

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Política Fiscal y Balance Presupuestario

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-1165

GB-045

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento normativo y los resultados alcanzados en la aplicación del marco institucional de la política fiscal en materia de balance presupuestario.

Alcance

No se reportan montos de universo y muestra, ya que la auditoría atiende aspectos cualitativos, que incluyen la evaluación de los principales procesos del balance presupuestario.

Antecedentes

El presente informe tiene como antecedente la auditoría 138 “Equilibrio Presupuestario y Responsabilidad Fiscal”, efectuada en la revisión de la Cuenta Pública 2011. De la fiscalización del resultado de las finanzas públicas y el cumplimiento de la normativa aplicable en 2011, se obtuvieron los hallazgos siguientes:

La SHCP no justificó de manera precisa la motivación de la solicitud del déficit presupuestario en 2011 respecto de la situación macroeconómica y de las finanzas públicas. Si bien atendió el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se observó que dicha situación en 2011 fue mejor que la estimada por la entidad fiscalizada, por lo que no existieron las condiciones de excepción que fueron consideradas para justificar la solicitud de un déficit como lo prevé el artículo indicado.

La propuesta de déficit presupuestario para 2011 fue de 40.0 mil millones de pesos, la cual se estableció desde 2010 en 42.2 miles de millones de pesos, a pesar de la mejoría en las condiciones económicas.

Debido a que la SHCP justificó el déficit presupuestario de 2011 como continuación de la estrategia de 2010, la propuesta para 2011 se efectuó sin estar alineada con alguna de las causas de excepción previstas en el artículo 11 del Reglamento de RLFPRH.

El déficit presupuestario en 2011 fue mayor que el aprobado, al pasar de 70,176.1 millones de pesos a 90,149.2 millones de pesos, un monto superior en 19,973.1 millones de pesos, sin presentar en la Cuenta Pública la explicación correspondiente.

El marco normativo que rige la regla fiscal de equilibrio presupuestario presenta situaciones no reguladas, como la relación entre el déficit y la evolución de las variables económicas

consideradas para justificar un déficit público, así como la aplicación de los ingresos excedentes y las modificaciones al presupuesto aprobado, lo que en conjunto puede afectar la credibilidad de la regla fiscal.

En conclusión, se recomendó mejorar el marco jurídico e institucional que regula el balance presupuestario, en relación con los ingresos y egresos vinculados con las operaciones al cierre del ejercicio.

Resultados

1. Para la revisión del marco normativo e institucional que regula al balance presupuestario en el ejercicio 2012, se utilizó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012; la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); el Paquete Económico Aprobado para el ejercicio fiscal de 2012; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento.

Los Balances Fiscales en 2012

El balance público resulta de la diferencia entre los ingresos y egresos del Gobierno Federal y los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto.^{1/} Cuando los ingresos son superiores a los gastos, el resultado es superávit; cuando los egresos superan a los ingresos, el resultado es un déficit, que en el artículo 2, fracción VII, de la LFPRH se define como el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la LIF y el PEF, así como aquélla entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades. Cuando los ingresos son iguales a los gastos, el resultado es un balance público igual a cero o en equilibrio.

En 2012, el déficit del balance público fue de 403,209.4 millones de pesos,^{2/} debido a que los gastos fueron superiores a los ingresos. El balance presupuestario fue deficitario en 400,648.5 millones de pesos,^{3/} resultado de que los ingresos totales del sector público presupuestario ascendieron a 3,514,529.5 millones de pesos y el gasto neto pagado fue de 3,915,178.0 millones de pesos. Al excluir la inversión ejercida por Petróleos Mexicanos (Pemex), el balance presupuestario fue deficitario en 90,699.3 millones de pesos. Por su parte, el balance primario fue deficitario en 95,530.0 millones de pesos,^{4/} como se muestra en el cuadro siguiente:

^{1/} En el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH se utiliza indistintamente al balance presupuestario y al balance público, aunque son indicadores diferentes. El balance público resulta de la suma del balance presupuestario y no presupuestario, este último incluye las entidades paraestatales no financieras de control presupuestario indirecto, como se puede consultar en el documento: Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, SHCP, abril de 2012, páginas 9 y 10. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) toma en cuenta el balance presupuestario sin inversión de PEMEX considerado en la Cuenta Pública para determinar el equilibrio presupuestario. No obstante, la ASF ha recomendado que el balance público debe ser reportado en la Cuenta Pública, en razón de que considera un monto de recursos de los que también se debe rendir cuentas en los términos de las disposiciones aplicables.

^{2/} Balance público = balance presupuestario (+ -) balance no presupuestario (balance de entidades no financieras de control presupuestario indirecto).

^{3/} Balance presupuestario = ingreso presupuestario (-) gasto neto presupuestario pagado.

^{4/} Balance primario = balance presupuestario (-) costo financiero de la deuda.

**PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2011-2012
(Millones de pesos y porcentajes)**

Concepto	2011	2012		Variación		Variación real*
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Absoluta	Relativa (%)	(%)
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)	(4)/(2)	(3)/(1)
Balance Público	(353,458.1)	(368,886.5)	(403,209.4)	(34,322.9)	9.3	10.1
Inversión de PEMEX	267,260.6	301,255.0	309,949.2	8,694.2	2.9	11.9
Balance Público sin inversión de PEMEX	(86,197.5)	(67,631.5)	(93,260.2)	(25,628.7)	37.9	4.4
Balance Presupuestario (a-b)	(357,409.8)	(368,886.5)	(400,648.5)	(31,762.0)	8.6	8.2
Balance Presupuestario sin inversión de Pemex ^{1/}	(90,149.2)	(67,631.5)	(90,699.3)	(23,067.8)	34.1	(2.9)
a) Ingreso Presupuestario	3,271,080.0	3,310,049.3	3,514,529.5	204,480.2	6.2	3.7
Petroleros	1,101,879.0	1,172,269.4	1,183,895.3	11,625.9	1.0	3.7
No petroleros	2,169,201.0	2,137,779.9	2,330,634.3	192,854.4	9.0	3.7
b) Gasto Neto Pagado	3,628,489.8	3,678,935.8	3,915,178.0	236,242.2	6.4	4.1
Diferimiento de Pagos	27,267.0	27,986.4	27,083.4	(903.0)	(3.2)	(4.2)
Gasto Neto Total	3,655,756.8	3,706,922.2	3,942,261.4	235,339.2	6.3	4.1
Gasto Programable	2,884,915.8	2,869,583.0	3,122,058.3	252,475.2	8.8	4.4
Gasto no Programable ^{2/}	770,841.0	837,339.2	820,203.1	(17,136.1)	(2.0)	2.7
Balance Primario	(83,478.5)	(50,804.3)	(95,530.0)	(44,725.7)	88.0	10.4
Costo Financiero de la Deuda ^{2/}	273,931.3	318,082.2	305,118.5	(12,963.7)	(4.1)	7.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011 y 2012, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx; y del INEGI, Banco de Información Económica.

NOTA: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo aplicado.

1/ La LFPRH (art. 17) y su Reglamento (art. 11) establecen que la inversión de PEMEX y sus organismos subsidiarios no se debe contabilizar para efectos del equilibrio presupuestario y para evaluar el cumplimiento de la meta de balance público.

2/ Por la consolidación en los datos del ejercicio 2011 y 2012, se excluyen 7,775.9 millones de pesos y 8,736.5 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

* Cifras calculadas con base en el deflactor implícito del PIB (1.0363).

En el ejercicio fiscal 2012, los ingresos totales obtenidos del sector público presupuestario representaron 22.7% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el gasto neto pagado ascendió a 23.3% del PIB, por lo que resultó un balance presupuestario deficitario de 0.6% del PIB (sin considerar la inversión ejercida por Pemex).

La SHCP autorizó erogaciones adicionales a las aprobadas por 236,242.2 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2012, de las cuales 204,480.2 millones de pesos fueron cubiertas con ingresos excedentes, y 31,762.0 millones de pesos correspondieron a un incremento en el déficit presupuestario total del sector público.^{5/}

Los ingresos excedentes referidos anteriormente se originaron de dos fuentes: 1) las establecidas en las fracciones II y III del artículo 19 de la LFPRH, por un monto de 99,377.6 millones de pesos, los cuales tuvieron el destino específico definidos en los preceptos citados, así como los que correspondieron a ingresos propios de las entidades; 2) del

^{5/} El artículo 11 del Reglamento del LFPRH establece que el gasto neto total ejercido contribuyó a cumplir la meta de balance aprobada cuando el valor absoluto de la diferencia entre el balance público observado y el aprobado sea menor al 1.0% del gasto neto total aprobado en el PEF. En 2012 ese porcentaje fue equivalente a 37,069.2 millones de pesos, y el margen transaccional ascendió a 23,067.8 millones de pesos.

artículo 10 de la LIF por 88,226.1 millones de pesos y del artículo 12 de la LIF por 16,876.5 millones de pesos.^{6/}

En los ingresos excedentes destacan los ingresos no petroleros, con 192,854.4 millones de pesos, 9.0% superior a lo aprobado.

Los ingresos presupuestarios se incrementaron 3.7% en términos reales respecto de 2011. Los ingresos no petroleros y no tributarios vinculados con Derechos y Aprovechamientos, y el favorable desempeño de la Comisión Federal de Electricidad en la venta de energía eléctrica, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, por mayores cuotas de seguridad social, contribuyeron a este resultado. Los ingresos petroleros crecieron 3.7% real, debido a que el precio del petróleo y el tipo de cambio fueron mayores que los proyectados.

