



SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
SENADO DE LA REPÚBLICA
PRESENTE.

La suscrita, Senadora Dolores Padierna Luna, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8°, numeral 1, fracción I; 164, numerales 1 y 2, así como 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, 27, 30, 31 Y 32, EL TÍTULO DEL CAPÍTULO VIII Y SE ADICIONA UN CAPÍTULO IX DENOMINADO DEL SISTEMA DE ALERTAS DE LA LEY FEDERAL DE DEUDA PÚBLICA**, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

La deuda pública es una herramienta fundamental para el funcionamiento de los distintos niveles de Gobierno. Su uso permite acometer inversiones fundamentales para el desarrollo de México, y asistir a la economía en momentos de desaceleración. Por otro lado, su manejo debe ser responsable, pues altos niveles de endeudamiento público ponen en riesgo la capacidad del Gobierno para cumplir las responsabilidades financieras con sus acreedores. Ante la importancia de la materia, la Constitución establece condiciones que el endeudamiento público debe seguir.

Las condiciones establecidas por la Constitución no pueden ser cumplidas cabalmente con la configuración actual de la Ley Federal de Deuda Pública. Es necesario ampliar la definición de deuda contingente para que abarque obligaciones de pago que de momento no se califican como tal. También, falta precisar un listado mínimo de información que cada adquisición de deuda deberá incluir para efectos de ser revisada por las instituciones correspondientes. Una mejor caracterización,



que brinde información precisa respecto a la futura evolución de la deuda pública, es indispensable para tener un control adecuado a mediano y largo plazo.

I. ACTUAL REGULACIÓN

La contratación y el manejo de la deuda pública están fundamentados en los artículos 73 fracción VIII y 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en la Ley Federal de Deuda Pública. Sin embargo, también se pueden encontrar algunos elementos de deuda en la Ley de Asociaciones Público Privadas y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

La revisión de la actual legislación se hará de la siguiente manera: primero, se revisará la CPEUM, que establece los criterios para la contratación de deuda pública; después, la Ley de Asociaciones Público Privadas y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, con implicaciones en la contratación de deuda pública; finalmente, se observará la Ley Federal de Deuda Pública, que es el objeto a reformar por la presente Iniciativa.

Deuda Pública en la CPEUM

La Constitución, en su **Artículo 73, fracción VIII, numeral 1**, establece las condiciones válidas bajo las cuales el Gobierno puede contraer deuda pública:

Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna



emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29.

Bajo estos términos, el Gobierno sólo puede adquirir deuda en los siguientes casos:

- i) Para la realización de obras que produzcan el incremento de los ingresos públicos. Significa que, al contratar deuda, ésta se debe usar para proyectos de inversión, que se traduzca en mayores ingresos futuros para las arcas públicas.
- ii) Regulación monetaria. El Banco de México puede emitir deuda gubernamental para equilibrar la liquidez en el mercado monetario, mediante subastas de venta de valores en directo o en reporto.¹
- iii) Refinanciamiento de la deuda. Esto es, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público refinance la deuda, bajo mejores condiciones de mercado.
- iv) Durante emergencia. Declarada por el Presidente de la República, como se estipula en el Artículo 29° de la CPEUM.

Por otro lado, el **Artículo 117, fracción VIII** de la Constitución establece:

Los Estados no pueden, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

De esta manera, se establecen las condiciones por las que los gobiernos estatales puedan contratar deuda.

Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP)

¹*Compra-venta de Títulos de Deuda con Fines de Regulación Monetaria.* Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/material-de-referencia/intermedio/politica-monetaria/instrumentacion-de-la-politica-monetaria/%7B97E81E82-3827-5ED8-FC37-24A51476AE70%7D.pdf>



Una de las figuras más controversiales en los últimos años en materia del uso de finanzas públicas son las asociaciones público privadas. De acuerdo con el artículo 2 de la LAAP, éstas son aquellas “que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.”

Asimismo, el artículo 3 incluye en el concepto a “cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica.”

Ahora bien, el **Artículo 24** de la LAAP permite vislumbrar la naturaleza de *deuda* de las Asociaciones Público Privadas (APPs):

[Párrafo 2°] Para determinar los compromisos presupuestarios futuros que en su caso llegaren a originar los proyectos de asociación público-privada que se prevea iniciar, acumulados o aquellos de los proyectos que ya hubieran iniciado algún procedimiento de contratación. Dichos compromisos serán acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal.

