasas impositivas, entre otras[4].

4 Se sugiere la siguiente bibliografía para ahondar en el tema:
•Farah, P. (2016). Aplicación de Reglas Fiscales. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/publicaciones/libro_reglas/rf/magazine/Reglas_Fiscales_aplic_2016.pdf
•Braun, M. & Gadano, N. (2007). ¿Para que Sirven las Reglas Fiscales? Revista de la CEPAL 91. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11170/91053065E_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Una regla fiscal impone una restricción sobre uno o varios agregados presupuestarios.

Esto con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cabe señalar que las reglas fiscales contribuyen a alentar la sostenibilidad de las finanzas públicas ya que, al establecer mecanismos de control en el proceso presupuestario e incluir procedimientos explícitos de rendición de cuentas, supervisión y control en la captación de los ingresos y el ejercicio del gasto, exigen un orden y un control en la planeación y ejecución del presupuesto, evitando gastos descontrolados o falta de liquidez. Asimismo, las reglas fiscales, al establecer límites numéricos al nivel de deuda y controles en el proceso de contratación de nuevos financiamientos, procuran garantizar una gestión responsable de la deuda pública en el mediano y largo plazo, lo cual favorece igualmente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En relación con esta sostenibilidad de las finanzas públicas, parece natural pensar que la sostenibilidad fiscal es una aspiración de todo buen gobierno. Sin embargo, existen diversas razones que pueden alejar a los gobiernos del ejercicio de políticas que contribuyan a la dicha sostenibilidad. Estas razones se relacionan con la naturaleza de los procesos políticos[5], con los incentivos que enfrentan los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones[6], con la estructura del federalismo fiscal del país[7], entre otras razones. Las reglas fiscales, ante esto, pueden promover la disciplina financiera, impidiendo a los gobiernos tomar acciones que, inspiradas por las motivaciones mencionadas, impacten negativamente sobre la sostenibilidad fiscal.

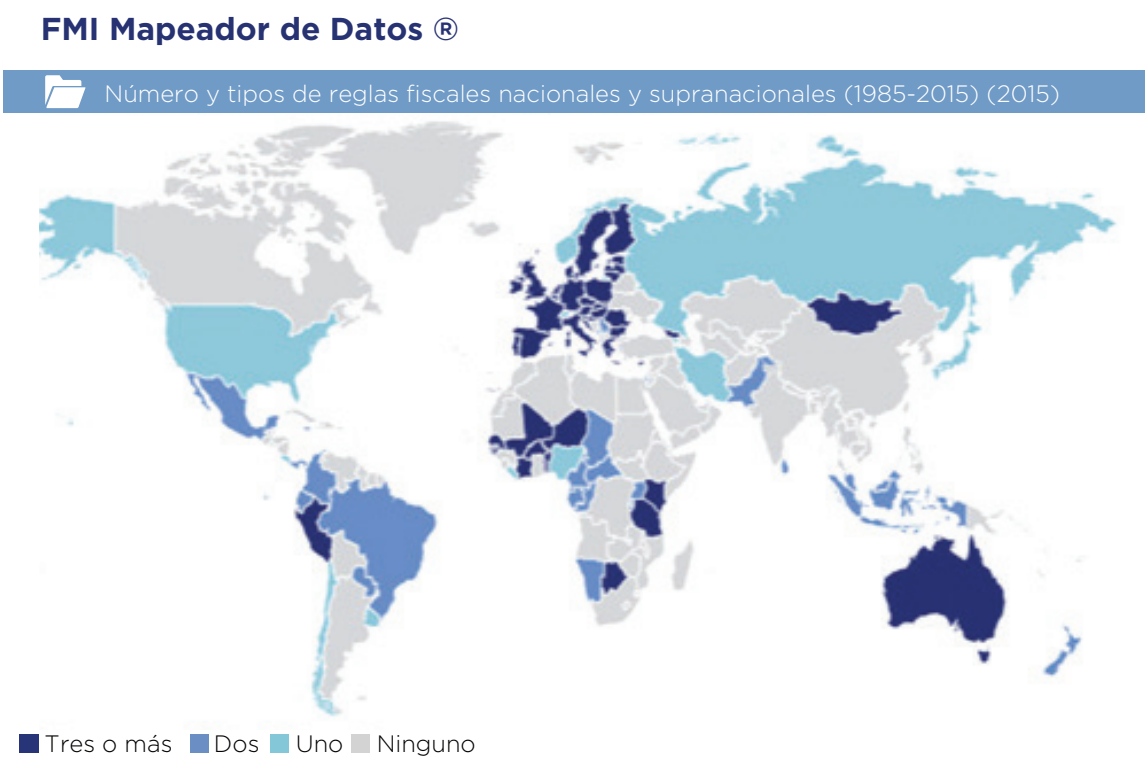
Este potencial efecto positivo ha llevado a que en años recientes, el uso de reglas fiscales alrededor del mundo se haya incrementado de manera considerable. Mientras que en 1990 sólo cinco países disponían de reglas fiscales que aplicaban sobre el gobierno central; en marzo de 2012, el Fondo Monerario Internacional (FMI) ubicó 75 países que utilizaban reglas fiscales nacionales o supranacionales (Budina, 2012). A escala internacional, existe una diversidad en el número de reglas fiscales numéricas. En casi la totalidad del continente europeo, los países tienen tres o más reglas fiscales; mientras que en América Latina hay países que cuentan con tres o más reglas fiscales. Esta distribución puede observarse el mapa 1 que se presenta a continuación.

5 Los políticos, a fin de incrementar la posibilidad de que su partido político permanezca en el poder, suelen aumentar las transferencias sociales, incrementar el gasto en inversión en infraestructura o reducir impuestos en periodos eleccionarios, a fin de incrementar su nivel de aprobación popular. Estas medidas suelen afectar negativamente la sostenibilidad las finanzas públicas.

6 Una escuela de pensamiento de la economía denominada Teoría de la Elección Pública argumenta que el gobierno puede no actuar para maximizar el bienestar de sus ciudadanos. Esto porque los funcionarios públicos buscan maximizar el presupuesto de las agencias para las cuales trabajan, a fin de incrementar su propio ingreso o influencia. Esta búsqueda de incrementar presupuesto lleva a incrementos en los niveles de gasto público, reduciendo la disciplina financiera.

7 Cuando los arreglos del federalismo fiscal llevan a que una parte importante del financiamiento del gasto público subnacional se financie con recursos transferidos por el gobierno central, esto produce una separación entre los beneficios y costos del gasto público, lo que incentiva a los gobiernos subnacionales a incrementar su nivel de gasto. Esto porque parte del mismo es financiado por el gobierno central. Este problema de riesgo moral atenta contra la disciplina financiera.

Mapa 1. Número de reglas fiscales, nacionales y supranacionales



Fuente: FMI 2015.

Cabe mencionar que, en un sistema de gobierno descentralizado como en el caso de México, se debe abordar la necesidad de aplicar reglas fiscales no solo al nivel central de gobierno, sino también a los niveles subnacionales. El argumento clave para esto radica en que las reglas fiscales, y en un sentido de mayor alcance las leyes de responsabilidad fiscal, deben imponerse al nivel pertinente de gobierno (Kopits, 2001). En el caso mexicano, dado el peso relativo de los estados y municipios en la ejecución del gasto público, el cual se analizó en el módulo 1, es importante contar con reglas fiscales para dichos niveles de gobierno.

En ese sentido, varios países en el mundo además de México han establecido reglas fiscales que aplican a los gobiernos subnacionales. El establecimiento de dichas reglas generalmente se justifica argumentando que las mismas buscan garantizar que no existan desequilibrios locales que pongan en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas del gobierno federal, ya que empíricamente se ha demostrado que los excesos de los gobiernos locales de un país pueden llegar a generar crisis financieras y económicas en el mismo.

Es importante resaltar que la adopción de reglas fiscales en el nivel subnacional no es una condición suficiente para lograr la disciplina financiera. Para alcanzar esta condición se requiere de la disposición y voluntad de todos los agentes involucrados

en las finanzas públicas de un gobierno y de la participación de la ciudadanía, que aliente una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

1.2 ¿CUÁLES SON LOS TIPOS DE REGLAS FISCALES QUE EXISTEN?

Existen varias categorías para clasificar a las reglas fiscales. La clasificación más usada toma en cuenta la función que cumplen, es decir, si las reglas se establecen para restringir procedimientos o para determinar metas en el comporamiento de ciertos agregados fiscales. Con este criterio, las reglas fiscales pueden clasificarse en:

- **Reglas procedimentales:** Son parte de un cuerpo normativo e institucional integrado en leyes orgánicas de presupuesto, tales como procedimientos para la preparación, discusión y aprobación de los presupuestos anuales, marcos de presupuestos plurianuales, contratación de asociaciones público-privadas, tratamiento de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Como se analizará en el módulo 3, un ejemplo de regla procedimental es el requisito de establecer procesos competitivos para la contratación de deuda.
- **Reglas fiscales cuantitativas:** Establecen límites o restricciones numéricas al nivel de las diferentes variables fiscales o presupuestarias: gasto público, nivel de endeudamiento, límite al déficit fiscal, metas específicas de resultado o superávit fiscal o establecer la obligación de mantener equilibrios presupuestales (Corbacho, 2012). Un ejemplo de regla cuantitativa presente en la LDF es el establecimiento de Techos de Financiamiento Neto con base en las mediciones del Sistema de Alertas. Esta regla fiscal sobre el Techo de Financiamiento Neto que establece la LDF se discute en el Módulo 3 de este curso.

De acuerdo con su objeto reglamentado, otro tipo de reglas fiscales son:
1. Reglas procedimentales.
2. Reglas cuantitativas.

En segundo lugar, las reglas fiscales cuantitativas se pueden clasificar en función de la variable fiscal que restringen: balance fiscal, deuda, gasto o ingreso. En este sentido, las reglas fiscales pueden ser de los siguientes tipos (Kumar, 2009):

- **Reglas de balance fiscal o de equilibrio presupuestario.** Establecen metas sobre el déficit o superávit presupuestario. Éstas suelen especificarse como valor numérico o como porcentaje del producto interno bruto (PIB) o de los ingresos. También suelen especificarse sobre el balance observado o sobre un balance ajustado o modificado, corrigiendo por el efecto de factores externos y temporarios sobre los resultados fiscales o por el accionar de empresas públicas. Un ejemplo sería un tope de déficit público no mayor a un porcentaje determinado del PIB.

- **Reglas de tope de deuda.** Establecen un límite a la deuda pública, ya sea sobre el monto de la misma o sobre una relación de deuda a PIB o a ingresos. Por ejemplo, si se limita el endeudamiento a un 60 por ciento del PIB como máximo.
- **Reglas de tope de gasto.** Suelen establecer límites sobre el gasto total, primario o corriente. Estos límites suelen expresarse en valores absolutos, en tasas de crecimiento o ratios en relación con el PIB. Por ejemplo, cuando se establece que el gasto corriente no puede ser mayor de un porcentaje concreto del gasto total.
- **Reglas de límite de ingreso.** Este tipo de reglas fijan techos o pisos sobre los ingresos y están dirigidas a aumentar la recaudación de ingresos y/o prevenir una carga fiscal excesiva. Por ejemplo, si se limita gravar a un colectivo para no desincentivar determinada actividad laboral.

Tipos de **reglas fiscales cuantitativas** según la variable que restringen:

1. Reglas de balance fiscal o de equilibrio presupuestario.
2. Reglas de tope de deuda.
3. Reglas de tope de gasto.
4. Reglas de límite de ingreso.

En la práctica, algunos gobiernos optan por combinar dos o más tipos de reglas fiscales para garantizar los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ejemplo, se puede combinar una regla sobre el límite de endeudamiento con una de tope de gasto o aplicar una regla de tope de deuda con una sobre el déficit estructural (Merino, 2013).

Cada una de las reglas fiscales expuestas muestran ventajas y desventajas como instrumento para preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ejemplo, en el caso de las reglas de balance fiscal con metas fijas, éstas poseen características procíclicas que limitan el potencial de la política fiscal para estabilizar los ciclos económicos que enfrenta un país. Esto por dos motivos; por un lado incentivan un mayor gasto público en épocas de expansión económica, cuando los ingresos fiscales son elevados, lo que produce un nivel aún mayor de actividad económica. Por otro lado, cuando los ingresos fiscales se reducen, el gasto público se contrae e impacta de manera negativa la actividad económica en su conjunto. Por lo anterior, este tipo de instrumentos se convierte en una desventaja para la política fiscal ya que limita su potencial para estabilizar los ciclos económicos que enfrenta un país.

Veamos las ventajas y desventajas de los distintos tipos de reglas fiscales de forma más concreta en la siguiente tabla:

Tabla 1. Propiedades de las reglas fiscales.

Tipo de Regla	Aspectos a Favor	Aspectos en contra
Deuda Pública	• Vínculo directo con la sustentabilidad de la deuda. • Fácil de comunicar y monitorear.	• No cuenta con características de estabilización económica, puede ser de carácter procíclico, es decir, que incentive un mayor gasto público en épocas de mayores ingresos y lo reduzca en fases de menores ingresos. • Esta regla podría cumplirse mediante medidas fiscales temporales. • No considera que el nivel de deuda puede ser afectado por factores externos al gobierno.
Balance presupuestal	• Clara guía operacional de política económica. • Vínculo cercano con la sostenibilidad de la deuda. • Fácil de monitorear y comunicar.	• No cuenta con características de estabilización económica. Puede ser de carácter procíclico. • El resultado de la regla puede ser afectada por factores externos, como una gran recesión económica.
Balance presupuestal estructural	• Relativamente clara guía operacional. • Mantiene un vínculo cercano con la sostenibilidad de la deuda. • Posee una función de estabilización económica. (Responde ante los choques económicos) • Toma en cuenta factores de riesgo de tipo temporal.	• La corrección del balance por el ciclo económico es complicada, sobre todo en economías que experimentan cambios estructurales. • Se debe definir previamente la metodología para la corrección del balance por el ciclo económico, a fin de evitar la introducción de ajustes discrecionales. • Es compleja su comunicación, monitoreo y control de la regla.
Ingresos	• Controla el tamaño del gobierno. • Mejora la política de ingresos y su administración. • Puede prevenir gastos procíclicos.	• No está directamente vinculada a la sostenibilidad de la deuda. • No tiene la función de estabilizar la economía.
Gasto	• Clara guía operacional. • Permite la estabilización de la economía. • Controla el tamaño del gobierno. • La comunicación, control y monitoreo es sencilla.	• No existe vínculo con la sostenibilidad de la deuda. • Podría provocar cambios no deseados en la distribución del gasto para cumplir con el límite establecido o puede trasladar el gasto a conceptos que no están cubiertos por la regla.

Fuente: Elaboración propia con base en (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012)

Para finalizar, cabe mencionar que el Fondo Monetario Internacional (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012) delimita seis características clave de las reglas fiscales implementadas a nivel internacional:

- **Soporte legislativo.** Se refiere al cuerpo normativo que soporta la aplicación de la regla fiscal. Las categorías de esta característica van desde la incorporación de la regla a nivel constitucional, en acuerdos internacionales, en leyes reglamentarias, en acuerdos políticos o en arreglos de coalición.
- **Cobertura de gobierno.** Determina si se trata de una regla de alcance nacional, subnacional, empresas públicas, etc.

- **Cobertura de agregados.** Indica las características de los agregados fiscales que serán afectadas por la regla, por ejemplo, en algunos países se excluyen las inversiones productivas o gastos de capital de los objetivos de gasto establecidos.
- **Cláusula de escape.** Es la determinación de algunas excepciones en el cumplimiento de la regla ante la presencia de eventos inesperados que puedan afectar su cumplimiento. Para que una cláusula de escape no erosione la credibilidad de una regla fiscal, debe establecerse de antemano qué se entenderá como una contingencia excepcional y cómo se recobrará el funcionamiento de la regla una vez superada la contingencia.
- **Mecanismos de corrección automática.** En el diseño de la regla se pueden establecer acciones a ejecutarse de manera automática en caso de que la regla se encuentre en riesgo de no cumplimiento, ejecutando medidas que resguarden el alcance de la meta planteada.