En los ejercicios fiscales de 2010 a 2012 se propuso por el Ejecutivo Federal en los CGPE y se aprobó por el Congreso de la Unión que los balances público, presupuestario y primario fueran deficitarios, los dos primeros sin considerar la inversión de Pemex, como se muestra a continuación:

BALANCES PÚBLICO, PRESUPUESTARIO Y PRIMARIO, 2010-2012
(Millones de pesos y porcentajes)

Balance	Propuesto CGPE (1)	Aprobado (2)	Observado (3)	Variación Absoluta		
				(2)-(1) (4)	(3)-(1) (5)	(3)-(2) (6)
Público sin inversión de Pemex						
2010	(60,000.0)	(90,000.0)	(102,005.8)	(30,000.0)	(42,005.8)	(12,005.8)
2011	(42,176.0)	(70,176.1)	(86,197.5)	(28,000.1)	(44,021.5)	(16,021.4)
2012	(36,689.5)	(67,631.5)	(93,260.2)	(30,942.0)	(56,570.7)	(25,628.7)
Presupuestario sin inversión de Pemex						
2010	(60,000.0)	(90,000.0)	(98,477.8)	(30,000.0)	(38,477.8)	(8,477.8)
2011	(42,176.0)	(70,176.1)	(90,149.2)	(28,000.1)	(47,973.2)	(19,973.1)
2012	(36,689.5)	(67,631.5)	(90,699.3)	(30,942.0)	(54,009.8)	(23,067.8)
Primario						
2010	(21,993.4)	(57,493.4)	(111,237.2)	(35,500.0)	(89,243.8)	(53,743.8)
2011	(12,995.5)	(47,442.8)	(83,478.5)	(34,447.3)	(70,483.0)	(36,035.7)
2012	(15,748.7)	(50,804.3)	(95,530.0)	(35,055.6)	(79,781.3)	(44,725.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Criterios Generales de Política Económica 2010-2012; y Presupuesto de Egresos de la Federación 2010-2012; www.transparenciapresupuestaria.gob.mx; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010-2012.

En 2010, 2011 y 2012, los montos de déficit presupuestario solicitados por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión disminuyeron, al pasar de 60,000.0 millones de pesos en 2010 a 36,689.5 millones de pesos en 2012. Las desviaciones entre el balance observado o ejercido y el aprobado se han incrementado significativamente, al pasar de 8,477.8 millones de pesos en 2010 a 23,067.8 millones de pesos en 2012, situación que no ha permitido mejorar el balance presupuestario, a pesar de que las principales variables macroeconómicas han mostrado un mejor desempeño.

^{6/} De acuerdo con la auditoría núm. 1168 "Ingresos Públicos Presupuestarios y Gastos Fiscales" en 2012 el destino de los ingresos excedentes presentaron deficiencias en cuanto a su transparencia por parte de las entidades y dependencias.

Balance presupuestario en 2012

La regla fiscal de equilibrio presupuestario establece que en casos excepcionales, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, el Ejecutivo Federal podrá prever un déficit, por lo que deberá proporcionar información sobre los aspectos siguientes:^{7/}

- 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.

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.”

En los CGPE 2012, por tercer año consecutivo, el Ejecutivo Federal solicitó la aprobación de un déficit presupuestario por 36,689.5 millones de pesos, equivalente a 0.2% del PIB, sin considerar la inversión de Pemex.

La justificación se basó en que el crecimiento económico estimado de 3.5% del PIB para 2012 se mantendría por debajo de su potencial o tendencia de mediano plazo,^{8/} lo que ocasionaría un faltante de ingresos no petroleros del sector público presupuestario, y fue necesario establecer un estímulo fiscal contracíclico. Se consideró el restablecimiento del equilibrio presupuestario para 2013; cabe señalar que en los CGPE 2010, la SHCP estimó que el equilibrio se recuperaría en 2012, lo que no corresponde a lo definido en el artículo 17 de la LFPRH, en el sentido de que “el déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca...”.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), mediante el oficio núm. AETICC/0011/2013 del 29 de mayo de 2013, solicitó a la SHCP una explicación sobre las situaciones excepcionales que propiciaron el déficit (sin considerar la inversión de Pemex) en 2012, conforme a los artículos 17 de la LFPRH, y 11 y 11B de su reglamento.

La SHCP contestó mediante el oficio núm. 710.346.III/308/13 del 12 de junio de 2013, y oficio anexo núm. 345-IX-15-2013 de misma fecha, que en los CGPE 2012, páginas 81 y 82, el Ejecutivo Federal explicó la propuesta de un déficit presupuestario equivalente a 0.2% del PIB en los términos siguientes:

“Para 2012 se propone un déficit presupuestario en la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación equivalente a 0.2 por ciento del PIB sin considerar la inversión de Pemex, con base en lo que contempla el artículo 17 de la LFPRH. Este nivel refleja el retiro gradual del estímulo contracíclico implementado en 2010 y es coherente con la estrategia multianual planteada en los Criterios Generales de Política Económica para los ejercicios fiscales de 2010 y 2011

^{7/} Al respecto, ver los artículos 17 de la LFPRH y 11, 11A y 11B de su reglamento.

^{8/} El PIB potencial es un concepto teórico no observable, por lo que no se mide directamente, pero sí se puede calcular. El PIB potencial es la producción máxima estimada que un país puede alcanzar con la fuerza de trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionarias. El PIB observado suele diferir del potencial y a la diferencia entre ambos se le denomina brecha del producto.

(CGPE2010 y CGPE2011). En ambos documentos se establecía que el déficit público sin inversión de Pemex se reduciría en 0.3 puntos porcentuales del PIB con respecto al déficit de 2011, el cual fue de 0.5 por ciento del PIB en lo aprobado por el H. Congreso de la Unión. Asimismo, es congruente con una evolución ordenada de la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

[...] En congruencia con el Artículo 17 de la LFPRH y con el reglamento de ésta, se presenta la estimación de los faltantes de ingresos no petroleros del sector público con respecto a sus niveles de mediano plazo, los cuales fundamentan la propuesta de trayectoria del déficit planteado en los Criterios Generales de Política Económica para 2012.”

En razón de que en dicha propuesta de déficit presupuestario, la SHCP hace referencia en general al reglamento de la LFPRH, la ASF solicitó precisar el fundamento jurídico de la propuesta de meta presupuestaria para 2012, a través del oficio núm. DIE/011/2013 de fecha 20 de agosto de 2013. La SHCP contestó mediante el oficio núm. 710.346.III/616/13 y anexo núm. 345-IX-30-2013, ambos de fecha 2 de septiembre de 2013, que el fundamento jurídico para solicitar el déficit presupuestario de 2012 fue el artículo 17 de la LFPRH y el 11B de su reglamento.

Al respecto, la ASF considera que el artículo 11B mencionado se refiere exclusivamente a la determinación anual de la meta de balance en congruencia con la evolución esperada del ciclo económico, cuyos determinantes son la desviación del PIB respecto de su nivel estimado de tendencia y los ingresos no petroleros del sector público, por lo que sólo regula la metodología para calcular la meta de balance.

Asimismo, la ASF considera que la SHCP debió haberse ajustado a las condiciones de excepción establecidas en el artículo 11 del RLPRH, las cuales señalan que solamente se podrá prever un déficit por las razones siguientes:

- I. “La previsión de un aumento en el costo financiero del sector público, derivado de un incremento en las tasas de interés, que exceda el equivalente al 25.0% del costo financiero aprobado en el PEF del ejercicio fiscal inmediato anterior;
- II. El costo de la reconstrucción provocada por desastres naturales, una vez agotados los recursos del Fondo de Desastres Naturales del ejercicio fiscal anterior, que exceda el equivalente al 2.0% del gasto programable aprobado en el PEF del ejercicio fiscal inmediato anterior;
- III. La previsión de un costo mayor al 2.0% del gasto programable aprobado en el PEF del ejercicio fiscal inmediato anterior que origine la implantación o modificaciones de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal que en ejercicios fiscales posteriores contribuyan a mejorar ampliamente el déficit presupuestario ya sea porque generen mayores ingresos o menores gastos permanentes;
- IV. La previsión del pago de pasivos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que superen el 2.0% del gasto programable aprobado en el PEF del ejercicio fiscal inmediato anterior, o
- V. La previsión de una caída de los ingresos tributarios no petroleros que exceda el 2.5% real del monto aprobado en la LIF del ejercicio fiscal inmediato anterior que

resulte de una previsión de un débil desempeño de la economía que se refleje en una estimación del Producto Interno Bruto que lo sitúe por debajo del Producto Interno Bruto potencial estimado.”

Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH, la SHCP no identificó ninguna de las cinco causas previstas en el precepto citado para solicitar un déficit presupuestario en 2012, y la excepción que planteó la SHCP con base en el artículo 17 de la LFPRH carece de correspondencia jurídica con lo establecido en el artículo 11 de su reglamento, por lo que se considera que la entidad auditada justificó un déficit presupuestario para 2012 sin observar las disposiciones reglamentarias aplicables.

Por su parte, el Congreso de la Unión aceptó la solicitud de déficit presupuestario que propuso el Ejecutivo Federal para 2012, y la modificó al alza, al aprobar un déficit por 67,631.5 millones de pesos (0.4% del PIB), el cual justificó con base en la estimación de que la actividad económica sería menor a la proyectada por el Ejecutivo Federal y pasaría de 3.5% a 3.3% del PIB, con lo que se tendría una mayor brecha respecto del PIB potencial.

Al cierre del ejercicio fiscal 2012, la SHCP reportó un déficit por 90,699.3 millones de pesos, lo que representó 0.6% del PIB, a pesar de que la economía creció en 3.9%, más de lo originalmente considerado en la propuesta de meta de balance presupuestario.