De igual modo, en el mismo artículo se precisa que los proyectos de APP que se pretendan realizar, y los proyectos en proceso o en marcha que se pretendan incorporar a dicho esquema, serán analizados y autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, para los efectos del artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de determinar la prelación y su inclusión en un capítulo específico del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como su orden de ejecución, en el marco del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, de acuerdo a lo determinado por la



dependencia o entidad correspondiente conforme al artículo 15, fracción IV, de esta Ley.

En el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio se deberá prever, en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de asociación público privada para que, en su caso dichos compromisos sean aprobados por la Cámara de Diputados a fin de proceder a la contratación y ejecución de los proyectos. Asimismo, se deberá presentar la descripción de cada uno de los proyectos, montos erogados o por erogar conforme las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como el monto de los pagos anuales comprometidos.

A través de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autoriza a las APPs el uso de recursos públicos por un monto superior a lo autorizado por la Cámara de Diputados, siempre y cuando que se encuentre en el monto máximo anual del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados.

De esta manera, resulta claro que las APPs son instrumentos de financiamiento multianual que no son considerados en la deuda pública, en especial por tratarse a deuda contingente, que genera costos ocultos para las arcas públicas.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)

El **Artículo 12** de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece que la inversión en obra pública puede ser financiada contratando deuda. También, señala que serán las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública las que establecerán los requerimientos de información y de procedimiento en la elaboración y conducción de los proyectos.

En los casos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas financiados con fondos provenientes de créditos externos otorgados al



gobierno federal o con su garantía por organismos financieros regionales o multilaterales, los procedimientos, requisitos y demás disposiciones para su contratación serán establecidos, con la opinión de la Secretaría, por la Secretaría de la Función Pública aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta Ley y deberán precisarse en las convocatorias, invitaciones y contratos correspondientes.

Mientras, en el **Artículo 74** se expone la información mínima que cada proyecto de obra pública debe tener, y que debe ser remitida por las dependencias y entidades a las Secretarías de Función Pública, Hacienda y Economía, todas dependientes del Ejecutivo. También se señala el seguimiento que se debe de dar a dicha información, mediante el sistema electrónico de información pública gubernamental:

La forma y términos en que las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría y a la Secretaría de Economía la información relativa a los actos y contratos materia de esta Ley, serán establecidos por dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

La administración del sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas, estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que determine su Reglamento, en el cual las dependencias, entidades y los demás sujetos de esta Ley, deberán incorporar la información que ésta les requiera.

El sistema a que se refiere el párrafo anterior, tendrá los siguientes fines:

- I. Contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal en materia de contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas;*
- II. Propiciar la transparencia y seguimiento en las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, y*



III. Generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral.

En dicho artículo se vuelve a señalar la importancia de un seguimiento a la contratación de deuda, y faculta a la Secretaría de la Función Pública para requerir la información que ésta considere necesaria. También, se deja en manos de dicha dependencia definir qué información se debe presentar a los demás órganos públicos con la finalidad de “*planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas.*” Esto deriva en un acceso limitado a información para el monitoreo adecuado de la deuda por parte de órganos responsables de esta tarea.

Ley Federal de Deuda Pública

La CPEUM establece los criterios generales de contratación de deuda pública. Por otro lado, LAPP y LOPSRM hacen precisiones respecto a tipos específicos de obligaciones financieras que los gobiernos pueden adquirir, sin que los mismos sean considerados plenamente en los reportes de deuda pública ni se realice el análisis detallado de las repercusiones pueda tener. Por ello, del análisis de ambas leyes resulta clara la necesidad de un mayor control para el ejercicio de deuda, que se lograría haciendo obligatoria la presentación de un mínimo suficiente de información.

La Ley Federal de Deuda Pública norma el procedimiento por el que la Federación puede contraer deuda, en términos generales, así como el procedimiento para su supervisión.

