

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS SÉPTIMO Y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE ABRIL DE 2016, SUSCRITA POR EL DIPUTADO CAROL ANTONIO ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.**

Quien suscribe, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los Artículos 71, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, Numeral 1, Fracción I; 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos Séptimo y Décimo Primero Transitorios del Decreto por el que se Expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

**I.-Impactos de la pandemia a la economía y en consecuencia a las finanzas públicas.**

El mundo y nuestro país están enfrentando la pandemia más grave de los últimos cien años. A nivel mundial, se han confirmado más de 3,000,000 de casos de personas que han adquirido la enfermedad del COVID-19 y más de 200,000 fallecimientos por este padecimiento. Estas dramáticas cifras, serían más alarmantes si no se hubieran tomado las medidas de prevención y contención que, en la mayor parte de naciones, se han instrumentado.

Esta pandemia está generando una profunda afectación a la salud física y emocional, a la economía y al desarrollo social de todos los países. México ha emprendido un esfuerzo de combate a esta terrible enfermedad, en un esfuerzo conjunto encabezado por el Gobierno Federal, que ha contado con el apoyo de las Entidades Federativas, Municipios y la población en general.

La presente iniciativa parte de la necesidad de otorgarle a las Entidades Federativas y a los Municipios el marco legal y los instrumentos necesarios para que puedan combatir la pandemia en mejores condiciones. Adicional al esfuerzo que el Gobierno Federal está llevando a cabo a través del Sistema Nacional de Salud y de las Instituciones Federales de Seguridad Social, las entidades federativas tienen diversos rubros que cubrir para combatir a la enfermedad del COVID-19. Algunos de los rubros que es indispensable atender son:

- a. Habilitar mayores espacios de atención médica, así como contar con un mayor número de camas hospitalarias y de camas de unidades de cuidado intensivo.
- b. Tener mayor número de equipos de cuidado intensivo, así como ventiladores para atender a pacientes en estado crítico por la enfermedad del COVID-19.
- c. Dotar de equipo de protección al personal de salud de la Entidad (por ejemplo trajes, máscaras, guantes, lentes, entre otros).
- d. Erogar más presupuesto en el rubro de gastos de personal de salud, para contar con mayores recursos humanos con los cuales atender la pandemia.
- e. Adquisición de medicinas e insumos para la atención de pacientes hospitalizados por el COVID-19.
- f. Adquisición e instrumentación de pruebas para detectar casos de COVID-19.

- g. Sistemas de monitoreo para indentificar posibles contagios provenientes de personas que han sido confirmadas de tener el padecimiento.
- h. Traslados de pacientes enfermos que requieren de hospitalización.
- i. Manejo, traslado y, en su caso, disposición de personas fallecidas por el COVID-19.
- j. Sanitizacion de hospitales, oficinas y espacios públicos.
- k. Adquisición de gel antibacterial y otros insumos preventivos.
- l. Equipos de protección al personal de salubridad del Estado para evitar que sufran de contagios en el desempeño de sus funciones.
- m. Adquisición y distribución de alimentos y despensas para la población más vulnerable y afectada por el COVID-19.

La presión de gasto que estos rubros generan tiene como contexto la previsión de contracción económica y, de manera ineludible, que la baja en los ingresos públicos impactará de manera negativa la Recaudación Federal Participable (RFP).

Es cierto que el Gobierno Federal, a través del Servicio de Administración Tributaria, realiza un extraordinario esfuerzo para fortalecer la recaudación de impuestos, sin embargo, la drástica caída en el precio del petróleo en los mercados internacionales genera desde ya una afectación a la RFP. La baja en la RFP se pudiera acentuar si se materializara el pronóstico de los organismos financieros internacionales y de CEPAL, que, con diferencias de grado, coinciden en estimar una contracción del Producto Interno Bruto.

En ese escenario, se activa el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), lo que disminuiría el efecto negativo de la reducción en las Participaciones. No obstante lo anterior, es oportuno precisar que de acuerdo a las reglas de operación del FEIEF, en los primeros tres trimestres del año, no se compensa completamente la caída de las Participaciones Federales. Entonces, por lo que se concluye que las Entidades Federativas enfrentan un entorno con mayores presiones de gasto y una disminución en su principal fuente de ingresos, que son las Participaciones Federales.