Conforme a lo señalado en los artículos 17 de la LFPRH y 11 de su Reglamento, último párrafo, se cumple la meta de balance presupuestario aprobada cuando el valor absoluto de la diferencia entre el balance presupuestario ejercido y el aprobado, es menor que el 1.0% del gasto neto total aprobado,^{9/} lo que corresponde al denominado margen transaccional. En 2012 se ejerció un 0.6% adicional del gasto neto total aprobado, equivalente a 23,067.8 millones de pesos que aumentaron el déficit presupuestario establecido por el Congreso.

Es importante destacar que en 2012 casi se triplicó el déficit presupuestario comparado con lo solicitado, por lo que se considera necesario mejorar la planeación, el seguimiento y la evaluación del balance presupuestario.

En este resultado se deben analizar los ingresos excedentes y las adecuaciones presupuestarias, las cuales, conforme al artículo 58 de la LFPRH, se deberán realizar siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades. No obstante, en la Cuenta Pública no se proporciona información para revisar que dichas adecuaciones presupuestarias cumplieron con lo establecido en la ley.^{10/}

^{9/} El artículo 17 de la LFPRH define que la inversión en PEMEX no se contabilizará para efectos del equilibrio presupuestario y dicha inversión no se incluye en la meta de balance público. Además, el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH establece que el gasto neto total ejercido contribuye a cumplir la meta de balance presupuestario cuando el valor absoluto de la diferencia entre el balance público observado y el aprobado sea menor al 1.0% del gasto neto total aprobado en el PEF. En 2012 ese porcentaje fue equivalente a 37,069.2 millones de pesos (el gasto neto total aprobado en el PEF ascendió a 3,706,922.2 millones de pesos). Esta disposición prevé que la SHCP deberá aplicar las medidas correctivas necesarias para evitar que de manera sostenida las desviaciones sean en un mismo sentido.

^{10/} De acuerdo con la auditoría núm. 1170 “El Gasto Público, PbR y SED”, en 2012 no existe evidencia de que dichas adecuaciones hayan implicado un mejor cumplimiento de objetivos de los programas presupuestarios que tuvieron una adecuación, sobre todo al considerar que en ese año los ingresos excedentes representaron 6.2% del gasto neto total aprobado.

Adicionalmente, en el artículo 46 de la LFPRH se define que las dependencias y entidades podrán solicitar a la SHCP recursos que les permitan atender contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación, a través de acuerdos de ministración, los cuales en 2012 ascendieron a 74,845.0 millones de pesos, de los cuales 59.2% se aplicaron en el último trimestre del año, y 24.0% del total en el mes de diciembre.^{11/}

Conclusión

En los Criterios Generales de Política Económica 2010 se había previsto restaurar el equilibrio presupuestario en 2012, y en los CGPE de 2012 se estableció que no se recuperaría dicho equilibrio hasta 2013.

Asimismo, la SHCP no vinculó el déficit presupuestario de 2012 con alguna de las cinco causas o razones establecidas en el artículo 11 del RLFPRH.

Las acciones generadas están dirigidas a la implementación de mejores prácticas gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1165-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumpla con los plazos que se establecen en los Criterios Generales de Política Económica para que el balance presupuestario regrese al equilibrio cuando se incurre en un déficit fiscal, conforme al artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

12-0-06100-02-1165-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las modificaciones pertinentes al artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de que se incluya una nueva fracción o fracciones, según proceda, que permita prever, como posible causa para justificar un déficit presupuestario, cuando:

- a) Las condiciones económicas y de las finanzas públicas se modifiquen significativamente respecto de lo previsto en los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en lo aprobado por el Congreso al respecto;
- b) Se requiere implementar una política fiscal contracíclica para mitigar efectos desfavorables en la actividad económica, el empleo y el nivel de vida de la población; y
- c) Se eleve el potencial de la actividad económica y se reduzca la brecha del producto.

2. Con el fin de analizar el entorno económico que la SHCP consideró para definir la política fiscal y la meta de balance presupuestario correspondiente, así como para revisar los resultados de la política fiscal respecto del equilibrio presupuestario, se consideró la Cuenta Pública 2012, los CGPE 2012, el Paquete Económico Aprobado 2012 y la información proporcionada por la SHCP.

El marco macroeconómico que planteó la SHCP para el ejercicio fiscal 2012 y el que se consideró para la aprobación del Paquete Económico, se muestran en el cuadro siguiente:

^{11/} Conforme a la auditoría núm. 1170 "El Gasto Público, PbR y SED", por medio de este instrumento las dependencias y entidades ejercen recursos que posteriormente se deben regularizar y reflejar su resultado en los indicadores de desempeño.

MARCO MACROECONÓMICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012

Concepto	CGPE	Aprobado
Producto Interno Bruto (Var. % real)	3.5	3.3
Inflación (dic/dic)	3.0	3.0
Tipo de cambio nominal promedio	12.2	12.8
Tasa de interés nominal promedio (Cetes 28 días)	4.6	4.6
Balance fiscal con inversión de Pemex (% del PIB)	(2.2)	(2.4)
Balance fiscal sin inversión de Pemex (% del PIB)	(0.2)	(0.4)
Precio promedio del petróleo (dls/barril)	84.9	84.9
Plataforma de producción crudo (mbd)	2,550.0	2,560.0
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,167.0	1,177.0

FUENTE: Elaborado con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica, 2012, y Comunicado de prensa núm. 137/2011 de fecha 16 de noviembre de 2011, Aprobación del Programa Económico 2012.

En los CGPE 2012, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, propuso un marco macroeconómico en el que se estimó un crecimiento del PIB de 3.5% real, una inflación de 3.0%, un tipo de cambio promedio de 12.2 pesos por dólar y una tasa de interés promedio de 4.6%. Asimismo, se propuso un balance presupuestario sin inversión de Pemex de 0.2% del PIB, equivalente a 36,689.5 millones de pesos, debido a que:

“...en 2012 el nivel del PIB se encontrará 1.8 por ciento por debajo de su nivel potencial. Ello se traduce en una desviación de los ingresos no petroleros del sector público de alrededor de 37 mil millones de pesos de 2012, equivalentes a 0.2 por ciento del PIB. Este nivel para el déficit es congruente con la trayectoria decreciente propuesta desde los CGPE2010 con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en México, en tanto implica una reducción de 0.3 por ciento del PIB con respecto al déficit aprobado para 2011.

Las estimaciones implican que la brecha de producto se reducirá significativamente en 2013, llegando a cerrarse para finales de ese año, y que en 2014 se observaría una brecha positiva. Lo anterior implica que, de mantenerse las actuales proyecciones multianuales, el balance sin inversión de Pemex debería regresar al equilibrio en 2013.”^{12/}

El Congreso de la Unión disminuyó la estimación de crecimiento del PIB para ubicarlo en 3.3% en el Paquete Económico Aprobado 2012, en el cual se señaló que:^{13/}

“La información más reciente indica un deterioro en el entorno externo junto con una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales debido, principalmente, a los problemas fiscales y financieros observados en varios países industrializados. Esa es la motivación para la modificación de la estimación de crecimiento en México para 2012 de 3.5 a 3.3 por ciento.

Finalmente, se revisó a la alza el déficit público sin inversión de Pemex en 30 mil 942 millones de pesos, de 0.2 a 0.4% del PIB. El ligero incremento en el déficit se motiva por una expansión en la actividad económica menor a la prevista y como consecuencia de

^{12/} Criterios Generales de Política Económica 2012, páginas 81-82.

^{13/} Comunicado de prensa núm. 137/2011, de fecha 16 de noviembre de 2011.

una brecha de producto mayor. De esta forma, el incremento moderado en el déficit concilia dos objetivos: mantener un grado ligeramente mayor de estímulo fiscal, al mismo tiempo que se preserva una trayectoria descendente en el déficit público que permita regresar al equilibrio presupuestario y garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas.”

Al respecto, la ASF analizó los criterios empleados por la SHCP para medir la sensibilidad de la recaudación respecto de la actividad económica, en los que considera que medio punto porcentual (0.5%) del PIB impacta en la recaudación en 7,898.0 millones de pesos. La menor estimación de crecimiento económico para 2012, de 3.5% a 3.3% del PIB, considerada por el Congreso, debería haber determinado una disminución de 3,159.2 millones de pesos en los ingresos tributarios no petroleros.

SENSIBILIDAD DE INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS RESPECTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN 2012		
	Millones de pesos	% de PIB
1. Medio punto porcentual en el PIB (ingresos tributarios)	7,898.0	0.06
2. Un dólar en el precio del petróleo	4,945.0	0.03
3. Diez centavos en el tipo de cambio promedio	2,747.0	0.02
Ingresos	3,671.0	0.03
Costo financiero	924.0	0.01
4. Por 50 mbd de extracción de crudo	16,192.0	0.11
5. Por 10 puntos base de la tasa de interés	1,392.0	0.01

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica, 2012. Página 103.

Por el contrario, el Congreso aprobó un incremento en los ingresos tributarios no petroleros por 3,635.0 millones de pesos, lo cual no es congruente con el marco de sensibilidad establecido por la SHCP en los CGPE 2012, y con el menor desempeño estimado de la economía.

Adicionalmente, es apropiado tener presente que el déficit público se financia con mayor endeudamiento, lo que implica un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos. La baja de la actividad económica debió implicar una mayor brecha del producto y menores ingresos no petroleros y, en consecuencia, un aumento en el déficit presupuestario; no obstante lo anterior, el Congreso de la Unión en el Paquete Económico aprobó una mayor estimación de ingresos presupuestarios.

