

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Marco Normativo e Institucional de las Finanzas Públicas

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-1166

GB-044

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 la sostenibilidad de las finanzas públicas y la gestión de los riesgos macroeconómicos y financieros, así como el marco normativo que regula a las instituciones federales competentes en estas materias.

Alcance

No se reportan montos de universo y muestra, ya que la auditoría atiende aspectos cualitativos.

La auditoría comprende la fiscalización de los resultados de las medidas aplicadas por la SHCP para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos; la revisión del marco normativo que la regula; los principales indicadores que la evalúan, así como la gestión de los riesgos identificados por las instituciones competentes.

Antecedentes

La crisis financiera global de 2008-2009 puso de manifiesto la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos.^{1/} La volatilidad de los mercados de capital, los elevados montos de deuda pública como proporción del PIB y la falta de una adecuada regulación y supervisión del sistema financiero, particularmente del sector no bancario y de los considerados instrumentos financieros innovadores, entre otros factores, contribuyeron a detonar la crisis en los Estados Unidos de América, la cual se propagó entre los países desarrollados, debido a la globalización del sistema financiero, principalmente. Los efectos ocasionaron la caída en las tasas de crecimiento económico, mayor desempleo y elevados niveles de déficit público y de deuda que comprometen la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos.

^{1/} Principalmente de algunos países de Europa y de los Estados Unidos. La mayoría de los países denominados emergentes resintieron en menor medida sus efectos y experimentaron una recuperación de la etapa más grave de la crisis en menos tiempo, aunque sus perspectivas de crecimiento siguen sujetas a las condiciones económicas y financieras de los países avanzados.

En este contexto de debilidad fiscal internacional por el entorno económico y financiero, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) revisó la sostenibilidad de las finanzas públicas y la gestión de los riesgos fiscales identificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2012, en particular, los asociados con la dinámica demográfica (en relación con el incremento esperado en los gastos de salud, educación, pensiones y jubilaciones), así como con los desastres naturales y el sistema bancario.

El concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas o sostenibilidad fiscal hace referencia a la condición en la que el gobierno tiene la capacidad de cubrir sus obligaciones financieras presentes y futuras, sin tener que aplicar medidas inviables de consolidación fiscal (aumento de impuestos y/o recortes al gasto), y elevar el endeudamiento a niveles de riesgo de insolvencia, sin demeritar el nivel de prosperidad de las próximas generaciones.^{2/} Lo anterior implica que el gasto primario^{3/} que el gobierno ejerza deberá ser financiado por un flujo de ingresos considerados como estructurales o no determinados por el ciclo económico, a un nivel que permita mantener estable o reducir en el largo plazo la razón deuda/PIB (una razón estable de la deuda como proporción del PIB se utiliza como uno de los indicadores para determinar la sostenibilidad de las finanzas públicas). Una política fiscal es sostenible cuando asegura que el gobierno es solvente en un determinado horizonte temporal.^{4/}

La sostenibilidad relaciona el saldo de la deuda pública, en un momento determinado, con el flujo de balances primarios futuros esperados,^{5/} por lo que uno de sus principales indicadores es el balance primario, definido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios sin considerar el costo financiero del servicio de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el gobierno federal.^{6/}

Un balance primario superavitario significa que se cubre dicho costo y es posible esperar una reducción del saldo de la deuda pública. Adicionalmente, para garantizar la sostenibilidad es importante observar, en primer lugar, que el balance primario contribuya a disminuir la deuda pública como proporción del PIB y, en segundo lugar, que su evolución en el tiempo haga posible la acumulación de reservas financieras en fondos de estabilización para proteger a las finanzas públicas de impactos económicos adversos que causen fluctuaciones extremas en la producción, el empleo, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio, además de una posible reversión temporal de los capitales invertidos en el sistema financiero del país.

^{2/} 2012 Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland, p. 10; BID, Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público, Informe 2007, p. 225; Olivier Blanchard et al. The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question, OCDE, 1990, p. 11; Nigel Chalk and Richard Hemming, Assessing fiscal sustainability in theory and practice, International Monetary Fund, Banca D'Italia, 2000, pp. 62-63.

^{3/} El gasto primario es el gasto que ejerce el gobierno sin incluir el costo financiero de la deuda.

^{4/} Talvi, Ernesto y Carlos A. Végh. La sostenibilidad de la política fiscal: un marco básico, en: ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?, Nuevos indicadores de sostenibilidad. Banco Interamericano de Desarrollo, Enero de 2000, p. 3.

^{5/} CIDE-ITAM. Análisis de las Finanzas Públicas en México. Diciembre de 2003, p. 3.

^{6/} SHCP. Balance Fiscal en México, Definición y Metodología. Abril de 2012, p. 4.

Existen otros riesgos que deben ser considerados para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, los cuales se enfrentarán en los próximos años, como los pasivos contingentes y las presiones de gasto relacionadas con el pago de pensiones y los servicios de educación, empleo, vivienda y salud, las cuales implican necesidades crecientes asociadas con la transición demográfica del país entre las que destacan el bono demográfico (alcanzar el máximo histórico de población económicamente activa) y el envejecimiento de la población.

Es importante aplicar con oportunidad las medidas que permitan financiar las necesidades relacionadas con el proceso de envejecimiento de la población, sin elevar en exceso las obligaciones financieras y la deuda pública. Bajo esta perspectiva, se deben cumplir los objetivos y metas sostenibles para las finanzas públicas y la deuda pública con un horizonte de largo plazo y un seguimiento institucional adecuado.

La sostenibilidad fiscal, además de mantener la deuda pública en niveles prudentes que se definen con base en la capacidad de pago a lo largo del tiempo, genera certidumbre sobre los objetivos y la aplicación de la política fiscal, respecto del gasto público y las tasas impositivas que se aplican en la economía. La apropiada regulación institucional de las finanzas públicas coadyuva a reducir el costo financiero del sector público porque disminuye la estimación del riesgo país e influye en la estabilidad del sistema financiero al racionalizar su demanda de financiamiento.

La administración adecuada de la deuda y del riesgo, con información relevante y una adecuada supervisión del sector financiero, contribuye a limitar la vulnerabilidad fiscal de un gobierno y su exposición a los desequilibrios económicos.^{7/}

Los crecientes riesgos macroeconómicos^{8/} y financieros, a nivel global, hacen necesario utilizar un enfoque que incluya herramientas macroprudenciales,^{9/} además de los instrumentos tradicionales de política económica, para aplicar políticas y medidas que permitan reducir los riesgos probables que afectarían a las finanzas públicas y fortalecer la estabilidad del sector financiero.

^{7/} INTOSAI. ISSAI 5420. La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), Comité de la Deuda Pública. Febrero de 2003, p. 10.

^{8/} El riesgo macroeconómico se refiere a que un deudor no pueda cumplir con sus obligaciones debido a problemas asociados a una crisis sistémica, la cual no hace referencia directa a su situación de solvencia o liquidez, sino al marco económico y político en el cual desenvuelve su actividad.

^{9/} El FMI define a la política macroprudencial como una política que utiliza herramientas principalmente del tipo prudencial para limitar el riesgo sistémico o en el sistema financiero, con lo que se reduce la probabilidad de interrupciones en la provisión de servicios financieros clave y que pudieran tener graves consecuencias para la economía real.

La política macroprudencial permite:

- Atenuar la acumulación de desequilibrios financieros y la construcción de defensas para frenar la velocidad y severidad de nuevas recesiones y sus efectos sobre la economía;
- Identificar y abordar la generación de riesgos y su agrupación, los vínculos e interdependencias que son fuentes de contagio y los riesgos secundarios que puedan poner en riesgo el funcionamiento del sistema en su conjunto.

International Monetary Fund, Macroprudential policy tools and frameworks, Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. 14 February 2011, p. 2.

Como parte de las medidas de política macroprudencial instrumentadas por el Ejecutivo Federal, en 2010 se constituyó el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el Banco de México (BANXICO).

Entre otras, las funciones del CEFS son las siguientes:

- Identificar oportunamente riesgos que pueden interrumpir o alterar sustancialmente el funcionamiento del sistema financiero.
- Recomendar y coordinar las políticas y medidas que cada autoridad financiera deba emprender para evitar dichos riesgos o minimizar su impacto.
- Fungir como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de estabilidad financiera.
- Elaborar un informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad financiera del país.

Resultados

1. Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

La SHCP plantea que el concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas se refiere a una técnica para evaluar la viabilidad de las finanzas públicas inter temporalmente, que se puede realizar con operaciones matemáticas elementales o modelos econométricos sofisticados. De acuerdo con lo expresado por la entidad fiscalizada, mediante el oficio No. 345-IX-29-2013 del 26 de agosto de 2013, en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) la referencia que se hace a la sostenibilidad de las finanzas públicas corresponde a la capacidad de financiamiento del sector público.

Para la SHCP, la intervención, evaluación, control, corrección, medición y garantía de la sostenibilidad fiscal, no corresponde a ninguna de sus facultades atribuidas expresamente en el marco normativo vigente, aunque señala que las disposiciones que se refieren a la capacidad de financiamiento del sector público son la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento (RLFPRH), así como la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal 2012.

En la legislación nacional vigente, que se resume a continuación, existen algunas referencias al concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas. En el caso de los documentos normativos de mediano plazo, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE), se señaló la importancia de asegurar la disponibilidad de recursos fiscales y financieros, así como garantizar finanzas públicas sanas.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El artículo 126 señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

El artículo 134 refiere que los recursos económicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

Capítulo II Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria

El artículo 16 señala que los CGPE 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, entre otros, 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, así como sus proyecciones para los siguientes 5 años.

Adicionalmente, en los CGPE se deberán explicar las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten 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, y los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Los mecanismos para solventar afectaciones a las finanzas públicas derivadas de riesgos macroeconómicos cuyo impacto disminuya los ingresos presupuestados aprobados, se encuentran establecidos en el artículo 21, como normas de disciplina presupuestaria que se deben seguir en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, y sobre el ajuste del gasto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en su caso.

El artículo 19 regula los fondos de estabilización de los ingresos petroleros y de los ingresos de las entidades federativas.

El artículo 17 establece que el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever temporalmente un déficit presupuestario.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El artículo 11 dispone que el déficit presupuestario, sin considerar el gasto de inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus organismos subsidiarios, deberá ser igual a cero. Excepcionalmente se podrá prever un déficit presupuestario distinto de cero, 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 por ciento del costo financiero aprobado en el Presupuesto de Egresos 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 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior;
- III. La previsión de un costo mayor al 2 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos 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

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

permanentes;

IV. La previsión del pago de pasivos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que superen el 2 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, o

V. La previsión de una caída de los ingresos tributarios no petroleros que exceda el 2.5 por ciento real del monto aprobado en la Ley de Ingresos 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 (PIB) que lo sitúe por debajo del PIB potencial estimado.

Se establece que en la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán preverse las medidas necesarias para que el resultado del ejercicio correspondiente contribuya a que el incremento como proporción del PIB del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público durante un ciclo económico sea revertido en los primeros tres años del siguiente ciclo económico.

El artículo 11A señala que la SHCP elaborará el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos de forma que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, expresado como proporción del PIB, muestre una trayectoria que no ponga en riesgo la solvencia del sector público para el periodo de proyección en su conjunto. Si para un año en específico se prevé que dicho saldo aumentará como proporción del PIB con respecto al del año anterior, en los CGPE correspondientes deberán explicarse las causas de dicho aumento y la manera en que se revertirá durante el resto del periodo proyectado.

El artículo 11B dispone que para cada año se determinará una meta de balance público congruente con la evolución esperada del ciclo económico y que los CGPE incluirán el cálculo de las metas de balance público basado en el ciclo económico para el periodo que corresponda.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (LIF 2012)

El artículo 28 establece que con el propósito de transparentar el monto y la composición de los pasivos financieros del Gobierno Federal, la SHCP deberá publicar en su página de Internet y hacer llegar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril de 2012, un documento que explique cómo se computan los balances fiscales y los requerimientos financieros del sector público, junto con la metodología respectiva, en el que se incluyan de manera integral todas las obligaciones financieras del Gobierno Federal, así como los pasivos públicos, contingentes y laborales.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (PEF 2012)

En el artículo 2 se señala el déficit público presupuestario previsto para el ejercicio fiscal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En términos del artículo 31, fracción XIV, corresponde a la SHCP proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Reglamento de la SHCP

El artículo 16, fracción XVIII, refiere que compete a la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública analizar la actividad y las condiciones económicas generales del país e identificar posibles riesgos o amenazas a la estabilidad macroeconómica y realizar estudios que sirvan a la SHCP como marco de referencia para formular los programas financieros de la Administración Pública Federal, y para prever su impacto en las finanzas públicas.

DOCUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el *Eje Economía competitiva y generadora de empleos*, se delimitó que las estrategias orientadas a incrementar la disponibilidad de recursos y reducir el riesgo de la inversión, fundamentales para aumentar

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
--

<p>el crecimiento económico, se instrumentarían con base en los siguientes lineamientos:</p>
--

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. – Garantizar finanzas públicas sanas. |
|---|

<p>Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012</p>
--

<p>El objetivo es asegurar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros y su canalización eficiente para asegurar el mayor desarrollo humano sostenible en el país. Todo ello en un marco económico, social y ambiental sostenible. Asimismo, se señala que el crecimiento de hoy jamás debe significar que se pongan en riesgo o se limiten las posibilidades de desarrollo para las generaciones futuras.</p>

Conclusión

El objetivo de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos no se encuentra expresamente definido en el marco jurídico vigente en 2012. Los artículos 11 y 11A del Reglamento de la LFPRH hacen referencia a la sostenibilidad de la deuda pública cuando establecen que la SHCP elaborará el proyecto de PEF y la iniciativa de LIF de forma que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público,^{10/} expresado como proporción del PIB, muestre una trayectoria que no ponga en riesgo la solvencia del sector público para el periodo de proyección en su conjunto. Asimismo, cabe destacar que en la Cuenta Pública 2012 la sostenibilidad de las finanzas públicas se consideró como uno de los objetivos de la política fiscal, al señalar explícitamente la necesidad de "...preservar la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas, con objeto de evitar problemas de endeudamiento", el cual fue complementado con el objetivo de política económica de "...consolidar la estabilidad macroeconómica y preservar la responsabilidad fiscal".^{11/}

Las sugerencias, que se emiten a la Cámara de Diputados con base en este resultado, están dirigidas a promover la implementación de mejores prácticas gubernamentales, y a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

^{10/} Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y su saldo histórico (SHRFSP) son los indicadores fiscales más amplios de las finanzas públicas y, en esa medida, de la formación de las obligaciones financieras del sector público.