El **Artículo 2** de esta Ley, que este proyecto de reforma busca modificar, dicta:

Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:



I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

El concepto que más preocupa en este momento es el conocido como “pasivo contingente”. El cual, es definido por la SHCP como “...el valor del bien, descontando el pasivo directo y las amortizaciones efectuadas.”² Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dicta la siguiente definición: “La deuda contingente se refiere a la deuda que está condicionada a eventos predefinidos o circunstancias. Los pasivos contingentes (o CLS según sus siglas en inglés) se asocian con mayores riesgos fiscales ocultos.” Respecto a la misma, señala que su mal manejo representa un riesgo importante para las finanzas públicas. Puntualiza que “para asegurar la correcta gestión de la deuda, tanto la deuda convencional y la deuda contingente se deben incluir en el proceso de gestión de riesgos, y los CLS tienen que ser manejados de manera más prudente y sistemática. Los países deben identificar un conjunto de mejores prácticas para la gestión de los pasivos contingentes explícitos e implementar un sistema de divulgación de su exposición a todo tipo de riesgo fiscal.”³

Se considera que la manera en que se encuentra regulada en la actualidad la deuda contingente no es adecuada, toda vez que no aborda sus particularidades, ni provee a las instituciones públicas de todas las herramientas que requieren para su control adecuado. Los riesgos que entraña la deuda contingente, por tanto, giran principalmente en torno a la incertidumbre respecto a la carga real que representa

² *Glosario de Términos de la SHCP*. SHCP. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/pipp/pidiregas/glosario.pdf>

³ *Pasivos Contingentes*. BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/temas/finanzas/lac-debt-group/pasivos-contingentes-cls,7030.html>



para las finanzas públicas a futuro. Sin embargo, esta incertidumbre, como lo señala el BID, puede y debe ser reducida mejorando la información que se tiene respecto a la deuda contingente.

El Ejecutivo, por intermedio de la SHCP, no es el único Poder con injerencia en el seguimiento y control de la deuda pública. El Legislativo tiene facultades respecto a su monitoreo y su aprobación. El **Artículo 9** dicta:

El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluida en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

El Artículo 9 da al Legislativo la potestad de autorizar o no la deuda que el Ejecutivo propone, y establece que este último debe informar continuamente de su evolución al Congreso de la Unión sobre el estado de la deuda pública pero no se define cabalmente el alcance que debe tener esta información. De esta manera, en los informes trimestrales que rinde la SHCP, presenta los siguientes elementos:

- a) El saldo de la deuda del Gobierno Federal clasificada por interna y externa;
- b) La evolución de los saldos de la deuda interna, en el que se hace una subclasificación en valores, fondos de ahorro para el retiro, obligaciones por la ley del ISSSTE, bonos de pensión de Pemex y otros. Estos clasificados por plazo, usuario, fuentes de financiamiento
- c) Evolución de los saldos de la deuda externa en mercados de capitales, organismos financieros internacionales y comercio exterior.
- d) Perfil de amortización de la deuda
- e) Colocación de valores gubernamentales



- f) Colocación del Gobierno Federal en mercados internacionales de capital
- g) Tasas de valores gubernamentales
- h) Costo neto de la deuda del gobierno federal (ramo 24)
- i) Avances de los programas de financiamiento

Por su parte, el **Artículo 10**, que se cita a continuación, establece que el Ejecutivo debe proporcionar *los elementos de juicio suficiente para fundar su propuesta* de endeudamiento. De nuevo, no se establece la cualidad y cantidad de información, más allá del abstracto de un *juicio suficiente*, y que da un margen de interpretación impropio para un tema técnico de esta importancia:

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El texto normativo permite ver que la manera en que se busca transparentar el manejo de la deuda es limitado. Por otro, establecer a la SHCP como el requeridor de toda la información posible respecto a cada acto de contratación de deuda, pero no como un ente totalmente transparente, que permita al Legislativo cumplir su obligación de controlar el manejo de la deuda pública.

Este patrón también se observa en el **Artículo 27**, que es objeto de este proyecto de reforma:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las



entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

Se establece que la SHCP publicará la información respecto a la deuda pública y sus características. Se le obliga a revelar *todos aquellos* [datos] *que resulten significativos* para comprender el desarrollo de las obligaciones financieras gubernamentales. De nuevo, se establece un criterio, pero no sus implicancias precisas.

II. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Se ha descrito el marco que norma la contratación y el monitoreo de la deuda pública en México. A continuación, se hará un balance de su evolución en los últimos años. Se observará la necesidad de imponer controles más rigurosos respecto al gasto público.