La caída en las Participaciones Federales será aún más drástica en aquellas Entidades cuyos ingresos dependen en mayor medida del Fondo de Extracción de los Hidrocarburos (FEXHI) por ejemplo Campeche, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Para ilustrar la gravedad, se puede señalar que 25% de las participaciones que recibe Campeche provienen del FEXHI.

Además, es previsible que las Entidades Federativas experimenten una reducción de sus ingresos propios que provienen del cobro de impuestos locales y derechos, que tendrán una perspectiva negativa por la política sanitaria de permanecer en casa y la reducción de la actividad económica.

Adicionalmente, es un hecho que las presiones de gasto en las Entidades Federativas no desaparecerán rápidamente. Aunque todos esperamos que la fase crítica del COVID-19, marcada por el incremento de muertes y el número de pacientes, sea superada pronto, es innegable que el impacto económico que dejará la pandemia requerirá esfuerzos significativos por varios años y más aún si el riesgo sigue latente al no existir vacuna contra esta enfermedad.

A ello hay que sumar que sería irresponsable detener las acciones de vigilancia, monitoreo, pruebas, o permitir que el personal de los servicios disminuya, cuando es necesario fortalecer los recursos humanos para atender este tipo de contingencias.

## **II. -Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**

En los últimos años México ha avanzado en fortalecer las finanzas públicas estatales garantizando un manejo responsable y sustentable en el largo plazo con presupuestos balanceados y un manejo sostenible de la deuda pública. El instrumento normativo que sustenta esta política ha sido la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM). Una de las fortalezas de la LDFEFM es que limita el crecimiento del gasto corriente y brinda un marco normativo que favorece la inversión productiva de largo plazo.

No obstante, ahora nos encontramos con una situación inédita en nuestro país que nos obliga a actualizar nuestro andamiaje jurídico y normativo para responder a esta terrible pandemia.

Los Gobiernos de las entidades federativas enfrentan presiones de gasto para proteger a la población del COVID-19, lo cual no estaba previsto en sus presupuestos para este ejercicio fiscal.

De los 13 rubros de necesidades a atender, salvo los que corresponden a los espacios hospitalarios y equipo médico, todos los demás significan erogaciones de gasto corriente. Así, la cuestión es ¿Cómo pueden hacer frente las Entidades Federativas y los Municipios a mayores presiones de gasto corriente en un entorno de reducción de Participaciones Federales?

Si bien la deuda de largo plazo no se puede utilizar para solucionar esta problemática, la LDFEFM permite que los Estados contraigan obligaciones a corto plazo para resolver sus necesidades de liquidez como pudieran ser, en este caso, las presiones de gasto generadas por la pandemia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la contratación de obligaciones a corto plazo está limitada por dos diferentes restricciones establecidas en la propia LDFEFM. La primera de estas

restricciones se encuentra en el Artículo 30 de la mencionada Ley, que establece que el monto principal de estas obligaciones a corto plazo no podrá exceder el 6 por ciento de los ingresos totales aprobados en la Ley de Ingresos de la Entidad Federativa. Adicionalmente, las Obligaciones a Corto Plazo (sumadas a la Deuda de Largo Plazo) están restringidas a no superar el Financiamiento Neto derivado del Sistema de Alertas, tal y como se establece en el Artículo 34 de la LDFEFM.

Estas dos restricciones limitan enormemente, en estos momentos, la capacidad de respuesta.

En una situación de más complejidad se encuentran las 15 Entidades Federativas que en el 2021 tendrán elecciones para renovar gobernador. Por mandato del Artículo 117 Constitucional, están obligados a liquidar todas sus “obligaciones a corto plazo” a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente, así mismo, no podrán contratar nuevas obligaciones financieras durante esos últimos tres meses. En virtud de esta obligación, si esas Entidades Federativas tomaran en estos momentos pasivos a corto plazo, ello les generaría presiones a sus finanzas públicas para el 2021, al grado de ponerlos al borde de la insolvencia.