1.3 ¿CUÁLES ERAN LAS PRINCIPALES REGLAS FISCALES ESTABLECIDAS EN MÉXICO ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA LDF?

En el año 2006, en México se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), con el objeto de procurar el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión. Esta ley aplica en su generalidad a nivel federal, pero también incluye disposiciones que regulan las relaciones fiscales intergubernamentales, concretamente en lo que respecta al ejercicio de algunos recursos federales transferidos a las entidades federativas y a la evaluación, transparencia e información de los mismos. También regula el uso de recursos para la estabilización de ingresos e inversión de los estados. Este ordenamiento jurídico tiene aplicación supletoria con relación a la Ley de Disciplina Financiera, en los términos que establece el precepto 3 de la ley antes citada. Es decir, en caso de que exista algo que no se especifique de forma concreta en la LDF, se deberá interpretar o aplicar la Ley federal[8].

Dicho esto, la LFPRH introdujo una importante regla fiscal en México, la cual busca limitar el déficit público a través de una regla de balance presupuestario, reflejada en el artículo 17, la cual establece:

> Los montos de ingreso previstos en la iniciativa (de la Ley de Ingresos) y en la Ley de Ingresos, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el Presupuesto de Egresos, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público.

8 El artículo 3 de la LDF dice lo siguiente: A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal; y se estará a la interpretación de la Secretaría para efectos administrativos.

> En caso de que, al cierre del ejercicio fiscal, se observe una desviación respecto a la meta de los requerimientos financieros del sector público mayor al equivalente a un 2 por ciento del gasto neto total aprobado, la Secretaría deberá presentar una justificación de tal desviación en el último informe trimestral del ejercicio.

En términos simples, la LFPRH establece que los ingresos y egresos presupuestados deben ser suficientes para cubrir las necesidades del sector público, producto de las políticas públicas que haya decidido implementar, y en el caso de que exista una desviación equivalente al 2% o mayor, ésta deberá justificarse de manera oportuna.

Cabe mencionar que esta regla fiscal consignada en la LFPRH sólo se aplica al Gobierno Federal, incluyendo a la administración central, la de seguridad social y empresas públicas clave (PEMEX y CFE). En el año 2009, se modificó la definición de balance presupuestario para que se excluyeran los gastos de inversión de PEMEX de la regla de presupuesto balanceado. La cláusula de escape que se definió para esta regla establece que, si los ingresos no petroleros están por debajo de las proyecciones potenciales debido a una caída del PIB, se puede permitir un déficit equivalente a la caída del producto. La cláusula de escape fue utilizada en México en los años 2010, 2011 y 2012.

En la LFPRH también se consideró una cláusula de salvaguarda para la regla de equilibrio presupuestario y establece que en condiciones excepcionales (crisis económicas, desastres naturales) puede haber un déficit previsto en el presupuesto[9] (Lledó, Yoon, Fang, Samba, & Kim, 2017).

Otra regla presupuestaria de importancia se estableció en el año de 2014, con una reforma a la LFPRH, la cual introdujo un tope sobre el gasto corriente estructural (GCE)[10], estableciendo que el crecimiento del GCE real a partir de 2017 debe ser menor al crecimiento real del PIB potencial de la economía.

Además de lo establecido a nivel federal, cabe destacar que algunos estados se habían autoimpuesto ciertas reglas fiscales para limitar el monto de endeudamiento. Éstas se resumen en el cuadro a continuación:

9 Art- 17 de la LFPRH "Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:
I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;
II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y
III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario."

10 El gasto corriente estructural es el monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal

Tabla 2. Estados con restricciones de endeudamiento

Entidades	Techo de endeudamiento – Base variable	% Límite máximo
• Baja California	Presupuesto de egresos	22
• Campeche	Presupuesto de egresos	10
• Chiapas	Participaciones fiscales + Ingresos propios	25
• Chihuahua[1]	Presupuesto del ejercicio inmediato anterior	10
• Durango[2]	Saldo de la deuda / Ingresos ordinarios	5
• Edo. de México	Ingresos propios	30
• Guanajuato	Presupuesto de egresos	10
• Hidalgo[3]	Ingresos ordinarios	5
• Jalisco	Presupuesto de egresos	10
• Michoacán	Servicio de la deuda / Presupuesto de egresos	2.5
• Nayarit[4]	Endeudamiento neto / Presupuesto de egresos	15
• San Luis Potosí	Capital contratado / Ingresos anuales	20
• Sinaloa	Capital contratado / Ingresos anuales	5
• Tabasco	Ingresos ordinarios	5
• Tamaulipas[3]	Saldo total acumulado / Ingresos anuales	5
• Veracruz[1]	Capital contratado / Ingresos anuales	5
• Yucatán[1]	Participaciones	30

[1] El techo de endeudamiento es aplicable únicamente a los municipios.
[2] El techo aplica para el endeudamiento adicional, aprobado por el Congreso del Estado.
[3] El techo de endeudamiento es aplicable al financiamiento de corto plazo, para efectos de no registrarse como deuda directa.
[4] Sujeto a que las finanzas públicas estatales muestren un superávit primario para cubrir el servicio de la deuda.

Fuente: Hurtado & Zamarripa, 2013.

El establecimiento de reglas fiscales a nivel federal, así como la autoimposición de estas reglas por parte de algunos estados dejan entrever la necesidad que existía en la hacienda mexicana de fortalecer el manejo de los recursos y establecer límites a ciertas prácticas ineficientes. La LDF se incorpora, por tanto, como un esfuerzo más para avanzar en esa dirección, en este caso, alentando mejoras en la gestión de las finanzas públicas del conjunto de los gobiernos subnacionales.



2. REGLAS DE BALANCE PRESUPUESTARIO

Para entender las reglas de balance presupuestario, cabe atender las siguientes preguntas: **¿En qué consisten las reglas de balance presupuestario?, ¿Qué tipo de reglas de balance presupuestario incluye la LDF?, ¿Qué excepciones establece la LDF a estas reglas?** y finalmente, **¿Qué se hace en caso de tener un Balance Presupuestario Negativo?**

2.1 ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS REGLAS DE BALANCE PRESUPUESTARIO?

Como se refirió en el apartado previo, las reglas de balance presupuestario establecen metas sobre déficit o superávit presupuestario.

La LDF distingue dos tipos de balance presupuestario:

La LDF distingue entre dos tipos de balance presupuestario:

1. Balance Presupuestario Total.
2. Balance Presupuestario de Recursos Disponibles.

1. **Balance presupuestario**[11], que es la diferencia entre los ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos, y los gastos totales considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda.

2. **Balance presupuestario de recursos disponibles**[12], que es la diferencia entre los ingresos de libre disposición (ILD), incluidos en la Ley de Ingresos, incluyendo el financiamiento neto, y los gastos no etiquetados, considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda.

La distinción entre balances presupuestarios es importante pues, como se ha mencionado, la primera regla hace referencia a la totalidad de los ingresos y egresos tota-

11 Artículo 2 fracción II de la LDF.
12 Artículo 2 fracción III de la LDF.

les, mientras que la segunda sólo a los ingresos de libre disposición[13] y a los gastos no etiquetados[14].

Previo a la promulgación de la LDF, las entidades federativas y municipios solo reportaban el balance presupuestario general, y no se presentaba información sobre el balance presupuestario de recursos disponibles. Esta situación podía generar una percepción errónea sobre la verdadera situación fiscal, ya que los estados y municipios tienden a sub-ejercer los recursos provenientes de transferencias etiquetadas. De esta forma, el superávit en el ejercicio de recursos etiquetados, consecuencia del sub ejercicio de los mismos, solía ocultar el déficit en el ejercicio de recursos de libre disposición en el balance presupuestario. Al separar la observación del ejercicio del gasto etiquetado del no etiquetado, la LDF facilita una evaluación más adecuada la sostenibilidad del balance presupuestario.

2.2 ¿QUÉ TIPO DE REGLAS DE BALANCE PRESUPUESTARIO INCLUYE LA LDF?

Siguiendo lo mencionado en el apartado anterior, la LDF introduce, por tanto, dos reglas de balance, relacionadas con los tipos de balance mencionados más arriba. Estas son: la regla de balance presupuestario sostenible y la regla de balance presupuestario de recursos disponibles.

El cálculo de dichos conceptos está definido en Capítulo I del Título Segundo de la LDF. Asimismo, está definido en el formato 4 de los anexos de los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la LDF, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y que está presentado en el **anexo del presente módulo**. A continuación se analizan las fórmulas de los dos tipos de balances y, más adelante, se presenta un ejemplo para entender mejor su aplicación.

Balance presupuestario sostenible:

El balance presupuestario se calcula de la siguiente manera:

BP = Ingresos totales – Egresos Presupuestarios[15]

De acuerdo con lo anterior, la regla de balance presupuestario se cumple cuando los ingresos totales más el financiamiento neto es igual o mayor que el gasto total, sin incluir la amortización de la deuda.

13 Artículo 2 fracción XIX de la LDF. Ingresos de libre disposición (ILD): los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico.
14 Artículo 2 fracción XVII de la LDF. Gasto no etiquetado: las erogaciones que realizan las Entidades Federativas y los Municipios con cargo a sus Ingresos de libre disposición y Financiamientos. En el caso de los Municipios, se excluye el gasto que realicen con recursos de la Entidad Federativa con un destino específico.
15 Los ingresos totales incluidos en la ley de ingresos, y los egresos presupuestarios considerados en el presupuesto de egresos, exceptuando la amortización de la deuda.

Balance presupuestario de recursos disponibles:

El balance presupuestario de recursos disponibles (BPRD), por su parte, se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

Regla de balance presupuestario sostenible

Ingresos Totales - Gastos Totales + Amortzaciones ≥ 0

Los ingresos totales incluyen ingresos de libre disposición, transferencias federales etiquetadas y financiamiento neto. Los egresos presupuestarios (gastos totales) consideran el gasto no etiquetado y el gasto etiquetado, pero sin incluir la amortización de la deuda.

BPRD= [Ingresos de Libre Disposición + Financiamiento Neto con fuente de pago de ingresos de libre disposición[16]] – [Gasto no Etiquetado].

De acuerdo con esta fórmula, la regla de balance presupuestario de recursos disponibles sostenible se cumple cuando los ingresos de libre disposición más el financiamiento neto con fuente de pago de ingresos de libre disposición es mayor o igual al gasto no etiquetado menos la amortización de la deuda pública con gasto no etiquetado.

Regla de balance presupuestario de recursos disponibles sostenible

Ingresos de libre disposición + Financiamiento Neto ≥ Gasto no etiquetado - Amortizaciones

Este precepto de sostenibilidad se encuentra establecido en el artículo 6 de la LDF, el cual establece que el gasto total propuesto por el Poder Ejecutivo de las entidades federativas o municipios, que posteriormente será aprobado por las legislaturas locales y finalmente ejercido durante un año fiscal, debe contribuir a promover la consecución de un balance presupuestario sostenible (BPS). Esta disposición aplica también para el balance presupuestario de recursos disponibles; en ambos casos, como se señaló, la regla se cumplirá cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado[17] el balance presupuestario sea positivo.

16 Se obtiene sumando las disposiciones realizadas de un Financiamiento, y las Disponibilidades, menos las amortizaciones efectuadas de la Deuda Pública, conforme a la Ley de Disciplina Financiera, artículo 2, fracción XII.

17 Art. 4 Fracc. XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental: el momento contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

Categorías contables para el cálculo de los balances:

Para poder determinar si un ente público está cumpliendo con la regla de balance presupuestario y con la regla de balance presupuestario de recursos disponibles, es necesario primero conocer qué categorías contables incluyen los diferentes conceptos de ingresos y egresos. En el módulo 1 revisamos la composición de los ingresos públicos en estados y municipios. A continuación se realizará un repaso general de los conceptos que se consideran fundamentales para el cálculo del balance presupuestario, tanto el general (que considera ingresos y gastos totales) como el de recursos disponibles (que sólo considera para su cálculo a los Ingresos de Libre Disposición y gastos no etiquetados). Esto resultará de ayuda para entender con más precisión cómo se aplican cada uno de los balances.

- **Los ingresos totales:** es el resultado de la suma de los ingresos de libre disposición, las transferencias federales etiquetadas y el financiamiento neto recibido. En el caso de los municipios, también deberán ser consideradas las transferencias estatales etiquetadas.
- **Los ingresos de libre disposición:** son los ingresos propios locales, participaciones federales, así como los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas (FEIEF). Aquí también se incluye cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico. Ver *Formato 1* "Estado Analítico de Ingresos Detallado-LDF"[18] presentado en el anexo para consultar el detalle de los ingresos que están en esta categoría. Adicionalmente, se sugiere revisar el material autoformativo de la plataforma, el cual fue diseñado con los contenidos de este tema y que se presentará en el módulo 5.
- **El financiamiento neto:** es la suma de las disposiciones realizadas de un financiamiento, y las disponibilidades[19], menos las amortizaciones efectuadas de la deuda pública. La LDF incluye una regla fiscal que limita el monto del financiamiento neto que puede contraer un estado o municipio. Esta regla fiscal se discute en el módulo 3 de este curso.

La fórmula establecida por el CONAC para calcular el financiamiento neto es la siguiente:

18 Con la finalidad de establecer criterios para la presentación homogénea de la información financiera, así como la estructura y contenido de los formatos que permitirán presentar la información para dar cumplimiento a la LDF, el CONAC emitió los "CRITERIOS para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios". En dicho documento se encuentra la guía de llenado de los formatos establecidos para dar cumplimiento a la LDF.

19 De conformidad con el Art. 2 Fracc. VIII Bis., las disponibilidades se definen como los recursos provenientes de los ingresos que durante ejercicios fiscales anteriores no fueron pagados ni devengados para algún rubro del gasto presupuestado, excluyendo las transferencias federales etiquetadas.

Tabla 3. Financiamiento Neto.

Financiamiento Neto
F. Financiamiento (F = F1 + F2)
F1. Financiamiento con Fuente de Pago de Ingresos de Libre Disposición
F2. Financiamiento con Fuente de Pago de Transferencias Federales Etiquetadas
FBIS DISPONIBILIDADES
G. Amortización de la Deuda (G = G1 + G2)
G1. Amortización de la Deuda Pública con Gasto No Etiquetado
G2. Amortización de la Deuda Pública con Gasto Etiquetado
A3. Financiamiento Neto (A3 = F + FBIS – G)

Fuente: Lineamientos CONAC.

Vale aclarar que el gasto no etiquetado se constituye por todas aquellas erogaciones que realizan las entidades federativas y municipios con cargo a sus ingresos de libre disposición y financiamientos. En el caso de los municipios, se excluye el gasto que realicen con recursos de la entidad federativa con un destino específico.

Por otro lado, en este caso la amortización de la deuda que se contempla, es aquella que tenga como fuente de pago a los ingresos no etiquetados.

Es importante resaltar que las fórmulas mostradas en el presente apartado para el cálculo de los balances presupuestarios se apegan a las definiciones establecidas en los capítulos I y II de la LDF, pero se complementan con los conceptos detallados en los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos que hace referencia la LDF[20] que emitió el CONAC el 11 de octubre de 2016.

- Para consultar el detalle de los conceptos referidos, es necesario revisar el formato 4 de dichos criterios, ver *Anexo 2* ubicado al final del presente módulo, Adicionalmente, se sugiere revisar el material autoformativo de la plataforma, que se presentará en el módulo 5.

