

Deuda pública

Aspectos generales

La deuda pública es uno de los cuatro elementos que componen la hacienda pública y que está orientado a la obtención de recursos para financiar necesidades de corto plazo e inversiones públicas, con el consecuente egreso para solventar las obligaciones contraídas. Vale la pena recordar que una forma de entender a la hacienda pública es como el conjunto de recursos y bienes con los que cuenta un orden de gobierno, así como su ejercicio mediante el gasto, para alcanzar sus objetivos (Wence, s.f).

En términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios (LDFEFM), la deuda pública es definida como cualquier financiamiento contratado por los entes públicos, es decir, toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, derivada de un crédito, empréstito o préstamo¹, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma en que se instrumente.

¹ Un crédito hace referencia a la disponibilidad de una línea de crédito de la cual el usuario puede disponer conforme lo requiere, siendo los intereses únicamente sobre el monto dispuesto y no sobre el total de la línea de crédito; por su parte,

En algunas ocasiones los municipios tienen la responsabilidad de realizar algún tipo de obra y acción que requiere de recursos financieros que en ese momento no están disponibles o están disponibles de forma limitada, por lo que para lograr el cumplimiento de sus compromisos se requiere recursos adicionales. Ante esta insuficiencia de recursos, los municipios pueden recurrir a la deuda pública como una opción de financiamiento. Su contratación deberá de realizarse bajo los preceptos de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria que les sea aplicable, en concreto, deberán de apegarse al conjunto de reglas, principios, disposiciones y ordenamientos que les correspondan, que abonen a un manejo sostenible de sus finanzas públicas, al equilibrio presupuestal y al cumplimiento de las metas planeadas.

¿Por qué es importante considerar la deuda pública como una opción de financiamiento?

el empréstito es el financiamiento adquirido a través de la emisión de títulos de crédito; mientras que los préstamos son financiamientos mediante los cuales se obtiene un monto de recursos en una sólo exhibición y los intereses serán determinados sobre esa totalidad.



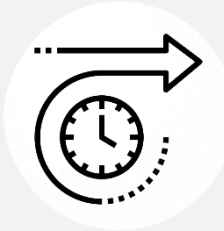
- Permite realizar obras que con el presupuesto anual no podrías concretarse.
- No se desequilibran las finanzas públicas y con ello la atención de otras necesidades.
- Permite cubrir necesidades de corto plazo derivadas de insuficiencia de liquidez.

El marco normativo que regula la contratación de la deuda por parte de los

municipios inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII; enseguida, la principal normativa que de forma general sienta las bases y reglas para la adquisición de deuda es la LDFEFM, complementándose con los reglamentos y lineamientos al respecto, tales como el Reglamento del Sistema de Alertas y el Reglamento del Registro Público Único. Los municipios deberán de observar además las leyes afines que en cada uno de sus estados rijan.

Tipos de deuda

Financiamientos y Obligaciones



Con destino a inversión pública productiva, refinanciamiento, reestructura y las que deriven de esquemas de Asociaciones Públicas - Privadas.

Obligaciones a corto plazo



Obligaciones contratadas con instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año, destinadas a cubrir necesidades de corto plazo (insuficiencias de liquidez).

Deuda contingente



Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida.

Deuda Estatal Garantizada



Financiamiento de los Estados y Municipios con garantía del Gobierno Federal.

Cuadro elaborado por el INAFED con base en la LDFEFM

Un principio básico que habrá de seguirse es que la contratación de financiamientos y obligaciones deberá de realizarse bajo las mejores

condiciones del mercado, esto significa que sea aquella que represente el menor costo financiero para el municipio, es por lo que tratándose de instituciones financieras² deberá de implementar

² Las instituciones financieras son las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, casas de bolsa, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros,

sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias y cualquiera otra sociedad autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por cualesquiera de las



procesos competitivos, analizando y comparando las alternativas que se tienen para su contratación.

Contratación de deuda por tipo de acreedor

Por tipo de acreedor, encontramos las siguientes alternativas:

1. Banca de desarrollo: permite el servicio de banca y crédito a una tasa de interés que puede ser menor a las presentadas por las instituciones de banca múltiple. Su función es “fondar proyectos cuya rentabilidad social los justifica, pero cuya rentabilidad privada no es suficientemente elevada, o inmediata, que los haga atractivos para los intermediarios comerciales” (Banco de México, 2020), por tanto, financian proyectos que tienen por objeto coadyuvar al desarrollo.

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, tienen por objeto facilitar el crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionar asistencia técnica y capacitación, debiendo atender las actividades productivas que específicamente les sean encomendadas por el Congreso de la Unión, a través de sus leyes orgánicas.