La ASF aplicó la fórmula que utilizó la SHCP para determinar la meta de balance presupuestario,^{14/} y obtuvo que con un nivel de PIB de 3.3%, la brecha implicaba un déficit de 41,917.2 millones de pesos, y no de 67,631.5 millones de pesos que fueron aprobados por el Congreso. La SHCP, en la fase de ejercicio del presupuesto, incurrió en un déficit adicional de 23,067.8 millones de pesos, con lo que el déficit total fue de 90,699.3 millones de pesos, sin haber proporcionado explicación al respecto en la Cuenta Pública.

^{14/} Fórmula reconocida por la SHCP mediante el oficio núm. 710.346.III/III.DAOFI.042/12 de fecha 28 de noviembre de 2012; así como el oficio anexo núm. 345-IX-063-2012 de fecha 27 de noviembre de 2012, también fue corroborada en reunión celebrada el 1 de agosto de 2013 con personal de la SHCP. La fórmula consiste en lo siguiente: Ingresos no petroleros*(brecha del PIB/100-(brecha del PIB)).

La ASF solicitó a la SHCP, mediante el oficio núm. DIE/011/2013 del 20 de agosto de 2013, que aportara información más precisa sobre lo anterior. La SHCP dio respuesta mediante el oficio núm. 710.346.III/616/13 y anexo núm. 345-IX-30-2013, ambos del 2 de septiembre de 2013, en el sentido de que el mayor déficit se debió a lo siguiente:

“El Congreso de la Unión aprobó un déficit presupuestario por 67,631.5 millones de pesos, monto mayor en 30,942.0 millones de pesos al déficit previsto por el Ejecutivo Federal.

Durante 2012 se generaron ingresos excedentes como reflejo, entre otros elementos, de las mejores condiciones económicas, y se destinaron a lo que establecía la legislación vigente. Específicamente, en 2012 se destinaron diversos recursos excedentes a los fondos de estabilización. Si bien, las aportaciones a los fondos de estabilización económicamente constituyen un ahorro, en términos contables éstas se registran como un gasto público.”

Al respecto, la ASF considera que si bien la canalización de los ingresos excedentes a los fondos de estabilización es un ahorro, en 2012 el flujo de recursos por 36,897.5 millones de pesos que ingresaron a los fondos de estabilización prácticamente se canceló al considerar un egreso en los mismos por 37,693.6 millones de pesos.

FONDOS DE ESTABILIZACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012
(Millones de pesos)

Denominación	Saldo 2011	Ingresos	Rendimientos	Egresos	Saldo 2012
TOTAL	44,926.4	36,897.5	2,907.3	37,693.6	47,037.5
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	11,036.2	17,303.3	843.3	11,729.4	17,453.4
Fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas (FEIEF)	5,554.8	19,594.2	783.0	12,462.7	13,469.3
Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos	1,312.9	0.0	40.9	0.3	1,353.5
Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP)	27,022.5	0.0	1,240.0	13,501.2	14,761.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, anexos, 2012.

Al cierre del ejercicio fiscal 2012, el balance presupuestario sin considerar la inversión de Pemex ascendió a 90,699.3 millones de pesos y fue congruente con el margen transaccional, pero la actividad económica creció en 3.9%, más de lo previsto por el Ejecutivo Federal en los CGPE (3.5%) y de lo aprobado por el Congreso de la Unión (3.3%), situación que debió haber implicado un menor nivel de déficit presupuestario y, por el contrario, éste casi se triplicó en relación con lo solicitado.

BALANCE PRESUPUESTARIO CON BASE EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 RLFPRH, 2010-2012
(Millones de pesos y porcentaje)

Año	CGPE Proyecto (A)	Aprobado (B)	Observado (C)	Margen transaccional observado (D)	Margen transaccional máximo (E)	Margen observado/Margen máximo (F) = (D/E)
2010	(60,000.0)	(90,000.0)	(98,477.8)	(8,477.8)	31,763.3	(0.3)
2011	(42,176.0)	(70,176.1)	(90,149.2)	(19,973.1)	34,389.0	(0.6)
2012	(36,689.5)	(67,631.5)	(90,699.3)	(23,067.8)	37,069.2	(0.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Criterios Generales de Política Económica 2012, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010-2012 y el Artículo 11, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

NOTA: Dado que el margen transaccional implica el monto de recursos menor al 1.0% del gasto neto total aprobado, el máximo implica el mayor monto de recursos del que puede disponer el Ejecutivo Federal respecto del déficit aprobado por el Congreso de la Unión.

Asimismo, se destaca que sistemáticamente desde la primera solicitud de déficit en 2010, la SHCP haya gastado más de lo que autorizó el Congreso de la Unión, exceso que pasó de los 8,477.8 millones de pesos en 2010 a 23,067.8 millones de pesos en 2012, lo que representa un deterioro del balance presupuestario.

Aunado a lo anterior, en la fase que corresponde al ejercicio de los recursos se considera estar dentro del margen transaccional, sin evaluarlos en el contexto de los supuestos de que considera aspectos de mediano plazo asociados con la actividad económica, los ingresos no petroleros y el balance primario, en relación con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 19 de la LFPRH y 11 de su Reglamento.

Conclusión

En el ejercicio fiscal 2012, la SHCP no mantuvo una perspectiva de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, en razón de que aunque se logró mayor crecimiento del PIB y, en consecuencia, mayores ingresos tributarios no petroleros, no se redujo el monto de déficit presupuestario, sino que se aumentó hasta casi triplicar la cantidad originalmente solicitada por el Ejecutivo Federal.

Las acciones generadas están dirigidas a la implementación de mejores prácticas gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas.

3. Con el propósito de revisar la evolución del balance presupuestario en las etapas de planeación, aprobación y ejercicio, así como para evaluar el procedimiento utilizado por la SHCP para la determinación de la meta de balance presupuestario sin considerar la inversión de Pemex, se revisaron la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012, la información proporcionada directamente por la SHCP, los CGPE; la Iniciativa de LIF y el proyecto de Decreto de PEF 2012; el PEF y la LIF 2012, así como esos documentos correspondientes al periodo 2000-2011.

En el periodo 2000-2012 en materia de balance presupuestario se detectó lo siguiente:

- En 7 años el monto de déficit observado o ejercido ha sido mayor al aprobado por el Congreso de la Unión; solamente en 2 años (2004-2005) el monto observado fue menor a lo aprobado.
- Únicamente en los años 2006 y 2007 se presentó superávit presupuestario, de 9,109.6 millones de pesos y 7,410.8 millones de pesos, en ese orden.

En los últimos tres años (2010 a 2012), el crecimiento de la economía ha sido mayor que lo proyectado por el Ejecutivo Federal en los CGPE y que lo aprobado por el Congreso de la Unión; de igual forma el precio del petróleo se ha ubicado por arriba de lo aprobado y los ingresos excedentes han sumado en esos años un total de 583,699.6 millones de pesos, lo cual se ha destinado a cubrir un mayor ejercicio del gasto, pero no a mejorar el perfil del balance presupuestario, que en esos mismos años sumó un monto por 279,326.3 millones de pesos.

Si bien los montos de déficit presupuestario solicitados por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión han venido disminuyendo, al pasar de 60,000.0 millones de pesos en 2010 a 36,689.5 millones de pesos en 2012, las desviaciones entre el balance observado y el aprobado se han incrementado significativamente, al pasar de 8,477.8 millones de pesos en 2010 a 23,067.8 millones de pesos en 2012, situación que no ha permitido mejorar el perfil del balance presupuestario observado, a pesar de que las principales variables macroeconómicas han mostrado un desempeño adecuado.

BALANCES PÚBLICOS Y ALGUNAS VARIABLES MACROECONÓMICAS 2000, 2006-2012
(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Etapas	Balance Presupuestario ^{1/}	Variación del Balance Observado - Aprobado	Var. Real del PIB (%)	Ingresos del SPP	Ingresos excedentes	Precio del petróleo (Dls/barril)
2000	CGPE	(52,616.3)	-	4.5	1,116,827.1	n.a.	15.5
	Aprobado	(52,616.3)	-	n.d.	1,124,321.4	n.a.	n.d.
	Observado	(58,225.3)	(5,609.0)	6.9	1,189,341.2	65,019.8	24.6
2006	CGPE	17,607.2	-	3.6	1,878,807.6	n.a.	31.5
	Aprobado	n.d.	-	3.6	1,953,500.0	n.a.	36.5
	Observado	9,109.6	n.a.	4.8	2,263,602.5	310,102.5	53.0
2007	CGPE	0.0	-	3.6	2,214,374.7	n.a.	42.5
	Aprobado	n.d.	-	3.6	2,238,412.5	n.a.	42.8
	Observado	7,410.8	n.a.	3.3	2,485,785.1	247,372.6	61.6
2008 ^{2/}	CGPE	0.0	-	3.7	2,392,917.6	n.a.	46.6
	Aprobado	0.0	-	3.7	2,545,450.2	n.a.	49.0
	Observado	(11,051.9)	(11,051.9)	1.3	2,860,926.4	315,476.2	84.4
2009	CGPE	0.0	-	3.0	2,820,697.0	n.a.	80.3
	Aprobado	0.0	-	1.8	2,791,980.7	n.a.	70.0
	Observado	(19,737.5)	(19,737.5)	(6.5)	2,817,185.5	25,204.8	57.4
2010	CGPE	(60,000.0)	-	3.0	2,822,990.0	n.a.	53.9
	Aprobado	(90,000.0)	-	3.0	2,796,962.1	n.a.	59.0
	Observado	(98,477.8)	(8,477.8)	5.5	2,960,443.0	163,480.9	72.3
2011	CGPE	(42,176.0)	-	3.8	3,022,791.3	n.a.	63.0
	Aprobado	(70,176.1)	-	3.9	3,055,341.5	n.a.	65.4
	Observado	(90,149.2)	(19,973.1)	3.9	3,271,080.0	215,738.5	101.0
2012	CGPE	(36,689.5)	-	3.5	3,281,976.2	n.a.	84.9
	Aprobado	(67,631.5)	-	3.3	3,310,049.3	n.a.	84.9
	Observado	(90,699.3)	(23,067.8)	3.9	3,514,529.5	204,480.2	101.8

FUENTE: Elaborado con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados generales; Criterios Generales de Política Económica, 2000-2012 y Aprobación de Programa Económico 2006-2012.