Veamos un ejemplo para comprender mejor las mencionadas reglas:

En cumplimiento a lo dispuesto en la LDF, un municipio del centro del país presenta la siguiente información, correspondiente al periodo 01 de enero al 31 de diciembre de 2016 (pesos):

20 http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF_01_01_001.pdf Página 7, recuperado el 04 de mayo de 2017.

Tabla 4. Datos financieros observados por el municipio en el periodo.

	Concepto	Estimado/ Aprobado	Devengado	Recuadado/ Pagado
A1	Ingresos de Libre Disposición	$78,450,256.00	$71,677,508.81	$71,677,508.81
A2	Transferencias Federales Etiquetadas	$86,549,744.00	$162,399,423.63	$162,399,423.63
B1	Gasto No Etiquetado (Sin incluir amortización de la deuda)	$93,950,256.00	$123,101,474.83	$103,500,963.00
B2	Gasto Etiquetado (Sin incluir amortización de la deuda)	$41,216,558.95	$43,654,712.00	$42,563,713.00
C1	Remanentes de Ingresos de Libre Disposición Aplicados en el Período	$-	$-	$-
C2	Remamentes de Transferencias Federales Etiquetadas aplicados en el periodo	$-	$8,596,563.00	$8,596,563.00
E1	Intereses, Comisiones y Gastos de la Deuda con Gasto No Etiquetado	$-	$601,760.30	$601,760.30
E2	Intereses, Comisiones y Gastos de la Deuda con Gasto Etiquetado	$2,000,000.00	$2,000,000.00	$2,000,000.00
F1	Financiamiento con Fuente de Pago Ingresos de Libre Disposición	$10,563,987.00	$10,563,987.00	$10,563,987.00
F2	Financiamiento con Fuente de Pago de Transferencias Federales Etiquetadas	$5,000,000.00	$5,000,000.00	$5,000,000.00
G1	Amortización de la Deuda Pública con Gasto No Etiquetado	$-	$-	$-
G2	Amortización de la Deuda Pública con Gasto Etiquetado	$9,833,185.05	$9,833,185.05	$9,833,185.05

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información presentada por el municipio, se puede observar de manera intuitiva y detallada, aplicando las fórmulas provistas en el formato 4 del CONAC para la presentación homogénea de la información financiera presentado en el anexo del presente módulo, los siguientes resultados:

Tabla 5. Resultados de cálculo de balances presupuestarios en el municipio de conformidad a lo dispuesto en la LDF.

	Concepto	Estimado/ Aprobado	Devengado	Recaudado/ Pagado
A	**Ingresos Totales (A=A1+A2+A3)**	**$170,730,801.95**	**$239,807,734.39**	**$239,807,734.39**
A1	Ingresos de LIbre Disposición	$78,450,256.00	$71,677,508.81	$71,677,508.81
A2	Transferencias Federales Etiquetadas	$86,549,744.00	$162,399,423.63	$162,399,423.63
A3	Financiamiento Neto	$5,730,801.95	$5,730,801.95	$5,730,801.95
B	**Egresos Presupuestarios (B=B1+B2)**	**$135,166,814.95**	**$166,756,186.83**	**$146,064,676.00**
B1	Gasto no Etiquetado (sin incluir Amortización de la Deuda Pública)	$93,950,256.00	$123,101,474.83	$103,500,963.00
B2	Gasto Etiquetado (sin incluir Amortización de la Deuda Pública)	$41,216,558.95	$43,654,712.00	$42,563,713.00
C	**Remanentes del Ejercicio Anterior (C=C1+C2)**	**$-**	**$8,596,563.00**	**$8,596,563.00**
C1	Remanentes del Libre Disposición aplicadas en el periodo	0	0	0
C2	Remanentes de Transferencias Federales Etiquetadas aplicadas en el periodo	0	8,596,563.00	8,596,563.00
I	**Balance Presupuestario (I=A-B+C)**	**$35,563,987.00**	**$81,648,110.56**	**$102,339,621.39**
II	**Balance Presupuestario sin financiamiento neto (II=I-A3)**	**$29,833,185.05**	**$75,917,308.61**	**$96,608,819.44**
III	**Balance Presupuestario sin financiamiento neto y sin Remanentes del Ejercicio Anterior (III=II-C)**	**$29,833,185.05**	**$67,320,745.61**	**$88,012,256.44**
E	**Intereses, Comisiones y Gastos de la Deuda (E=E1+E2)**	**$2,000,000.00**	**$2,601,760.30**	**$2,601,760.30**
E1	Intereses, Comisiones y Gastos de la Deuda con **Gasto No Etiquetado**	0	601,760.30	601,760.30

E2	Intereses, Comisiones y Gastos de la Deuda con **Gasto Etiquetado**	$2,000,000.00	$2,000,000.00	$2,000,000.00
IV	**Balance Primario (IV=III+E)**	**$31,833,185.05**	**$69,922,505.91**	**$90,614,016.74**
F	**Financiamiento (F=F1+F2)**	**$15,563,987.00**	**$15,563,987.00**	**$15,563,987.00**
F1	Financiamiento con Fuente de Pago de Ingresos de Libre Disposición	$10,563,987.00	$10,563,987.00	$10,563,987.00
F2	Financiamiento con Fuente de Pago de Transferencias Federales Etiquetadas	$5,000,000.00	$5,000,000.00	$5,000,000.00
G	**Amortización de la Deuda (G=G1+G2)**	**$9,833,185.05**	**$9,833,185.05**	**$9,833,185.05**
G1	Amortización de la Deuda Pública con Gasto No Etiquetado	0	0	0
G2	Amortización de la Deuda Pública con Gasto Etiquetado	$9,833,185.05	$9,833,185.05	$9,833,185.05
A3	**Financiamiento Neto (A3=F-G)**	**5,730,801.95**	**5,730,801.95**	**5,730,801.95**
A3.1	**Financiamiento Neto con Fuente de Pago de Ingresos de Libre Disposición (A3.1=F1-G1)**	**$10,563,987.00**	**$10,563,987.00**	**$10,563,987.00**
V	**Balance Presupuestario de Recursos Disponibles (V=A1+A3.1-B1+C1)**	**-$4,936,013.00**	**-$40,859,979.02**	**-$21,259,467.19**
VI	**Balance Presupuestario de Recursos Disponibles sin Financiamiento Neto (VI=V-A3.1)**	**-$15,500,000.00**	**-$51,423,966.02**	**-$31,823,454.19**
A3.2	**Financiamiento Neto con Fuente de Pago de Ingresos de Transferencias Etiquetadas (A3.1=F2-G2)**	**-$4,833,185.05**	**-$4,833,185.05**	**-$4,833,185.05**
VII	**Balance Presupuestario de Recursos Etiquetados (VII=A2+A3.2-B2+C2)**	**$40,500,000.00**	**$122,508,089.58**	**$123,599,088.58**
VIII	**Balance Presupuestario de Recursos Etiquetados sin Financiamiento Neto (VIII=VII-A3.2)**	**$45,333,185.05**	**$127,341,274.63**	**$128,432,273.63**

Fuente: Elaboración propia.

Esta información nos permite observar que efectivamente se presenta un balance presupuestario positivo de 102 millones 339 mil 621 pesos; al considerar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, el balance primario sigue siendo positivo, pero la magnitud decrece para ubicarse en 90 millones 614 mil 016 pesos. A su vez, al calcular el balance presupuestario de recursos disponibles, el resultado es negativo, reflejando un déficit de 21 millones 259 mil 467. Este ejemplo nos muestra la importancia de los diversos balances incluidos en la LDF, ya que el concepto de balance presupuestario, aunque es importante, no es un indicador suficiente para analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Complementarlo con el indicador de balance presupuestario de recursos disponibles permite realizar un mejor análisis de sostenibilidad fiscal.

2.3 ¿QUÉ EXCEPCIONES ESTABLECE LA LDF A ESTAS REGLAS?

Las reglas fiscales regularmente incluyen cláusulas de escape, es decir, previsiones de situaciones excepcionales que permitan el incumplimiento temporal de la meta de disciplina financiera establecida. Es decir, las reglas fiscales contemplan situaciones excepcionales bajo las cuales las entidades y municipios podrán sobrepasar los límites de balance mencionados arriba. Es fundamental que estas cláusulas sean establecidas explícitamente, desde el diseño de la regla misma, con el fin de evitar la discrecionalidad en la invocación de dichas cláusulas y salvaguardar el objetivo de incrementar la credibilidad en la responsabilidad y sostenibilidad hacendaria de largo plazo.

La LDF prevé tres situaciones excepcionales bajo las cuales se permite la existencia de un Balance Presupuestario Negativo:

1. Caída del PIB en términos reales y de las participaciones.
2. Desastres Naturales.
3. Incremento de costos, por la implementación de ciertas medidas administrativas.

En este sentido, la LDF prevé diversas razones excepcionales que, de evidenciarse, permiten que una entidad federativa o municipio presente un balance presupuestario de recursos disponibles negativo. Estas razones están asociadas con hechos que están fuera del margen de decisión de las entidades federativas y municipios, tales como huracanes, terremotos, crisis internacionales, entre otros.

De acuerdo con el Art. 7 de la LDF, las razones excepcionales bajo las que se podrá incurrir en un balance presupuestario de recursos disponibles negativo son tres:

1. Caída del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en términos reales[21], que lleve a una caída en participaciones;
2. Presencia de desastres naturales;

21 Se refiere a la variación del valor del PIB del año en curso con respecto al año anterior una vez descontada la inflación generada en el período, con base en el deflactor de precios implícitos emitido por el INEGI.

3. Incremento de los costos administrativos, consecuencia la implementación de ciertas medidas extraordinarias.

A continuación, se detallan y se ejemplifican estas razones excepcionales:

Razón Excepcional	Descripción
1. Caída del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en términos reales y de participaciones.	Que esta situación provoque una reducción de las participaciones federales que hayan sido presupuestadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que no sea posible compensar con los recursos que reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas.

El PIB se encuentra muy correlacionado con la recaudación de los principales impuestos que forman parte de la recaudación federal participable (RFP). Por esta razón, al caer el PIB nacional se suele reducir la recaudación de estos impuestos y, por tanto, suelen disminuirse el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo de Fiscalización y Recaudación, que son los principales fondos de participaciones federales, y están conformados como un porcentaje de la RFP (20%, 1% y 1.25 %, respectivamente).

Con base en dicho supuesto, el inciso h de la novena regla de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas[22] (FEIEF) indica que, en primera instancia, los estados podrían recurrir al FEIEF para compensar la disminución. Si el Fondo de Estabilización no tuviera fondos suficientes para compensar la caída de participaciones, entonces la entidad o municipio podrá sobrepasar el límite de balance establecido por la LDF. Para ello, en todo caso, deberá informar a la legislatura local del monto de los recursos necesarios para cubrir el faltante y las acciones y plazo que se llevarán a cabo para salir del balance negativo.

Razón Excepcional	Descripción
2. Desastres Naturales	Que sea necesario cubrir los costos de reconstrucción provocada por los desastres o fenómenos naturales declarados en términos de la Ley General de Protección Civil.

Por su posición geográfica, México enfrenta de manera recurrente eventos contingentes generados por la naturaleza o causas fortuitas que provocan daños a las personas y sus bienes, así como a la infraestructura pública.

La LDF considera una serie de medidas a incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos para atender las presiones de gasto generadas por los daños. Sin embargo, dado que la ocurrencia y la magnitud de un desastre natural no se puede predecir,

22 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23740/Reglas_de_Operaci_n_del_Fondo_de_Estabilizaci_n_de_los_Ingresos_de_las_Entidades_FEIEF_2009.pdf consultado el 01 de julio de 2017.

puede darse el caso de que los recursos previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos no sean suficientes. En estos casos se permitirá que el balance presupuestario sea negativo, dotando de mayores posibilidades a las entidades federativas y municipios para atender la contingencia de manera oportuna.

Razón Excepcional	Descripción
3. Incremento de costos administrativos por la implementación de ciertas medidas	Cuando existan costos mayores al 2% del gasto no etiquetado relacionado a la implementación de ordenamientos jurídicos o a la implementación de medidas de política fiscal que propicien, en el futuro, una reducción del gasto o mayores ingresos locales. En el caso de las medidas de política fiscal el valor presente neto de las mismas debe superar ampliamente el costo en el ejercicio fiscal en el cual se implementa.

Esta razón excepcional se refiere a la necesidad de hacer un gasto alto ineludible, para cumplir con un fallo judicial, como puede ser el pago de indemnizaciones, o para la implementación de medidas relacionados con nuevos ordenamientos legales, como puede ser el desarrollo de infraestructura para cumplir con nuevos requisitos del nuevo sistema de justicia penal.

El incremento de costos administrativos también puede deberse a la implementación de medidas coyunturales que favorezcan la consolidación de las finanzas públicas, ya sea vía una reducción de gastos o vía un incremento de ingresos en el futuro. Para poder aplicar esta cláusula se requiere que el costo incurrido sea ampliamente menor a los beneficios que se generarán, en valor presente[23]. Esta situación podría aplicar, por ejemplo, a casos de reducción de personal, los cuales pueden llevar inicialmente a un incremento en el gasto por el pago de indemnizaciones, recuperándose después al tener menores sueldos y salarios a pagar. También podría ser el caso de la implementación de un proyecto de modernización catastral, que lleve a un importante incremento en la recaudación del impuesto predial.

2.4 ¿QUÉ SE HACE EN CASO DE UN BALANCE PRESUPUESTARIO NEGATIVO?

En caso de que las finanzas públicas de un gobierno estatal o municipal presenten un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, se deberá informar a la legislatura local, en el caso de las entidades federativas por parte del ejecutivo, y en el caso de los municipios a través del tesorero municipal o su equivalente, sobre las razones excepcionales que justifican dicha situación y precisar los elementos siguientes:

- Las fuentes de recursos que se requieren y el monto específico para cubrir el balance presupuestario negativo (BPN).

23 Por valor presente se entiende el valor que tiene en el presente un flujo de ingresos futuros. Para el cálculo del valor presente se descuentan los ingresos futuros utilizando tasa de interés que refleja el costo del dinero.

- El número de ejercicios fiscales y las acciones que deben ejecutarse para que el BPN sea eliminado y se reestablezca el balance presupuestario de recursos disponible sostenible.

Para finalizar este apartado, se presenta una tabla con un resumen de las reglas de balance presupuestario y sus excepciones.