Los RFSP se calculan a partir de balance público tradicional, las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestarias: requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS), del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), Programas de Apoyo a Deudores de la banca; y las adecuaciones a los registros presupuestarios.

El SHRFSP incluye, además de la deuda neta del sector público presupuestario, las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

SHCP. Balance Fiscal en México, Definición y Metodología. Abril de 2012. pp. 19-26.

^{11/} SHCP. Cuenta Pública 2012, Resultados Generales, Panorama Económico, p. 23, y Resultados de Finanzas Públicas, p. 37.

2. Medidas aplicadas en el ejercicio 2012 y su contribución para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas

a) Medidas para reducir el nivel de Déficit Presupuestario

En la Cuenta Pública 2012, la SHCP indicó que una de las estrategias de política fiscal para ese año fue solicitar al Congreso de la Unión la autorización de un déficit público moderado^{12/} que otorgara un impulso a la actividad económica mientras ésta se encontrara por debajo de su potencial, conforme a la estrategia de mediano plazo planteada para garantizar una evolución ordenada de la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas.^{13/}

La SHCP fundamentó la solicitud del déficit público para 2012 en el artículo 17 de la LFPRH, sin embargo, no lo justificó con base en alguna de las cinco causas o razones establecidas en el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH.^{14/}

En términos de lo señalado en los CGPE 2012, p. 81:

“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 (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.”^{15/}

^{12/} Cabe señalar que la SHCP usa indistintamente los términos balance público y balance presupuestario. El balance público resulta de la suma del balance presupuestario y no presupuestario, este último incluye a 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, pp. 9-10.

La ASF utiliza el balance presupuestario sin inversión de PEMEX para analizar el equilibrio presupuestario.

^{13/} SHCP. Cuenta Pública 2012, Resultados de Finanzas Públicas, p. 37.

^{14/} Para mayor detalle se sugiere consultar la auditoría núm. 1165 “Política Fiscal y Balance Presupuestario”.

^{15/} Al respecto, en los CGPE 2010, p. 152, y CGPE 2011, p. 100, se estableció que el déficit público, sin inversión de Pemex, se ubicaría en 0.3 puntos porcentuales del PIB en 2011 y finalmente se restablecería el equilibrio presupuestario a partir de 2012.

DÉFICIT PRESUPUESTARIO SIN INVERSIÓN DE PEMEX, 2010-2012

Concepto	Millones de pesos			% del PIB		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Estimado						
CGPE 2010	(60,000.0)	(40,000.0)	0.0	0.5	0.3	0.0
CGPE 2011		(42,176.0)	0.0	0.7	0.3	0.0
CGPE 2012			(36,689.5)		0.5	0.2
Aprobado	(90,000.0)	(70,176.1)	(67,631.5)	0.7	0.5	0.4
Ejercido	(98,477.8)	(90,149.2)	(90,699.3)	0.8	0.6	0.6
Diferencia						
Aprobado-Estimado	(30,000.0)	(28,000.1)	(30,942.0)			
Ejercido-Aprobado	(8,477.8)	(19,973.1)	(23,067.8)			
Ejercido-Estimado	(38,477.8)	(47,973.2)	(54,009.8)			

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2010-2012 y Cuentas Públicas, Tomo de Resultados Generales, 2010-2012.

La premisa de la propuesta para un déficit presupuestario en 2010 y 2011 se motivó por las condiciones económicas que el país enfrentó en 2009, y pasó de un déficit de 60,000.0 millones de pesos para 2010, a 40,000.0 millones de pesos en 2011 y equilibrio presupuestario en 2012. Sin embargo, los resultados al cierre de 2012 mostraron un déficit presupuestario mayor que el aprobado por el H. Congreso de la Unión, aunque el crecimiento de la economía (3.9%) fue superior al estimado (3.5%) y al aprobado (3.3%), lo que implicó una mayor captación de ingresos presupuestarios.

Al respecto, la SHCP, mediante el oficio No. 345-IX-41-2013 de fecha 6 de noviembre de 2013, indicó que:

“La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) ni ninguna otra disposición establecieron la disposición de que, ante las variaciones que existiera entre las estimaciones sobre el comportamiento de la economía que se presentaron para elaborar los Criterios Generales de Política Económica que acompañaron a la iniciativa de Ley de Ingresos y al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 y los datos que se observaran al final de ese año, el Ejecutivo Federal debía cambiar la meta de balance presupuestario aprobada por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación mencionados.^{16/}

Adicionalmente, aun cuando en ese ejercicio fiscal se hubiesen generado 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

^{16/} Cabe mencionar, en términos enunciativos, que para el ejercicio fiscal 2013 el Congreso de la Unión aprobó un balance presupuestario en equilibrio; no obstante, como resultado de lo observado en las finanzas públicas en el periodo enero-julio, las erogaciones extraordinarias para sufragar el costo de los desastres naturales que afectaron al país, y de las condiciones económicas menos favorables, la SHCP solicitó al Congreso de la Unión que aprobara, de manera excepcional, un déficit presupuestario para 2013, sin incluir la inversión de PEMEX, equivalente a 0.4 por ciento del PIB.

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.”

En contraste con la afirmación de la SHCP, el artículo 19 de la LFPRH, en su penúltimo párrafo, señala que: “Las erogaciones adicionales a las que se hace referencia, se autorizarán en los términos del Reglamento y sólo procederán cuando dichas erogaciones adicionales no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario.”

En la Cuenta Pública 2012 se señaló que el mayor déficit presupuestario respecto del original aprobado fue congruente con el margen transaccional previsto en el Reglamento de la LFPRH, que establece que el gasto neto total ejercido durante el año fiscal contribuye a cumplir la meta de balance presupuestario aprobada en la LIF, cuando el valor absoluto de la diferencia entre el balance público observado y el aprobado sea menor que el 1.0% del gasto neto total aprobado en el PEF. No obstante lo anterior, en la Cuenta Pública no se informó sobre las razones que motivaron un mayor nivel de déficit presupuestario al que se aprobó para 2012.

Los resultados reportados en la Cuenta Pública muestran que la estrategia multianual planteada por el Ejecutivo Federal en los CGPE 2010, 2011 y 2012 no se cumplió, ya que en 2012 no se alcanzó el equilibrio presupuestario originalmente propuesto, ni se redujo en 0.3 puntos porcentuales del PIB el déficit presupuestario con respecto al déficit de 2011. Contrariamente, en 2012 casi se triplicó el déficit presupuestario en comparación con lo solicitado.

El hecho de que en 2012 y en los dos años previos exista una desviación entre el déficit presupuestario solicitado, aprobado y ejercido, el cual ha sido financiado mediante un creciente endeudamiento público, representa un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, debido a que el gasto que el gobierno ejerció en 2012 incrementó la deuda bruta del Sector Público Federal (SPF) como proporción del PIB, al pasar de 32.9% en 2011 a 34.3% en 2012, esta última es la más alta en los últimos doce años. Cabe señalar que si se consideran las cifras revisadas del PIB por el INEGI en mayo de 2013, dicha proporción para 2011 y 2012 se ubicaría en 35.3% y 35.5%, respectivamente.

b) Medidas para incrementar los ingresos no petroleros y para mejorar la captación tributaria

La segunda estrategia de política fiscal en 2012 buscaba consolidar la reforma fiscal aprobada en 2009, que se orientó a enfrentar la caída en los ingresos públicos asociada con la declinación de largo plazo de la producción de petróleo, mediante el incremento permanente de los ingresos no petroleros. Al respecto, mediante el oficio núm. AETICC/0012/2013 del 29 de mayo de 2013, se solicitó a la SHCP explicar las medidas que el Ejecutivo Federal incorporó en el Paquete Económico 2012 para incrementar la recaudación por ingresos no petroleros, tanto en términos absolutos como relativos y los resultados obtenidos al final del ejercicio, así como su contribución para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.

En respuesta, la SHCP, con el oficio No. 349-A-130, del 11 de junio de 2013, indicó que para el ejercicio fiscal de 2012 el Ejecutivo Federal no presentó al H. Congreso de la Unión propuestas de modificaciones a la política de ingresos que implicaran cambios en el ejercicio 2012.

En los CGPE 2012, p. 83, se señaló que: “...en particular, no se están considerando incrementos a las tasas de los impuestos vigentes ni la creación de nuevos impuestos. Los cambios que se plantean contribuyen a la simplificación tributaria y a la reducción de carga regulatoria en materia de derechos sin generar una erosión en la capacidad recaudatoria.” Por tercer año consecutivo, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, no propuso al H. Congreso de la Unión cambios en la legislación para asegurar fuentes permanentes y estables de ingresos no petroleros ni para mejorar la captación tributaria.

Al cierre del ejercicio fiscal 2012, los ingresos presupuestarios crecieron 3.7% real respecto de 2011,^{17/} pero inferior a la meta de 4.0% real del programa aprobado. Este aumento se debió a la variación positiva de 3.7% tanto en los ingresos petroleros como en los no petroleros. En los petroleros influyó el mayor precio promedio de la mezcla mexicana de exportación que resultó en un incremento de 13.1% real en los ingresos de Pemex, y en los no petroleros, la obtención de recursos de naturaleza no recurrente que propició un crecimiento de 17.2% en los ingresos no tributarios.^{18/}

Por su parte, los ingresos tributarios no petroleros registraron un incremento real de 1.9%, aunque el incremento fue menor que el 2.8% previsto, lo que se asocia, primordialmente, con el dinamismo de la actividad económica que se reflejó en una mayor recaudación del IVA, ISR y el IEPS, lo que fue señalado por la SHCP mediante el oficio No. 345-IX-27-2013 del 22 de agosto de 2013. Los dos primeros representaron el 38.1% de los ingresos totales del sector público presupuestario en 2012 y el 36.8% en el periodo 2007-2012.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS 2007-2012
(Millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos Presupuestarios	2,485,785.1	2,860,926.4	2,817,185.5	2,960,443.0	3,271,080.0	3,514,529.5
Petroleros	880,698.2	1,054,626.2	874,163.9	973,038.2	1,101,879.0	1,183,895.3
No petroleros	1,605,086.9	1,806,300.2	1,943,021.5	1,987,404.8	2,169,201.0	2,330,634.3
ISR	511,513.6	561,088.5	536,730.9	627,154.9	721,565.2	760,104.0
IVA	409,012.5	457,248.3	407,795.1	504,509.3	537,142.5	579,987.5
Participación %						
Petroleros	35.4	36.9	31.0	32.9	33.7	33.7
No petroleros	64.6	63.1	69.0	67.1	66.3	66.3
ISR e IVA	37.0	35.6	33.5	38.2	38.5	38.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Cuentas Públicas, Tomo de Resultados Generales, 2007-2012.

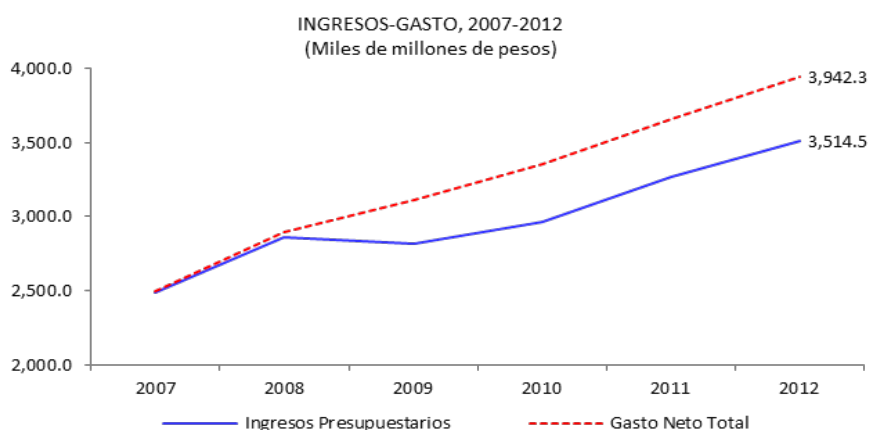
NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

^{17/} Para mayor detalle se sugiere consultar la auditoría núm. 1168 “Ingresos Públicos Presupuestarios y Gastos Fiscales”.

^{18/} El incremento de 17.2% real en los ingresos no tributarios no petroleros se explica por el aumento en los derechos (14.4%), productos (30.1%) y aprovechamientos (17.5%).

En ese periodo, una tercera parte del total de los ingresos del sector público provino del petróleo, lo cual no es una fuente sostenible de ingresos en el largo plazo debido a la disminución de la plataforma de producción^{19/} y a que una caída de los precios internacionales del petróleo representa un importante riesgo para las finanzas públicas, ya que implicaría menores ingresos fiscales y, para compensarlos, se podría provocar un incremento en la deuda pública,^{20/} un ajuste al gasto o una modificación en los impuestos, entre otras medidas.

Adicionalmente, se prevé que nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, se convertirá en exportador neto de hidrocarburos en menos de una década, lo que tendrá un impacto negativo en las exportaciones mexicanas de petróleo. Lo anterior hace necesario que la SHCP implemente medidas para aumentar los ingresos tributarios no petroleros que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas y reduzcan la dependencia de los ingresos petroleros, sobre todo si se considera que desde 2009 el gasto neto total ha sido mayor que los ingresos presupuestarios, y en 2012 fue superior en 427.7 miles de millones de pesos. En el periodo 2007-2012 el gasto registró una variación promedio anual de 4.5% real, en comparación con la de 2.6% de los ingresos.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Cuentas Públicas 2007-2012.

La experiencia internacional muestra que países cuyos ingresos fiscales tienen gran dependencia en recursos no renovables, han tomado previsiones para que sus finanzas públicas sean sostenibles en el futuro, como es el caso de Noruega y Chile.^{21/}

En Noruega, las autoridades crearon en 2006 el Fondo Global de Pensiones del Gobierno, a partir de la relevancia de la industria petrolera en la economía, cuya participación en las

^{19/} En 2008 la producción de petróleo ascendió a 2,791.6 mbd, y en 2012 descendió a 2,547.9 mbd; mientras que las exportaciones pasaron de 1,403.4 mbd en 2008, a 1,255.6 mbd en 2012. SHCP, Cuenta Pública, 2008 y 2012.