1/ A partir de 2009 se excluye la inversión de PEMEX.

2/ En el balance Presupuestario se excluyen los efectos de la reforma del ISSSTE.

n.d. No disponible.

n.a. No aplica.

SPP Sector Público Presupuestario.

La situación anterior muestra la falta de consistencia entre la meta de balance presupuestario y el comportamiento de la actividad económica, debido a que la normativa vigente no establece la obligación para que en las etapas del ejercicio y de lo aprobado existan criterios técnicos que permitan medir dicha congruencia, ya que solamente establece esta obligación para la etapa de planeación.

Conforme al artículo 11B del RLFPRH, en los CGPE se deberá incluir el cálculo de las metas de balance público basado en el ciclo económico para el periodo que corresponda,^{15/} y es la desviación del PIB respecto de su nivel estimado de tendencia, junto con el faltante de ingresos no petroleros del sector público con respecto a su nivel de mediano plazo, lo que fundamenta la propuesta de déficit presupuestario.

El Ejecutivo Federal determinó en los CGPE 2012 una meta de balance presupuestario de 36,689.5 millones de pesos, con base en que proyectó ingresos no petroleros por 2,134,144.9 millones de pesos y una brecha negativa del PIB de 1.8% respecto de su potencial.

La ASF replicó el procedimiento utilizado por la SHCP para determinar la meta de balance presupuestario, sin inversión de Pemex. El resultado del ejercicio arrojó una meta de balance por 37,735.4 millones de pesos, es decir, 1,045.9 millones de pesos por arriba de lo propuesto por el Ejecutivo Federal en los CGPE y en el Proyecto de Decreto de PEF para 2012.

Debido a lo anterior, la ASF solicitó mediante el oficio núm. AETICC/0011/2013 de fecha 29 de mayo de 2013 a la SHCP los datos de su estimación de la brecha del PIB en 2012. La SHCP contestó mediante el oficio núm. 710.346.III/308/13 de fecha 12 de junio de 2013, y el oficio anexo núm. 345-IX-15-2013 de misma fecha, que la brecha del PIB en 2012 fue de 1.76%. Posteriormente, la ASF realizó un nuevo cálculo con base en ese dato y obtuvo una meta de balance de 36,911.3 millones de pesos, monto superior en 221.8 millones de pesos a lo presentado en el Proyecto de Decreto de PEF 2012.

CÁLCULO DE LA META DE BALANCE PRESUPUESTARIO SIN INVERSIÓN DE PEMEX 2012

CGPE2012	SHCP	Cálculo realizado por la ASF para obtener la meta de balance presupuestario señalado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012
Meta de balance obtenido: 37,735.4 millones de pesos. Al realizar los cálculos siguientes: Ingresos no petroleros: 2,134,144.9 millones de pesos. Brecha del PIB: 1.8% Aplicación de la fórmula: $2,134,144.9 * (1.8/100 - (-1.8))$ Diferencia con lo reportado en el Proyecto de PEF: 1,045.9 millones de pesos adicionales. Nota aclaratoria: La brecha de producto de 1.8% es la informada por la SHCP en el documento de Criterios Generales de Política Económica 2012.	Meta de balance obtenido: 36,911.3 millones de pesos. Al considerar los cálculos siguientes: Ingresos no petroleros: 2,134,144.9 millones de pesos. Brecha del PIB: 1.76% Aplicación de la fórmula: $2,134,144.9 * (1.76/100 - (-1.76))$ Diferencia con lo reportado en el Proyecto de PEF: 221.8 millones de pesos adicionales. Nota aclaratoria: La brecha de producto de 1.76% es la proporcionada por la SHCP a esta entidad de fiscalización superior.	Meta de balance: 36,689.5 millones de pesos Como resultado de considerar los cálculos siguientes: Ingresos no petroleros: 2,134,144.9 millones de pesos. Brecha del PIB: 1.74924% Aplicación de la fórmula: $2,134,144.9 * (1.74924/100 - (-1.74924))$ Nota aclaratoria: La brecha de producto de 1.74924% es la correcta para obtener la cifra reportado en el Proyecto de PEF, sin embargo, no se corresponde con el PIB potencial estimado por la SHCP.

FUENTE: Elaborado con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CGPE2012, pág. 118 y Proyecto de Decreto de PEF 2012, artículo 2, y mediante el oficio núm. 710.346.III/308/13 de fecha 12 de junio de 2013, y el oficio anexo núm. 345-IX-15-2013 de misma fecha.

^{15/} Como ya se señaló anteriormente, la SHCP usa indistintamente los términos balance presupuestario y balance público, aunque son indicadores diferentes.

Como respuesta a la presentación de resultados finales de auditoría, la SHCP aclaró, mediante el oficio núm. 710.346.III/792/13 y anexo núm. 345-IX-39-2013 ambos de fecha 23 de octubre de 2013, que un criterio de edición para elaborar el documento Criterios Generales de Política Económica es presentar las cifras, en general, con uno o ningún decimal. En el caso de la brecha negativa del PIB se presentó el resultado de su cálculo con un decimal: 1.8 por ciento. Este porcentaje es la expresión redondeada del 1.76%.

La ASF considera que se requiere mejorar el método de cálculo de la brecha del producto en relación con el balance presupuestario, aparte de los criterios editoriales respecto de cifras relevantes que son de otra naturaleza.

En lo que se refiere a la estimación del PIB potencial, la entidad auditada justificó en los CGPE 2012 que utilizar el crecimiento y el nivel promedio del producto observado en un periodo relativamente prolongado constituye una alternativa simple y transparente, por lo que su cálculo para 2012 consideró "...los años de 2003 a 2014 para estimar la tendencia y el nivel del PIB potencial". Cabe mencionar que la SHCP no proporcionó mayores elementos que describieran la metodología empleada, tampoco los datos utilizados, ni la fórmula de PIB potencial inicial que permitiera fiscalizar dicha estimación.^{16/}

De lo anterior, mediante el oficio núm. AETICC/0011/2013 de fecha 29 de mayo de 2013, la ASF solicitó a la SHCP los datos del PIB observado, estimado y potencial del periodo 2003-2014, así como las premisas y el método utilizado para realizar el cálculo del PIB. La SHCP respondió, mediante los oficios núm. 710.346.III/308/13 y anexo núm. 345-IX-15-2013, ambos de fecha 12 de junio de 2013, que las cifras son las siguientes:

^{16/} De acuerdo con lo establecido en el artículo 11B del RLFPRH, será en los CGPE donde se describirá la metodología empleada para la determinación del nivel estimado de tendencia del Producto Interno Bruto.

PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2003-2014

Año	PIB real (Billones de pesos de 2012)	PIB Potencial	Brecha del producto como porcentaje del PIB potencial	Crecimiento del PIB
2003	12.062	12.024	0.32	1.35
2004	12.551	12.363	1.53	4.05
2005	12.954	12.711	1.91	3.21
2006	13.621	13.068	4.23	5.15
2007	14.065	13.436	4.68	3.26
2008	14.232	13.815	3.02	1.19
2009	13.361	14.204	(5.93)	-6.12
2010	14.081	14.603	(3.58)	5.39
2011 ^{e/}	14.647	15.015	(2.45)	4.02
2012	15.165	15.437	(1.76)	3.54
2013	15.756	15.872	(0.73)	3.90
2014	16.371	16.319	0.32	3.90

Tasa de Crecimiento Promedio Anual 2.82

FUENTE: Información proporcionada por la SHCP mediante oficio núm. 710.346.III/308/13 de fecha 12 de junio de 2013, y oficio anexo núm. 345-IX-15-2013 de misma fecha.

e/ A partir de 2011, los valores del PIB real son estimados.

NOTA: La fórmula para determinar el PIB inicial es: $PIB_0 = 12 * PIB / (\sum_{0}^{11} (1+TCPA)^i)$, donde PIB_0 es el PIB potencial inicial, PIB es igual al nivel promedio del PIB de 2003 a 2014; y $TCPA$ es la tasa de crecimiento promedio anual. La aplicación de la fórmula es: $12 * 14.072 / (14.044) = 12.024$.

En su respuesta, la SHCP señaló que el procedimiento con el que calculó el PIB potencial y la brecha del PIB consistió en lo siguiente:

- Se obtuvo la tasa de crecimiento promedio anual entre los años 2003 y 2014; los datos de 2003 a 2010 corresponden a cifras observadas, y de 2011 a 2014 fueron estimadas por la SHCP.
- Se calculó el PIB potencial inicial del año 2003 conforme la fórmula señalada en la nota del cuadro anterior.
- También se calculó el PIB potencial para cada uno de los años de 2004 a 2014 al multiplicarlo por la tasa de crecimiento anual.
- Se obtuvo la brecha de producto como la diferencia porcentual entre el PIB observado y el PIB potencial.

Al respecto, la ASF considera que tanto la metodología como la información anterior deben estar publicadas en los CGPE y no ser conocida sólo por el requerimiento de la entidad fiscalizadora superior.