Tabla 6. Resumen de las reglas de Balance Presupuestario en la LDF

Tipo de balance	Descripción	Razón Excepcional
Balance Presupuestario Sostenible	Balance presupuestario total mayor o igual a cero. (superávit presupuestario)	• Caída del PIB en términos reales que lleven a caídas en las participaciones. • Desastres naturales. • Incremento de costos administrativos por la implementación de ciertas medidas.
Balance Presupuestario de Recursos Disponibles	Balance presupuestario de recursos disponibles mayor o igual a cero. (superávit presupuestario de recursos disponibles)	

Fuente: Elaboración propia con información de la LDF.2. REGLAS DE BALANCE PRESUPUESTARIO



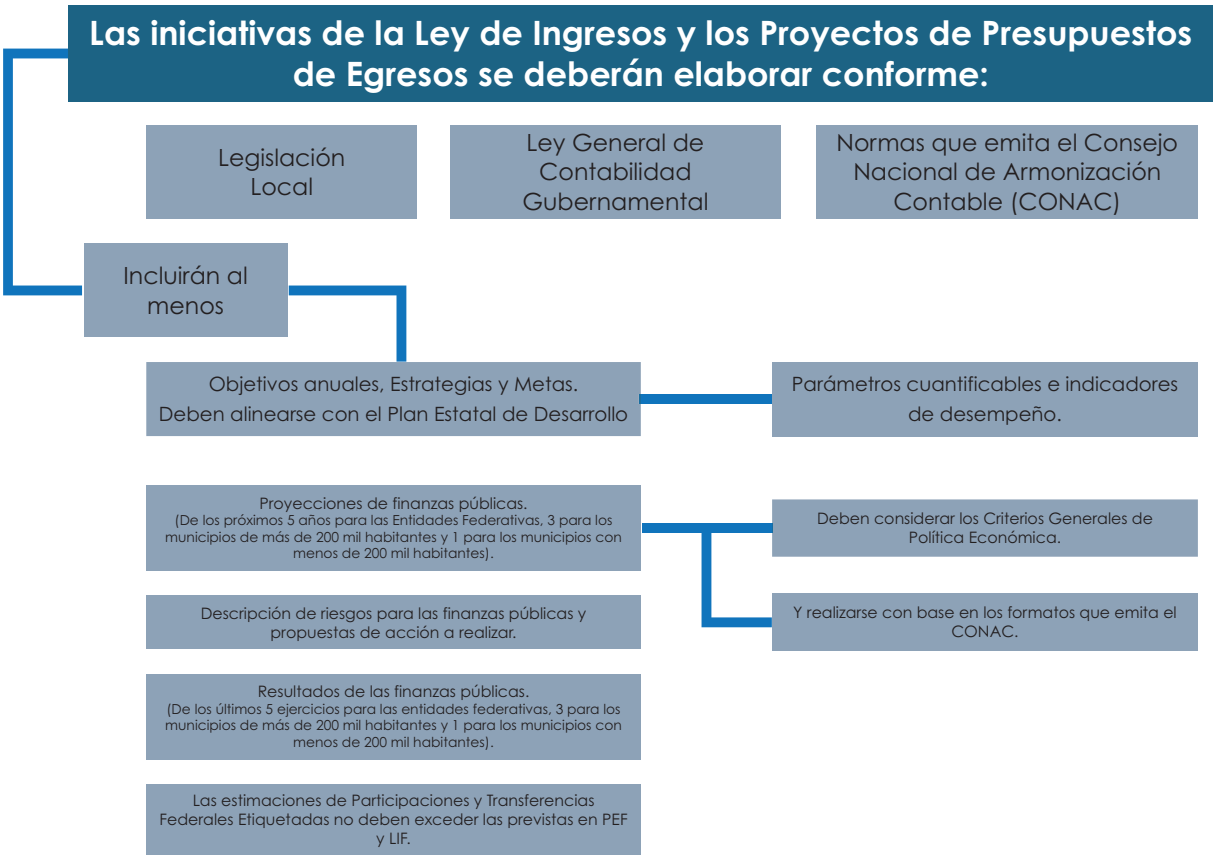
3. REGLAS PARA LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS

Para entender las reglas procedimentales que la LDF establece para la elaboración de presupuestos, cabe responder a las siguientes preguntas: **¿Qué elementos debe contener un proyecto de presupuesto de egresos?, ¿Qué lineamientos se deben cumplir para la elaboración de un proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos?, ¿De qué forma se deben realizar las proyecciones de finanzas públicas y los resultados de finanzas públicas?, ¿Cuáles son las previsiones para atender daños por desastres naturales?, ¿Qué disposiciones existen en materia de servicios personales, asociaciones público privadas y ADEFAS?,** y finalmente, **¿Qué establece la LDF con respecto a la presentación de una iniciativa de ley?**

3.1 ¿QUÉ ELEMENTOS DEBE CONTENER UN PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS?

La LDF establece diversas reglas que son aplicables para la elaboración de presupuestos en entidades federativas y municipios, tal como se muestra en el diagrama siguiente:

Figura 1. Reglas para la elaboración de Presupuestos.



PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.
LIF: Ley de Ingresos de la Federación.
Fuente: Elaboración propia con base en análisis de la calificadora Moodys sobre la LDF.

3.2 ¿QUÉ LINEAMIENTOS SE DEBEN CUMPLIR PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS?

La LDF establece ciertas reglas relacionadas con la elaboración de Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, a fin de alentar la responsabilidad hacendaria y la disciplina financiera.

Una de las primeras disposiciones que la LDF considera, es que la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos,[24] deben cumplir con la legislación vigente. Para esto se requiere que estas legislaciones sean elaboradas conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para los efectos expida el Consejo Nacional de Armonización Contable

24 Art. 5 de la LDF.

(CONAC). Para conocer la forma en que debe entregarse el estado de ingresos y egresos, deben consultarse los formatos del CONAC correspondientes. Ver los siguientes anexos enlistados, los cuales están ubicados al final del presente módulo: *Anexo 3.- Formato 5: Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF; Anexo 4.- Formato 6 a): Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación por Objeto del Gasto; y Anexo 5.- Formato 6 b): Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación Administrativa).*

Adicionalmente, la LDF establece que una iniciativa de Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos debe tener en consideración las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) , los cuales se incluyen en el paquete económico que presenta la SHCP ante la Cámara de Diputados cada ejercicio fiscal. Esta disposición se plantea con la finalidad de que ambas iniciativas tengan concordancia con las finanzas públicas nacionales y con las transferencias etiquetadas y no etiquetadas que se recibirán en el siguiente ejercicio. Por ejemplo, para la actualización de la proyección de ingresos propios, se toma como referencia la tasa de inflación prevista en los CGPE; para las proyecciones de participaciones y aportaciones, deberán alinearse a las proyecciones incluidas para estas categorías en los CGPE y en el presupuesto de egresos de la federación.

Finalmente, la LDF establece ciertos requerimientos mínimos que las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos deben contener, pudiendo los estados y municipios introducir otros requerimientos adicionales. Los requerimientos mínimos que la LDF establece para estas iniciativas son:

- Objetivos anuales, estrategias y metas. Se establece que estos deben estar alineados a los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. También se deben establecer parámetros cuantificables e indicadores de desempeño, con la finalidad de evaluar los resultados obtenidos. Por ejemplo, se espera que la inversión en alumbrado público de un barrio del municipio se relacione con un plan de mejora de ese barrio o con un plan de creación de un polígono industrial en subsiguientes años en el mismo. Con esto se busca que dichas leyes contribuyan a los objetivos de desarrollo del gobierno local.
- Proyecciones de finanzas públicas. Estas se realizarán con base en los formatos que emita el CONAC en los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios y tomarán en cuenta las proyecciones macroeconómicas y fiscales establecidas en los Criterios Generales de Política Económica. En siguientes apartados se especifica cómo hacer estas proyecciones y qué formatos utilizar.
- Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas. Se deberán describir los riesgos más relevantes para el resultado del ejercicio, así como

los montos de deuda contingente[25], acompañados de las propuestas de acción para enfrentarlos.

- Resultados de finanzas públicas de años anteriores. La presentación de estos resultados deberá apegarse a los formatos establecidos por el CONAC. En siguientes apartados se especifica cómo hacer este análisis de resultados y qué formatos utilizar.
- Estudio actuarial de pensiones de sus trabajadores. Este estudio deberá actualizarse mínimamente cada tres años y debe incluir información sobre:
  - Población afiliada.
  - Edad promedio.
  - Prestaciones otorgadas de acuerdo con la ley.
  - Monto de reservas de pensiones.
  - Período de suficiencia.
  - Balance actuarial en valor presente.

Para cumplimentar este punto, se tomará como base el Formato 8 del CONAC: Informe sobre Estudios Actuariales. Este formato se presenta de forma anual de acuerdo con las fechas establecidas en la legislación local para la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos.

Para conocer este formato, ver *Anexo 8* del presente módulo.

Como se puede notar, la LDF da importancia a la previsión financiera. Mediante la realización de proyecciones fiscales, análisis de riesgos y estudios actuariales de sistemas de pensiones, se espera lograr una mayor concientización del impacto de la política fiscal sobre las finanzas públicas, lo que llevaría a la introducción de mejoras en la gestión de las mismas.

3.3 ¿DE QUÉ FORMA SE DEBEN REALIZAR LAS PROYECCIONES DE FINANZAS PÚBLICAS Y CÓMO SE DEBEN PRESENTAR LOS RESULTADOS DE FINANZAS PÚBLICAS?

Proyecciones de finanzas públicas

Las proyecciones son cálculos del comportamiento de variables en el futuro. Las proyecciones son útiles para los gobernantes, ya que, al producir información sobre

25 De acuerdo con el Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación en la Administración Pública, la deuda contingente se compone de aquellas obligaciones asumidas solidaria, sustitutiva o subsidiariamente, por la entidad federativa con sus municipios, organismos descentralizados y empresas públicas estatales y municipales. Cabe señalar que, en su caso, también podrían tratarse de obligaciones asumidas en la misma forma con los particulares.

el posible comportamiento de ciertas variables en el futuro, se provee insumos útiles para la toma de decisiones y para una planeación efectiva. Así, por ejemplo, si se prevé obtener mayores recursos por mejoras en la tributación o por la venta de ciertos bienes, se podrán planificar mayores y mejores servicios para los ciudadanos.

A fin de promover una planeación financiera que fortalezca la sostenibilidad de las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, la LDF requiere la realización de proyecciones sobre el estado de las finanzas públicas, que permitan tener previsiones sobre ingresos y egresos futuros. Para operar lo anterior, el CONAC emitió los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.

Y con el objetivo de que los gobiernos estatales y municipales cumplan con este requerimiento, el CONAC estableció una serie de formatos específicos para reportar las proyecciones de finanzas públicas. Esta información se tiene que presentar anualmente, de acuerdo con las fechas que se establezcan en la legislación local para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos. Para conocer los formatos ver *Anexo 6*[26] del presente módulo.

Para las entidades federativas, las proyecciones deberán abarcar un periodo de cinco años adicionales al año en cuestión. El año en cuestión es el año en el que se presenta la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos. En el caso de los municipios con población mayor o igual a 200,000 habitantes, comprenderá un periodo de tres años, adicionales al año en cuestión; y para los municipios con población menor a 200,000 habitantes abarcará un año adicional al año en cuestión. Considerando lo anterior, una entidad federativa que requiera hacer una proyección de finanzas públicas en 2017, deberá realizarla desde el año en curso (2017) hasta 2022. Si un municipio como Monterrey, con más de 5 millones de habitantes, realizara el mismo procedimiento, debería considerar las proyecciones hasta el año 2020; y finalmente, si un municipio de 45 mil habitantes estuviera en la misma situación, sólo presentaría pronósticos correspondientes a 2018. De nuevo, para conocer el formato para presentar las proyecciones de finanzas públicas se recomienda consultar al *Anexo 6* de este módulo.

Vale destacar que la LDF no establece una metodología para la realización de proyecciones, por lo que los estados y municipios tienen libertad en la decisión de qué metodología utilizar. Lo único que la LDF establece es que se produzcan proyecciones que sean consistentes con los Criterios Generales de Política Económica[27]. Este documento, elaborado por la SHCP, suele establecer proyecciones de ingresos para los próximos 5 años, proyecciones que pueden orientar a los gobiernos locales

26 http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF_01_01_001.pdf Páginas 14,15, recuperado el 04 de mayo de 2017.
27 Art. 5. Las estimaciones de participaciones y Transferencias federales etiquetadas de las Entidades Federativas no deberán exceder lo que diga el presupuesto de la Federación. Cuando las Leyes de Ingresos y egresos de las Entidades Federativas se aprueben antes de la publicación del Presupuesto de la Federación, se podrá hacer una estimación del año anterior.

sobre los ingresos por participaciones, así como las transferencias por participaciones en el caso de los estados. Los CGPE también suelen presentar información sobre la evolución del gasto federalizado en el corto plazo, información que puede resultar de utilidad en la realización de las proyecciones de egresos requeridas.

Resultados de finanzas públicas

De igual manera que las proyecciones de finanzas públicas, la LDF exige la inclusión de un informe de resultados de finanzas públicas. Este informe es importante porque permite evaluar oportunamente la evolución de las finanzas públicas en estados y municipios, además de reflejar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LDF.

El CONAC ha establecido un formato para presentar los resultados de las finanzas públicas. Este formato se presenta también anualmente, considerando las fechas establecidas en la legislación local para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos.

En el caso de las entidades federativas, el contenido de los resultados debe integrar los importes correspondientes a los 5 años previos al año en cuestión de acuerdo con el momento contable devengado, con la información contenida en la Cuenta Pública de cada año. Del mismo modo, la LDF establece que las proyecciones de los municipios con población mayor o igual a 200 mil habitantes comprenderán un periodo de tres años adicionales al año del ejercicio vigente; y para los municipios con población menor a 200 mil habitantes las proyecciones abarcarán un año adicional al año del ejercicio vigente.

Básicamente, lo que esta información nos dice, es que el proyecto de Ley de ingresos y Presupuesto de Egresos 2018 de un municipio de 200.000 habitantes, que será presentado a finales del año 2017, deberá incluir como resultados de finanzas públicas los resultados proyectados para el cierre de 2017 y los contenidos en las cuentas públicas 2016, 2015 y 2014.

En el *Anexo 7* del presente módulo, se presentan los formatos para la presentación de resultados de finanzas públicas. Es importante reiterar que la información que se incluirá en estos formatos de resultados de finanzas públicas debe ser totalmente congruente con la información presentada en las cuentas públicas de los años mencionados.

Tabla 7. Proyecciones y resultados de finanzas públicas (resumen)

	Función	Presentación	Periodo que abarca
Proyecciones de finanzas públicas	Son cálculos del comportamiento de las variables económicas en el futuro que permiten realizar un proceso de planeación de largo alcance.	Anual, con base en Formato para presentación de proyecciones y resultados de ingresos y egresos (formato 7 a y b) del CONAC.	Entidades federativas: cinco años adicionales al año en cuestión. Municipios con población mayor o igual a 200,000 habitantes: tres años adicionales al año en cuestión. Municipios con población menor a 200,000 habitantes: un año adicional al año en cuestión.
Resultados de finanzas públicas	Permite evaluar oportunamente la evolución de las finanzas públicas en estados y municipios, además de reflejar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LDF.	Anual, con base en Formato para presentación de proyecciones y resultados de finanzas públicas (formato 7 c y d) del CONAC.	Entidades federativas: cinco años adicionales al año en cuestión. Municipios con población mayor o igual a 200,000 habitantes: tres años adicionales al año en cuestión. Municipios con población menor a 200,000 habitantes: un año adicional al año en cuestión.

Fuente: Elaboración propia.

3.4 ¿CUÁLES SON LAS PREVISIONES PARA ATENDER DAÑOS POR DESASTRES NATURALES?

Antes de la promulgación de la LDF, los estados y municipios no tenían la obligación de presupuestar recursos para la atención de desastres naturales. Ante esto, la presencia de alguna catástrofe que afectara a la población y la infraestructura pública (caminos, puentes, edificios públicos) solía resolverse con dificultad. La capacidad de respuesta podía ser lenta e insuficiente, además de que en ocasiones los recursos debían distribuirse entre dos o más entidades simultáneamente. Aunque existe el Fondo Nacional de Desastres Naturales, este parte de una corresponsabilidad con las entidades federativas y los municipios y no atiende la prevención y mitigación de riesgos.

Al respecto, la LDF exige, únicamente a las entidades federativas, que anualmente acumulen un monto mínimo de recursos en un fideicomiso, recursos que podrán ser posteriormente utilizados para atender los efectos de desastres naturales. Con esta medida se espera que la atención de las emergencias sea más pronta y oportuna, sin tener que comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas locales y asumiendo un compromiso de corresponsabilidad en todos los niveles de gobierno.

Si bien el monto de recursos preventivos a acumular en un año dado lo determina cada entidad federativa, la LDF establece un monto mínimo a acumular, el cual equivale

a un 10 por ciento de la aportación realizada en promedio por la entidad federativa para la reconstrucción de la infraestructura dañada en los últimos 5 años. La medición del monto que cada entidad federativa deba acumular para este propósito se realizará con base en las autorizaciones de recursos aprobadas por el Fondo de Desastres Naturales y deberá estar actualizado por Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Los recursos acumulados en el fideicomiso deberán ser destinados, en primer término, para financiar las obras y acciones de reconstrucción de la infraestructura estatal aprobadas en el marco de las reglas generales del Fondo de Desastres Naturales, como la contraparte de la entidad federativa a los programas de reconstrucción acordados con la Federación.