^{20/} En términos enunciativos, cabe mencionar que en la propuesta de Reforma Hacendaria presentada al H. Congreso de la Unión en septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal propuso crear el Fondo de Ahorro Soberano (FAS), cuyo objeto será generar ahorro de largo plazo que facilite la transferencia de recursos excedentes entre generaciones y que pueda servir para pagar anticipadamente deuda pública o enfrentar contingencias estructurales de las finanzas públicas.

^{21/} OECD. Economic Surveys: México 2009, p. 50.

finanzas públicas fue de 32.2% de los ingresos públicos en 2012. Los ingresos generados por petróleo y gas se canalizan directamente a este fondo, lo que elimina el factor de volatilidad en el presupuesto público por cambios en los precios de estos hidrocarburos. Con las reglas de operación del fondo se asegura que los recursos petroleros se extiendan a generaciones futuras, lo que incluye la cobertura de pasivos pensionarios, cuyo comportamiento es creciente. El capital de este fondo se invierte, y un porcentaje (aproximadamente 4.0%) de las ganancias se utiliza para financiar el déficit estructural no petrolero de cada año. En las reglas de operación se contempla, de manera extraordinaria, el uso de una parte de los recursos del fondo para instrumentar una política fiscal contracíclica cuando las condiciones económicas sean adversas. Los activos del fondo se estiman en aproximadamente el 137.1% del PIB al cierre de 2012.^{22/}

En Chile, el cobre tiene especial importancia en la economía porque representa alrededor del 50.0% de las exportaciones, y su contribución a los ingresos tributarios se ubica entre 5.0% y 17.0% anual, dependiendo del precio del cobre. Por este motivo, las autoridades fiscales crearon el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en 2007, en conjunto con una regla de balance estructural y poder financiar déficits fiscales cuando el crecimiento económico sea bajo o negativo, así como para amortiguar las caídas en el precio del cobre. En este sentido, el FEES ayuda a reducir las fluctuaciones en el gasto fiscal que se producen por los ciclos económicos mediante el financiamiento de largo plazo de los programas sociales. También se permite el uso de los recursos para amortización de deuda pública y realizar aportaciones al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP).^{23/}

c) *Medidas para reducir el nivel de la deuda pública y del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público*

Respecto del objetivo de política fiscal de preservar la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas, a fin de evitar problemas de endeudamiento, se requirió a la SHCP mediante el oficio núm. DIE/008/2013 del 12 de agosto de 2013, indicar el tipo de evaluación de sostenibilidad de las finanzas públicas que realiza periódicamente.

^{22/} Norwegian Ministry of Finance. The National Budget 2013, p. 8; Budget 2013, p. 3; and The Government Pension Fund Global, Speech by State Secretary Hilde Singsaas at Cambridge Judge Business School, May 31, 2013.

^{23/} El FRP tiene por objetivo otorgar la garantía del Estado para complementar el financiamiento de programas de pensiones y seguridad social. Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile, Informe Anual Fondos Soberanos 2008, p. 14.

En respuesta, la SHCP, con el oficio No. 345-IX-29-2013 del 26 de agosto de 2013, presentó una proyección del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)^{24/} como proporción del PIB, para los siguientes cinco años a 2012,^{25/} consistente con el marco macroeconómico y la trayectoria de déficit presupuestario propuesto.

ESTIMACIONES DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (RFSP) Y DEL SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (SHRFSP), 2012-2017
(Porcentaje del PIB)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Balance Público	(0.2)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
RFSP	2.6	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0
SHRFSP	36.4	36.3	35.9	35.5	35.0	34.6

FUENTE: Elaborado con base en información de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2012.

Los CGPE 2012 plantearon una disminución gradual de los RFSP y del SHRFSP, posible por la reducción progresiva del déficit público, debido a que se estimaba que a partir del año 2013 se alcanzaría el equilibrio presupuestario y los RFSP se reducirían de 2.6% a 2.0% del PIB entre 2012 y 2017, mientras que el SHRFSP también mostraría una tendencia decreciente al pasar de 36.4% a 34.6% del PIB en ese periodo.

En 2012, el déficit presupuestario fue de 0.6% del PIB, superior al 0.2% previsto y al 0.4% aprobado, e influyó para que tanto los RFSP como el SHRFSP fueran mayores que lo estimado, en 0.6 y 1.6 puntos porcentuales como proporción del PIB, respectivamente, con lo que el SHRFSP mantuvo una tendencia creciente, contrario a lo establecido por la SHCP en los CGPE 2012, como se muestra a continuación:

^{24/} A partir de 2001 la SHCP presenta dos indicadores para mostrar las necesidades de financiamiento del sector público:

- Requerimientos Financieros del Sector Público, corresponden a las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del Gobierno Federal.
- Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público, como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, por concesión de préstamos y por fondos para la amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP.

SHCP. Balance Fiscal en México, Definición y Metodología. Abril de 2012. pp. 5, 19 y 26.

^{25/} Dicha proyección fue presentada en los CGPE 2012, p. 101.

BALANCE PÚBLICO, RFSP Y SHRFSP, 2007-2012
(Porcentaje del PIB)

Año	Balance Público		RFSP		SHRFSP	
	Estimado	Alcanzado	Estimado	Alcanzado ^{1/}	Estimado	Alcanzado ^{1/}
2007	0.0	0.1	1.6	1.0	36.9	29.3
2008	0.0	(0.1)	2.0	1.6	35.8	33.4
2009	0.0	(0.2)	2.0	2.6	30.5	36.7
2010	0.5	(0.8)	3.1	3.5	37.9	36.8
2011	(0.3)	(0.6)	2.7	2.7	36.6	37.9
2012	(0.2)	(0.6)	2.6	3.2	36.4	38.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuentas Públicas 2007-2012, Criterios Generales de Política Económica 2007-2012 y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, <http://www.hacienda.gob.mx/>; y del INEGI, Banco de Información Económica, agosto de 2013, <http://www.inegi.org.mx/>.

1/ Calculado por la ASF con información de la SHCP e INEGI.

En términos reales, en los años de 2007 a 2012, los RFSP crecieron en promedio 24.0%, los ingresos presupuestarios 2.6%, y la economía 1.9%. Esto significa que las necesidades financieras del sector público crecen más rápido que los ingresos públicos y que la economía en su conjunto.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, INGRESOS PRESUPUESTARIOS, RFSP Y SHRFSP, 2007-2012
(Variación % real)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
PIB	3.3	1.2	(6.0)	5.3	3.9	3.9	1.9
Ingresos del SPP ^{1/}	4.0	8.2	(5.5)	1.0	4.2	3.7	2.6
RFSP ^{1/}	(13.1)	60.1	52.7	38.5	(18.8)	24.6	24.0
SHRFSP ^{1/}	0.1	15.3	3.5	5.6	6.8	4.3	5.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Cuentas Públicas, 2006-2012 y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, <http://www.hacienda.gob.mx/>; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México base 2003, <http://www.inegi.org.mx/>, agosto 2013.

1/ La variación real fue calculada con el deflactor implícito del PIB, para el periodo 2007=1.0563; 2008=1.0633; 2009=1.0420; 2010=1.0401; 2011=1.0601 y 2012=1.0363.

Conclusión

En 2012, las medidas fiscales aplicadas por la SHCP no contribuyeron a mejorar el balance presupuestario, ni los RFSP ni su saldo histórico como proporción del PIB, debido a que el gasto ejercido fue superior a los ingresos y a las estimaciones presentadas en los CGPE 2012, por lo que aumentó el déficit presupuestario.

Lo anterior se dio aunque el crecimiento de la economía de 3.9% fue superior al estimado de 3.5% y al aprobado de 3.3%, lo que permitió una mayor captación de ingresos presupuestarios. El mayor déficit presupuestario fue financiado mediante endeudamiento público, lo que se reflejó en un incremento en el SHRFSP.

Las acciones, emitidas con base en este resultado, están dirigidas a promover la implementación de mejores prácticas gubernamentales, y a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1166-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplique y evalúe los resultados de las medidas que contribuyan a:

- i) incrementar de manera permanente los ingresos tributarios no petroleros;
- ii) recuperar el equilibrio presupuestario;
- iii) la evolución prudente y ordenada de los Requerimientos Financieros del Sector Público y de su saldo histórico;
- iv) que el gasto público se ejerza en concordancia con las mejores prácticas gubernamentales de responsabilidad, calidad, disciplina, austeridad, eficiencia y transparencia, y que se rindan cuentas claras al respecto en la Cuenta Pública.

12-0-06100-02-1166-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ajuste a solicitar un déficit presupuestario sólo en el caso de que las condiciones económicas así lo ameriten, en un marco que asegure el logro del objetivo de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública en el mediano y largo plazos, lo que implica reducir el déficit presupuestario, los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico como proporción del Producto Interno Bruto, e incrementar de forma sostenida en el tiempo el balance primario.

3. Indicadores de Sostenibilidad Fiscal

Los indicadores de sostenibilidad constituyen un sistema de alerta temprana para dar seguimiento al comportamiento de las finanzas públicas y a las presiones y riesgos a los que están expuestas. Además, proporcionan información sobre la magnitud del ajuste fiscal que se requeriría, para mantener en un nivel solvente y sostenible la deuda pública en relación con el PIB, en su caso.

Con base en los resultados de la medición de dichos indicadores, se considera que una política de deuda es sostenible cuando el país puede cumplir con los pagos del servicio de su deuda sin necesidad de aplicar una corrección o consolidación fiscal en el futuro, cuyo nivel de aumento de impuestos y/o de recorte al gasto lo hagan inviable.

En ese sentido, la ASF solicitó a la SHCP, con el oficio núm. DIE/008/2013 del 12 de agosto de 2013, los indicadores utilizados para medir la sostenibilidad de las finanzas públicas y sus resultados para el ejercicio fiscal 2012, así como su proyección a mediano y largo plazos. Al respecto, la entidad fiscalizada manifestó en el oficio No. 345-IX-29-2013 del 26 de agosto de 2013, que el indicador asociado con la capacidad de financiamiento del sector público es

la relación Deuda a PIB^{26/} así como los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico.

En el periodo 2007-2012, los indicadores de deuda medidos en su relación con el PIB mostraron los incrementos siguientes: Sector Público Federal (SPF), 12.6 puntos porcentuales; Sector Público Presupuestario (SPP), 12.4 puntos porcentuales y Gobierno Federal, 7.9 puntos porcentuales. En esos años, la deuda bruta total del SPF registró un incremento promedio de 10.1% real, en tanto que la economía creció en promedio 1.9% en términos reales.

INDICADORES DE DEUDA PÚBLICA, 2007-2012
(Porcentajes)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 1/ 2007-2012
Deuda Bruta Total del SPF/PIB	21.7	26.9	32.7	32.3	32.9	34.3	12.6
Deuda Bruta Interna del SPF/PIB	16.6	20.6	22.8	22.4	22.3	24.1	7.5
Deuda Bruta Externa del SPF/PIB	5.1	6.3	9.9	9.9	10.6	10.2	5.1
Deuda Bruta del SPP/PIB	22.0	25.8	33.7	33.1	34.2	34.4	12.4
Deuda Bruta del Gobierno Federal/PIB	19.9	24.4	26.3	26.1	26.3	27.8	7.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuentas Públicas, 2008-2012.

1/ Variación en puntos porcentuales.

En 2012, la deuda bruta total del SPF representó 34.3% del PIB; sin embargo, existen otros pasivos contingentes que representan riesgos que de materializarse podrían incidir en la posición financiera del SPF.

Debido a lo anterior, la ASF realizó una estimación^{27/} que incluye el saldo de la deuda bruta del SPF,^{28/} las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal, los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), los pasivos Pidiregas de Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la deuda pública de las entidades federativas y los municipios.^{29/} El resultado mostró que el saldo total de las obligaciones consideradas representaría el 48.7% del PIB en 2012, nivel que se acerca al límite máximo de riesgo de 60.0% que el Fondo Monetario Internacional ha observado para los países emergentes.^{30/}

^{26/} De acuerdo con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el indicador de deuda respecto a PIB mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica del país, y actualmente este indicador es considerado como uno de los más importantes para medir la capacidad de pago de un gobierno. ISSAI 5411, Indicadores de Deuda, p. 9.

^{27/} Para mayor detalle se sugiere consultar la auditoría núm. 1169 "Deuda Pública Federal, Requerimientos Financieros y su Saldo Histórico".

^{28/} El saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal incluye las obligaciones del Gobierno Federal, de los organismos y empresas de control presupuestario directo y de la banca de desarrollo.

^{29/} La deuda pública de las entidades federativas y los municipios no constituye un pasivo contingente directo del Ejecutivo Federal, pero implica un riesgo moral y una posible presión al balance público. Con base en el cumplimiento de los principios de responsabilidad hacendaria, dicha deuda estaría garantizada por el Ejecutivo Federal de aprobarse en el Congreso el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

^{30/} International Monetary Fund (2011) "Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis". Prepared by the Fiscal Affairs Department and the Strategy, Policy, and Review Department, p. 3.

En ese mismo sentido, la ASF calculó, con fines analíticos, otros indicadores con el propósito de evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas, cuyos resultados se señalan a continuación:

El indicador que relaciona el Costo Financiero respecto del Balance Primario, mide la capacidad para cubrir los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública con el saldo proveniente de los ingresos totales del Sector Público, una vez deducidos sus gastos totales, sin incluir el costo financiero y los pasivos garantizados por el Gobierno Federal. La condición de sostenibilidad refiere que el superávit primario debe cubrir el costo financiero y reducir la relación deuda a PIB.

En el periodo 2000-2008, el balance primario fue superavitario, sin embargo, no fue suficiente para cubrir el costo financiero, con excepción de 2006 y 2007. En ese periodo, la relación deuda/PIB se mantuvo relativamente estable en 23.3% promedio. A partir de 2009, el costo financiero ha superado significativamente al balance primario que ha sido deficitario, lo que incrementó la relación deuda/PIB de 32.7% en 2009 a 34.3% en 2012.

Se estima que, en 2013 y 2014, el costo financiero de la deuda rebase al déficit primario en alrededor de 400,000.0 y 600,000.0 millones de pesos, respectivamente, lo cual muestra un deterioro progresivo en la relación costo financiero-balance primario.