Con base en esta información, la SHCP determinó que para 2012 se tuvo una brecha negativa del PIB de 1.76%, lo que difiere de la brecha señalada en los CGPE 2012, en los que se establece que fue de 1.8%; diferencia que implica recursos por 824.1 millones de pesos entre una y otra estimación de la meta de balance presupuestario. Esta situación se puede mejorar en el método de cálculo respectivo y las aclaraciones pertinentes.

Respecto de otros modelos que permiten determinar el PIB potencial, como es el caso del filtro de Hodrick Prescott y el modelo de función de producción, la SHCP expresó en los CGPE 2012, página 82, que:

“En el caso del filtro Hodrick-Prescott, la descomposición del PIB en un componente tendencial y otro cíclico es altamente sensible a los valores finales de la serie utilizada, así como al parámetro de suavización que se escoja. La metodología de función de producción requiere la especificación de esa función, así como una estimación de las trayectorias de los factores de producción, siendo demandante en términos de información sobre la evolución pasada y futura de diversas variables económicas, además de ser muy sensible a los supuestos que se empleen.

[...]La estimación del PIB potencial utilizando el crecimiento y el nivel promedio del producto observado en un periodo relativamente prolongado representa una alternativa relativamente simple y transparente, al no requerir supuestos sobre los parámetros de una función de producción o de una función de suavización.”

En este sentido, la ASF solicitó mediante el oficio núm. DIE/O11/2013 de fecha 20 de agosto de 2013 a la SHCP que proporcionara y explicara las corridas econométricas y el cálculo numérico utilizado para estimar el PIB potencial mediante los modelos de Hodrick Prescott y el de Función de Producción, en su caso, para llevar a cabo la verificación de las pruebas estadísticas de dichos modelos. La SHCP respondió mediante los oficios núm. 710.346.III/616/13 y anexo núm. 345-IX-30-2013 ambos de fecha 2 de septiembre de 2013, que no realizó estimaciones econométricas ni pruebas estadísticas relativas a los modelos mencionados.

En la respuesta, se observa que la metodología utilizada por la entidad fiscalizada basada en los promedios del PIB observado y estimado, no garantiza la confiabilidad de la estimación, lo que sí ocurre con los modelos de Hodrick Prescott y el de Función de Producción.^{17/}

Otro de los elementos que la ASF revisó y que forma parte de la metodología de cálculo que la SHCP utiliza para determinar la meta de balance presupuestario, es el cálculo de la elasticidad de los ingresos no petroleros respecto de la actividad económica.

En los CGPE 2012 se señaló que el faltante de los ingresos no petroleros del sector público presupuestario respecto del nivel que se observaría si la producción en la economía fuera igual a su potencial, se determinó con base en una elasticidad de largo plazo de los ingresos no petroleros respecto a la actividad económica igual a 1.

La ASF no encontró en los CGPE ningún elemento que fundamente las razones por las que la SHCP sustentó ese valor para la mencionada elasticidad. En este sentido, mediante el oficio núm. AETICC/0011/2013 de fecha 29 de mayo de 2013 se solicitó la metodología, los procedimientos numéricos, de cómputo u econométrico, así como las cifras empleadas para obtener el valor de la elasticidad considerado para el año 2012.

^{17/} Las direcciones electrónicas de algunos de los países que utilizan métodos como la Función de Producción y el filtro Hodrick Prescott son: Para Santiago de Chile (http://www.dipres.gob.cl/594/articles-105498_doc_pdf.pdf), Colombia (<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicaFiscal/CierreFiscal/2012/GNC%20Cierre%20Fiscal%202012.pdf>), Canadá (http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Potential_CABB_EN.pdf), Estados Unidos de América (<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/30xx/doc3020/potentialoutput.pdf>), y España (<http://www.boe.es/boe/dias/2012/12/24/pdfs/BOE-A-2012-15499.pdf>). En el país, el Banco de México utiliza el modelo Hodrick Prescott, con corrección en colas, para determinar, la brecha del producto y el PIB potencial.

La SHCP respondió mediante el oficio núm. 710.346.III/308/13 de fecha 12 de junio de 2013, y oficio anexo núm. 345-IX-15-2013 de misma fecha, que:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no realizó cálculos numéricos para estimar la elasticidad de los ingresos no petroleros. Para brindar mayor transparencia y simplicidad se utilizó una elasticidad de 1. Es decir, se asume que un cambio en el PIB se traduce en un cambio proporcional de los ingresos no petroleros.^{18/}

[...]En este contexto, es importante señalar que una elasticidad igual a uno está en línea con evidencia empírica realizada por diversos especialistas en el tema, tanto nacionales como internacionales, los cuales utilizan diferentes métodos para calcular la elasticidad de los ingresos.”

La ASF solicitó posteriormente mediante el oficio núm. DIE/011/2013 de fecha 20 de agosto de 2013 a la SHCP copia de los estudios realizados por los diferentes especialistas tanto nacionales como internacionales que fueron consultados por la SHCP para sustentar que un cambio en el PIB genera un cambio proporcional en los ingresos no petroleros, es decir, que la elasticidad es igual a 1, así como una explicación pormenorizada sobre los criterios utilizados para asumir dicho supuesto y las razones sobre que el cálculo de la elasticidad de los ingresos no petroleros en relación con el producto no lo realice la SHCP.

La SHCP contestó mediante el oficio núm. 710.346.III/616/13 y anexo núm. 345-IX-30-2013, ambos de fecha 2 de septiembre de 2013, que:

“No hubo razones que impidieran que se realizara el cálculo de la elasticidad de los ingresos no petroleros en relación con el producto. El supuesto de que dicha elasticidad es igual a 1, se asumió para guardar consistencia con los supuestos de las estimaciones elaboradas para los CGPE2011, así como para mantener supuestos conservadores congruentes con un manejo responsable de las finanzas públicas. Si bien, algunos estudios utilizan elasticidades mayores a 1, ello implica un mayor impacto de la brecha de producto en la caída de los ingresos tributarios, y por tanto está asociado a mayor déficit.”

Para la ASF, la explicación anterior no representa un criterio técnico basado en el comportamiento objetivo de los ingresos no petroleros en relación con la actividad económica del país, más aún si se considera que el cálculo de la elasticidad constituye uno de los supuestos básicos para la solicitud del déficit presupuestario.

Adicionalmente, la SHCP proporcionó documentos relacionados con el tema,^{19/} los cuales fueron revisados por la ASF y de lo cual se puede concluir que la SHCP no contó con la

^{18/} La evidencia es que la tendencia de los ingresos es a la baja a pesar de que crezca el PIB, ver auditoría 1168 “Ingresos Públicos Presupuestarios y Gastos Fiscales” practicada a la Cuenta Pública 2012.

^{19/} Capistrán Carmona Carlos; "Elasticidad Ingreso del ISR: una Aplicación de la Metodología General a Particular en Econometría"; Gaceta Económica, Año 5, Núm. 10, 2000; Cárdenas Oscar; Ventosa Santaularia; Gómez Manuel; "Notas y Comentarios: Elasticidad Ingreso de los Impuestos Federales en México, Efectos en la recaudación federal participable" El trimestre Económico, Vol. LXXV (2), núm, 298, abril-junio de 2008, pp. 519-531; Creedy John, Sanz -Sanz, José Feliz; "Income Tax revenue Elasticities in Spain: Individual and Aggregate Measures", Department of economics,, University of Merlbourne, research Paper 1100, July 2010; Creedy John, John Gemmell, Norman; "Income Tax revenue Elasticities with Endogenous labour Supply", New Zealand treasury, Working Paper, 02/2002, December 2002; Creedy John, John Gemmell, Norman; "The revenue Elasticity of Taxes in the UK", University of Merlbourne, Melbourne Institute Working Paper No. 11/01; Fonseca Felipe J., Ventosa-Santaularia; Daniel; "Revenue Elasticity of the main Federal Taxes in Mexico", Latin American Journal of Economics; Vol. 48, No. 1, May 2011, pp.89-111; Claude Giorno, Pete Richardson, Deborah Roseveare

evidencia empírica que le permitiera asumir que la elasticidad de los ingresos en relación con la actividad económica en el mediano plazo deba ser igual a 1.

Conclusión

La estimación del PIB potencial en 2012 efectuada por la SHCP no es transparente ni rinde cuentas sobre su método de cálculo, lo cual es necesario para evaluar su confiabilidad estadística en la determinación de la meta de balance presupuestario. Para la ASF, esta situación se podría mejorar debido a que la SHCP solicitó al Congreso de la Unión un déficit presupuestario para 2012 y es la referencia para la estimación de los techos de ingreso, gasto y deuda.

Las acciones generadas están dirigidas a la implementación de mejores prácticas gubernamentales, la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1165-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en los Criterios Generales de Política Económica o proporcione a la Auditoría Superior de la Federación, el método de cálculo del Producto Interno Bruto Potencial y la brecha del producto, a fin de transparentar el procedimiento y la información con base en los cuales se determina la meta del balance presupuestario que propone el Ejecutivo Federal y posteriormente modifica, en su caso, y aprueba el Congreso de la Unión.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 2 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 3 Recomendación(es).