En caso de que el saldo de los recursos del fideicomiso referido previamente acumule un monto que sea superior al costo promedio de reconstrucción de la infraestructura estatal dañada de los últimos 5 años de la entidad federativa, ésta podrá utilizar el remanente que le corresponda para acciones de prevención y mitigación, los cuales podrán ser aplicados para financiar la contraparte de la entidad federativa de los proyectos preventivos, conforme a lo establecido en las reglas de operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales. Veamos un ejemplo para entenderlo mejor.

Caso 1: Fideicomiso estatal para la atención de contingencias

La calificadora financiera Fitch Ratings consideró que el Fondo de Estabilización del Distrito Federal (FONADEN CDMX) es una buena práctica de administración de ingresos.

Este fondo fue considerado como pionero en aseguramiento ante la presencia de contingencias naturales. El 22 de diciembre de 2014, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante decreto por que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. De manera concreta, en el párrafo quinto del artículo 71 de dicha Ley se determinó la obligación de destinar cuando menos una cantidad equivalente al 30% (treinta por ciento) del total de los remanentes de ejercicios anteriores a un fondo para estabilizar los recursos presupuestales de las Dependencias, Entidades, Órganos Desconcentrados y Delegaciones, el cual será destinado a la atención de contingencias y emergencias epidemiológicas y de desastres naturales; así como para mejorar el balance fiscal, de conformidad con las reglas que para tal efecto emita la Secretaria de Finanzas de la Ciudad De México.

Una vez que el fondo alcance el valor equivalente al 0-5 % del Producto Interno Bruto de la Ciudad de México del año inmediato anterior, los excedentes podrán usarse en proyectos de infraestructura hasta por un 40%; ambientales hasta por un 25% y de infraestructura de las Delegaciones hasta por un 35%. El fondo se constituyó con una aportación inicial de 3 mil millones de pesos.

En el contrato que firmaron el Fideicomitente (CDMX) y el Fiduciario se establecieron que los fines del fideicomiso son:

1. Recibir y administrar oportuna y diligentemente los recursos y derechos que integran el patrimonio del Fideicomiso;
2. Abrir y, mantener la Cuenta de Fideicomiso, a fin de lograr la consecución de los fines del mismo;
3. Realizar las transferencias y pagos que le instruya el Comité Técnico.
4. Mantener invertidos los recursos del Fideicomiso.
5. Abrir y mantener las subcuentas necesarias dentro del fideicomiso, considerando al menos las siguientes:
    - Una subcuenta con el 30% de los recursos aportados (remanentes asignados), los cuales serán destinados, previas instrucciones del Comité Técnico, para contingencias ye emergencias epidemiológicas y desastres naturales.
    - Una segunda subcuenta denominada “Mejora del Balance Fiscal” con el 70% de los remanentes asignados, los cuales podrán ser aplicados, de acuerdo con las instrucciones del Comité Técnico, para la estabilización de los recursos presupuestales de la Administración Pública de la Ciudad De México.

Fuente: Fitch Ratings

3.5 ¿QUÉ DISPOSICIONES EXISTEN EN MATERIA DE SERVICIOS PERSONALES, ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y ADEFAS?

Limitaciones de gasto por concepto de Servicios Personales[28]

Uno de los rubros esenciales, y a su vez delicados de las administraciones públicas, es el de servicios personales. Éste se refiere al personal contratado para trabajar en las dependencias e instituciones públicas, como son administrativos, gestores, etc, fundamentales para la operación de los gobiernos. Estamos de acuerdo que los servidores públicos deben estar calificados para desempeñar sus funciones y deben recibir una remuneración justa por ello. Sin embargo, en muchas ocasiones, las estructuras organizacionales son ineficientes y cuentan con un número alto de funcionarios, lo que se traduce en altas presiones de gasto por concepto de servicios personales.

Adicionalmente, de acuerdo con información del INEGI, el rubro de servicios personales representa, en promedio en México, el 22% de los gastos totales estatales y el 33% de los gastos totales municipales. Dada la relevancia de este rubro, es de crucial importancia asegurar un crecimiento moderado del mismo, si se quiere garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Con este fin, la LDF incluye una regla fiscal que establece que los recursos destinados para el pago de servicios personales que se aprueben en un Presupuesto de Egresos no pueden presentar una tasa de crecimiento respecto al año anterior mayor a la menor de las siguientes dos opciones:

- El 3 por ciento de crecimiento real[29], y
- El crecimiento real del PIB señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando.

Para clarificar la aplicación de esta regla considérense los siguientes escenarios, para decidir qué tasa de crecimiento se aplicaría:

1. Se pronostica una inflación del 5% y un crecimiento real del 4%. En este caso, el incremento en la asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el presupuesto no puede superar el 8% (5% de inflación más el techo máximo de 3% de crecimiento real).
2. Se pronostica un crecimiento real de PIB de 2% y el pronóstico de inflación es de 5%. En este caso, el incremento en la asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el presupuesto no puede superar el 7% (5% de inflación más 2% de crecimiento real).

Finalmente, en caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un

28 Artículo 10 de la LDF
29 Es el incremento que se obtiene con datos valorados a precios constantes, respecto a un periodo base.

crecimiento real igual a cero. Es decir, el incremento real deberá ser de cero, pero si la inflación pronosticada es de 5%, entonces la asignación adicional para el pago de servicios personas deberá ser como máximo 5%.

La LDF exceptúa ciertos gastos de lo dispuesto en la regla antes mencionada. Estos gastos se relacionan con:

- El monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. Por ejemplo, si la entidad o municipio debe pagar una compensación por despido de un servidor público.
- Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva. Por ejemplo, una posible reforma al sistema de justicia que implicase la retabulación de diversas plazas del poder judicial. Es probable que el rubro de nóminas se incrementara en una tasa mayor al 3% de crecimiento real. Sin embargo, por ser una nueva disposición legal, esto puede ser autorizado, siempre y cuando se considere también un plan de ingresos que permita compensar el incremento en el corto, mediano y largo plazo.

> En el caso de que los CGPE consideren que el PIB real presentará una caída, en el presupuesto de egresos correspondientes no se autorizará ningún incremento real en el gasto por concepto de servicios personales, sólo se aplicará como máximo el crecimiento producido por la inflación del periodo.

Cabe aclarar que los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín, estarán exentos del cumplimiento de lo anterior hasta el año 2020. En ningún caso esta excepción transitoria considerará personal administrativo[30]

Adicionalmente, para incrementar la transparencia sobre el gasto en servicios personales, la LDF establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos de los gobiernos estatales y municipales deberá presentar, en una sección específica, las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, la cual debe incluir:

1. Las remuneraciones de los servidores públicos, desglosando las percepciones ordinarias y extraordinarias, incluyendo las erogaciones por concepto de obligaciones fiscales y de seguridad social, inherentes a dichas remuneraciones.
2. Las previsiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Por ejemplo, si se crean nuevas plazas de administrativos, se deberá contemplar, con todos los costos, en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

30 Sexto Transitorio de la LDF.

Caso 2: Creación del Instituto Municipal de Planeación

El municipio "Z" decidió emprender una reingeniería organizacional con la finalidad de optimizar los recursos humanos con los que cuenta. Como resultado del diagnóstico se observó la oportunidad de fusionar áreas y la necesidad crear un Instituto Municipal de Planeación. Para la creación del Instituto, se requiere la creación de nuevas plazas laborales que no implican un incremento en el gasto en servicios personales mayor al 3%. Sin embargo, en los Criterios Generales de Política Económica se marca un pronóstico de crecimiento económico negativo. Ante esta situación, y siguiendo lo antes expuesto, **¿Se puede incrementar la cantidad de gasto en servicios personales?** La respuesta es "no", al menos que se recorten gastos en servicios personales en otro sector de gobierno. La regla es muy clara e indica que cuando el crecimiento nacional sea negativo, la tasa de crecimiento en partidas de servicios personales será igual a la tasa de inflación observada en dicho período, es decir, en términos reales, el crecimiento será "cero".

Fuente: Elaboración propia.

Asociaciones Público-Privadas (APP)[31]

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son esquemas de inversión de largo plazo, que tienen por objeto la presentación de servicios al sector público con base en el desarrollo de infraestructura que construye y opera el sector privado. Las asociaciones público-privadas son un instrumento para mejorar o desarrollar rubros como la energía, el transporte, las telecomunicaciones y la información tecnológica. Al ser áreas que requieren innovación constante e inversiones importantes, la participación de entidades privadas y públicas se vuelve fundamental. Para efectos de la LDF, las APP son todas aquellas previstas en la Ley de Asociaciones Público-Privadas o en las leyes de entidades federativas, incluyendo los proyectos de prestación de servicios (PPS) o cualquier esquema similar de carácter local. De ahí que, cuando nos refiramos a APPs queden incluidos tanto contratos por obra como por presentación de servicios que encajen dentro de las condiciones que definen a una APP.

Una APP implica la conjunción de conocimientos y recursos, así como de responsabilidades y beneficios. Su relevancia en el balance presupuestario radica en que el sector privado financia proyectos que correspondería financiar a los gobiernos, por lo que de alguna forma se generan compromisos financieros de largo plazo, los cuales deben ser considerados en el análisis de las finanzas públicas, ya que son obligaciones de pago a las que el ente público que las contrate deberá dar cumplimiento, en los tiempos marcados dentro del contrato. Lo anterior genera presiones de pago que deberán ser contempladas.

31 Ley de Asociaciones Público Privadas.

Según sea el tipo de contratación de APP, la responsabilidad que adquiere el gobierno cambiará, por lo que estas obligaciones inciden en las finanzas del ente público del que se trate.

Para el caso que se contrate un servicio bajo el esquema de APP, la LDF dispone que las entidades federativas y municipios deben considerar en sus proyectos de Presupuestos de Egresos, las previsiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven por este concepto.

Se considerará que los proyectos realizados bajo el esquema de APP son realizados con recursos federales cuando las aportaciones de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos, en conjunto, sean inferiores con relación a las aportaciones federales. Es decir, cuando los recursos para fondear un proyecto de APP provengan predominantemente del gobierno federal (cuando menos el 51% de la inversión), se dirán que el proyecto es federal.

Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)[32]

Los ADEFAS son las erogaciones devengadas y pendientes de liquidar al cierre del ejercicio fiscal anterior, que derivan de la contratación de bienes y servicios requeridos en el desempeño de las funciones de los entes públicos. En ocasiones, por falta de tiempo para efectuar pagos o por restricciones de liquidez, los estados y municipios postergan el pago de algunos gastos al siguiente año. Esto hace que las entidades federativas y los municipios acumulen pagos que deberán ser pagados en el año siguiente a cuando se contrataron. Sería, por ejemplo, una situación en la que se realiza un curso en diciembre y hay que esperar a conocer los resultados para realizar el pago, el cual se deberá hacer en enero del año subsiguiente.

Para prevenir el riesgo de iliquidez que se puede presentar por la acumulación de facturas sin pagar, la LDF establece que los recursos para cubrir adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta por el 2 por ciento de los ingresos totales de la entidad federativa[33]. Para permitir una transición ordenada al cumplimiento de este ordenamiento, la LDF prevé un período de transición, en el cual se permitirá incluir recursos para cubrir ADEFAS de hasta un 5 por ciento para el ejercicio 2017, 4 por ciento para el 2018, 3 por ciento para el 2019 y a partir del 2020 se observará el porcentaje establecido de 2 por ciento.

En el caso de los municipios, los recursos incluidos en los presupuestos de egresos para cubrir los ADEFAS podrán ser hasta por el 2.5 por ciento de sus ingresos totales[34]. Al igual que en el caso para las entidades federativas, se estableció un periodo de transición en el cual los recursos para el pago de ADEFAS podrán alcanzar en 2018 un 5.5 por ciento; en 2019 un 4.5%; en 2020 un 3.5%; y hasta el año 2021 se limitará al 2.5% el rubro de las ADEFAS.

32 Art. 12 de la LDF.
33 Artículo 12 de la LDF.
34 Artículo 20 de la LDF.

3.6 ¿QUÉ ESTABLECE LA LDF CON RESPECTO A LA PRESENTACIÓN DE UNA INICIATIVA DE LEY?

Las secretarías de finanzas o equivalentes están obligadas a realizar una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley que se presenten, así como el costo de implementar disposiciones administrativas. Es decir, todo proyecto de Ley o decreto que sea sometido a votación del pleno de la legislatura local deberá incluir en su dictamen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto[35]. Con la inclusión de esta disposición se espera que los legisladores puedan tomar decisiones con más información sobre el impacto fiscal de las medidas sobre las cuales están legislando, lo que se espera repercuta en una mayor sostenibilidad fiscal.

Tabla 8. Resumen de reglas para la elaboración de presupuestos contenidas en la LDF[36]

Regla Presupuestaria
Planeación Financiera (Balances presupuestarios)
Techo para Servicios Personales
Techo de Financiamiento Neto
Análisis Costo-Beneficio de Proyectos de Inversión
Conveniencia de contratación bajo esquemas de APP
Asignación al fideicomiso para Desastres Naturales
Techo de ADEFAS para el ejercicio fiscal
Estimación de impacto presupuestario de iniciativas de ley
Subsidios

Fuente. Elaboración Propia con base en la LDF

35 Art. 16 de la LDF.
36 Las reglas relacionadas con el análisis costo-beneficio de proyectos de inversión y con los subsidios se discuten en la próxima sección. La regla para el techo de financiamiento neto se discute en el módulo 3.



4. REGLAS DE EJERCICIO DE GASTO

Las reglas en el ejercicio del gasto son disposiciones que deben observar estados y municipios para la ejecución de los recursos autorizados en el presupuesto de egresos. En este apartado responderemos las siguientes interrogantes: **¿Cuáles son las disposiciones establecidas en la LDF para el ejercicio del gasto una vez aprobado el presupuesto?, ¿Qué se debe hacer en caso de querer crear o incrementar el gasto público?, ¿Qué se debe hacer con los ingresos excedentes y hacia qué conceptos se dirige?, ¿Cuáles son las medidas a ejecutar en caso de presentarse una reducción en los ingresos presupuestados?**, y, por último, **¿Cuál es el plazo para devolver a la federación las transferencias etiquetadas que no fueron ejercidas?**

4.1 ¿CUÁLES SON LAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LA LDF PARA EL EJERCICIO DEL GASTO UNA VEZ APROBADO EL PRESUPUESTO?

Una vez aprobado el presupuesto de egresos, para el ejercicio del gasto, las entidades federativas deberán observar las siguientes disposiciones[37]:

1. Sólo se podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando claramente la fuente de ingresos. Es decir, no se podrán realizar gastos que excedan el presupuesto autorizado, además de que debe especificarse con precisión de dónde procederán los recursos. Esto a fin de controlar el ejercicio del gasto.

2. Podrán realizarse erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a ingresos excedentes[38], y con la autorización previa de la secretaría de finanzas o su equivalente. Por ejemplo, si hay un excedente de 10 millones consecuencia de una mayor recaudación tributaria, este ingreso podrá destinarse a la inversión en infraestructura, si la secretaría de finanzas de la entidad lo autoriza.

37 Art. 13 de la LDF.

38 Posteriormente en esta sección se presentan las restricciones que la LDF introduce para el uso de los ingresos excedentes.

3. Para cualquier programa o proyecto de inversión que sea superior a los diez millones de UDIS[39] se requerirá hacer un análisis costo beneficio[40], en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. Dicho análisis no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria de desastres naturales. De igual modo, no se requerirá realizar el análisis de costo beneficio cuando el gasto de inversión se destine a la atención prioritaria de desastres naturales y sea financiado con ingresos de libre disposición.