COSTO FINANCIERO Y BALANCE PRIMARIO, 2000-2014
(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Costo Financiero de la Deuda A	Balance Primario B	Diferencia C = B - A	Deuda Bruta del SPF / PIB D
2000	201,015.0	142,789.7	(58,225.3)	22.4
2001	188,060.6	144,630.5	(43,430.1)	22.0
2002	178,374.1	94,546.7	(83,827.4)	23.4
2003	190,753.6	148,809.1	(41,944.5)	24.4
2004	206,829.2	189,012.0	(17,817.2)	22.6
2005	210,185.5	198,281.2	(11,904.3)	21.3
2006	250,065.0	259,174.6	9,109.6	24.9
2007	238,956.0	246,366.8	7,410.8	21.7
2008	227,112.6	216,060.7	(11,051.9)	26.9
2009	262,812.5	(8,334.8)	(271,147.3)	32.7
2010	255,755.1	(111,237.2)	(366,992.3)	32.3
2011	273,931.3	(83,478.5)	(357,409.8)	32.9
2012	305,118.5	(95,530.0)	(400,648.5)	34.3
2013 ^{1/}	336,595.2	(57,478.8)	(394,074.0)	37.6
2014	383,364.9	(236,550.3)	(619,915.2)	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la SHCP, Cuentas Públicas 2000 a 2012, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer trimestre de 2013 y Criterios Generales de Política Económica 2014.

1/ Cierre previsto en CGPE de 2014.

n.d. No disponible.

El indicador denominado Déficit Primario Macro-Ajustado (I_t^*),^{31/} mide el grado en que la posición fiscal del gobierno permite sufragar los compromisos financieros de la deuda pública. Este indicador señala a cuánto debe ascender el superávit primario para cubrir el pago de intereses y lograr que la deuda se mantenga constante o disminuya.

El indicador considera que la política fiscal es sostenible si el resultado es menor o igual a cero, debido a que el superávit primario es mayor o igual al pago de intereses de la deuda pública. En caso contrario, si es mayor a cero la política fiscal tiende a ser no sostenible.

INDICADOR DÉFICIT PRIMARIO MACRO-AJUSTADO DE TALVI Y VÉGH, 2007-2012
(Porcentajes)

Variable	Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
r_t	Tasa de interés real	1.8	2.2	2.8	1.2	(1.0)	1.1
j_t	Crecimiento del PIB	3.3	1.2	(6.0)	5.3	3.9	3.9
b_{t-1}	Deuda Bruta del SPP / PIB (año anterior)	24.3	22.0	25.8	33.7	33.1	34.2
s^*	Balance primario sostenible	(0.4)	0.2	2.2	(1.4)	(1.6)	(0.9)
Fórmula: $I = s^* - s_t$, donde $s^* = \left(\frac{r_t - j_t}{1 + j_t}\right) b_{t-1}$							
Resultados con Balance primario (Meta)							
S_t	Balance primario / PIB	2.68	2.52	0.48	(0.45)	(0.33)	(0.34)
Indicador Balance Primario Macro-ajustado		(3.0)	(2.3)	1.7	(0.9)	(1.3)	(0.6)
Resultados con Balance primario (Obtenido)							
S_t	Balance primario / PIB	2.20	1.78	(0.07)	(0.85)	(0.58)	(0.62)
Indicador Balance Primario Macro-ajustado		(2.6)	(1.6)	2.3	(0.5)	(1.1)	(0.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica, 2007-2012 y Cuenta Pública, Tomo de Resultados Generales, 2007-2012; del INEGI, Banco de Información Económica, agosto 2013, <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/>; del World Bank (2013), World Databank, World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF), <http://databank.worldbank.org/>; y de la INTOSAI, Indicadores de Deuda, 2010, <http://es.issai.org/>.

NOTA: El indicador se calculó con dos valores de balance primario: 1) la estimación contenida en los CGPE para cada año y 2) el resultado obtenido al final del ejercicio fiscal.

Los resultados mostraron que en el periodo 2007-2012 las finanzas públicas fueron sostenibles, con excepción de 2009 debido a la baja en la actividad económica y al elevado déficit presupuestario alcanzado. En 2012, el balance primario macro-ajustado no registró los niveles previos a la crisis financiera de 2008-2009 y fue cercano al límite de sostenibilidad (un valor de cero).

Por otra parte, el indicador "Posición Fiscal Sostenible (PFS)"^{32/} evalúa la reacción de la autoridad fiscal ante cambios en las variables que determinan la sostenibilidad de la razón

^{31/} Basado en los estudios de Ernesto Talvi y Carlos Végh, (2000), "The Fiscal Policy Sustainability: a Basic Framework, How to Solve a Puzzle?: New Sustainability Indicators", (Washington, D.C.), Banco Interamericano de Desarrollo. Citado en los Indicadores de Deuda de la INTOSAI de 2010.

^{32/} Elaborado por Croce, E. y V.H. Juan-Ramón, "Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison" IMF Working Paper 03/145, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C., 2003.

deuda/PIB en el transcurso del tiempo, y proporciona información complementaria sobre las decisiones de la autoridad fiscal. Si el resultado es mayor o igual a 1 significa que la autoridad fiscal tiene una política inconsistente respecto de la razón deuda/PIB con su meta, lo que se conoce como región de insostenibilidad; y si el valor es menor que 1 indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

INDICADOR DE POSICIÓN FISCAL SOSTENIBLE, 2007-2012
(Porcentajes)

Variable	Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
r_t	Tasa de interés real %	1.8	2.2	2.8	1.2	(1.0)	1.1
g_t	Crecimiento real del PIB	3.3	1.2	(6.0)	5.3	3.9	3.9
BP_t	Balance primario del SPP / PIB	2.20	1.78	(0.07)	(0.85)	(0.58)	(0.62)
BP^*	Balance primario / PIB meta	2.68	2.52	0.48	(0.45)	(0.33)	(0.34)
D_{t-1}	Deuda SPP / PIB (año anterior)	24.3	22.0	25.8	33.7	33.1	34.2
d^*	Deuda del SPP / PIB meta	25.1	25.5	27.3	35.1	33.7	36.0
β_t	Tasa de interés real / crecimiento PIB	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0
λ_t	Función de Reacción de la política fiscal	0.6	0.2	0.4	0.3	0.4	0.2
Fórmula:	$PFS = \beta_t - \lambda_t$, donde $\beta_t = \frac{1 + [r_t/100]}{1 + [g_t/100]}$ $\lambda_t = \frac{BP_t - BP^*}{D_{t-1} - d^*}$						
PFS	Indicador de Posición Fiscal Sostenible	0.4	0.8	0.7	0.7	0.6	0.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2007-2012 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Tomo de Resultados Generales, 2007-2012; del INEGI, Banco de Información Económica, agosto 2013, <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/>; del World Bank (2013), World Databank, World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF), <http://databank.worldbank.org/>; y de la INTOSAI, Indicadores de Deuda, 2010, <http://www.wgpd.org.mx/>.

NOTA: La Función de Reacción de la política fiscal (λ_t), es definida como la razón entre la brecha del balance primario efectivo (BP_t) respecto del balance primario sostenible o meta (BP^*), y la brecha existente entre la razón deuda a PIB del periodo pasado (D_{t-1}) respecto de la deuda a PIB sostenible o meta (d^*).

Los resultados mostraron que la razón deuda/PIB se encontró en la región de sostenibilidad fiscal durante el periodo 2007-2012, lo que significa, en términos generales, que la autoridad fiscal fue consistente con las condiciones requeridas para que la razón deuda/PIB fuera sostenible. No obstante, el resultado de 2012 nuevamente se ubicó cerca del límite de tolerancia (1.0), por lo que es necesario que el Ejecutivo Federal refuerce sus políticas orientadas al crecimiento económico y fortalezca su balance primario para asegurar la sostenibilidad.

El indicador de Sostenibilidad de la Deuda Pública,^{33/} estima el balance primario que se requiere para no incrementar el nivel de deuda como proporción del PIB, con base en un escenario macroeconómico determinado. Para el cálculo de este indicador, se utilizaron las proyecciones de crecimiento de la economía y tasa de interés real presentadas por la SHCP en los CGPE 2014, para el periodo 2014-2019, así como un nivel de deuda bruta del SPF de 34.3% del PIB, el cual corresponde al ejercicio fiscal 2012.

INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA CON RESPECTO DEL PIB, 2013-2019

Concepto	Promedio 2001-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
b_{n-1} Deuda Bruta Inicial del SPF como % del PIB ^{1/}	34.3 ^{1/}	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3
r Tasa de interés real	0.8	0.5	1.0	1.3	1.8	2.3	2.8	3.1
g Tasa de crecimiento económico ^{2/}	2.0	1.8	3.5	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5
S_n Indicador del nivel de déficit primario requerido ^{3/}	(0.4)	(0.4)	(0.8)	(0.8)	(0.6)	(0.4)	(0.2)	(0.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2014 y Cuenta Pública 2012; del INEGI, Banco de Información Económica, agosto 2013, <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/>, y World Bank (2013), World Databank, World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF), <http://databank.worldbank.org/>.

NOTA: Este indicador determina el nivel de balance primario necesario para mantener constante la relación deuda/PIB, basado en un escenario macroeconómico estable.

El escenario macroeconómico base utilizado para el cálculo de este indicador fueron las proyecciones de la SHCP para el periodo 2014-2019, presentadas en el cuadro Marco Macroeconómico Inercial, 2014-2019, publicado en los CGPE 2014, p. 160.

1/ El nivel de deuda considerado fue la deuda bruta del SPF de 34.3% del PIB, alcanzado al cierre del ejercicio fiscal 2012. SHCP, Cuenta Pública 2012.

2/ Esta trayectoria no considera el efecto de las reformas estructurales aprobadas en 2013.

3/ Calculado con base en el modelo de sostenibilidad de la deuda pública de Ricardo Martner y Varinia Tromben, que emplea la fórmula siguiente:

$$S_n = b_{n-1} \left[\frac{r-g}{1+g} \right]$$

S_n = déficit primario real

b_{n-1} = deuda con respecto al PIB

r = tasa de interés real

g = tasa de crecimiento real del PIB

Los resultados mostraron que si se considera una tasa de crecimiento económico de 3.5% y 3.8% en 2014 y 2015, respectivamente, el nivel de déficit primario tendría como límite máximo 0.8% del PIB para evitar un aumento en la relación deuda/PIB de 34.3%. En los años posteriores, con la tasa de crecimiento de la economía estimada por la SHCP, la presión sobre las finanzas públicas se incrementa y el déficit primario deberá reducirse hasta llegar al nivel de 0.1% en 2019, a fin de no elevar la relación deuda/PIB.

Lo anterior sería consecuencia de un mayor costo financiero que se podría compensar con ingresos públicos derivados de un crecimiento económico no menor de 3.5%, pero el déficit primario se deberá reducir hasta recuperar su equilibrio y posterior superávit en los años siguientes a la estimación realizada.

Cabe destacar que la condición para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas establece que el balance primario debe cubrir por lo menos el costo financiero y contribuir a la disminución de la deuda pública como proporción del PIB.

^{33/} Ricardo Martner y Varinia Tromben. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el "pecado original". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, Junio de 2004.

Conclusión

De la revisión que la ASF realizó sobre el comportamiento de los indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas se concluye que son sostenibles en el corto plazo. No obstante, los resultados en 2012 ubicaron a la sostenibilidad de las finanzas públicas en una región cercana a su límite de tolerancia, lo que implica que el Gobierno Federal debe impulsar la actividad económica para generar una fuente de ingresos públicos, distintos de deuda, fortalecer el balance primario y asegurar la sostenibilidad a mediano y largo plazos.

Asimismo, destaca que la revisión de los indicadores muestra que la presión sobre las finanzas públicas es creciente y podría alcanzar su límite hacia el final de la presente década, en caso de no incrementarse de manera sostenida la tasa de crecimiento económico. Por lo anterior, la SHCP debe aplicar las medidas necesarias para que el nivel de balance primario se mantenga de manera sostenida y se reduzca la relación deuda pública a PIB.

En este escenario se debe tener en cuenta que la dinámica poblacional generará, en el mediano plazo, incrementos al gasto público principalmente relacionados con el pago de pensiones, así como otras presiones derivadas de la demanda de oportunidades de empleo, educación, capacitación para el trabajo y salud, las que se reconocen en los CGPE 2012. El envejecimiento de la población repercutirá negativamente en el balance público en caso de que no se incrementen los ingresos tributarios no petroleros de carácter estructural o no determinados por el ciclo económico.

Las acciones, emitidas con base en este resultado, están dirigidas a promover la implementación de mejores prácticas gubernamentales, y a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1166-01-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporte en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en la Cuenta Pública y en los Criterios Generales de Política Económica, las medidas de política fiscal que el Ejecutivo Federal aplique a fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda pública en el mediano y largo plazos, en armonía con las mejores prácticas internacionales, y no sólo en lo que corresponde al ejercicio fiscal respectivo. Asimismo, para que presente indicadores de sostenibilidad y explique con claridad y pormenorizadamente las acciones para incrementar la tasa de crecimiento de la economía, en relación con la meta de balance presupuestario, el Producto Interno Bruto potencial y la brecha del producto.

12-0-06100-02-1166-01-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incorpore en sus reportes sobre la deuda pública una estimación de todas las obligaciones financieras y de los pasivos contingentes que tienen probabilidad de materializarse y de incidir en la posición financiera del Sector Público Federal, en concordancia con las mejores prácticas internacionales. Al respecto, se incluirán variables clave como el comportamiento del balance primario y las

tasas de interés real que son necesarias para medir la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública a mediano y largo plazos.