Entre 2010 y 2015, la deuda bruta del sector público pasó de 4 billones 445 mil 455 millones de pesos (mdp) a 8 billones 430 mil 562 mdp. Esto significa que en sólo cinco ejercicios fiscales, la deuda aumentó en 89.6%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 9.86%. Durante el mismo periodo, el PIB creció a una tasa promedio anual de 3.2%.⁴

Al finalizar el sexenio de Felipe Calderón, la deuda pública equivalía al 34.3% del PIB. Sin embargo, si tomamos como referencia el Saldo Histórico de los Requerimientos

⁴ Datos Abiertos; Transparencia Presupuestaria. SHCP. Disponible en: http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos



Financieros del Sector Público (SHRFSP), que además de la deuda, incluye las obligaciones fiscales de la banca de desarrollo, fondos y fideicomisos, éstos pasaron de ser 37.7% del PIB en 2012, a 47.3% en julio del 2016. Así, el incremento en tan solo tres años de administración de Peña Nieto fue de 9.6 puntos del PIB.

En los primeros tres ejercicios de la actual administración, la deuda ha crecido a un ritmo promedio de 12.0% anual; mientras, los ingresos gubernamentales lo han hecho, en promedio, a 3.6%; y el PIB, a una media de 2% anual. Así, entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015, la deuda pública creció en 52.4%, y el PIB nominal tan solo en 16.6%.

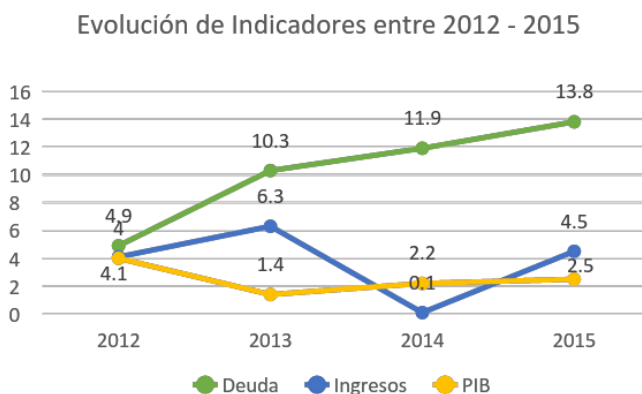


Tabla 1. Tasas de crecimiento de la deuda pública, los ingresos gubernamentales, y el PIB, a partir de 2012.
Elaboración propia. Datos: SHCP.

Además, durante el primer semestre de 2016, la deuda externa creció 8.6%, para alcanzar un monto de 177 mil 299 millones de dólares (mdd). Por otro lado, la deuda interna disminuyó en 0.9%, para ascender a 5 billones 629 mil 508 mdp.

Es importante notar que el origen de la deuda tiene repercusiones distintas para las finanzas públicas. La deuda, en general, es más flexible cuando está suscrita bajo el sistema legal local, y por tanto sus términos son más fácilmente manipulables;



cuando la poseen residentes domésticos, el Gobierno está en posición ventajosa para incurrir en un *default* parcial; y que esté en moneda local permite crear inflación artificial para, en términos reales, pagar menos deuda (Reinhart *et al.*, 2015). A esto se añade evitar el crecimiento real de la deuda cuando la moneda local se deprecia en relación a la extranjera, generando deuda contingente, como ocurre en México con el alza del dólar frente al peso. Esto es relevante si consideramos que la deuda externa ha crecido en 9.9 puntos como porcentaje del PIB entre diciembre de 2012 y julio de 2016. En ese momento, un dólar tenía un precio aproximado de 12.7 pesos; en la actualidad, un dólar ronda los 19 pesos. La deuda en dólares representaba (en julio de 2016) el 78% de la deuda externa. La conjunción de ambos elementos se traduce en una presión añadida a las finanzas públicas.

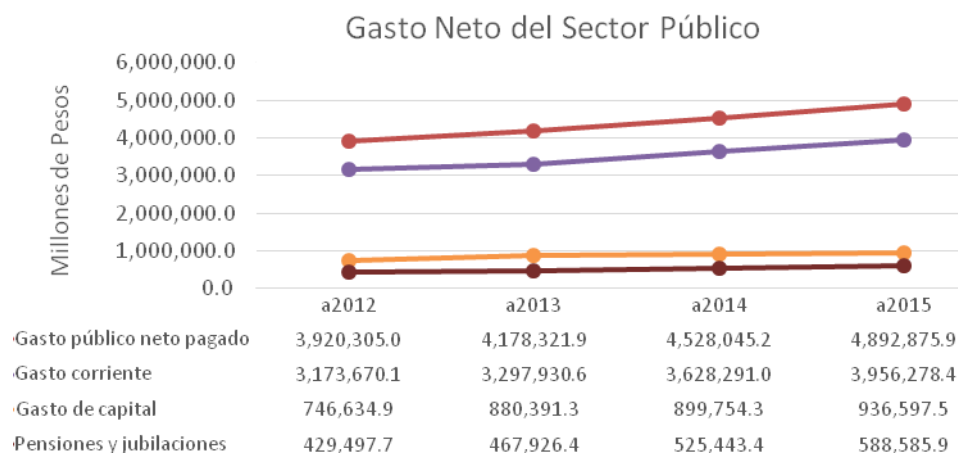


Tabla 2. Elaboración propia. Datos: SHCP.