4. En el caso de proyectos de inversión pública productiva que se pretendan contratar bajo un esquema de APP, las entidades federativas y sus entes públicos deberán acreditar, por lo menos, un análisis de conveniencia para llevar a cabo el proyecto a través de dicho esquema, en comparación con un mecanismo de obra tradicional y un análisis de transferencia de riesgos del sector privado. Esto permitirá sustentar que el proyecto de inversión a desarrollarse a través de una APP es la que representa mejores condiciones para las haciendas públicas.

5. En las entidades federativas deberá existir un área encargada de los proyectos y que verifique el análisis costo-beneficio. Esa área realizará todos los estudios necesarios para que una APP pueda ser analizada y en su caso autorizada por la legislatura local. Con esta medida se busca que mejore la calidad de las evaluaciones y por ende de la asignación de los recursos fiscales.

6. Se procederá hacer pagos con base en el presupuesto de egresos autorizado, y por los conceptos efectivamente devengados y contabilizados, por lo que por ningún motivo podrán ejercerse y autorizarse pagos que no cumplan con este ordenamiento. Es decir, los gobiernos podrán pagar por algún bien o servicio, sí y solo sí, dicho bien o servicios fue entregado a entera satisfacción, cumpliendo las exigencias de calidad y que esta operación ya haya sido adecuadamente reflejada en el Sistema Contable Gubernamental. Por ejemplo, ante la realización de una obra, se pagará una vez realizadas las entregas de la obra establecidas. Si no se realizan dichas entregas, no se podrá realizar el pago.

7. La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. Es decir, una vez planificado en el presupuesto el personal contratado por un municipio, no se podrá contratar a otras personas adicionales.

---

39 Son los factores (valores) que se aplican a la adquisición de créditos hipotecarios y son publicadas por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. El 17 de febrero de 2017, el valor de conversión era de 5.676217 pesos, por lo 10 millones de UDIS equivalen a 56 millones 762 mil 170 pesos en la fecha referida.

40 El análisis costo-beneficio, es una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de prefactibilidad, y consiste en determinar la conveniencia de un programa o proyecto de inversión mediante la valoración en términos monetarios de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente, incluyendo externalidades, a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión.

8. Los ahorros y economías generados como resultado de la aplicación de medidas para racionalizar el gasto corriente, así como los ahorros presupuestarios y las economías que resulten por concepto de un costo financiero de la deuda pública menor al presupuestado, deberán reasignarse de forma prioritaria para corregir desviaciones del balance presupuestario de recursos disponibles negativo, y en segundo lugar a los programas prioritarios de la entidad federativa.
9. Cada subsidio o transferencia que esté a cargo de las entidades federativas debe analizarse y cuantificarse.
10. Una vez concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos, sólo procederá realizar pagos con base en dicho presupuesto, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda. Esta disposición está relacionada con la limitación de existencia de ADEFAS, para evitar que los años fiscales posteriores se vean comprometidos, sobre todo hacia el cierre y cambio de administraciones.



4.2 ¿QUÉ SE DEBE HACER EN CASO DE NECESITAR CREAR O INCREMENTAR EL GASTO PÚBLICO?[41]

Dado que las necesidades que presentan las entidades federativas y los municipios son dinámicas, es común que surjan requerimientos de recursos adicionales para la atención de eventualidades y contingencias. Sin embargo, si de forma sistemática se presentan aumentos que no son planeados, el incremento de gasto puede generar un impacto negativo para las finanzas públicas.

Para evitar ese impacto negativo, la LDF establece que, de existir una propuesta de aumento o creación de gasto en el presupuesto de egresos, ésta deberá acompañarse de la correspondiente fuente de ingresos distinta al financiamiento, o compensarse con reducciones en otros rubros de gasto. De esta forma, se busca neutralizar el impacto negativo del nuevo gasto sobre el balance presupuestario. Adicionalmente, para incrementar la transparencia sobre cómo se está cumpliendo con esta disposición, la LDF establece que las entidades federativas y los municipios deberán revelar en la cuenta pública y en los informes periódicos, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo entre el gasto etiquetado y no etiquetado.

Finalmente, es importante destacar que la Ley establece que no procederá ningún pago que no esté considerado en el presupuesto de egresos, determinado por ley posterior o con cargo a ingresos excedentes. Esto hace sentido dado que el Presupuesto de Egresos establece los gastos que se autorizan y, por lo tanto, de no estar un gasto considerado en el Presupuesto, no debe proceder.

41 Art. 8 de la LDF

Caso 3: Instalación de 40 nuevas videocámaras de seguridad en el municipio X.

El municipio X ha presentado incrementos sustantivos en la comisión de delitos en 40 cruceros perfectamente ubicados. Ante tal situación, el Presidente Municipal, a través de su Tesorero Municipal y con autorización del Cabildo, presentó la solicitud para adquirir, instalar y conectar 40 nuevas videocámaras, lo cual requiere una inversión total de 6.5 millones de pesos. Dicho gasto no se encontraba previsto en el presupuesto de egresos, lo que obliga a presentar, además del requerimiento, la fuente de ingresos con la que se cubrirá la ejecución del proyecto. Para tales efectos, se muestra que al corte del segundo trimestre de ese año, se observa un excedente de 4 millones de pesos en la recaudación del impuesto predial, por lo que se otorga como una de las fuentes de ingreso. Los otros 2 millones de pesos se cubrirán con una reducción en gasto corriente, caso concreto, en las partidas de materiales y suministros, así como, en servicios personales. Es importante resaltar que la LDF, precisa que la fuente de ingresos con la que se cubrirá el nuevo gasto, debe ser distinta al financiamiento, lo que garantiza que no será financiado con deuda pública.

Fuente: Elaboración propia.

4.3 ¿QUÉ SE DEBE HACER CON LOS INGRESOS EXCEDENTES Y HACIA QUÉ CONCEPTOS SE DIRIGE?[42]

En ocasiones, los ingresos fiscales pueden llegar a ser mayores a los establecidos en la Ley de Ingreso por factores no contemplados en la planeación del presupuesto, tales como una captación tributaria exitosa o la renta de algún bien inmueble. En estos casos, los montos que se deriven de este excedente pueden destinarse solo a ciertos rubros predeterminados.

De esta forma, el artículo 14 de la LDF establece que los ingresos excedentes se deben utilizar para cubrir los siguientes conceptos, en el orden que a continuación se detalla:

1. Para la amortización anticipada de la deuda, el pago de ADEFAS, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente:

42 Art. 14 de la LDF.

- Cuando la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50 por ciento.
- Cuando la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30 por ciento.

  Veamos un ejemplo. Si se ingresan 20 millones de pesos como excedente y la entidad federativa se encuentra calificada con un nivel de endeudamiento elevado en el Sistema de Alertas, por lo menos 10 millones habrán de destinarse al pago de la deuda, o incluso más, contemplando que son aspectos que requieren sustentarse mejor, tal como el rubro de las pensiones. En caso de que se encuentre en un nivel de observación, deberán ser cuando menos, 6 millones a los rubros mencionados en el punto 1 del párrafo anterior.

2. En caso de que, después de cubrir los conceptos señalados en el punto anterior, siga existiendo un remanente de estos ingresos excedentes, se podrá tener dos posibles destinos. La primera alternativa es que el mismo sea utilizado en inversión pública productiva, a través de un fondo que se establezca para tal efecto. El objetivo será que dichos recursos se ejerzan como horizonte máximo al siguiente ejercicio fiscal. La segunda alternativa de destino del remanente es que sea acumulado en un fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes. Por ejemplo, del 50% restante de los ingresos excedentes definidos para el pago de obligaciones, un 30% podrá enfocarse en la construcción de alguna carretera que mejore la comunicación entre dos ciudades comerciales, tomando los recursos de un fondo creado para este fin; y un 20% podrá destinarse para un fondo que compense la caída de los ingresos de libre destinación de próximos ejercicios.
3. En el caso de que el nivel de endeudamiento de la entidad federativa en el Sistema de Alertas sea sostenible, los ingresos excedentes derivados de los ingresos de libre disposición podrán destinarse a los rubros antes mencionados sin limitación alguna. Adicionalmente, a partir del 01 de enero del 2019, las entidades federativas con nivel de endeudamiento sostenible podrán utilizar hasta un 5% de dichos ingresos excedentes para cubrir gasto corriente.

Caso 4: Ejemplo de la entidad X

La entidad X reportó ingresos de 800 millones de pesos, lo cual supera los 750 millones de pesos presupuestados. Su calificación de endeudamiento en el Sistema de Alertas es "en riesgo".

De esta forma, al menos el 50% de los 50 millones de pesos de excedentes, es decir, 25 millones de pesos, deben destinarse a la amortización de obligaciones o a la acumulación en fondos de desastres naturales y de pensiones.

Asumiendo que después de cumplir con la disposición derivada de su calificación de endeudamiento en el Sistema de Alertas, existe un remanente de 25 millones de pesos, 15 millones se destinarán para la construcción de una carretera, es decir, a inversión pública productiva a través de un fondo que se constituya para tal efecto. 10 millones más serán destinados a la creación de un fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

El próximo año, al tener un nivel de "endeudamiento sostenible", todos los ingresos excedentes podrán, sin restricción, destinarse al fondo de pensiones e inversión pública productiva. De igual manera, si así lo considera la entidad federativa, la calificación de endeudamiento sostenible, le permitiría utilizar hasta el 5% en gasto corriente, que en el año de referencia, pudieron ascender a 2.5 millones.

Fuente: Elaboración propia.

4.4 ¿CUÁLES SON LAS MEDIDAS A EJECUTAR EN CASO DE PRESENTARSE UNA REDUCCIÓN EN LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS?

Es el caso de que se presente una disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, ya sea porque el nivel de recaudación no cumplió las metas establecidas o porque las trasferencias federales se redujeron con relación a lo previsto. Con el objetivo de cumplir con el principio de sostenibilidad del balance presupuestario y del balance presupuestario de recursos disponibles, se deberá ajustar el presupuesto de egresos en los siguientes rubros y con el siguiente orden:

1. **Gastos de comunicación social.**

   Son asignaciones para cubrir los gastos de realización y difusión de mensajes, así como campañas para informar a la población sobre programas, servicios públicos y actividades gubernamentales, así como publicidad comercial de productos y servicios que generan ingresos para los entes públicos. También

forman parte de este rubro los servicios de impresión y publicación de información; así como al montaje de espectáculos culturales y celebraciones.

2. **Gasto corriente que no sea un subsidio directo.**

   El gasto corriente es aquél concerniente a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio del Ente Público. Este rubro incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también los subsidios para los programas de desarrollo rural, la compra de medicamentos y las remuneraciones a maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar.

   Son los dos últimos aspectos, referido a los subsidios directos, los que se mantendrán estables.

3. **Percepciones extraordinarias de servicios personales.**

   Referidas a percepciones adicionales y especiales, así como gratificaciones que se otorgan al personal permanente y transitorio. En éstas se incluyen las primas por años de servicios efectivos prestados; gratificación de fin de año; pago de horas de trabajo extraordinarias; asignaciones de técnico, de mando, por comisión, de vuelo y de técnico especial; honorarios especiales; y participaciones por vigilancia en el cumplimiento de las leyes y custodia de valores.

Sin embargo, puede darse el caso de que la disminución en los conceptos mencionados no sea suficiente para estabilizar las finanzas públicas; de ser así, se podrá disminuir en otros conceptos de gasto, siempre y cuando no se afecte el funcionamiento de los programas sociales.

4.5 ¿CUÁL ES EL PLAZO PARA DEVOLVER A LA FEDERACIÓN LAS TRANSFERENCIAS ETIQUETADAS QUE NO FUERON EJERCIDAS?

Las entidades federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación, las transferencias etiquetadas que, al 31 de diciembre de ejercicio fiscal anterior, no hayan sido devengadas por sus entes públicos. Es decir, si las entidades y municipios no han utilizado las transferencias que la Federación les ha enviado para partidas como educación, salud, etc., éstas deberán devolverlo a la Federación.

Tabla 9. Reglas de ejercicio del gasto (resumen)

Ingresos Excedentes	Reintegro de Transferencias Federales Etiquetadas	Reducción en los Ingresos Presupuestados
• Dependiendo su nivel de endeudamiento en el sistema de alertas deberán destinarse a: • **Si se encuentra en riesgo, por lo menos 50%** para **pago de Deuda Pública y obligaciones,** sentencias definitivas **y** aportación a **fondos de atención a desastres naturales** y de **pensiones.** • **Si se encuentra en observación, por lo menos 30% para pago de Deuda Pública y obligaciones,** sentencias definitivas y aportación a **fondos de atención a desastres naturales** y de **pensiones.** • **El remanente,** se destinará a: • **Inversión pública productiva.** • Creación de un **fondo para compensar caídas** de un futuro ejercicio. Los ingresos excedentes derivados de los Ingresos de Libre Disposición podrán destinarse a los rubros mencionados sin litación alguna, siempre y cuando la calificación del nivel de endeudamiento sea sostenible. En este mismo caso, a partir del 01 de enero de 2019, podrá utilizar hasta el 5% de dichos ingresos para cubrir gasto corriente.	Las Transferencias Federales Etiquetadas **deberán cubrir los pagos** respectivos a más tardar **durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o** bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente. El plazo para reintegrar las Transferencias Etiquetadas es el 15 de enero de cada año (a partir de 2017 para las entidades federativas, y de 2018 en el caso de los municipios).	De presentarse una **disminución en los ingresos** previstos, los ajustes se realizarán en este orden: 1. Gastos de **comunicación social.** **2. Gasto corriente** que no sea un subsidio. 3. Gastos en **servicios personales.** De no ser suficiente, se podrá disminuir en otros conceptos (mientras no se afecten los programas sociales y las metas establecidas en la planeación estratégica). Existirá un **fondo** que tendrá el objetivo de **compensar la caída de Ingresos de Libre Disposición.** Éste se creará de los remanentes.

Fuente: Elaboración propia con base en LDF.



BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

Amieva-Huerta, J. (2010). Finanzas Públicas en México. Ciudad de México: Editoral Porrúa.

Arenas Ramiro, M. (2012). La reforma constitucional suiza: el origen de la “regla de oro fiscal”. Teoría y Realidad Constitucional(30), 455-480.

BID. (2012). Las Instituciones Fiscales del Mañana. Washington : Banco Inter Americano para el desarrollo.

Budina, N. (Sepriembte de 2012). Fondo Monetario Internacional . Obtenido de https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/09/pdfs/data.pdf

Cantillo, P. (22 de agosto de 2016). Los estados dependen del dinero federal: temen recaudar más: expertos. Excélsior. Obtenido de http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/08/22/1112413

Canuto, O., & Liu, L. (2010). Sostenibilidad Financiera del Financiamiento Subnacional a Través de la Deuda. . Trimestre Fiscal, 77-100.

Carpizo Riva Palacio, C. (2012). Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: Un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010. México, D.F.: Revista de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

CEFP. (2007). Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario. México, D.F.: H. Cámara de Diputados .

CEFP. (2016). Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y municipios. México: Cámara de Diputados, CEFP.

CEFP. (2016). Gasto federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Chapoy Bonifaz, D. B. (2013). Gasto y Financiamiento del Estado. México, D.F.: UNAM.

Chapoy, B. D. (2012). Devolución de Facultades Hacendarias. México, Distrito Federal: UNAM.

CONAC. (2016). Criterios para la elaboración y presentación de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.

Corbacho, A. (2012). Las Instituciones Fiscales del Mañana. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Daniel, J., Davis, J., Fouad, M., & Van Rijckeghem, C. (2006). Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Fernández-Villaverde, J. (26 de agosto de 2011). Las reglas fiscales y la Constitución. El País. Obtenido de https://elpais.com/diario/2011/08/26/espana/1314309612_850215.html

FMI, F. M. (18 de 04 de 2017). Fiscal Rules Dataset 1985-2015. Obtenido de http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm

Galán, F. J. (septiembre-octubre de 2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. (UNAM, Ed.) Economía Informa(388), 50-67. Recuperado el 25 de 03 de 2017, de http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/388/04GalanF.pdf

Hernaiz, D., Pineda, A. E., & Rasteletti, A. (2013). Inversiones Públicas y Reglas Fiscales. Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Hernández Trillo, F. (2003). La Economía de la Deuda. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Hernández, G. J. (2016). Las Reglas Fiscales y las Finanzas Públicas: El Caso Mexicano 2000-2030. México: CEFP.