Además, se generó(aron) 3 Sugerencia(s) a la Cámara de Diputados.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

and Paul van den Noord "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", Economics Department, Working Papers No. 152, Organization For Economic Co-Operation And Development, Paris 1995; Koester Gerrit B.; Priesmeier Christoph "Estimating dynamic tax revenue elasticities for Germany" Discussion Papers Deutsche Bundesbank No.23/2012; Machado Roberto, Zuloeta José; "The Impact of the Business Cycle on Elasticities of Tax Revenue in Latin America" Institutions for Development (IFD) Inter-American Development Bank, IBD Working paper Series, No. ODB-WP-340, September 2012; Rodríguez Vargas Ricardo, Fonseca Hernández Felipe de Jesús; "La elasticidad del ISR e IVA respecto al Producto Interno Bruto Memoria de Cálculo" Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, septiembre de 2009; Wolswijk Guido "The short- and long-run tax revenue response to changes in tax bases" Economics Bulletin, European Central Bank, volume 29, Issue 3, pp. 1960-1970, 2009.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a que:

En los CGPE 2010 se previó restaurar el equilibrio presupuestario en 2012; sin embargo, en los CGPE 2012 se determinó que se recuperaría hasta 2013, con lo que se debe asegurar la observancia al artículo 17 de la LFPRH, en el sentido de que el déficit presupuestario se deberá eliminar durante el plazo que se establezca durante su aprobación. Adicionalmente, el artículo 11 del RLPRH considera cinco posibles razones para que el Ejecutivo Federal incurra en déficit, las cuales no sucedieron en 2012, sin embargo, se incurrió en déficit con base en el artículo 17 de la LFPRH.

En 2012, la SHCP solicitó un déficit equivalente a 0.2% del PIB, lo cual se justificó por un faltante de ingresos no petroleros como resultado de que la actividad económica se encontraría por debajo de su potencial. La SHCP ejerció un déficit de 0.6% del PIB, superior al 0.4% aprobado, a pesar de que la economía creció 3.9%, más de lo previsto por la SHCP (3.5%) y de lo aprobado por el Congreso de la Unión (3.3%).

En los elementos comprendidos en la meta de balance presupuestario para 2012 (sin incluir la inversión de Pemex), se observó la importancia de mejorar el método para estimar el PIB potencial y la brecha del producto, de acuerdo con las mejores prácticas internacionalmente aceptadas, así como de la elasticidad de largo plazo de los ingresos no petroleros en relación con la actividad económica.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar el marco normativo e institucional que determina la meta de balance presupuestario y el equilibrio presupuestario.
2. Analizar el entorno económico de los resultados de la política fiscal en relación con el equilibrio presupuestario.
3. Revisar la transparencia del proceso de planeación hacendaria y de presupuesto en lo referente a la estimación de los ingresos públicos, en particular de los no petroleros, así como de la determinación de la meta el balance presupuestario para el ejercicio fiscal 2012.
4. Evaluar los procesos de aprobación y resultado del balance presupuestario sin inversión de Pemex, así como de la rendición de cuentas al respecto.

Áreas Revisadas

La Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.



Oficialía Mayor
Dirección General de Recursos Financieros
Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento

9325

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Oficio No. 710.346.III/792/13
México D. F., 23 de octubre de 2013

Lic. Ricardo Miranda Burgos
Director General de Análisis e Investigación Económica
Auditoría Superior de la Federación
Presente

Se hace referencia a la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares de la auditoría número 1165 denominada "Política Fiscal y Balance Presupuestario", realizada el pasado 15 de octubre de 2013, que con motivo de la revisión a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012, la Auditoría Superior de la Federación practicó en las Unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública, de Política de Ingresos Tributarios, de Política de Ingresos no Tributarios y demás áreas vinculadas con las operaciones objeto de revisión.

Sobre el particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 66, fracción IX, en correlación con el 8, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se remite copia del oficio 345-IX-39-2013, de la Dirección General Adjunta de Finanzas Públicas de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, mediante el cual se emiten comentarios para atención de los resultados finales 1, 2 y 3.

En tal sentido, se solicita que las argumentaciones presentadas en la citada reunión y las enviadas con el oficio de mérito, sean valoradas y se determine la procedencia de subsanar las posibles observaciones.

Por último, respetuosamente se hace referencia a lo dispuesto por los artículos 8°, fracciones III y V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 21, 25, 26 y 27, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente
La Directora General Adjunta

Martha B. Martínez Mendoza

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, primer piso, Col. CFM Cuahuacán, Del. Cuahuacán México, DF 04480
tel. (55) 3688 5520 www.shcp.gob.mx

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
23 OCT 24 PM 12:38
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN ECONÓMICA
KOSY
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DE LA FEDERACIÓN
23 OCT 24 PM 12:58
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN ECONÓMICA
NO COYACÁN

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficialía Mayor
Dirección General de Recursos Financieros
Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento

Anexo: Oficio 345-IX-39-2013.

C.e.p. Lic. Roberto A. Juárez Montoya. Director General de Recursos Financieros. Presente
Lic. Carlos Alberto González Navarro. Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Presente
Lic. Alejandro Silva Suárez. Director General Adjunto de Finanzas Públicas. Presente

MBMM/AMM/MGCG/MGCP





Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública
Dirección General Adjunta de Finanzas Públicas

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Oficio No. 345-IX-39-2013.

México, D. F., 23 de octubre de 2013.

LIC. MARTHA B. MARTÍNEZ MENDOZA
Directora General Adjunta de Información y Seguimiento,
Dirección General de Recursos Financieros
Presente.

Por instrucciones del Titular de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, y con relación al "Acta de presentación de resultados finales y observaciones preliminares (con observación)", del 15 de octubre de 2013, de la auditoría E163 "Política Fiscal y Balance Presupuestario", realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con motivo de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2012, en términos de lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación a continuación se presentan aclaraciones para que por su conducto se hagan llegar al ente auditor.

Resultado Preliminar 1

Descripción del resultado:

"Para la revisión del marco normativo e institucional que regula al balance presupuestario en el ejercicio 2012, se utilizó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012; la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); el Paquete Económico Aprobado para el ejercicio fiscal de 2012; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento."

Observación preliminar de la ASF:

"En los Criterios Generales de Política Económica 2010 se había previsto recuperar el equilibrio presupuestario en 2012, y en los CGPE se estableció que sería hasta 2013 cuando se recuperaría dicho equilibrio. Asimismo, la SHCP solicitó el déficit presupuestario de 2012 sin relación con alguna de las cinco causas o rezones establecidas en el artículo 11 del RLPRH."

Aclaración:

Se reitera la justificación presentada en el oficio 345-IX-35-2013 del 7 de octubre de 2013: la elaboración de los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2012 (GCPE2012) se apego estrictamente a lo establecido en las disposiciones aplicables. En particular, el motivo de la propuesta del Ejecutivo Federal para un déficit presupuestario en el ejercicio fiscal 2012 fue la continuación de la estrategia contracíclica planteada desde 2010 en vista de los faltantes de ingresos petroleros del sector público con respecto a sus niveles de mediano plazo que todavía

Página 1 de 5

Insurgentes Sur 1971, torre III, piso 9, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, C. P. 01020, México, D. F.
Tel: (55) 3688 1315



Oficio No. 345-IX-39-2013.

se observaban en 2011 y se preveían para 2012; el fundamento para esta propuesta fue el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Resultado Preliminar 2

Descripción del resultado:

"Con el fin de analizar el entorno económico que la SHCP consideró para definir la política fiscal y la meta de balance presupuestario correspondiente, así como para revisar los resultados de la política fiscal respecto del equilibrio presupuestario, se consideró la Cuenta Pública 2012, los CGPE 2012, el Paquete Económico Aprobado 2012 y la información proporcionada por la SHCP.

*...
Al cierre del ejercicio fiscal 2012 el balance presupuestario sin considerar la inyección de Pemex ascendió a 90,699.3 mdp y fue congruente con el margen transaccional. Pero la actividad económica creció en 3.9% más de lo previsto por el Ejecutivo Federal en los CGPE (3.5% y de lo aprobado por el Congreso de la Unión (3.2%), situación que debió haber implicado un menor nivel de déficit presupuestario y por el contrario, éste casi se triplicó en relación con lo solicitado..."*

Observación preliminar de la ASF:

"En el ejercicio fiscal 2012, la SHCP no mantuvo una perspectiva de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, en razón de que aunque se logró mayor crecimiento del PIB y, en consecuencia, mayores ingresos tributarios no petroleros, no se redujo el monto de déficit presupuestario, sino que se aumentó hasta casi triplicar la cantidad originalmente solicitada por el Ejecutivo Federal."

Aclaración:

Se reitera la justificación presentada en el oficio 345-IX-35-2013 del 7 de octubre de 2013: el artículo 42, fracción VIII, de la LFPRH estableció la facultad de los legisladores para modificar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que presenta el Ejecutivo Federal. Por su parte, el artículo 89 de la misma Ley dispone lo siguiente:

"Artículo 89.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero."

Así, ni la LFPRH ni ninguna otra disposición establecen la obligación de que, ante las variaciones que existen entre las estimaciones sobre el comportamiento de la economía que se presentan para elaborar los Criterios Generales de Política Económica que acompañan a la iniciativa de Ley de Ingresos y al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los datos que se observen al final del año, el Ejecutivo Federal cambie la meta de balance presupuestario aprobado por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

Página 2 de 5

Insurgentes Sur 1971, torre III, piso 9, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, C. P. 01020, México, D. F.

Tel: (55) 3688 1315



Oficio No. 345-IX-39-2013.

En especial debe reiterarse la consideración de que, aun cuando en un ejercicio fiscal se generen ingresos excedentes a la Ley de Ingresos de la Federación a causa, entre otros factores, de una mejoría en la actividad económica, el artículo 19 de la LFPRH establece un destino para éstos, que se traduce en gasto. Por lo tanto, conforme a lo establecido en la misma Ley, un mejor comportamiento de los ingresos no se refleja en una reducción de la meta aprobada de déficit.

Adicionalmente, cabe notar que la variación del déficit observado respecto a la meta puntual establecida en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 representó el 0.7% del gasto neto total aprobado, sin inversión de Pemex, y queda dentro del margen de significancia de 1.0% que refiere el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH.