La deuda, como se ha apuntado con anterioridad, es una herramienta que, usada correctamente, puede inyectar dinamismo en la economía y potenciar el crecimiento del PIB. La inversión bien focalizada pone en movimiento a muchos sectores productivos de la economía nacional y sustenta a largo plazo el crecimiento en la recaudación de impuestos.



El alto crecimiento de la deuda en México no se ha visto acompañada de crecimiento del PIB. La planeación económica de la SHCP ha sido deficiente (los constantes ajustes a los pronósticos que publica son un reflejo de esto). El gasto neto del sector público ha aumentado 24.8% entre 2012 y 2015 (*Tabla 2*); un aumento nominal de 972 mil 570 mdp. De esto, 782 mil 608 mdp han ido a parar a gasto público corriente, esto es, el 80.4% del aumento. Solo el 19.5% del aumento en gasto se ha hecho en inversión a capital, el gasto que mayor impacto positivo tendría sobre el PIB (y los ingresos públicos).

El aumento del gasto público ha sido acompañado de uno menor en los ingresos públicos. Por su parte, el alza a los impuestos de la clase media, que gasta buena parte de sus ingresos en bienes y servicios, pudo deprimir el crecimiento del PIB; sin que se viera reflejado en una mejor calidad de los servicios públicos, lo que mantiene a la productividad estancada.

Un manejo responsable de la deuda sería mantenerla en niveles congruentes con el crecimiento de los ingresos y, sobre todo, que se aplicara a inversión.

Aplicación de la Deuda (Millones de Pesos)				
	2013	2014	2015	2016
Incremento de la Deuda	590,439	1,004,158	1,213,143	601,853
Inversión Física	735,500	819,941	772,644	414,395
Diferencia (Gasto Corriente)	-145,007	184,217	440,499	187,458
Fuente: SHCP. Información Oportuna de las Finanzas Públicas				

En buena medida, el aumento en impuestos diseñado por la SHCP ha ido encaminado a compensar la caída en los ingresos petroleros (la magnitud de esta caída se observa en *Tabla 4*). Entre 2012 y 2015, los impuestos tributarios no petroleros aumentaron en 79.6%, un incremento nominal de 1 billón 046 mil 794 mdp (*Tabla 3*). Así, los impuestos tributarios no petroleros han financiado la totalidad (y más) del deficiente incremento al gasto público; este último creció, entre 2012 y 2015, un 21.4%, o 752 mil 460 mdp nominales.

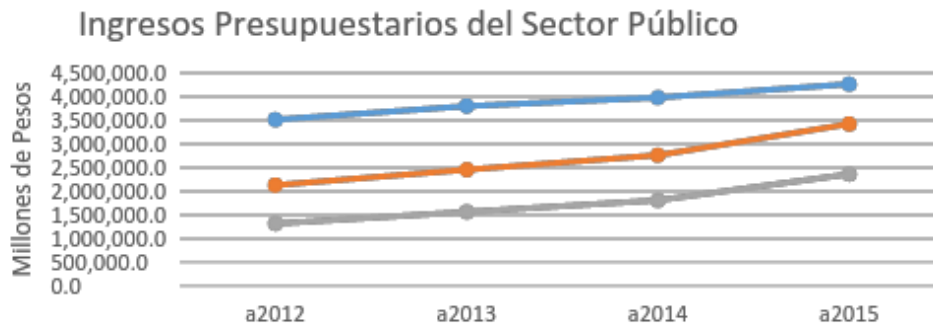


Tabla 3. Elaboración propia. Datos: SHCP.

Año	Ingresos Petroleros
2006	8.6
2007	8.1
2008	10.3
2009	7.2
2010	7.7
2011	8.6
2012	8.9
2013	8.4
2014	7.1
2015	4.7

Tabla 4. Ingresos petroleros como porcentaje del PIB. Elaboración Propia. Datos: SHCP.



A partir de 2014, se han destinado porcentajes crecientes de la deuda para solventar el gasto corriente: en 2014, el 18.3%; en 2015, el 36.3%; y en el periodo enero-julio de 2016, el 31.1%.