Hurtado, C., & Zamarripa, G. (2013). Deuda Subnacional: Un Análisis del Caso Mexicano. México, D. F.: FUNDEF.

IMCO. (2016). Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM). Ciudad de México: IMCO.

IMCO, I. M. (2016). Reporte de Deuda Subnacional. Ciudad de México: IMCO. Recuperado el 11 de Febrero de 2016, de http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reporte-deuda-subnacional-segundo-trimestre-de-2016/

Kopits, G. (2001). Reglas Fiscales: ¿Un marco político útil o un adorno innecesario? Fondo Monetario Internacional (FMI).

Kumar, M. (2009). Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. International Monetary Fund. Recuperado el 12 de 04 de 2017, de https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf

Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios. (2016). Cudad de México.

Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Samba, M., & Kim, Y. (2017). Fiscal Rules at a Glance. International Monetary Found. Recuperado el 17 de 04 de 2017, de http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf

Melamud, A. D. (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabildiad fiscal y los programasde asistencia financiera. Santiago de Chile: CEPAL.

Merino, G. P. (2013). Reglas Fiscales y Mecanismos de Estabildiad. En M. d. Fernández, La Arquitectura Institucional de la Refundación del Euro (págs. 93-104). Barcelona: Fundación de Estudios Financieros. Recuperado el 12 de 04 de 2017, de http://www.fef.es/new/publicaciones/papeles-de-la-fundacion/item/242-la-arquitectura-institucional-de-la-refundación-del-euro.html

OCDE. (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Francia: OCDE.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next Generation" Rules. A New Dataset. International Monetary Fund (IMF). Recuperado el 12 de 04 de 2017, de https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). Balance Fiscal en México, Definición y Metodología. Ciudad de México: SHCP.

SHCP. (2016). Informe Semanal del Vocero 25-29 Abril 2016. Recuperado el 2016 de 04 de 18, de https://www.gob.mx/shcp/documentos/informe-semanal-del-vocero-del-25-al-29-de-abril-de-2016

Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Asociaciones Público Privadas

Ley de Coordinación Fiscal

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley General de Deuda

Ley General de Protección Civil

Criterios para la elaboración y presentación de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.

ANEXOS

Anexo 1.- Formato 1: Estado de Situación Financiera Detallado – LDF4. REGLAS DE EJERCICIO DE GASTO

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO
Estado de Situación Financiera Detallado - LDF
Al 31 de diciembre de 20XN-1 y al XX de XXXX de 20XN (b)
(PESOS)

Concepto (c)	20XN (d)	31 de diciembre de 20XN-1 (e)	Concepto (c)	20XN (d)	31 de diciembre de 20XN-1 (e)
ACTIVO **Activo circulante**			**PASIVO** **Pasivo circulante**		
a. Efectivo y equivalentes (a=a1+a2+a3+a4+a5+a6+a7) a1) Efectivo a2) Bancos/Tesorería a3) Bancos/Dependencias y otros a4) Inversiones Temporales (Hasta 3 meses) a5) Fondos con afectación específica a6) Depósitos de fondos de terceros en garantía y/o administración a7) Otros efectivos y equivalentes			**a. Cuentas por pagar a corto plazo (a=a1+a2+a3+a4+a5+a6+a7+a8+a9)** a1) Servicios personales por pagar a corto plazo a2) Proveedores por pagar a corto plazo a3) Contratistas por obras públicas por pagar a corto plazo a4) Participaciones y aportaciones por pagar a corto plazo a5) Transferencias otorgadas por pagar a corto plazo a6) Intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública por pagar a corto plazo a7) Retenciones y contribuciones por pagar a corto plazo a8) Devoluciones de la ley de ingresos por pagar a corto plazo a9) Otras cuentas por pagar a corto plazo		
b. Derechos a recibir efectivo o equivalentes (b=b1+b2+b3+b4+b5+b6+b7) b1) Inversiones financieras de corto plazo b2) Cuentas por cobrar a corto plazo b3) Deudores diversos por cobrar a corto plazo b4) Ingresos por recuperar a corto plazo b5) Deudores por anticipos de la tesorería a corto plazo b6) Préstamos otorgados a corto plazo b7) Otros derechos a recibir efectivo o equivalentes a corto plazo			**b. Documentos por pagar a corto plazo (b=b1+b2+b3)** b1) Documentos comerciales por pagar a corto plazo b2) Documentos con contratistas por obras públicas por pagar a corto plazo b3) Otros documentos por pagar a corto plazo		
c. Derechos a recibir bienes o servicios (c=c1+c2+c3+c4+c5) c1) Anticipo a proveedores por adquisición de bienes y prestación de servicios a corto plazo c2) Anticipo a proveedores por adquisición de bienes inmuebles y muebles a corto plazo c3) Anticipo a proveedores por adquisición de bienes intangibles a corto plazo c4) Anticipo a contratistas por obras públicas a corto plazo c5) Otros derechos a recibir bienes o servicios a corto plazo			**c. Porción a corto plazo de la deuda pública a largo plazo (c=c1+c2)** c1) Porción a corto plazo de la deuda pública c2) Porción a corto plazo de arrendamiento financiero		
d. Inventarios (d=d1+d2+d3+d4+d5) d1) Inventario de mercancías para ventas d2) Inventario de mercancías terminadas d3) Inventario de mercancías en proceso de elaboración d4) Inventario de materias primas, materiales y suministros para producción d5) Bienes en tránsito			**d. Títulos y valores a corto plazo**		
e. Almacenes			**e. Pasivos diferidos a corto plazo (e=e1+e2+e3)** e1) Ingresos cobrados por adelantado a corto plazo e2) Intereses cobrados por adelantado a corto plazo		
f. Estimación por pérdida o deterioro de activos circulantes (f=f1+f2) f1) Estimación para cuentas incobrables por derechos a recibir efectivo o equivalentes f2) Estimación por deterioro de inventarios			**f. Fondos y bienes de terceros en garantía y/o administración a corto plazo (f=f1 +f2+f3+f4+f5+f6)** f1) Fondos en garantía a corto plazo f2) Fondos en administración a corto plazo f3) Fondos contingentes a corto plazo f4) Fondos de fideicomisos, mandatos y contratos análogos a corto plazo f5) Otros fondos de terceros en garantía y/o administración a corto plazo f6) Valores y bienes en garantía a corto plazo		
g. Otros activos circulantes (g=g1+g2+g3+g4) g1) Valores en garantía g2) Bienes en garantía (excluye depósitos de fondos) g3) Bienes derivados de embargos, decomisos, aseguramientos y dación de pago g4) Adquisición con fondos de terceros			**g. Provisiones a corto plazo (g=g1+g2+g3)** g1) Provisión para demandas y juicios a corto plazo g2) Provisión para contingencias a corto plazo g3) Otras provisiones a corto plazo		
			h. Otros pasivos a corto plazo (h=h1+h2+h3) h1) Ingresos por clasificar h2) Recaudación por participar h3) Otros pasivos circulantes		
IA. Total de activos circuntantes (IA=a+b+c+d+e+f+g)			**IA. Total de pasivos circuntantes (IA=a+b+c+d+e+f+g+h)**		

Activo no circulante a. Inversiones financieras a largo plazo b. Derechos a recibir efectivo o equivalentes a largo plazo c. Bienes inmuebles, infraestructura y construcciones en proceso d. Bienes muebles e. Activos intangibles f. Depreciación deterioro y amortización acumuladas de bienes g. Activos diferidos h. Estimación por pésdida o deterioro de activos no circulantes i. Otros activos no circulantes **IB. Total de activos no circulantes (IB=a+b+c+d+e+f+g+h+i)** **I. Total del activo (I=IA+IB)**			**PASIVO** **Pasivo no circulante** a. Cuentas por pagar a largo plazo b. Documentos por pagar a largo plazo c. Deuda pública a largo plazo d. Pasivos diferidos a largo plazo e. Fondos y bienes de terceros en garantía y/o en administración a largo plazo f. Provisiones a largo plazo **IIB. Total de pasivos no circuntantes (IIB=a+b+c+d+e+f)** **II. Total de pasivo (II=IIA+IIB)** **HACIENDA PÚBLICA/PATRIMONIO** **IIIA. Hacienda pública/patrimonio contribuido (IIIA=a+b+c)** a. Aportaciones b. Donaciones de capital c. Actualización de la hacienda pública/patrimonio **IIIB. Hacienda pública/patrimonio generado (IIIB=a+b+c+d+e)** a. Resultados del ejercicio (ahorro/desahorro) b. Resultados de ejercicios anteriores c. Revalúos d. Reservas e. Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores **IIIC. Exceso o insuficiencia en la actualización de la hacienda pública/patrimonio (IIIC=a+b)** a. Resultado por posición monetaria b. Resultado por tenencia de activos no monetarios **III. Total hacienda pública/patrimonio (III=IIIa+IIIB+IIIC)** **IV. Total del pasivo y hacienda pública/patrimonio (IV=II+III)**		

Anexo 2.- Formato 4: Balance Presupuestario – LDF

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO (a) Balance Presupuestario - LDF Al 1 de enero al XX de XXXX de 20XN (b) (PESOS)			
Concepto (c)	Estimado/Aprobado (a)	Devengado	Recaudado/ Pagado
A. Ingresos de Libre Disposición (A=A1+A2+A3) A1. Ingresos de libre disposición A2. Transferencias federales etiquetadas A3. Financiamiento neto **B. Egresos presupuestarios (B=B1+B2)** B1. Gasto no etiquetado (sin incluir amortización dela deuda pública) B2. Gasto etiquetado (sin incluir amortización de la deuda pública) **C. Remanentes del ejercicio anterior (C=C1+C2)** C1. Remanentes de ingresos de libre disposición aplicados en el periodo C2. Remanentes de transferencias federales etiquetadas aplicados en el periodo **I. Balance presupuestario (I=A-B+C)** **II. Balance presupuestario sin financiamiento neto (II=I-A3)** **III. Balance Presupuestario sin financiamiento neto y sin remanentes del ejercicio anterior (III=II-C)**			

Concepto	Aprobado	Devengado	Pagado
E. Intereses, comisiones y gastos de la deuda (E=E1+E2) E1. Intereses, comisiones y gastos de la deuda con gasto no etiquetado E2. Intereses, comisiones y gastos de la deuda con gasto etiquetado **IV. Balance primario (IV=III+E)**			

Concepto	Estimado/Aprobado	Devengado	Recaudado/ Pagado
F. Financiamiento (F=F1+F2) F1. Financiamiento con fuente de pago de ingresos de libre disposición F2. Financiamiento con fuente de pago de transferencias federales etiquetadas **G. Amortización de la deuda (G=G1+G2)** G1. Amortización de la deuda pública con gasto no etiquetado G2. Amortización de la deuda pública con gasto etiquetado **A3. Financiamiento neto (A3=F-G)**			

Concepto	Estimado/Aprobado	Devengado	Recaudado/ Pagado
A1. Ingresos de libre disposición **A3.1 Financiamiento neto con fuente de pago de ingresos de libre disposición (A3.1=F1-G1)** F1. Financiamiento con fuente de pago de ingresos de libre disposición G1. Amortización de la deuda pública con gasto no etiquetado **B1. Gasto no etiquetado (sin incluir amortización de la deuda pública)** **C1. Remanentes de ingresos de libre disposición aplicados en el periodo** **V. Balance presupuestario de recursos disponibles (V=A1+A3.1-B1+C1)** **VI. Balance presupuestario de recursos disponibles sin financiamiento neto (VI=V-A3.1)**			

Concepto	Estimado/Aprobado	Devengado	Recaudado/ Pagado
A2. Transferencias federales etiquetadas **A3.2 Financiamiento neto con fuente de pago de transferencias federales etiquetadas (A3.2=F2-G2)** F2. Financiamiento con fuente de pago de transferencias federales etiquetadas G2. Amortización de la deuda pública con gasto etiquetado **B2. Gasto etiquetado (sin incluir amortización de la deuda pública)** **C2. Remanentes de transferencias federales etiquetadas aplicados en el periodo** **VII. Balance presupuestario de recursos etiquetados (VII=A2+A3.2-B2+C2)** **VIII. Balance presupuestario de recursos etiquetados sin financiamiento neto (VIII=VII-A3.2)**			

Anexo 3.- Formato 5: Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO (a) Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF Al 31 de diciembre de 20XN y al XX de XXXX de 20XN (b) (PESOS) I						
Concepto	Ingreso					Diferencia (e)
	Estimado (a)	Ampliaciones/ (Reducciones)	Modificado	Devengado	Recaudado	
Ingresos de Libre Disposición						
A. Impuestos						
B. Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social						
C. Contribuciones de Mejoras						
D. Derechos						
E. Productos						
F. Aprovechamientos						
G. Ingresos por Ventas de Bienes y Servicios						
H. Participaciones (H=h1+h2+h3+h4+h5+h6+h7+h8+h9+h10+h11)						
h1) Fondo General de Participaciones						
h2) Fondo de Fomento Municipal						
h3) Fondo de Fiscalización y Recaudación						
h4) Fondo de Compensación						
h5) Fondo de Extracción de Hidrocarburos						
h6) Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios						
h7) 0.136% de la Recaudación Federal Participable						
h8) 3.17% Sobre Extracción de Petróleo						
h9) Gasolinas y Diésel						
h10) Fondo del Impuesto Sobre la Renta						
h11) Fondo de Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas						
I. Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal (I=i1+i2+i3+i4+i5)						
i1) Tenencia o Uso de Vehículos						
i2) Fondo de Compensación ISAN						
i3) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos						
i4) Fondo de Compensación de Repecos-Intermedios						
i5) Otros Incentivos Económicos						
J. Transferencias						
K. Convenios						
k1) Otros Convenios y Subsidios						
L. Otros Ingresos de Libre Disposición (L=l1+l2)						
l1) Participaciones en Ingresos Locales						
l2) Otros Ingresos de Libre Disposición						
I. Total de Ingresos de Libre Disposición (I=A+B+C+D+E+F+G+H+I+J+K+L)						
Ingresos Excedentes de Ingresos de Libre						
Disposición Transferencias Federales Etiquetadas						
A. Aportaciones (A=a1+a2+a3+a4+a5+a6+a7+a8)						
a1) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo						
a2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud						
a3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social						
a4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal						

a5) Fondo de Aportaciones Múltiples a6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal a8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas B. Convenios (B=b1+b2+b3+b4) b1) Convenios de Protección Social en Salud b2) Convenios de Descentralización b3) Convenios de Reasignación b4) Otros Convenios y Subsidios C. Fondos Distintos de Aportaciones (C=c1+c2) c1) Fondo para entidades federativas y municipios Productores de Hidrocarburos c2) Fondo Minero D. Transferencias, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones E. Otras Transferencias Federales Etiquetadas **II. Total de Transferencias Federales Etiquetadas (II = A + B + C + D + E)** **III. Ingresos Derivados de Financiamientos (III = A)** A. Ingresos Derivados de Financiamientos **IV. Total de Ingresos (IV = I + II + III)** **Datos Informativos** 1. Ingresos Derivados de Financiamientos con Fuente de Pago de Ingresos de Libre Disposición 2. Ingresos Derivados de Financiamientos con Fuente de Pago de Transferencias Federales Etiquetadas **3. Ingresos Derivados de Financiamientos (3 = 1 + 2)**						

Anexo 4.- Formato 6 a): Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación por Objeto del Gasto)