4. Riesgos por cambios sociodemográficos y desastres naturales

a) Riesgos por cambios sociodemográficos

La estructura poblacional ha cambiado debido a la reducción de la tasa de natalidad y al incremento en la esperanza de vida. De acuerdo con distintas proyecciones demográficas, esta dinámica implicará en primera instancia un incremento de la población en edad de trabajar y, posteriormente, una mayor proporción de personas en edad avanzada.^{34/}

Ante la expectativa de que los cambios demográficos representen un riesgo para la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos, la ASF solicitó a la SHCP, mediante el oficio núm. AETICC/0012/2013 del 29 de mayo de 2013, información sobre los supuestos, criterios, proyecciones y escenarios que el Ejecutivo Federal incorporó en el Paquete Económico 2012, así como las propuestas de acción para enfrentarlos, en relación con los aspectos siguientes:

1. Las pensiones para los trabajadores de la Administración Pública Federal (sectores centralizado y paraestatal).
2. Los servicios de salud y su vinculación con el proceso de envejecimiento de la población (que implica una transición epidemiológica y en la morbilidad).
3. Los incentivos a la actividad económica, el empleo, la capacitación productiva, la educación, la competitividad y la productividad, en relación con el bono demográfico (crecimiento de la población económicamente activa).
4. Los servicios de educación (en los diferentes tipos y niveles) para atender la demanda asociada al bono demográfico y la necesidad prioritaria de elevar la calidad, cobertura y pertinencia de dichos servicios.

La SHCP señaló, con el oficio No. 345-IX-20-2013 del 18 de junio de 2013, que en los CGPE 2012 (pp. 102-106) el Ejecutivo Federal expuso los riesgos relevantes para las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazos, incluyendo algunos pasivos contingentes,^{35/} en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la LFPRH.

A partir de 2012, los CGPE contienen un apartado de riesgos fiscales de largo plazo y pasivos contingentes, en el cual la SHCP ha considerado como áreas de riesgo, entre otras, la

^{34/} En 1970 el 6.0% de la pirámide poblacional estaba compuesta por personas mayores de 60 años, se espera que este porcentaje sea de 12.0% en 2020 y de 28.0% en 2050, cuando 33 millones de personas serán mayores de 60 años y 20.5 millones serán menores de 15 años. SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2011, pp. 103-104.

^{35/} Se define a los pasivos contingentes como las obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no determinadas circunstancias, pasivos que el Estado debe considerar como un riesgo fiscal para cumplir con los objetivos de política a largo plazo. Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, Hana Polackova, Pasivos Contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto. Marzo de 1999.

evolución de la pirámide poblacional, los gastos en salud y en pensiones de las instituciones de seguridad social, Pemex y CFE, así como los desastres naturales.

La ASF solicitó, con el oficio núm. DIE/007/2013 del 8 de agosto de 2013, información sobre las variables demográficas utilizadas para las estimaciones presentadas en los CGPE 2012, tales como longevidad, incremento en la demanda de servicios de educación y empleo, el gasto asociado con servicios de salud, entre otras.

Al respecto, la SHCP, mediante el oficio No. 345-IX-27-2013 del 22 de agosto de 2013, respondió que con base en la estimación de los ingresos y del gasto no programable, se obtiene un techo para el gasto programable al cual debe sujetarse la asignación de recursos a los programas que realizan cada una de las dependencias responsables de su ejecución. Por lo tanto, la determinación del techo de gasto programable que se presenta en los CGPE no utiliza estimaciones de variables demográficas.

Con base en el planteamiento anterior, el hecho de que la SHCP no considere variables demográficas en la determinación del techo de gasto programable, representa un área de oportunidad en el diseño de la política fiscal, debido a que el gasto público federal destinado a educación, salud y seguridad social en el año 2006 representó 27.8% del gasto neto total y para 2012 dicho porcentaje se incrementó a 31.8%.

GASTO NETO TOTAL, 2006, 2009 Y 2012
(Porcentaje)

Concepto	2006		2009		2012	
	% Gasto Total	% del PIB	% Gasto Total	% del PIB	% Gasto Total	% del PIB
Educación, salud y seguridad social	27.8	6.1	28.8	7.5	31.8	8.1
Educación	16.4	3.6	15.4	4.0	14.6	3.7
Salud	4.0	0.9	4.6	1.2	5.0	1.3
Seguridad Social	7.4	1.6	8.8	2.3	12.2	3.1
Otros	72.2	15.8	71.2	18.6	68.2	17.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP, Cuentas Públicas, 2006-2012, Estado Analítico en Clasificación Funcional del Gobierno Federal; e INEGI, Banco de Información Económica, septiembre 2013.

El Ejecutivo Federal reconoció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) pp. 33-34, que el aumento de la población en edad de trabajar, que se conoce como “bono demográfico”, representa una oportunidad para impulsar el crecimiento y el desarrollo, para elevar la competitividad y generar más empleos, así como para generar el ahorro que sirva para atender en el futuro las necesidades del incremento de la población en edades avanzadas.

Riesgo asociado con los incrementos esperados en el gasto por servicios de salud

En materia de salud, las presiones se originan por el aumento en la esperanza de vida de la población y el incremento en las enfermedades crónico-degenerativas cuyo tratamiento será más costoso. En los CGPE 2012, p. 104, la SHCP consideró lo siguiente:

“Se espera que continúe aumentando la esperanza de vida en el mediano plazo, lo cual incrementará el gasto en salud. La expectativa de vida en México en el

2011 es de 75.6 de acuerdo a la CONAPO, quien proyecta que para 2020 llegaría a 77.1 años. La transición epidemiológica de enfermedades mayoritariamente infecciosas y de costos bajos a enfermedades crónicas, degenerativas, o costosas como son la diabetes, el Alzheimer y el cáncer, respectivamente, presenta un incremento en los gastos en salud difícil de cuantificar, siendo necesario contar con estimaciones más precisas en ejercicios futuros.”

De acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en el periodo 2013-2050, la atención de los padecimientos cuyo tratamiento tiene el mayor impacto en sus recursos financieros,^{36/} bajo un escenario optimista, pasaría de 71,352.0 millones de pesos^{37/} (17.0% de sus ingresos) a 302,409.0 millones de pesos en 2050, (30.3%), con lo que se incrementaría de manera concomitante la presión financiera sobre el IMSS. Por su parte, el ISSSTE calcula que el gasto en salud para la atención médica de cinco padecimientos (enfermedades cardiovasculares, diabetes tipo 2, insuficiencia renal, hipertensión arterial y osteoartritis)^{38/} se incrementará de 9,586.5 a 26,379.0 millones de pesos entre 2012 y 2050.^{39/}

En los CGPE 2012, p. 104, se señala que:

“En materia de salud, está por concluirse el proceso de expansión en el acceso con objeto de asegurar que todos los hogares del país cuenten con servicios de salud. La presión de gasto asociada a esa expansión ya ha sido cubierta en buena medida. En el futuro, será necesario continuar con un proceso continuo de mejora en la eficiencia de las instituciones prestadoras de servicios, así como asegurar la suficiencia de recursos.”^{40/}

Adicionalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), considera que países relativamente avanzados en su transición demográfica como México, tendrán hacia 2060 una proporción de personas mayores de 60 años, respecto del total de su población, mayor a la que hoy presentan Alemania y España; y señala que las implicaciones

^{36/} Los seis padecimientos son: diabetes mellitus, hipertensión arterial, insuficiencia renal, cáncer cérvico-uterino, cáncer de mama y VIH/SIDA. IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013, p. 36.

^{37/} A precios de 2013.

^{38/} La diabetes tipo 2 es un padecimiento que se caracteriza por el aumento de la glucosa (azúcar) sanguínea (hiperglucemia) causado por la combinación de dos defectos: resistencia a la insulina, que es una alteración en la capacidad de esta hormona para llevar a cabo el proceso de utilización de la glucosa (azúcar en la sangre), y disminución en la producción de insulina por el páncreas. Federación Mexicana de Diabetes, A.C. <http://www.fmdiabetes.org/>

La osteoartritis es una de las enfermedades reumáticas más frecuentes, producida por el desgaste del cartílago de una o varias articulaciones. Clínica de Investigación en Reumatología y Obesidad, <http://www.artritisreuma.com/osteoartritis>

^{39/} ISSSTE, Informe Financiero y Actuarial 2013, p. 73-75.

^{40/} Cabe destacar que en los CGPE 2013 y 2014 se reitera que dicha presión en el gasto ya ha sido cubierta en buena medida, sin que se proporcione mayor información sobre las medidas tomadas para ello y que no representen un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En términos enunciativos, en los CGPE 2014, p. 7, se menciona que “para poder incrementar el gasto en infraestructura y seguridad social, proveer de un estímulo contracíclico a la economía, y contrarrestar los efectos iniciales sobre la demanda agregada de la agenda de reformas estructurales, se propone para 2014 un déficit público de 1.5 por ciento del PIB, sin considerar la inversión de PEMEX.”

de esta evolución en términos de gastos potenciales en salud, como proporción del PIB, indican que hacia ese año prácticamente se duplicará el nivel proyectado a 2015.^{41/}

Riesgo asociado con el incremento esperado en el gasto educativo

Los cambios demográficos también implicarán presiones de largo plazo para las finanzas públicas en materia de educación. En el ciclo escolar 1970-1971, la población matriculada era de 11.5 millones de alumnos, cifra que se incrementó a 34.4 millones en el ciclo 2010-2011, comportamiento que se caracteriza por el mayor crecimiento en el número de alumnos en los niveles de preescolar, bachillerato y licenciatura.

ALUMNOS POR CICLO ESCOLAR POR NIVEL EDUCATIVO, 1970-2011
(Miles de personas)

Nivel educativo	1970-1971	1980-1981	1990-1991	2000-2001	2010-2011
Total	11,538.9	21,464.9	25,092.0	29,621.2	34,385.0
Preescolar	400.1	1,071.6	2,734.1	3,423.6	4,641.1
Primaria	9,248.2	14,666.3	14,401.6	14,792.5	14,887.8
Secundaria	1,102.2	3,033.9	4,190.2	5,349.7	6,137.5
Profesional técnico	33.9	122.4	378.9	361.5	376.1
Bachillerato	279.5	1,057.7	1,721.6	2,594.2	3,811.5
Normal básica	55.9	208.0	n.d.	n.d.	n.d.
Normal licenciatura	19.0	124.5	109.0	200.9	128.9
Licenciatura ^{1/}	252.2	811.3	1,097.1	1,718.0	2,644.2
Posgrado	n.d.	n.d.	45.9	128.9	208.2
Capacitación para trabajo	147.8	369.3	413.6	1,051.7	1,549.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SEP, septiembre 2013.

1/ Incluye Posgrado para el ciclo escolar 1970-1971.

n.d. No disponible.

NOTA: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

En esta presión de gasto se debe considerar que la educación obligatoria comprende desde preescolar hasta educación media superior. La meta de la Secretaría de Educación Pública (SEP) indica que entre el ciclo escolar 2012-2013 y el 2025-2026, la cobertura en preescolar pasará de 84.4% a 96.5% y a nivel bachillerato de 65.1% a 91.0%,^{42/} respectivamente. La ASF estima que la demanda de recursos para lograr este objetivo en 2025 ascenderá aproximadamente a 219,413.7 millones de pesos a precios de 2012;^{43/} lo anterior sin considerar los desafíos que representan la mejora de la calidad y la mitigación de las desigualdades regionales en este servicio.

De acuerdo con las cifras publicadas por la SEP,^{44/} en el ciclo escolar 2025-2026, el número de alumnos en licenciatura será de 5.1 millones de personas, lo que implica que esta

^{41/} CEPAL, Panorama Social de América Latina 2013, V. Tendencias recientes del gasto social y consideraciones económicas, sociales y demográficas sobre el gasto en salud, p. 43.

^{42/} En el documento "Los desafíos de la educación media superior en México", publicado en agosto de 2013, la SEP reporta que para alcanzar una cobertura escolarizada de 80% en educación media superior en los próximos 6 años, se requiere de un financiamiento de más de 9,600 millones de pesos adicionales por año.

^{43/} Calculado con base en el gasto promedio por alumno reportado por la SEP para el ciclo escolar 2012-2013 y la matrícula esperada para el ciclo escolar 2025-2026.

^{44/} SEP, Metas establecidas en el Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa, consultado en septiembre de 2013.

matrícula, que es la que más recursos demanda, será casi el doble de la registrada en 2010.^{45/} La ASF calcula que se requerirán 345,619.6 millones de pesos a precios de 2012, para cubrir el incremento en la matrícula de la educación superior, que pasará de 30.9% en el ciclo escolar 2012-2013 a 58.6% en el ciclo 2025-2026, por lo que las finanzas públicas se podrían ver comprometidas si no se considera esta característica demográfica y se incorpora en el diseño de la política fiscal para el mediano y largo plazos.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó que en 2011 la población que ni estudia ni trabaja (14 a 29 años de edad) se situó entre 7.0 y 7.5 millones de personas. Esta población requiere de oferta suficiente y de calidad de servicios de capacitación para el trabajo;^{46/} sin embargo, este concepto sólo recibió el 0.6% del gasto educativo en 2012.^{47/}

Riesgo asociado con los sistemas de pensiones

En lo que corresponde a las presiones fiscales que se podrían generar en el rubro de pensiones, la SHCP afirmó que para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, los esquemas de reparto del IMSS, ISSSTE, CFE, Nacional Financiera (NAFIN) y Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), entre otras instituciones públicas, se modificaron hacia un sistema de cuentas individuales para los nuevos trabajadores.^{48/} Al respecto, la entidad fiscalizada señaló, en el oficio No. 345-IX-20-2013 del 18 de junio de 2013, y en los CGPE 2012, pp. 103-104, que esas reformas implican presiones de gasto más importantes durante el proceso de transición, debido a que las pensiones de los trabajadores que están bajo el viejo esquema pensionario no podrán fondearse con las aportaciones de los nuevos trabajadores, ya que éstos destinarán sus recursos a la cuenta individual. Asimismo, la SHCP manifestó que cerca del año 2050 se empezarán a observar los efectos de las reformas realizadas con una disminución sistemática del gasto en pensiones.^{49/}

^{45/} La OCDE estima que el gasto anual por estudiante en educación secundaria y media superior en México es de 17.0% del PIB per cápita de 2010, cifra que se eleva hasta 52.0% para el nivel de educación superior. OCDE, Nota País “México Panorama de la Educación 2013”, p. 7.

^{46/} La SEP reportó en su Sexto Informe de Labores, p. 113, que en 2012 recibieron capacitación para el trabajo 1.6 millones de personas. Con base en la variación promedio anual de los ciclos escolares 1997-1998 a 2012-2013, la ASF estima que esta matrícula se incrementará a entre 2.4 y 3.1 millones de personas para el año 2025.

^{47/} Suma del presupuesto asignado a los programas presupuestarios siguientes: Formación y certificación para el trabajo, al Programa de Formación de Recursos Humanos Basados en Competencias (PROFORHCOM) y a Normalización y certificación en competencias laborales. Con información de la SHCP, Cuenta Pública 2012.