Esto explica que al agotarse el endeudamiento como fuente de financiamiento del gasto público, y en particular de la inversión, se haya tenido que hacer importantes recortes y continuos ajustes.

El control de la deuda, y el manejo de las finanzas públicas en general, son elementos indispensables para la estabilidad de México y cualquier nación. El panorama de la deuda pública que ha sido expuesto busca retratar la manera en que una sola administración puede poner en riesgo la capacidad de pago del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede hacer un manejo inadecuado del endeudamiento público. De esto deriva la necesidad de que el Legislativo tenga voz y voto en la elaboración del presupuesto y la aprobación de la deuda; sin embargo, es necesario mejorar los instrumentos con los que cuenta para llevar a cabo su tarea.

No pasa inadvertido que el pasado 31 de agosto, el Gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, señaló que el endeudamiento en nuestro país está alcanzando los “límites de lo razonable”, por lo que el deterioro de la cuenta corriente derivado de un mayor endeudamiento externo, debe traer consigo una reducción del gasto, y con ello de los requerimientos financieros del sector público.⁵

III. La propuesta

La presente propuesta tiene el fin de brindar mayor certidumbre acerca de los componentes de la deuda pública a través de tres acciones. En primer lugar se reforman los artículos 2 y 27 de la Ley Federal de Deuda Pública, a fin de permitir la generación de mayor información respecto al crecimiento de la Deuda Pública. En

⁵ Banco de México, *Informe Trimestral, abril-junio 2016* (video de Youtube), 31 de agosto de 2016, consultado el 13 de septiembre de 2016, https://www.youtube.com/watch?v=F_L9Ki6YOEM



segundo lugar, se establece una nueva obligación a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para presentar un informe sobre la estabilidad de las finanzas públicas, dentro del Capítulo VIII, con un solo artículo 30. Finalmente, se crea un nuevo Capítulo IX del sistema de alertas financieras, el cual contendrá los artículos 31 y 32.

Dentro del artículo 2 se precisarán las particularidades de un supuesto de deuda conocida como la **Deuda Contingente**, con el objetivo de generar información suficiente que permita monitorear el desarrollo de la deuda pública de forma más precisa.

Por otro lado, la reforma que se propone al artículo 27 permitirá catalogar las obligaciones financieras de la Federación, conforme a 18 rubros:

- a) Garantías otorgadas por aval;
- b) Garantías para la provisión de servicios y productos y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores;
- c) Los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario;
- d) Requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
- e) Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto de la Comisión Federal de Electricidad;
- f) Las obligaciones netas del Fondo Nacional de Infraestructura;
- g) Las obligaciones generadas de los Programas de Apoyo a los Deudores de la banca;
- h) Los requerimientos asociados al subsidio implícito en el “swap” de tasas de interés del esquema de reestructuración de créditos bancarios en Unidades de Inversión;
- i) Los pasivos diferidos multianuales derivados de los proyectos público-privados y proyectos de prestación de servicios que afecten ejercicios presupuestales futuros;
- j) En caso de las entidades federativas y municipios, los requerimientos para pago del servicio de luz eléctrica, retención de derechos e impuestos de la federación;
- k) Requerimientos para el pago de pensiones;
- l) Aquellos pasivos que puedan generarse potencialmente por las



operaciones establecidas en el artículo 7º de la Ley del Banco de México;

m) Inversiones de alto impacto del Gobierno Federal;

n) Bonos de Infraestructura Educativa y Bonos de Infraestructura para Servicios de Salud;

o) Instrumentos derivados;

p) Financiamiento;

q) Las Obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y

r) Cualquier instrumento o compromiso jurídico emitido por un sujeto obligado que se convierta en una obligación constitutiva de deuda pública

Lo anterior permitirá tener un seguimiento detallado a la deuda pública contratada por la Federación, conociendo el origen y la manera en que la misma repercute en las finanzas públicas.

De igual modo, el nuevo Capítulo VIII busca implementar un Informe sobre la Estabilidad de las Finanzas Públicas, elaborado por la ASF y presentado de manera anual en el mes de septiembre, a efecto de conocer, desde una institución distinta al Banco de México y la Secretaría de Hacienda, pero involucrada en la fiscalización y ejercicio del gasto, los siguientes aspectos:

a) Evolución de los compromisos financieros y contingentes en las finanzas públicas;

b) Identificación de riesgos potenciales para las finanzas públicas;

c) Clasificación y monto por niveles de gobierno y de manera individual;

d) Recomendaciones emitidas;

e) Acciones promovidas por los sujetos obligados y

f) Recomendaciones al Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, Entidades Federativas, Empresas Productivas del Estado, Municipios y al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, para contener riesgos para la estabilidad de las finanzas públicas.