En México, una de las instituciones que forman parte de la banca de desarrollo es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., el cual brinda financiamiento a estados y municipios para obras de inversión pública productiva; entre los proyectos que financia se encuentran agua potable, alcantarillado, drenaje, infraestructura básica del sector educativo, infraestructura básica del sector salud, urbanización y electrificación.

2. Banca múltiple: de igual manera, presta el servicio de banca y crédito. La banca múltiple es conocida también como de bancos comerciales. Para poder operar como una institución de banca múltiple se requiere la autorización del Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) con opinión favorable del Banco de México. Dada la constitución de este tipo de instituciones, donde uno de sus objetivos es la generación de rendimientos o ganancias, las tasas de interés pueden ser superiores a las de la banca de desarrollo. Las instituciones de Banca Múltiple

Comisiones Nacionales para organizarse y operar como tales, siempre y cuando la normatividad

que les resulte aplicable no les prohíba el otorgamiento de créditos (LDFFEM, 2022).



autorizadas pueden ser consultadas en el portal de Internet del CNBV³.

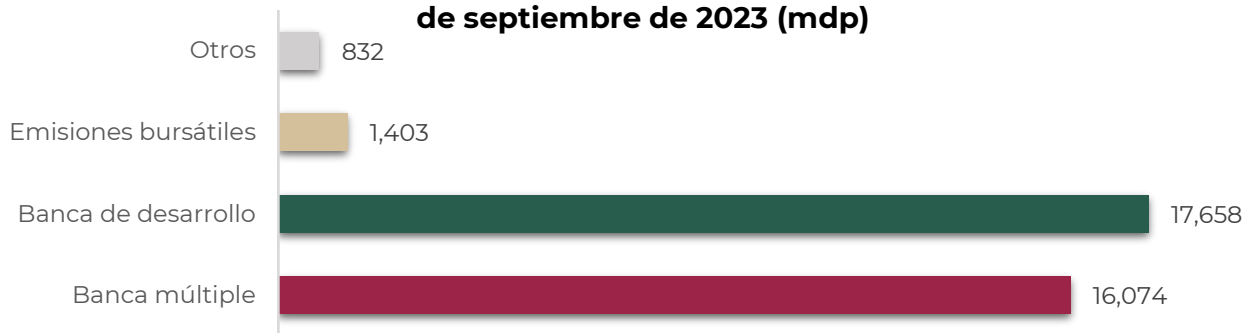
De considerarse la banca múltiple como opción de financiamiento, es importante que la contratación se realice con la que represente el costo financiero más bajo, para lo cual los municipios pueden utilizar como referente el Motor de Cálculo de Tasa Efectiva, herramienta que funge como apoyo para el cálculo y comparación de dicha Tasa.

3. Emisiones bursátiles: tipo de financiamiento u obligación que consiste en la emisión de certificados bursátiles, es decir, títulos de créditos⁴, en el mercado de valores⁵, donde al término del plazo, al “tenedor” o “tenedores”

4. (compradores o poseedores) del título de crédito obtendrán el valor (pago) de la parte del certificado bursátil adquirido y el interés que corresponda. De esta forma, el ente público puede obtener ingresos procedentes de la compra de los certificados bursátiles que emite.

Para este tipo de financiamiento u obligación, el municipio está exceptuado de confirmar que su contratación fue celebrada en las mejores condiciones de mercado, no obstante, en el documento de colocación, debe fundamentar las razones por las cuales el mercado bursátil es una opción más adecuada que el bancario.

Financiamientos de municipios por tipo de acreedor, saldos al 30 de septiembre de 2023 (mdp)



Gráfica elaborada por el INAFED con información de SHCP. RPU

³ CNBV. Instituciones de Banca Múltiple.

Disponible en <https://www.cnbv.gob.mx/Entidades-Autorizadas/Paginas/Banca-Multiple.aspx>

⁴ Que, de acuerdo con la Ley del Mercado de Valores, representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo o a cargo de personas morales o algunos de los derechos a que se refiere el artículo 63 de esa Ley, a saber: I. El derecho a una parte del derecho de propiedad o de la titularidad sobre bienes o derechos afectos en fideicomiso; II. El derecho a una parte de los

frutos, rendimientos y, en su caso, al valor residual de los bienes o derechos afectos con ese propósito en fideicomiso; III. el derecho a una parte del producto que resulte de la venta de los bienes o derechos que formen el patrimonio fideicomitado; IV. En su caso, el derecho de recibir el pago de capital, intereses o cualquier otra cantidad.