^{48/} En los CGPE 2012, p. 104, la SHCP indicó: “Con respecto a los pasivos pensionarios, las reformas hacia cuentas individuales han reforzado la viabilidad financiera de las pensiones, reducido el riesgo e incrementado la movilidad laboral en beneficio de los trabajadores dado que pueden migrar entre sectores sin afectar su pensión... Hacia adelante, se requiere continuar con el proceso, con reformas a los sistemas de pensiones de PEMEX y de las Entidades Federativas.”

^{49/} SHCP, Oficio No. 366-III-825/13, del 7 de noviembre de 2013.

Es necesario aplicar las medidas adecuadas para asegurar que se contará con los recursos financieros suficientes para hacer frente al gasto asociado con las pensiones,^{50/} el cual constituye un riesgo para las finanzas públicas debido a que el crecimiento de las pensiones y jubilaciones, como proporción del gasto neto total del SPP, pasó de 9.3% en 2007 a 10.9% en 2012.^{51/}

En 2012, las erogaciones por concepto de pensiones y jubilaciones del SPP ascendieron a 429,237.4 millones de pesos, lo que representó un incremento anual de 6.7% real y una tasa media de crecimiento real anual de 8.1% en el periodo 2007-2012, como se muestra en el cuadro siguiente:

GASTO POR PAGO DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2007-2012
(Millones de pesos corrientes)

Año	Gob. Fed.	ISSSTE	IMSS	PEMEX	CFE	LyFC	Total
2007	25,577.4	52,933.5	109,533.1	24,516.8	9,710.6	9,797.6	232,069.1
2008	26,284.6	63,476.0	124,604.5	17,930.9	11,115.4	10,795.6	254,207.0
2009	28,563.0	76,230.1	142,301.8	20,301.0	13,829.5	7,899.1	289,124.5
2010	43,250.3	92,419.2	164,256.9	24,786.9	14,839.6	0.0	339,552.9
2011	55,003.0	102,529.0	184,038.8	28,930.5	17,815.6	0.0	388,316.9
2012	59,335.8	112,915.0	205,901.8	30,922.2	20,162.6	0.0	429,237.4
Variaciones reales (%)							
2012	4.1	6.3	8.0	3.1	9.2	n.a.	6.7
TMCRA 2007-2012	11.1	10.5	8.0	4.7	10.5	n.a.	8.1

FUENTE: Elaborado con base en información de la SHCP, Cuentas Públicas, 2006-2012.

* Para 2008 no se incluye el Costo de Transición Nueva ley del ISSSTE (Bono de Reconocimiento del Pensión-ISSSTE) equivalente a 220,479.0 millones de pesos.

n.a. No aplicable.

TMCRA Tasa Media de Crecimiento Real Anual.

NOTA: Las variaciones reales fueron calculadas con el deflactor implícito del PIB, para el periodo 2012=1.0363, 2007-2012= 1.3373.

El incremento en el gasto destinado al pago de las pensiones se explica principalmente por los regímenes del IMSS e ISSSTE (en conjunto representaron 74.3% del gasto en pensiones en 2012), que son las instituciones de seguridad social con el mayor número de pensionados y que mayor presión ejercen sobre las finanzas públicas, así como por PEMEX, debido a que aún no ha reformado su sistema de pensiones a uno basado en cuentas individuales.

^{50/} Al respecto, en el documento "Balance Fiscal en México. Definición y Metodología", Abril de 2012, p.29, la SHCP señala lo siguiente:

"En los últimos años, el tema de las obligaciones laborales a nivel internacional se ha vuelto relevante debido al creciente monto de recursos. Aun cuando no representan una presión inmediata para las finanzas públicas, se alerta sobre la necesidad de actuar con responsabilidad y prudencia fiscal en los años venideros ante la restricción presupuestaria que representará la evolución de la estructura poblacional...

Para fines de las estadísticas de las finanzas públicas, las erogaciones para cubrir las aportaciones por remuneraciones al retiro se reflejan en el momento en que éstas se realizan y no conforme se va generando la obligación, lo cual es congruente con los indicadores fiscales usados en el diseño de la política fiscal, que se enfocan en determinar las necesidades de financiamiento del sector público."

^{51/} Calculado con información de la SHCP, Cuentas Públicas, 2007-2012.

De acuerdo con la información de los CGPE 2012 y 2014, en términos brutos y sin descontar las reservas constituidas para cubrir estos pasivos, se estima que ascienden aproximadamente al 60.0% del PIB,^{52/} como se presenta en el cuadro siguiente:

PASIVO PENSIONARIO 2010 Y 2012

Institución	Miles de millones de pesos de 2010	Porcentaje del PIB de 2010	Miles de millones de pesos de 2012	Porcentaje del PIB de 2012
IMSS e IMSS-RJP	2,319.0	17.7	2,461.0	15.9
PEMEX	661.0	5.1	1,289.0	8.3
CFE	262.0	2.0	452.0	2.9
ISSSTE	4,674.0	35.7	4,857.0	31.3
Total	7,916.0	60.5	9,059.0	58.4

FUENTE: Elaborado con base en la información de la SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2012 y 2014.

RJP Régimen de Jubilaciones y Pensiones (IMSS patrón).

La ASF solicitó a la SHCP, mediante el oficio núm. DIE/007/2013 del 8 de agosto de 2013, las medidas que en 2012 aplicó el Ejecutivo Federal para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en los próximos años y reducir la presión de gasto asociado con estos pasivos, así como los análisis y las evaluaciones sobre el comportamiento financiero y el riesgo potencial en materia de pensiones y seguridad social realizadas en 2012 por la SHCP, de acuerdo con la normativa aplicable.^{53/}

La SHCP, con el oficio No. 366-III-499/13 del 21 de agosto de 2013, respondió lo siguiente:

“Con el fin de que la USPSS estuviera en condiciones de cumplir con las facultades que le otorga el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la propia Secretaría requirió la información que las dependencias y entidades debían remitirle sobre sistemas de pensiones y servicios de salud en cumplimiento de la fracción XV del artículo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. Ello a través del *“Oficio Circular por el que se da a conocer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que deberán remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relativa a los sistemas de pensiones y servicios de salud que tengan a su cargo o administración, o en su caso comuniquen que no se encuentran en ese supuesto, así como los medios a través de los cuales deberán hacerlo y la fecha en la que tendrán que cumplir”* (Oficio Circular), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 2012, y en el que se estableció el medio a través del cual se debía entregar, la fecha límite para ello (30 de septiembre de 2012), y

^{52/} La SHCP reconoce que los supuestos empleados por las instituciones de seguridad social, PEMEX y CFE, para calcular el valor presente neto del pasivo pensionario pueden diferir, por lo que no son comparables del todo. Criterios Generales de Política Económica 2012, p. 104.

^{53/} El artículo 35 del Reglamento Interior de la SHCP publicado en el Diario Oficial el 10 de octubre de 2012, establece en sus fracciones I, XI y XVI, que es competencia de la Dirección General Adjunta de Pensiones y Seguridad Social participar en la formulación de las políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión relacionadas a pensiones y de seguridad social. Así como diseñar, integrar y analizar las estadísticas elaboradas respecto de las entidades, sistemas y esquemas relacionados con estas materias, a efecto de evaluar su comportamiento financiero y riesgo potencial; y en general, conocer de cualquier tipo de información en materia de pensiones y seguridad social para los efectos señalados.

la información que debía contener, correspondiente al cierre del ejercicio fiscal 2011.

Como resultado de dicho requerimiento, se destaca que no todas las dependencias y entidades remitieron la información conforme a lo solicitado, lo cual ha impedido realizar su análisis. Por lo anterior, se realizaron a las dependencias y entidades correspondientes observaciones de forma y fondo con respecto de la información presentada.

A la fecha, se está analizando la información con la que algunas de las dependencias y entidades atendieron las observaciones que se les hicieron a fin de determinar si éstas han sido subsanadas. No obstante, aún no se cuenta con elementos suficientes para realizar un análisis financiero integral de los sistemas de pensiones y servicios de salud reportados, que permita ejercer la facultad establecida en el artículo 35, fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aplicable respecto de lo solicitado por la ASF en el requerimiento que se atiende.”

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, durante el desarrollo de la auditoría núm. 1166, la ASF solicitó a la SHCP, con el oficio núm. DIE/007/2013 del 8 de agosto de 2013, los análisis realizados en 2012 en materia de pensiones y seguridad social, a lo que la entidad fiscalizada respondió que aún no contaba con elementos suficientes para realizar un análisis financiero integral.^{54/} Con base en lo anterior, se demuestra que la SHCP no cuenta con mediciones sobre el impacto que tendrán los regímenes de pensiones y servicios de salud en las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.^{55/}

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 se estableció que las dependencias y entidades debían remitir a la SHCP la información relativa a los sistemas de pensiones y servicios de salud que tuvieran a su cargo o administración o, en su caso, comunicar que no se encontraban en ese supuesto. Asimismo, la SHCP presentaría, a más tardar en mayo de 2012 un informe a la Cámara de Diputados.

En julio de 2012, la SHCP informó al Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, mediante el oficio No. 366-078/12, que debido a que la mayoría de las dependencias y entidades entregaron la información incompleta, que no cumple con ciertos

^{54/} Con el oficio No. 366-III-825/13 del 7 de noviembre de 2013, la SHCP indicó que: “Se ha presentado a esa ASF, con motivo de la auditoría No. 178, la información que ha sido recibida y el resultado de los análisis que se han realizado con base en dicha información, mismos que se encuentran a disposición de la ASF en cuanto los solicite. Es importante señalar, que no ha sido posible concluir el análisis debido a que no todas las dependencias y entidades remitieron la información conforme a lo solicitado y que como consecuencia de ello se realizaron observaciones de forma y fondo con respecto de la información presentada, una vez que las observaciones hayan sido atendidas, se contará con información homogénea, que permitirá realizar un análisis más preciso de la situación de los sistemas pensionarios del Gobierno Federal.”

^{55/} En respuesta, la SHCP señaló: “Conforme a la información presentada en los Criterios Generales de Política Económica 2014 (página 177), se estima que el gasto del sector público federal en pensiones, se incrementará de 2.4 por ciento del PIB en 2011 a 3.6 por ciento del PIB en 2030 y 4.2 por ciento del PIB en 2050 de acuerdo con lo que se establece, se considera un aumento de 0.7 por ciento del PIB en el gasto relacionado al sistema de pensiones del IMSS y de 0.5 por ciento del PIB para el ISSSTE entre 2011 y 2050.” SHCP, oficio No. 366-III-825/13 del 7 de noviembre de 2013.

Al respecto, cabe indicar que de acuerdo con los CGPE 2014, página 179, dichas proyecciones corresponden a un estudio realizado por el FMI.

requisitos y/o con inconsistencias respecto a otras fuentes de información pública, no era posible hacer aseveraciones sobre la sostenibilidad de cada uno de dichos sistemas. De lo anterior, se deberían consultar los informes que el IMSS, ISSSTE e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) envían al Congreso de la Unión, en los cuales se presentan análisis e información debidamente fundamentada.

Es preciso señalar que la LFPRH establece en el artículo 52, fracción III, que la SHCP podrá suspender las ministraciones de fondos a las dependencias en caso de incumplimiento de normas; y el artículo 114, fracción VII, refiere que se sancionará a los servidores públicos que incumplan con la obligación de proporcionar información al Congreso de la Unión en los términos de esa Ley y otras disposiciones aplicables.

En lo que respecta al IMSS, la SHCP, mediante el oficio No. 366-III-499/13 del 21 de agosto de 2013, comunicó a la ASF que durante 2012 estuvo trabajando en el proyecto de Reglamento de Reservas del IMSS que establece las normas para la constitución, inversión y uso para la operación, de las Reservas Financieras y Actuariales, así como de la Reserva General Financiera y Actuarial del Instituto, que se incorporaron a la Ley del Seguro Social en 2001.

De acuerdo con el Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2012-2013 del IMSS, pp. iv, 218 y 219, el instituto enfrenta una problemática compleja que vulnera su viabilidad financiera, ya que desde 2009 ha utilizado los recursos del Fondo Laboral para el pago de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS, cuyos pasivos laborales ascendieron a 1.9 billones de pesos de 2012, los cuales se estima se verán agotados en 2013 y los relativos a la Reserva Financiera y Actuarial del Seguro de Enfermedades y Maternidad se prevé que sólo alcancen hasta el año 2016.

Esta situación tendrá un impacto negativo en la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, ya que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, el derecho a la salud y el otorgamiento de una pensión, en su caso, y previo cumplimiento de los requisitos legales, está garantizado por el Estado.

Respecto del ISSSTE, el Informe Financiero y Actuarial 2013^{56/} indica que en 2012 el Seguro de Salud, que cubre los servicios de atención médica para los trabajadores, pensionados y sus familiares derechohabientes, tuvo un déficit de 2,471.0 millones de pesos,^{57/} el cual fue cubierto con recursos de la Reserva Financiera y Actuarial. Sin considerar cambios en las cuotas y aportaciones, las estimaciones del ISSSTE muestran que los resultados deficitarios continuarán y pasarán de 2,490.0 millones de pesos en 2013 a 41,841.0 millones en 2050. Sin embargo, los recursos disponibles de esta reserva se agotarán en 2019, por lo que el faltante deberá ser cubierto por el Gobierno Federal como lo establece el artículo 231 de la Ley del ISSSTE.

En cuanto a PEMEX, al 31 de diciembre de 2012 su pasivo total ascendió a 2,295.2 miles de millones de pesos, como consecuencia del incremento en la reserva para beneficios a los

^{56/} ISSSTE, Informe Financiero y Actuarial 2013.