De esta manera, la ASF reforzará las atribuciones que se le concedieron con la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el contexto de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Finalmente, se propone un nuevo Capítulo IX, con los artículos 31 y 32, en donde se establece el Sistema de Alertas, similar al que se estableció para la deuda local en la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios, pero en este caso, corresponderá a la ASF diseñar una serie de indicadores para vigilar la capacidad de pago de los sujetos obligados y prevenir la materialización de riesgos sistémicos para el sistema financiero (Art. 31). Este Sistema se publicará de manera trimestral como un informe sobre la capacidad de pago y los límites de endeudamiento; mismo que deberá estar dividido por nivel de gobierno y de manera individual (Art. 32).

<i>Texto Vigente</i>	<i>Propuesta</i>
ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo. II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos. III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados	ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo. II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos. III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados



y, IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.	y, IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores. De igual modo, se entenderá por deuda contingente cualquier Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida por el Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, públicos o privados; Empresas Productivas del Estado; y órganos reguladores coordinados en materia de energía.
CAPITULO VII Del Registro de Obligaciones Financieras	CAPITULO VII Del Registro de Obligaciones Financieras
ARTÍCULO 27.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.	ARTÍCULO 27.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global, contemplando los siguientes rubros: a) Garantías otorgadas por aval; b) Garantías para la previsión de servicios y productos y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores;



	c) Los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario; d) Requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; e) Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto de la Comisión Federal de Electricidad; f) Las obligaciones netas del Fondo Nacional de Infraestructura; g) Las obligaciones generadas de los Programas de Apoyo a los Deudores de la banca; h) Los requerimientos asociados al subsidio implícito en el “swap” de tasas de interés del esquema de reestructuración de créditos bancarios en Unidades de Inversión; i) Los pasivos diferidos multianuales derivados de los proyectos público-privados y proyectos de prestación de servicios que afecten ejercicios presupuestales futuros; j) En caso de las entidades federativas y municipios, los requerimientos para pago del servicio de luz eléctrica, retención de derechos e impuestos de la federación;
--	---



La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.	k) Requerimientos para el pago de pensiones; l) Aquellos pasivos que puedan generarse potencialmente por las operaciones establecidas en el artículo 7º de la Ley del Banco de México; m) Inversiones de alto impacto del Gobierno Federal; n) Bonos de Infraestructura Educativa y Bonos de Infraestructura para Servicios de Salud; o) Instrumentos derivados; p) Financiamiento; q) Las Obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y r) Cualquier instrumento o compromiso jurídico emitido por un sujeto obligado que se convierta en una obligación constitutiva de deuda pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.
CAPITULO VIII De la Comisión Asesora de	Capítulo VIII Del Informe sobre la Estabilidad de las



Financiamientos Externos (Se deroga)	Finanzas Públicas (se reforma)
ARTÍCULO 30.- (Se deroga)	ARTÍCULO 30.- El primero de septiembre de cada año, la Auditoría Superior de la Federación deberá presentar un Informe Específico sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en relación al manejo de sus compromisos financieros y su sostenibilidad en el tiempo, y será presentado al Congreso de la Unión previo a lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El Informe deberá contener cuando menos: a) Evolución de los compromisos financieros y contingentes en las finanzas públicas; b) Identificación de riesgos potenciales para las finanzas públicas; c) Clasificación y monto por niveles de gobierno y de manera individual; d) Recomendaciones emitidas; e) Acciones promovidas por los sujetos obligados y f) Recomendaciones al Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, Entidades Federativas,



	Empresas Productivas del Estado, Municipios y al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, para contener riesgos para la estabilidad de las finanzas públicas.
	Capítulo IX Del Sistema de Alertas
ARTÍCULO 31.- (Se deroga)	ARTÍCULO 31.- La Auditoría Superior de la Federación elaborará un Sistema de Alertas que genere indicadores de solvencia, liquidez y riesgos a partir del registro, seguimiento y sistematización de las obligaciones, financiamiento, deuda contingente y todo instrumento jurídico que se pueda convertir en un compromiso financiero para las finanzas públicas, con el fin de vigilar la capacidad de pago de los sujetos obligados y prevenir la materialización de riesgos sistémicos para el sistema financiero.
ARTÍCULO 32.- (Se deroga)	ARTÍCULO 32.- Se publicará de manera trimestral un informe sobre la capacidad de pago y los límites prudenciales de endeudamiento por nivel de gobierno y de manera individual, incluyendo en un apartado especial a las empresas productivas del Estado.



Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, 27, 30, 31 Y 32, EL TÍTULO DEL CAPÍTULO VIII Y SE ADICIONA UN CAPÍTULO IX DENOMINADO DEL SISTEMA DE ALERTAS DE LA LEY FEDERAL DE DEUDA PÚBLICA

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforman los artículos 2, 27, 30, 31 y 32, el título del Capítulo VIII y se adiciona un Capítulo IX denominado *Del Sistema de Alertas* de la Ley Federal de Deuda Pública, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,
- IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

De igual modo, se entenderá por deuda contingente cualquier Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida por el Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, públicos o privados; Empresas Productivas del Estado; y órganos reguladores coordinados en materia de energía.

CAPITULO VII
Del Registro de Obligaciones Financieras



ARTÍCULO 27.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global, **contemplando los siguientes rubros:**

- a) **Garantías otorgadas por aval;**
- b) **Garantías para la provisión de servicios y productos y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores;**
- c) **Los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario;**
- d) **Requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;**
- e) **Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto de la Comisión Federal de Electricidad;**
- f) **Las obligaciones netas del Fondo Nacional de Infraestructura;**
- g) **Las obligaciones generadas de los Programas de Apoyo a los Deudores de la banca;**
- h) **Los requerimientos asociados al subsidio implícito en el “swap” de tasas de interés del esquema de reestructuración de créditos bancarios en Unidades de Inversión;**
- i) **Los pasivos diferidos multianuales derivados de los proyectos público-privados y proyectos de prestación de servicios que afecten ejercicios presupuestales futuros;**
- j) **En caso de las entidades federativas y municipios, los requerimientos para pago del servicio de luz eléctrica, retención de derechos e impuestos de la federación;**
- k) **Requerimientos para el pago de pensiones;**
- l) **Aquellos pasivos que puedan generarse potencialmente por las operaciones establecidas en el artículo 7º de la Ley del Banco de México;**
- m) **Inversiones de alto impacto del Gobierno Federal;**
- n) **Bonos de Infraestructura Educativa y Bonos de Infraestructura para Servicios de Salud;**
- o) **Instrumentos derivados;**
- p) **Financiamiento;**



- q) Las Obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y**
- r) Cualquier instrumento o compromiso jurídico emitido por un sujeto obligado que se convierta en una obligación constitutiva de deuda pública.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

Capítulo VIII

Del Informe sobre la Estabilidad de las Finanzas Públicas (se reforma)

Artículo 30. El primero de septiembre de cada año, la Auditoría Superior de la Federación deberá presentar un Informe Específico sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en relación al manejo de sus compromisos financieros y su sostenibilidad en el tiempo, y será presentado al Congreso de la Unión previo a lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Informe deberá contener cuando menos:

- a) Evolución de los compromisos financieros y contingentes en las finanzas públicas;**
- b) Identificación de riesgos potenciales para las finanzas públicas;**
- c) Clasificación y monto por niveles de gobierno y de manera individual;**
- d) Recomendaciones emitidas;**
- e) Acciones promovidas por los sujetos obligados y**
- f) Recomendaciones al Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, Entidades Federativas, Empresas Productivas del Estado, Municipios y al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, para contener riesgos para la estabilidad de las finanzas públicas.**

Capítulo IX



Del Sistema de Alertas

Artículo 31 La Auditoría Superior de la Federación elaborará un Sistema de Alertas que genere indicadores de solvencia, liquidez y riesgos a partir del registro, seguimiento y sistematización de las obligaciones, financiamiento, deuda contingente y todo instrumento jurídico que se pueda convertir en un compromiso financiero para las finanzas públicas, con el fin de vigilar la capacidad de pago de los sujetos obligados y prevenir la materialización de riesgos sistémicos para el sistema financiero.

Artículo 32. Se publicará de manera trimestral un informe sobre la capacidad de pago y los límites prudenciales de endeudamiento por nivel de gobierno y de manera individual, incluyendo en un apartado especial a las empresas productivas del Estado.

Transitorios

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

Senado de la República a 29 de septiembre de 2016

SUSCRIBE

SEN. DOLORES PADIerna LUNA