⁵ Es el espacio en que las empresas o gobiernos colocan instrumentos de deuda o capital (como las acciones) con el fin de financiarse de forma segura, rentable y a cualquier plazo (Instituto BIVA, s.f.).



5. **Otros**⁶: otras alternativas para la contratación de financiamiento son, por señalar algunas, las sociedades

financieras de objeto múltiple y los fideicomisos.

Asociaciones público - privadas

Por otra parte, existen diferentes formas de instrumentar los financiamientos, una de ellas es a través de las denominadas Asociaciones Público – Privadas (APP), incluyendo los proyectos de prestación de servicios o alguna figura similar, siempre y cuando el componente de pago incluya la

Inversión Pública Productiva, en los términos del artículo 2, fracción XXV de la LDFEFM. Mediante este esquema se permite la colaboración entre el sector público y privado para la creación, desarrollo, mantenimiento y administración de dicha inversión pública productiva.

Reglas para la contratación de deuda

Como se ha señalado con anterioridad, los municipios deben de acatar diversas

reglas en materia de contratación de deuda pública. Destacan las siguientes:

Reglas en materia de contratación de deuda pública



Cuadro elaborado por el INAFED

⁶ Al 30 de septiembre de 2023, de acuerdo con información del Registro Público Único, algunos municipios tenían financiamientos contratados con el Fideicomiso Fondo Revolvente Sonora,

Financiera Local, Fintegra Financiamiento, Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo, entre otros.



Límite de endeudamiento: será el determinado por el Sistema de Alertas⁷. Existen tres situaciones según el resultado que obtenga el municipio en el Sistema de Alertas; 1) Sostenible, el techo de financiamiento neto anual que podrá contratar un municipio será de hasta el 15 por ciento de sus ingresos de libre disposición; 2) En observación, el techo de financiamiento neto anual será de 5 por ciento; 3) Elevado, el techo de financiamiento neto anual será de cero por ciento.

Inscripción en el Registro Público

Único: las obligaciones y financiamientos contratados por los municipios deberán ser inscritos en el Registro Público Único, de acuerdo con los plazos y términos que establece la LDFFEM y el Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

Destino de la deuda: el destino de las obligaciones de corto plazo son las necesidades de corto plazo, entendidas como insuficiencias de liquidez; mientras que el destino de la deuda de largo plazo únicamente puede ser la inversión pública productiva, el refinanciamiento, la reestructura y cuando las obligaciones deriven de esquemas de Asociaciones Público – Productivas el destino de los recursos puede ser la contratación de servicios,

para lo cual el componente de pago deberá de incluir la inversión pública productiva.

Contratación en las mejores condiciones de mercado: esto es, con el menor costo financiero, debiendo utilizar para ello el cálculo de la tasa efectiva, atendiendo los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos.

Como se puede deducir, son varios los objetivos que persiguen estas reglas, entre ellos prevenir un sobreendeudamiento de los municipios, evitar que rebasen su capacidad de pago, mantener un balance presupuestario sostenible, conducir que el destino de los recursos sea la inversión pública productiva y no el gasto corriente, y promover la transparencia y rendición de cuentas de los financiamientos contratados.

Sobra decir, que la deuda pública puede ser un instrumento para el desarrollo, siempre y cuando los recursos sean utilizados adecuadamente y no en gasto corriente, así como que se respete la capacidad de pago del municipio.

⁷ Publicación realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los indicadores de endeudamiento de los entes públicos.



Referencias

Banco de México (2020). Acciones de la banca de desarrollo y otras instituciones de fomento en episodios de contracción económica. Extracto del Reporte de Estabilidad Financiera – Segundo Semestre 2020, Recuadro 6, pp. 85-88. Diciembre 2020. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/recuadros/%7B903FB5B4-4E45-DE38-92BA-8001869CA127%7D.pdf>

Instituto BIVA (s.f). ¿Qué es Mercado de Valores? Disponible en <https://www.condusef.gob.mx/documentos/mxexterior/contenido-instituciones/mercado-valores-biva.pdf>

Wence, L. (s.f). *Hacienda Pública Municipal* [Diapositivas de Power Point]. INAFED. Dirección de Descentralización. Disponible en <https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/cademtabasco/HACIENDA%20P%C3%9ABLICA.pptx>

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, [LDFEFM], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 10 de mayo de 2022, (México). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>

Ley de Instituciones de Crédito, [LIC], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 24 de enero de 2022, (México). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIC.pdf>

Ley de Mercado de Valores, [LMV], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 24 de enero de 2024, (México). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV.pdf>

SHCP-RPU (2023). Financiamientos por tipo de acreedor. Saldo al 30 de septiembre de 2023. Disponible en https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2023