^{57/} Pesos constantes al 31 de diciembre de 2012.

empleados que se ubicó en 1,288.5 miles de millones de pesos, a la vez que su patrimonio fue negativo en 271.1 miles de millones de pesos. De acuerdo con la paraestatal, ello se debió principalmente a la pérdida integral generada en el ejercicio a consecuencia del pasivo laboral.^{58/}

En la revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF advirtió sobre la insuficiencia de recursos financieros del Fondo Laboral de Pensiones (FOLAPE) de PEMEX para cubrir obligaciones en un futuro con sus trabajadores. Este déficit representa un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, debido a que las aportaciones no aumentan para acumular un fondo de reserva suficiente y afrontar el creciente número de jubilados y pensionados.^{59/}

El reporte enviado por la SHCP a la Secretaría de Gobernación para dar cumplimiento al artículo 18, fracción XV, del PEF 2012, muestra que actualmente se tiene un sistema de seguridad social diverso, en el que además de los sistemas de pensiones establecidos en las leyes de seguridad social, existen 28 esquemas de pensiones para los trabajadores de diferentes dependencias, entidades, empresas, órganos desconcentrados y autónomos, de los cuales nueve han sido reformados para operar con un esquema de contribución definida (aunque persiste una generación de transición que conserva los derechos del esquema anterior de reparto); uno que opera con base en cuentas individuales; un esquema mixto y el resto son esquemas de beneficio definido (sistema de reparto).

Las reformas en materia de pensiones, que se han realizado hasta 2012,^{60/} constituyen un cambio estructural que resta presiones fiscales, pero no son suficientes para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.^{61/} En ese sentido, la OCDE señaló que las pensiones que recibirán los mexicanos van a ser bajas, alrededor del 30.0% de los ingresos obtenidos a lo largo de su vida laboral, a diferencia de Dinamarca o España donde este porcentaje alcanza hasta el 80.0%. De igual forma, en el documento de la OCDE “Panorama de las Pensiones 2013”, se indica que no todos los trabajadores tendrán la cobertura suficiente y muchos de ellos ni siquiera van a contar con ese ingreso debido a los altos niveles de desempleo e informalidad que prevalecen en la economía, por lo que de acuerdo con la Ley del Seguro Social (artículos 2, 170, 171, 172, 172A y 173), y la Ley del

^{58/} PEMEX, Informe Anual 2012, p. 5, y Estados Consolidados de Situación Financiera.

^{59/} ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Auditoría Núm. 0741, Previsión del Gasto para el Pago de Pensiones (FOLAPE y FICOLAVI).

^{60/} En septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa de Ley de Pensión Universal (LPU) para entrar en vigor en 2014, tiene el propósito de atender a todas aquellas personas mayores de 65 años que no cuenten con una pensión de carácter contributivo, mediante el otorgamiento de una pensión mensual financiada totalmente por el Gobierno Federal. Al respecto, se destaca que en dicha iniciativa no se especifica detalladamente el esquema de financiamiento para que este programa no implique una carga sobre las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.

De acuerdo con la OCDE, en 2010 los planes de pensiones privados cubrían el 57.7% de la población en edad de trabajar. Esta cifra revela el tamaño del sector informal en México, cuya población sería acreedora a recibir los beneficios señalados en la LPU, lo que implica un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas. OCDE, “Panorama de las pensiones 2013. Indicadores de la OCDE y del G20. México”, 26 de noviembre de 2013.

^{61/} Por ejemplo, el ISSSTE afirma que la reforma ha propiciado importantes avances en materia de pensiones y del financiamiento de los seguros y prestaciones; sin embargo, el avance del proceso de envejecimiento y la transición epidemiológica que enfrenta el país, compromete el presupuesto institucional, debido al pago cada vez más prolongado tanto de las pensiones de beneficio definido que hoy se otorgan, como de la atención médica por enfermedades crónicas-degenerativas. Informe Financiero y Actuarial 2012, p. 74.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículos 92 al 96), el Gobierno Federal tendrá que realizar una aportación complementaria suficiente para cubrir el pago de la pensión mínima garantizada.

Al respecto, con el oficio 366-III-942/13 del 27 de noviembre de 2013, la SHCP señaló que: “...al comprender dichas modificaciones a los dos regímenes pensionarios que por el número de afiliados son los más representativos a nivel nacional, que son los del IMSS e ISSSTE, se garantiza en el mediano y largo plazos la sostenibilidad de las finanzas públicas, respecto de los regímenes que se encuentran en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal”.

Adicionalmente, existen pasivos pensionarios que no se encuentran en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, como son los de las universidades públicas estatales y de las entidades federativas y de los municipios.^{62/} No obstante, es necesario e importante identificar y medir los riesgos con probabilidad de materializarse y afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se requiere integrar un diagnóstico objetivo y detallado, a nivel nacional, que coadyuve a la instrumentación de las medidas que hagan posible a los gobiernos estatales y municipales cumplir con el pago de sus obligaciones en la materia.

b) Riesgos por desastres naturales

La dinámica demográfica ejerce presión sobre la explotación de los recursos naturales y el medio ambiente. La limitada planeación territorial urbana ocasiona el asentamiento de poblaciones en zonas altamente expuestas a inundaciones y deslaves, por lo que es un factor que incrementa el riesgo para la población en México en el contexto de los efectos del cambio climático.

Entre 1970 y 2009, aproximadamente 60 millones de personas se vieron afectadas por desastres naturales en el país,^{63/} y, para 2010, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) identificó que al menos una cuarta parte de la población total estaba expuesta a algún tipo de riesgo por desastre natural, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{62/} De los 2,467 municipios del país, la agencia calificadora Fitch Ratings evalúa de manera constante a 75 de ellos, distribuidos en 22 estados de la República. De estos municipios, en 34 se observó que utilizan el gasto corriente como mecanismo para el pago de pensiones; 16 de ellos emplean a algún instituto estatal para tal efecto, 12 cubren este pasivo bajo un esquema mixto entre los dos anteriores, y el restante empleaban algún otro esquema para cubrir este tipo de pasivos. Fitch Ratings, Finanzas Públicas, Municipios en México: Contingencias relacionadas con Pensiones y Jubilaciones, 26 de octubre de 2012.

^{63/} INEGI. Día Internacional para la Reducción de los Desastres, 10 de octubre de 2013, p. 7.

EXPOSICIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA POBLACIÓN A PELIGROS ESPECÍFICOS, 2010

Riesgos naturales	Área expuesta		Población expuesta	
	km ²	Como % del territorio nacional	Millones	Como % de la población total
Tormentas, huracanes, inundaciones	815,353	41	31.3	27
Sismos	540,067	27	31.0	27
Sequía	573,300	29	21.2	19
Incendio forestal	747,574	37	28.4	25

FUENTE: CENAPRED, 2010.

Las contingencias asociadas con esta situación también representan un riesgo fiscal debido a los recursos que se tendrían que destinar para hacerles frente, situación que ya fue advertida por la SHCP en los CGPE 2012, p. 103, al señalar que:

“...existen pasivos asociados a las obligaciones contractuales que tiene el Sector Público Federal a pesar de que por su naturaleza no constituyen deuda pública del mismo o que surgen de la ocurrencia de imprevistos como son los desastres naturales. La planeación fiscal de mediano plazo debe considerar la existencia de estos elementos.”

De acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública de los ejercicios 2006 a 2012, se gastaron en promedio anual recursos equivalentes a 0.2% del PIB en la atención a desastres naturales.

RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES, 2006-2012

Año	Total de recursos		Número de eventos		
	(Millones de pesos)	Proporción del PIB (%)	Declaratorias de emergencia ^{1/}	Declaratorias de desastre ^{2/}	Total
2006	19,766.3	0.2	57	n.d.	57
2007	29,096.0	0.3	51	36	87
2008	17,495.1	0.1	75	38	113
2009	5,531.6	0.0	23	19	42
2010	24,137.4	0.2	86	58	144
2011	41,816.2	0.3	52	44	96
2012	22,397.1	0.1	44	29	73

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de las Cuentas Públicas 2006-2012.

n.d. No disponible.

1/ Es el reconocimiento de la SEGOB de que uno o varios municipios o delegaciones políticas de una entidad federativa, se encuentran ante la inminencia o alta probabilidad de que se presente un fenómeno perturbador de origen natural, que provoque un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población. Dicha declaratoria podrá subsistir ante la presencia de una declaratoria de desastre.

2/ Documento mediante el cual la SEGOB declara formalmente en zona de desastre natural a determinados municipios, así como a los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para que se pueda tener acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales.

En 2012, el PEF asignó para el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)^{64/} 5,296.0 millones de pesos, destinados a atender a la población afectada por desastres naturales y contingencias climatológicas, así como para reconstruir los daños causados a la infraestructura federal y estatal. Al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)^{65/} presupuestó 310.5 millones de pesos, dirigidos a mejorar la eficacia preventiva y operativa del Sistema Nacional de Protección Civil.

Ante los fenómenos meteorológicos asociados con el cambio climático, se prevé que el número de desastres naturales se incremente tanto en frecuencia como en intensidad, lo que hace necesario un mayor impulso a la política de prevención y de administración de riesgos que limite su impacto en las finanzas públicas.^{66/}

En materia de administración de riesgos, el Gobierno Federal traslada parte del riesgo recurriendo al uso de seguros, coberturas y otros mecanismos como bonos catastróficos. En este sentido, el 15 de octubre de 2012 contrató una cobertura financiera por 315 millones de dólares a través de Bonos de Catástrofe,^{67/} con una vigencia de tres años y cubre los desastres ocasionados por sismos y huracanes en las zonas de mayor riesgo. Estos recursos complementan los del FONDEN para la atención de situaciones de emergencia.

De acuerdo con la SHCP, la contratación de esta cobertura es parte de una estrategia integral de manejo de riesgos para brindar estabilidad y fortaleza a las finanzas públicas, en la cual se incluyen adicionalmente:

- a) El seguro catastrófico para FONDEN, el cual fue contratado por segundo año consecutivo en junio de 2012 para complementar los recursos disponibles para la reconstrucción de infraestructura crítica ante la ocurrencia de desastres naturales.

^{64/} Tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las entidades federales. El fondo es un mecanismo financiero para que, en la eventualidad de un desastre natural severo, apoye a la población afectada, a la restitución y salvaguarda de bienes públicos y privados y ayude a mitigar los daños a los activos productivos y viviendas. Está compuesto por tres instrumentos: Fondo Revolvente FONDEN, Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" y el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales. Artículos 1 y 3 de las Reglas de Operación del FONDEN; y SHCP, CGPE 2012, p. 106.

^{65/} Su objetivo es promover y fomentar la actividad preventiva tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por fenómenos naturales, así como promover el desarrollo de estudios orientados a la Gestión Integral del Riesgo para fomentar y apoyar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores y la adaptación a sus efectos. Artículo 4o de las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales.

^{66/} De acuerdo con datos de la Secretaría de Gobernación, de 2005 a 2010 se ejercieron en materia de prevención 1,368.0 millones de pesos a través del FOPREDEN, en tanto que para la atención y reconstrucción se destinaron 56,772.0 millones de pesos del FONDEN.

^{67/} La emisión de Bonos de Catástrofe permite obtener recursos de inversionistas especializados, principalmente en Europa y Estados Unidos, quienes en caso de que ocurra uno o varios de los eventos predeterminados en los bonos, dejan de recibir el principal al cual tendrían derecho, y en cambio esos recursos se utilizarían para cubrir los costos relacionados con la atención de la emergencia causada por el fenómeno.

Los Bonos de Catástrofe contratados están regidos por indicadores paramétricos que establecen condiciones como la ubicación geográfica del evento, su profundidad, intensidad o su presión central. Si todas las condiciones establecidas se cumplen dentro de la vigencia de la cobertura, el FONDEN recibe el total de la protección del componente correspondiente.

SHCP. Comunicado de Prensa 064/2012 "El Gobierno Federal renueva y amplía la cobertura financiera que protege a las Finanzas Públicas en caso de desastres naturales", 15 de octubre de 2012.

- b) El programa de coberturas petroleras.
- c) El manejo prudente de la deuda pública.
- d) La política de acumulación de reservas internacionales.

Conclusión

Dentro de las prioridades que debe atender el gasto público, se encuentra la de constituir reservas financieras suficientes que garanticen la provisión adecuada, en tiempo y forma, de los bienes y servicios públicos, además de asegurar la solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas, tanto en el presente como en el futuro. Esto implica que se consideren las características de la dinámica poblacional, con objeto de establecer de manera oportuna medidas que garanticen la cobertura de las necesidades que la población demandará.

Si se incluyeran todos los pasivos pensionarios de las entidades federativas, municipios y de las universidades públicas estatales, se superaría el monto de la deuda bruta total como proporción del PIB,^{68/} entonces puede destacarse que el país enfrentaría una enorme carga fiscal. Si bien la situación anterior representa una contingencia,^{69/} es importante, como medida de prevención, conocer y medir los niveles de la deuda y de las obligaciones derivadas de los sistemas de pensiones, a fin de aplicar las medidas y las políticas públicas que aseguren su viabilidad financiera en el mediano y largo plazos.

En materia de desastres naturales, debido a que las necesidades de atención y reconstrucción son diferentes cada año y se espera un incremento en la ocurrencia e intensidad de los fenómenos naturales, existe el riesgo de que los recursos no sean suficientes, por lo que el Ejecutivo Federal debe fortalecer su política de prevención de daños catastróficos y su posible efecto en la sostenibilidad de las finanzas públicas.^{70/}

Las acciones, emitidas con base en este resultado, están dirigidas a promover la implementación de mejores prácticas gubernamentales, y a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

^{68/} En 2005, la SHCP señaló que el déficit actuarial de los sistemas públicos de pensiones totalizaban 116.0% del PIB, con un margen de error de más o menos el 10.0%. INDETEC, Seminario Internacional "Sistemas Públicos de Pensiones: Situación Actual y Perspectivas", Guadalajara, Jal. 26 y 27 de mayo de 2005.

Esa proporción resulta superior al saldo de la deuda bruta del sector público presupuestario, que fue de 23.3% del PIB al cierre de ese año, con lo que los pasivos del Gobierno Federal por estos dos conceptos ascendieron a 139.3% del PIB.

De acuerdo con estimaciones del sector privado, el déficit actuarial de los sistemas públicos de pensiones representaba 126.0% del PIB en 2009, siendo el IMSS el que mantenía el mayor porcentaje del pasivo (47.0%), seguido por el ISSSTE (40.0%), los organismos y empresas (25.0%), las Entidades Federativas (12.0%) y las universidades públicas de los Estados (2.0%). Valuaciones Actuariales del Norte, S.C., Resultados de las Reformas a Pensiones. México.