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO (a) **Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF** **Clasificación por Objeto del Gasto (Capítulo y Concepto)** **Del 1 de enero al XX de XXXX de 20XN (b)** **(PESOS)**						
Concepto	Egresos					Diferencia (e)
	Aprobado (d)	Ampliaciones/ (Reducciones)	Modificado	Devengado	Recaudado	
I. Gasto No Etiquetado (I=A+B+C+D+E+F+G+H+I)						
A. Servicios Personales (A=a1+a2+a3+a4+a5+a6+a7)						
a1) Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente						
a2) Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio						
a3) Remuneraciones Adicionales y Especiales						
a4) Seguridad Social						
a5) Otras Prestaciones Sociales y Económicas						
a6) Previsiones						
a7) Pago de Estímulos a Servidores Públicos						
B. Materiales y Suministros (B=b1+b2+b3+b4+b5+b6+b7+b8+b9)						
b1) Materiales de Administración, Emisión de Documentos y Artículos Oficiales						
b2) Alimentos y Utensilios						
b3) Materias Primas y Materiales de Producción y Comercialización						
b4) Materiales y Artículos de Construcción y de Reparación						
b5) Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio						
b6) Combustibles, Lubricantes y Aditivos						
b7) Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos						
b8) Materiales y Suministros Para Seguridad						
b9) Herramientas, Refacciones y Accesorios Menores						
C. Servicios Generales (C=c1+c2+c3+c4+c5+c6+c7+c8+c9)						
c1) Servicios Básicos						
c2) Servicios de Arrendamiento						
c3) Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios						
c4) Servicios Financieros, Bancarios y Comerciales						
c5) Servicios de Instalación, Reparación, Mantenimiento y Conservación						
c6) Servicios de Comunicación Social y Publicidad						
c7) Servicios de Traslado y Viáticos						
c8) Servicios Oficiales						
c9) Otros Servicios Generales						
D. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas (D=d1+d2+d3+d4+d5+d6+d7+d8+d9)						
d1) Transferencias Internas y Asignaciones al Sector Público						
d2) Transferencias al Resto del Sector Público						
d3) Subsidios y Subvenciones						
d4) Ayudas Sociales						
d5) Pensiones y Jubilaciones						
d6) Transferencias a Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos						
d7) Transferencias a la Seguridad Social						
d8) Donativos						

d9) Transferencias al Exterior E. Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles (E=e1+e2+e3+e4+e5+e6+e7+e8+e9) e1) Mobiliario y Equipo de Administración e2) Mobiliario y Equipo Educacional y Recreativo e3) Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio e4) Vehículos y Equipo de Transporte e5) Equipo de Defensa y Seguridad e6) Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas e7) Activos Biológicos e8) Bienes Inmuebles e9) Activos Intangibles F. Inversión Pública (F=f1+f2+f3) f1) Obra Pública en Bienes de Dominio Público f2) Obra Pública en Bienes Propios f3) Proyectos Productivos y Acciones de Fomento G. Inversiones Financieras y Otras Provisiones (G=g1+g2+g3+g4+g5+g6+g7) g1) Inversiones Para el Fomento de Actividades Productivas g2) Acciones y Participaciones de Capital g3) Compra de Títulos y Valores g4) Concesión de Préstamos g5) Inversiones en Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos Fideicomiso de Desastres Naturales (Informativo) g6) Otras Inversiones Financieras g7) Provisiones para Contingencias y Otras Erogaciones Especiales H. Participaciones y Aportaciones (H=h1+h2+h3) h1) Participaciones h2) Aportaciones h3) Convenios I. Deuda Pública (I=i1+i2+i3+i4+i5+i6+i7) i1) Amortización de la Deuda Pública i2) Intereses de la Deuda Pública i3) Comisiones de la Deuda Pública i4) Gastos de la Deuda Pública i5) Costo por Coberturas i6) Apoyos Financieros i7) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) **II. Gasto Etiquetado (II=A+B+C+D+E+F+G+H+I)** A. Servicios Personales (A=a1+a2+a3+a4+a5+a6+a7) a1) Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente a2) Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio a3) Remuneraciones Adicionales y Especiales a4) Seguridad Social a5) Otras Prestaciones Sociales y Económicas a6) Previsiones a7) Pago de Estímulos a Servidores Públicos B. Materiales y Suministros (B=b1+b2+b3+b4+b5+b6+b7+b8+b9) b1) Materiales de Administración, Emisión de Documentos y Artículos Oficiales b2) Alimentos y Utensilios b3) Materias Primas y Materiales de Producción y Comercialización b4) Materiales y Artículos de Construcción y de Reparación b5) Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio						

b6) Combustibles, Lubricantes y Aditivos b7) Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos b8) Materiales y Suministros Para Seguridad b9) Herramientas, Refacciones y Accesorios Menores C. Servicios Generales (C=c1+c2+c3+c4+c5+c6+c7+c8+c9) c1) Servicios Básicos c2) Servicios de Arrendamiento c3) Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios c4) Servicios Financieros, Bancarios y Comerciales c5) Servicios de Instalación, Reparación, Mantenimiento y Conservación c6) Servicios de Comunicación Social y Publicidad c7) Servicios de Traslado y Viáticos c8) Servicios Oficiales c9) Otros Servicios Generales D. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas (D=d1+d2+d3+d4+d5+d6+d7+d8+d9) d1) Transferencias Internas y Asignaciones al Sector Público d2) Transferencias al Resto del Sector Público d3) Subsidios y Subvenciones d4) Ayudas Sociales d5) Pensiones y Jubilaciones d6) Transferencias a Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos d7) Transferencias a la Seguridad Social d8) Donativos d9) Transferencias al Exterior E. Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles (E=e1+e2+e3+e4+e5+e6+e7+e8+e9) e1) Mobiliario y Equipo de Administración e2) Mobiliario y Equipo Educacional y Recreativo e3) Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio e4) Vehículos y Equipo de Transporte e5) Equipo de Defensa y Seguridad e6) Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas e7) Activos Biológicos e8) Bienes Inmuebles e9) Activos Intangibles F. Inversión Pública (F=f1+f2+f3) f1) Obra Pública en Bienes de Dominio Público f2) Obra Pública en Bienes Propios f3) Proyectos Productivos y Acciones de Fomento G. Inversiones Financieras y Otras Provisiones (G=g1+g2+g3+g4+g5+g6+g7) g1) Inversiones Para el Fomento de Actividades Productivas g2) Acciones y Participaciones de Capital g3) Compra de Títulos y Valores g4) Concesión de Préstamos g5) Inversiones en Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos Fideicomiso de Desastres Naturales (Informativo) g6) Otras Inversiones Financieras g7) Provisiones para Contingencias y Otras Erogaciones Especiales H. Participaciones y Aportaciones (H=h1+h2+h3) h1) Participaciones h2) Aportaciones						

h3) Convenios I. Deuda Pública (I=i1+i2+i3+i4+i5+i6+i7) i1) Amortización de la Deuda Pública i2) Intereses de la Deuda Pública i3) Comisiones de la Deuda Pública i4) Gastos de la Deuda Pública i5) Costo por Coberturas i6) Apoyos Financieros i7) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) **III. Total de Egresos (III = I + II)**						

Anexo 5.- Formato 6 b): Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación Administrativa)

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO (a) **Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF** **Clasificación administrativa** **Del 1 de enero al XX de XXXX de 20XN (b)** **(PESOS)**						
Concepto	Egresos					Subejercicio (e)
	Aprobado (d)	Ampliaciones/ (Reducciones)	Modificado	Devengado	Pagado	
I. Gasto No Etiquetado (I=A+B+C+D+E+F+G+H)						
A. Dependencia o Unidad Administrativa 1						
B. Dependencia o Unidad Administrativa 2						
C. Dependencia o Unidad Administrativa 3						
D. Dependencia o Unidad Administrativa 4						
E. Dependencia o Unidad Administrativa 5						
F. Dependencia o Unidad Administrativa 6						
G. Dependencia o Unidad Administrativa 7						
H. Dependencia o Unidad Administrativa xx						
II. Gasto Etiquetado (II=A+B+C+D+E+F+G+H)						
A. Dependencia o Unidad Administrativa 1						
B. Dependencia o Unidad Administrativa 2						
C. Dependencia o Unidad Administrativa 3						
D. Dependencia o Unidad Administrativa 4						
E. Dependencia o Unidad Administrativa 5						
F. Dependencia o Unidad Administrativa 6						
G. Dependencia o Unidad Administrativa 7						
H. Dependencia o Unidad Administrativa xx						
III. Total de Egresos (III = I + II)						

Anexo 6.- Formato para presentación de proyecciones y resultados de ingresos y egresos (proyecciones de finanzas públicas) (formato 7 a y b).

Formato 7 a) Proyecciones de ingresos - LDF

NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA / MUNICIPIO (a) Proyecciones de Ingresos - LDF (PESOS) (CIFRAS NOMINALES)						
Concepto (b)	Año en cuestión (de iniciativa de Ley) (c)	Año 1 (d)	Año 2 (d)	Año 3 (d)	Año 4 (d)	Año 5 (d)
1. Ingresos de Libre Disposición (1=A+B+C+D+E+F+G+H+I+J+K+L) A. Impuestos B. Cuotas y aportaciones de seguridad social C. Contribuciones de mejoras D. Derechos E. Productos F. Aprovechamientos G. Ingresos por ventas de bienes y servicios H. Participaciones I. Incentivos derivados de la colaboración fiscal J. Transferencias K. Convenios L. Otros ingresos de libre disposición **2. Transferencias federales etiquetadas (2=A+B+C+D+E)** A. Aportaciones B. Convenios C. Fondos distintos de aportaciones D. Transferencias, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones E. Otras transferencias federales etiquetadas **3. Ingresos derivados de financiamientos (3=A)** A. Ingresos derivados de financiamientos **4. Total de ingresos proyectados (4=1+2+3)** **Datos informativos** 1. Ingresos derivados de financiamientos con fuente de pago de recursos de libre disposición 2. Ingresos derivados de financiamientos con fuentes de pago de transferencias federales etiquetadas **3. Ingresos derivados de financiamiento (3=1+2)**						

Formato 7 b) Proyecciones de egresos - LDF

NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA / MUNICIPIO (a) Proyecciones de Egresos - LDF (PESOS) (CIFRAS NOMINALES)						
Concepto (b)	Año en cuestión (de iniciativa de Ley) (c)	Año 1 (d)	Año 2 (d)	Año 3 (d)	Año 4 (d)	Año 5 (d)
1. Gasto no etiquetado (1=A+B+C+D+E+F+G+H+I) A. Servicios personales B. Materiales y suministros C. Servicios generales D. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas E. Bienes muebles, inmuebles e intangibles F. Inversión pública G. Inversiones financieras y otras provisiones H. Participaciones y aportaciones I. Deuda pública **2. Gasto etiquetado (2=A+B+C+D+E+F+G+H+I)** A. Servicios personales B. Materiales y suministros C. Servicios generales D. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas E. Bienes muebles, inmuebles e intangibles F. Inversión pública G. Inversiones financieras y otras provisiones H. Participaciones y aportaciones I. Deuda pública **3. Total de egresos proyectados (3=1+2)**						

Fuente: DOF-CONAJ

Anexo 7.- Formato para presentación de resultados de finanzas públicas (formato 7 c y d).

Formato 7 c) Resultados de ingresos - LDF

NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA / MUNICIPIO (a) Resultados de Ingresos - LDF (PESOS)						
Concepto (b)	Año 5[1] (c)	Año 4[1] (c)	Año 3[1] (c)	Año 2[1] (c)	Año 1[1] (c)	Año del ejercicio vigente[2] (d)
1. Ingresos de libre disposición (1=A+B+C+D+E+F+G+H+I+J+K+L)						
A. Impuestos						
B. Cuotas y aportaciones de seguridad social						
C. Contribuciones de mejoras						
D. Derechos						
E. Productos						
F. Aprovechamientos						
G. Ingresos por ventas de bienes y servicios						
H. Participaciones						
I. Incentivos derivados de la colaboración fiscal						
J. Transferencia						
K. Convenios						
L. Otros ingresos de libre disposición						
2. Transferencias federales etiquetadas (2=A+B+C+D+E)						
A. Aportaciones						
B. Convenios						
C. Fondos distintos de aportaciones						
D. Transferencias, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones						
E. Otras transferencias federales etiquetadas						
3. Transferencias federales etiquetadas (3=A)						
A. Ingresos derivados de financiamientos						
4. Total de resultados de ingresos (4=1+2+3)						
Datos informativos						
1. Ingresos derivados de financiamientos confuente de pago de recursos de libre disposición						
2. Ingresos derivados de financiamientos con fuente de pago de transferencias federales etiquetadas						
3. Ingresos derivados de financiamiento (3=1+2)						

1. Los importes corresponden al momento contable de los ingresos devengados.

2. Los importes corresponden a los ingresos devengados al cierre trimestral más reciente disponible y estimados para el resto del ejercicio.

Formato 7 d) Resultados de ingresos - LDF

NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA / MUNICIPIO (a) Resultados de Egresos - LDF (PESOS)						
Concepto (b)	Año 5[1] (c)	Año 4[1] (c)	Año 3[1] (c)	Año 2[1] (c)	Año 1[1] (c)	Año del ejercicio vigente[2] (d)
1. Gastos no etiquetado (1=A+B+C+D+E+F+G+H+I)						
A. Servicios personales						
B. Materiales y suministros						
C. Servicios generales						
D. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas						
E. Bienes muebles, inmuebles e intangibles						
F. Inversión pública						
G. Inversiones financieras y otras provisiones						
H. Participaciones y aportaciones						
I. Deuda pública						
2. Gasto etiquetado (2=A+B+C+D+E+F+G+H+I)						
A. Servicios personales						
B. Materiales y suministros						
C. Servicios generales						
D. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas						
E. Bienes muebles, inmuebles e intangibles						
F. Inversión pública						
G. Inversiones financieras y otras provisiones						
H. Participaciones y aportaciones						
I. Deuda pública						
3. Total del resultado de egresos (3=1+2)						

1. Los importes corresponden al momento contable de los ingresos devengados.

2. Los importes corresponden a los ingresos devengados al cierre trimestral más reciente disponible y estimados para el resto del ejercicio.

Fuente: DOF-CONAJ

Anexo 8.-Formato 8: Informe sobre Estudios Actuariales – LDF

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO (a) Informe sobre estudios actuariales - LDF					
	Aprobado (d)	Ampliaciones/ (Reducciones)	Modificado	Devengado	Pagado
Tipo de Sistema Prestación laboral o Fondo general para trabajadores del estado o municipio. Beneficio definido, Contribución definida o Mixto.					
Población afiliada Activos Edad máxima Edad mínima Edad promedio Pensionados y Jubilados Edad máxima Edad mínima Edad promedio Beneficiarios Promedio de años de servicio (trabajadores activos) Aportación individual al plan de pensión como % del salario Aportación del ente público al plan de pensión como % del salario Crecimiento esperado de los pensionados y jubilados (como %) Crecimiento esperado de los activos (como %) Edad de Jubilación o Pensión Esperanza de vida					
Ingresos del Fondo Ingresos Anuales al Fondo de Pensiones					
Nómina anual Activos Pensionados y Jubilados Beneficiarios de Pensionados y Jubilados					
Monto mensual por pensión Máximo Mínimo Promedio					
Monto de la reserva					
Valor presente de las obligaciones Pensiones y Jubilaciones en curso de pago Generación actual Generaciones futuras					
Valor presente de las contribuciones asociadas a los sueldos futuros de cotización X% Generación actual Generaciones futuras					
Valor presente de aportaciones futuras Generación actual Generaciones futuras Otros Ingresos					
Déficit/superávit actuarial Generación actual Generaciones futuras					
Periodo de suficiencia Año de descapitalización Tasa de rendimiento					
Estudio actuarial Año de elaboración del estudio actuarial Empresa que elaboró el estudio actuaria					