De no proveerles de otras alternativas, estos 15 Estados estarán ante la disyuntiva de no responder y proteger adecuadamente a su población o de incurrir en decisiones que podrían ser catastróficas para las finanzas estatales, con el riesgo de que caigan el próximo año en situaciones de incumplimiento de la normatividad y con la banca comercial.

### **III.- Modificar temporalmente el uso Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFA)**

Ante la situación descrita, es que se propone a esta Soberanía considerar una reforma a la LDFEFM en lo que respecta al tema de Adeudos del Ejercicio Fiscal

Anterior (ADEFAs) de manera que temporalmente sean un mecanismo que permita atender la contingencia.

Cuando el Poder Legislativo analizó y resolvió establecer la LDFEFM, se incluyeron disposiciones relativas al uso de los ADEFAs. El fin de esta norma fue transparentar y limitar este tipo de pasivos, en los que todo Gobierno tiene que incurrir por diversas razones, al ser una erogación devengada y pendiente de liquidar que proviene del ejercicio anterior.

El Artículo 12 de la LDFEFM señala que “los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta el 2 por ciento de los ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa”.

En lo que respecta a Municipios, en el Artículo 20 del mismo ordenamiento se menciona que “los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta el 2.5 por ciento de los ingresos totales del respectivo Municipio”.

La presente iniciativa tiene por objeto ampliar, temporalmente, el porcentaje de los ingresos que se pueden usar de referencia para el monto de ADEFAs tanto para las Entidades Federativas como para los Municipios. La razón del cambio que se propone es la enorme presión que las finanzas subnacionales están enfrentando ante la pandemia del COVID-19.

Es importante señalar que el cambio que se busca no es permanente sino transitorio, para atender la emergencia actual, pero sin afectar la viabilidad de largo plazo de las finanzas públicas de Entidades Federativas y Municipios. El cambio propuesto no sólo es transitorio, sino que se propone una gradualidad de los ADEFAs para regresar al nivel definido en la LDFEFM.

En concreto se propone que el porcentaje a que hace referencia el Artículo 12 de la LDFEFM, relativo a los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior de las Entidades Federativas, será de 5 por ciento para el ejercicio 2021, 4 por ciento para el 2022, 3 por ciento para el 2023 y, a partir del 2024 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado.

Adicionalmente, se propone que el porcentaje a que hace referencia el Artículo 20 de la LDFEFM, relativo a los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior de los Municipios, será del 5.5 por ciento para el ejercicio 2021, 4.5 por ciento para el 2022, 3.5 por ciento para el 2023 y, a partir del 2024 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado.

Los porcentajes transitorios que se consideran en esta iniciativa parten por un lado de dar un nivel de Adeudos Fiscales del Ejercicio Anterior adecuado para ayudar a las Entidades Federativas y Municipios a enfrentar los retos que ha generado la crisis del COVID-19, tanto en lo que se refiere a mayor necesidad de gasto como a la eventual reducción de las participaciones y, por otro lado, considera una transitoriedad y gradualidad similar a la que el legislador consideró cuando aprobó por primera vez la LDFEFM.

En efecto, cuando se publicó por primera vez esta Ley, el 27 de abril del 2016, en sus Artículos Transitorios Séptimo y Décimo Primero se establecía una transitoriedad similar a la que se considera en este proyecto.

Por las razones expuestas, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos Séptimo y Décimo Primero Transitorios del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016.

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforman los artículos Séptimo y Décimo Primero Transitorios del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, para quedar como sigue:

**SÉPTIMO.-** El porcentaje a que hace referencia el Artículo 12 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo a los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior de las Entidades Federativas, será del 5 por ciento para el ejercicio 2021, 4 por ciento para el 2022, 3 por ciento para el 2023 y, a partir del 2024 se observará el porcentaje establecido en el Artículo citado.

**DÉCIMO PRIMERO.-** El porcentaje a que hace referencia el Artículo 20 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo a los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior de los Municipios, será del 5.5 por ciento para el ejercicio 2021, 4.5 por ciento para el 2022, 3.5 por ciento para el 2023 y, a partir del 2024 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado..

### **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.-** Las Entidades Federativas y los Municipios realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a este Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 27 de abril de 2020.

Diputado Carol Antonio Altamirano