Resultado Preliminar 3

Descripción del resultado:

"Con el propósito de revisar el procedimiento utilizado por la SHCP para la determinación de la meta de balance presupuestario sin considerar la inversión de Pemex, se revisaron los CGPE, la Iniciativa de LFI y el Proyecto de Decreto de PEF 2012, la LFI 201 y la información proporcionada por la SHCP.

... El Ejecutivo Federal determinó en los CGPE 2012, una brecha negativa del PIB de 1.8% respecto a su potencial.

... La SHCP contestó que la brecha del PIB en 2012 fue de 1.76%.

Al respecto la ASF considera que la metodología y la información anterior [detalle del cálculo del PIB potencial y la brecha del PIB] deben estar contenidas en los CGPE...

Adicionalmente, la SHCP proporcionó documentos relacionados con el tema, los cuales fueron revisados por la ASF y de lo cual se puede concluir que la SHCP no contó con la evidencia empírica que le permitiera asumir que la elasticidad de los ingresos en relación con la actividad económica en el mediano plazo debía ser igual a 1, además la SHCP no explicó los criterios utilizados que le hayan permitido asumir dicho supuesto.

Observación preliminar de la ASF:

"La estimación del PIB potencial en 2012 efectuada por la SHCP no es transparente ni rinde cuentas sobre su método de cálculo, lo cual es necesario para evaluar su confiabilidad estadística en la determinación de la meta de balance presupuestario. Para la ASF, esta situación se podría mejorar debido a que la SHCP informó al Congreso de la Unión un déficit presupuestario para 2012 y es la referencia para la estimación de los techos de ingreso, gasto y deuda."

Aclaración:

Se reiteran las aclaraciones presentadas en el oficio 345-IX-35-2013 del 7 de octubre de 2013:

- Un criterio de edición para elaborar el documento Criterios Generales de Política Económica es presentar las cifras, en general, con uno o ningún decimal. En el caso de la brecha negativa del PIB se presentó el resultado de su cálculo con un decimal: 1.8 por ciento. Este porcentaje es la expresión redondeada del 1.76% que se informó a la ASF mediante el oficio 345-IX-154-2013

Página 3 de 5

Insurgentes Sur 1971, torre III, piso 9, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, C. P. 01020, México, D. F.

bu

Tel.: (55) 3688 1315



Oficio No. 345-IX-39-2013.

del 12 de junio de 2013. Cabe recordar que el redondeo es la reducción en el número de cifras decimales y que existen varios tipos de redondeos, siendo el más común y utilizado el de aproximar la cifra decimal deseada al valor inmediato superior si la siguiente cifra decimal es mayor o igual a cinco, y en caso contrario se redondea a la cifra inmediata inferior. Por lo tanto, numéricamente, las dos cifras en comento son equivalentes.

- En cumplimiento de lo establecido en los artículos 16 de la LFPRH y 11 B de su Reglamento, en los CGPE para 2012 se presentó la descripción de la metodología empleada por la SHCP para determinar el nivel estimado del PIB potencial para ese año en el recuadro con el título "Diferencia Entre los Ingresos Observados y su Nivel de Mediano Plazo" (p. 82).

El artículo 16 de la LFPRH dice:

"Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se exparán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Por su parte, el artículo 11 B del Reglamento de la LFPRH señala:

"Artículo 11-B. Para cada año se determinará una meta de balance público congruente con la evolución esperada del ciclo económico, cuyos determinantes principales serán:

I. La desviación del Producto Interno Bruto respecto a su nivel estimado de tendencia, expresada como porcentaje de este último. Este término considerará el signo positivo o negativo de la desviación, y

II. Los ingresos no petroleros del sector público.

La determinación del nivel estimado de tendencia del Producto Interno Bruto deberá considerar como mínimo, su evolución durante los 8 años previos. En los Criterios Generales de Política Económica se describirá la metodología empleada para la determinación del nivel estimado de tendencia del Producto Interno Bruto."

Página 4 de 5

Insurgentes Sur 1971, torre III, piso 9, Col. Guadalupe Inn. Del. Álvaro Obregón, C. P. 01020, México, D. F.

me

Tel.: (55) 3688 1315



Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública
Dirección General Adjunta de Finanzas Públicas

Oficio No. 345-IX-39-2013.

Como se aprecia, estas disposiciones no establecen la obligación para la SHCP de presentar en los CGPE "la metodología empleada", "los datos utilizados", ni "la fórmula del PIB potencial inicial que permitiera replicar dicha estimación" que considera la ASF.

- Es incorrecto que la Secretaría no explicó a la ASF los criterios para asumir el supuesto de que la elasticidad de los ingresos con relación a la actividad económica en el mediano plazo es igual a 1. Tal como lo presenta la ASF en el mismo Resultado 3, mediante el oficio 345-IX-30-2013 del 2 de septiembre de 2013, se explicaron los criterios solicitados: i) consistencia con las estimaciones presentadas en el ejercicio anterior, y ii) mantener supuestos congruentes con el manejo responsable de las finanzas públicas.

Finalmente, se solicita que indique al grupo auditor de esta auditoría que se sirva realizar las adecuaciones pertinentes en los resultados y, en su momento, tener por aclaradas las observaciones formuladas. Asimismo, en caso de no tener por aclaradas las observaciones formuladas, se proceda a transcribir íntegramente en el Informe del Resultado las aclaraciones, los motivos y fundamentos expuestos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Reciba un cordial saludo.

El Director General Adjunto

LIC. ALEJANDRO SILVA SUÁREZ.

C. c. p. Dr. Ernesto Francisco Revilla Sotillo, Titular de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Presente.
Lic. Roberto A. Juárez Montoya, Director General de Recursos Financieros. Presente.
Lic. Alfredo Mier y Terán, Director General Adjunto de Análisis de Políticas Públicas. Presente.
Lic. Carlos Alberto González Navarro, Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Presente.

ASS/MCMR
ml

Página 5 de 5

Insurgentes Sur 1971, torre III, piso 9, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, C. P. 01020, México, D. F.
Tel: (55) 3688 1315

Sugerencias a la Cámara de Diputados

12-0-01100-02-1165-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de asegurar que el déficit presupuestario únicamente se apruebe en situaciones excepcionales plenamente justificadas mediante una evaluación objetiva de la situación económica y de los indicadores de la postura fiscal.

Se sugiere precisar que dichos indicadores de la postura fiscal comprenderán, entre otros, el Producto Interno Bruto potencial, la brecha estimada del Producto Interno Bruto y su impacto en los ingresos tributarios no petroleros, el techo de endeudamiento aprobado para el ejercicio fiscal respectivo y el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, así como también la medición y análisis de indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública a mediano y largo plazos, conforme a las mejores prácticas internacionales.

Asimismo, para establecer la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de presentar al Congreso de la Unión un informe pormenorizado sobre la evolución de dicha situación e indicadores durante el ejercicio fiscal y al cierre del mismo, que se incluya en la Cuenta Pública y en los Informes sobre la Situación Económica, de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. [Resultado 1]

12-0-01100-02-1165-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el propósito de establecer la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de presentar a dicha Comisión de la Cámara de Diputados una solicitud de aprobación para hacer uso del margen transaccional establecido actualmente en el artículo 11 del reglamento de la ley mencionada, con base en información pormenorizada sobre las fuentes de financiamiento, los motivos, el destino previsto y los resultados por alcanzar mediante el ejercicio de los recursos comprendidos en dicho margen.

El objetivo es regular la gestión del margen transaccional citado, en cumplimiento de la meta de déficit presupuestario aprobada por el Congreso de la Unión y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las operaciones relacionadas con el cierre del ejercicio fiscal respectivo. [Resultado 2]

12-0-01100-02-1165-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de modificar los artículos 16, 17, 19, 21, 23, 31, 40, 41, 42, 54 y 58, entre otros, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de establecer cuerpos colegiados con relativa independencia del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, integrados por representantes de órganos constitucionalmente autónomos como el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cuales tendrían la función de definir conceptualmente y medir cuantitativamente el Producto Interno Bruto potencial y la brecha del Producto Interno Bruto; el ciclo económico; el precio del petróleo y de los ingresos petroleros en congruencia con su tendencia de largo plazo; los ingresos tributarios no petroleros correlacionados con el ciclo económico y de

otros ingresos que requieran ser ajustados cíclicamente, como referentes para la determinación de la meta de balance presupuestario, del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público y del techo de endeudamiento, en el marco de la regla de balance estructural para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública en el mediano y largo plazos.

Adicionalmente y en relación con lo anterior, se sugiere regular los ingresos excedentes, los subejercicios reasignados no subsanados, las adecuaciones presupuestarias y las disponibilidades al cierre del ejercicio fiscal, en un modelo integral que lo asocie como elemento de un mismo proceso al balance estructural, el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño.

Asimismo, se sugiere adecuar los fondos de estabilización de las finanzas públicas en lo que se refiere a: i) las fuentes de financiamiento; ii) el monto máximo de la reserva financiera, su destino y administración como flujo de efectivo y ahorro de largo plazo; iii) el objeto y las reglas de operación de los diferentes fondos en relación con la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública a mediano y largo plazos; y iv) considerar la conveniencia de establecer nuevos fondos que acumulen reservas financieras en las etapas de expansión de la actividad económica, para fortalecer los recursos disponibles y la capacidad de respuesta frente a obligaciones y contingencias como las pensiones, los desastres naturales y el cambio climático, pasivos laborales, la deuda pública, así como el financiamiento de proyectos estratégicos y prioritarios para el desarrollo nacional, entre otros posibles destinos para dichos recursos financieros. [Resultado 3]