^{69/} Las contingencias se refieren a la suma de operaciones que conllevan un riesgo y que es probable que una proporción de ellas, cuando suceda un evento "x", pase a incrementar las obligaciones de la entidad, tales como: costo probable asignable a cada ejercicio de planes de pensiones, jubilaciones, indemnizaciones por separación, primas de antigüedad y otras prestaciones diferidas que se conceden al personal, sujetas al cumplimiento de una condición futura. SHCP, El Balance Fiscal en México: Definición y Metodología, Abril de 2012, p. 28.

^{70/} En 2013, debido a los efectos de las lluvias e inundaciones provocados por los huracanes "Ingrid" y "Manuel", la SHCP estima una disminución de 0.1 puntos porcentuales sobre la tasa anual de crecimiento del PIB, la cual se reduciría de 1.8% a 1.7%. SHCP. Comunicado de Prensa 069/2013 "Impacto de las Recientes Lluvias sobre la Economía", 27 de septiembre de 2013.

12-0-06100-02-1166-01-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporte de manera detallada el impacto de los pasivos pensionarios de la Administración Pública Federal, lo que implica proporcionar información completa, así como mediciones y evaluaciones de su evolución financiera y riesgo potencial, a fin de asegurar la solvencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones del sector público en el mediano y largo plazos.

5. Riesgos Financieros

La Cuenta Pública 2012 refirió que en el Programa Económico para ese año se establecieron los riesgos que podían afectar las trayectorias estimadas de las finanzas públicas, dentro de los cuales se mencionan un menor crecimiento económico mundial y de Estados Unidos, la incertidumbre sobre la magnitud del ajuste fiscal estadounidense, el comportamiento menos favorable de los mercados internacionales, y el incremento en las cotizaciones internacionales del petróleo y de otras materias primas.^{71/}

La crisis financiera internacional de 2008-2009 mostró que la regulación convencional^{72/} y la supervisión financiera realizada en varios países no fueron suficientes para prevenir esta crisis, ni para garantizar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. En consecuencia, puso de manifiesto la necesidad de aplicar acciones coordinadas entre las autoridades financieras de cada país para enfrentar de manera oportuna y eficaz los efectos negativos que la crisis generó. Adicionalmente, se reconoció la necesidad de instrumentar políticas macroprudenciales para identificar y evaluar riesgos sistémicos que pudieran afectar de manera significativa el funcionamiento del sistema financiero como un todo y tuvieran un impacto negativo en la actividad económica.

En este contexto, la ASF solicitó a la SHCP, mediante el oficio núm. DIE/008/2013 del 12 de agosto de 2013, indicar las regulaciones que en el ámbito macroprudencial aplicó la SHCP para disminuir las amenazas potenciales a la estabilidad del sistema financiero, la actividad económica y a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda pública. Al respecto, la entidad fiscalizada contestó con el oficio No. 345-IX-29-2013 del 26 de agosto de 2013, que no existen disposiciones cuyo ámbito de aplicación sea “macroprudencial”.^{73/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados preliminares, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) reconoció en el oficio núm. 115-1/3438/2013 del 7 de noviembre de 2013, que existe una oportunidad de mejora para las autoridades financieras

^{71/} SHCP, Cuenta Pública 2012, Resultados Generales, Panorama Económico, p. 23.

^{72/} La supervisión sistémica difiere radicalmente de la supervisión prudencial tradicional en cuanto el conjunto ha dejado de ser la suma de las partes, por lo que el enfoque convencional de institución por institución ya no es suficiente. Véase: Banco Mundial, El Desarrollo Financiero en América Latina y el Caribe. El Camino por Delante, p. 185, 2012.

^{73/} En la revisión de la Cuenta de la Pública 2011, auditoría núm. 0142 denominada “Administración de Riesgos en el Mercado de Derivados”, con el oficio núm. 710.346.III/III.384/12, del 11 de junio de 2012, la SHCP indicó a la ASF que: “En el marco de las crisis financieras internacionales del periodo 2008-2010, el Grupo de los Veinte (G20) emitió recomendaciones y lineamientos con el objetivo de preservar la estabilidad del sistema financiero global. Una de las recomendaciones es que cada país incorpore al marco regulatorio de su sistema financiero medidas prudenciales desde una perspectiva sistémica, considerando aspectos de carácter macroeconómico que permitan dimensionar los riesgos sistémicos y contar con un mecanismo de respuesta coordinada para detectarlos y mitigarlos.”

el contar con políticas de regulación macroprudencial que aporten lineamientos, herramientas y acciones para la efectiva coordinación entre las distintas autoridades que participan en el sistema financiero y el adecuado manejo de los riesgos sistémicos.^{74/} También informó que a nivel internacional aún no se han definido los temas que comprende la agenda de una política macroprudencial efectiva y que las autoridades mexicanas han estado atentas a este proceso y tomarán en cuenta sus resultados en el desarrollo de mejores políticas de regulación macroprudencial.

En atención a las recomendaciones que formuló en 2009 el Grupo de los Veinte (G20) que reúne las economías avanzadas y emergentes más importantes del mundo y en el que participa México, el Ejecutivo Federal instaló el 19 de julio de 2010 el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), como parte de las medidas macroprudenciales para propiciar la estabilidad del sistema financiero. Entre sus funciones, el CESF tiene la de identificar oportunamente riesgos que puedan interrumpir o alterar sustancialmente el funcionamiento de este sistema.

Para cumplir con dicha función, se instruyó al Comité Técnico del CESF, presidido por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en el corto plazo diseñara un esquema macroprudencial que permitiera evaluar aquellas variables que pudieran afectar la estabilidad del sistema financiero. Al respecto, mediante el oficio núm. 115-1/3438/2013 del 7 de noviembre de 2013, la CNBV indicó que el Grupo de Diseño de Métricas y de Metodologías para la Medición del Riesgo Sistémico,^{75/} coordinado por la CNBV, sesionó en diversas ocasiones durante 2011 y 2012, en las cuales se evaluaron, definieron y produjeron los indicadores que integran el esquema macroprudencial.

En los Informes Anuales del CESF,^{76/} publicados en los meses de marzo de 2012 y 2013, se señalan los riesgos y las vulnerabilidades que afectan la estabilidad del sistema financiero. El CESF identificó los riesgos provenientes del entorno económico, los que desde su perspectiva fueron: una reversión abrupta de los flujos de capital hacia el país; el recrudecimiento de los problemas asociados con la situación fiscal de diversas economías europeas y un posible contagio del sistema financiero internacional; y el debilitamiento de la economía global y de la confianza a nivel internacional. Asimismo, evaluó la relevancia de varios factores presentes en el sistema financiero mexicano que podrían representar algún riesgo para su estabilidad, como el elevado crecimiento del crédito bancario de nómina, el aumento en la exposición de la banca a la situación fiscal de los estados y municipios, y la vulnerabilidad de algunas instituciones financieras al ciclo económico. Concluyó que aunque

^{74/} La evaluación al sistema financiero mexicano, publicada en 2012 por el FMI y el Banco Mundial, estableció la conveniencia de fortalecer el esquema macroprudencial. Por este motivo, en 2013 se instaló al interior de la CNBV el Grupo de Trabajo Macroprudencial (GTM), que tiene por objeto analizar temas relacionados con la estabilidad y el desarrollo del sistema financiero a fin de generar recomendaciones de política para la Junta de Gobierno de la CNBV y, en su caso, para el Comité Técnico del CESF. CNBV, Oficios Núm. 115-1/3438/2013 y Núm. 115-1/3439/2013, del 7 y 28 de noviembre de 2013, respectivamente.

^{75/} El Comité Técnico cuenta con cuatro grupos de apoyo, dentro de los cuales está considerado el Grupo de Diseño de Métricas y de Metodologías para la Medición del Riesgo Sistémico (GRS), cuyo propósito es diseñar y producir indicadores para el seguimiento del riesgo sistémico e informar al Comité Técnico del CESF sobre los resultados de la evaluación de los mismos. CNBV. Oficio núm. 115-1/3438/2013, del 7 de noviembre de 2013.

^{76/} CESF. Informe Anual sobre el estado que guarda la Estabilidad del Sistema Financiero en México y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, marzo de 2012 y 2013.

dichos factores no representaban una amenaza de carácter sistémico, se debería continuar vigilando su evolución.

Posteriormente, mediante los oficios Nos. UBVA/DGABV/827/2013 y UBVA/DGABV/886/2013 del 6 y 28 de noviembre de 2013, respectivamente, la SHCP indicó que dada la importancia del CESF el Ejecutivo Federal dentro de la Reforma Financiera aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 2013 y por la Cámara de Senadores el 26 de noviembre del presente año, propuso elevar a rango de ley el referido Consejo, mediante su inclusión en el proyecto de la nueva Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, a efecto de que se preserve como un órgano de coordinación permanente, evaluación y análisis que vele por la seguridad del sistema financiero del país.

Riesgos económicos asociados con el sistema bancario

El artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Crédito establece:

Artículo 4o.- El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.

Al respecto, la ASF solicitó a la CNBV, mediante el oficio núm. AETICC/0013/2013 del 29 de mayo de 2013, explicar los criterios y mecanismos aplicados para evaluar si las instituciones bancarias cumplieron en 2012 de manera efectiva y eficiente con su objetivo de financiar proyectos productivos del sector privado.

En respuesta, la CNBV comunicó en el oficio núm. 313-14621/2013 de fecha 14 de junio de 2013, que en atención al mandato establecido en la Ley de Instituciones de Crédito,^{77/} para procurar la solvencia de las instituciones de crédito y proteger los intereses del público, la CNBV supervisa que las citadas instituciones (que incluyen a la banca de desarrollo y a la banca múltiple) se ajusten, para efectos del otorgamiento de créditos, a las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito expedidas por la propia CNBV y que contienen reglas respecto del otorgamiento de crédito y la administración integral de riesgos.

^{77/} Artículo 65.- Para el otorgamiento de sus créditos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad de pago de los mismos por parte de los acreditados o contrapartes, valiéndose para ello de un análisis a partir de información cuantitativa y cualitativa, que permita establecer su solvencia crediticia y la capacidad de pago en el plazo previsto del crédito. Lo anterior, deberá observarse sin menoscabo de considerar el valor monetario de las garantías que se hubieren ofrecido.

Asimismo, en el oficio referido, la CNBV informó que dentro de las facultades asignadas por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Reglamento de Supervisión de la CNBV, no se desprende obligación alguna a cargo de la propia CNBV, adicional a la responsabilidad de verificar el adecuado desarrollo del proceso de crédito y la administración del riesgo crediticio^{78/} que llevan a cabo las instituciones de crédito, es decir, no existe mandato para la CNBV de verificar, bajo criterios de efectividad y eficiencia, que las referidas instituciones hayan financiado proyectos productivos del sector privado.

En complemento de lo anterior, con el oficio núm. 115-1/3438/2013 del 7 de noviembre de 2013, la CNBV señaló que: “El artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establece que el objeto de la CNBV es supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, a fin de fomentar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto.”

La propuesta de Reforma Financiera presentada el 8 de mayo de 2013 por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, propone reformar el artículo 53 de la Ley de Instituciones de Crédito, con el fin de facultar a la CNBV para establecer, mediante disposiciones de carácter general, medidas aplicables a las instituciones de crédito, a efecto de incentivar la canalización de mayores recursos al financiamiento del sector productivo, entre las que se podrán incluir parámetros para la celebración de operaciones con valores que realicen dichas instituciones por cuenta propia, pudiendo además quedar diferenciados por cada tipo de valor.

De igual manera, la SHCP indicó, mediante el oficio No. UBVA/DGABV/827/2013 del 6 de noviembre de 2013, que: “la Reforma Financiera en atención del mandato contenido en el artículo 4o de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realicen evaluaciones periódicas para verificar si las instituciones de banca múltiple están cumpliendo con su función de apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país, y el crecimiento de la economía nacional, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.”

Por otra parte, la ASF solicitó a la CNBV, mediante el oficio núm. AETICC/0013/2013 del 29 de mayo de 2013, los criterios y mecanismos utilizados en 2012 para la supervisión consolidada del sistema bancario, así como la normativa aplicada para la identificación, evaluación y gestión de riesgos con mayor probabilidad de impacto y de materialización.

Al respecto, la CNBV indicó con el oficio núm. 313-14621/2013 del 14 de junio de 2013, que las actividades de inspección y vigilancia se realizaron conforme al Reglamento de

^{78/} Riesgo crediticio se define como la pérdida potencial por la falta de pago de un acreditado o contraparte en las operaciones que efectúan las instituciones, incluyendo las garantías reales o personales que les otorgan, así como cualquier otro mecanismo de mitigación utilizado por las instituciones.

Supervisión de la CNBV (RSCNBV),^{79/} y las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito.^{80/}

En su página de Internet, la CNBV muestra que da seguimiento a diversos indicadores por institución bancaria y a nivel agregado, dentro de los que se encuentran los denominados macroprudenciales,^{81/} que son un sistema de alerta temprana y advierten sobre la existencia de desequilibrios o posibles riesgos sistémicos, entre los cuales se mencionan los siguientes:

INDICADORES MACROPRUDENCIALES DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, 2009-2012
(Porcentajes)

Indicador	2009	2010	2011	2012
INDICADORES MACRO				
Financiamiento total con respecto al PIB	72.2	70.7	72.3	76.3
Ahorro Financiero total con respecto al PIB	75.5	75.5	77.9	82.1
Financiamiento total de la banca múltiple otorgado por sector económico con respecto al PIB	15.9	15.6	16.0	16.9
INDICADORES DEL SISTEMA BANCARIO				
Índice de capitalización promedio de la banca múltiple	16.0	17.0	16.2	16.0
Cartera de crédito total con respecto a los depósitos en exigibilidad inmediata	166.5	158.7	153.9	155.9
Índice de Morosidad de la Cartera Total	3.5	2.6	2.6	2.5
Tasa de crecimiento anual del crédito al sector privado no financiero	3.4	3.3	13.7	13.4
Tasa de crecimiento anual del crédito al sector público (Ent. Financieras y Gubernamentales)	6.5	33.6	10.8	13.4
Proporción de cartera de crédito a 20 mayores acreditados con respecto al total	15.7	14.8	13.5	15.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la CNBV, <http://www.cnbv.gob.mx/>. Fecha de consulta 23 de septiembre de 2013.

NOTA: Cifras en promedio anual.

De la revisión de los indicadores macro, reportados por la CNBV en el cuadro anterior, los relacionados con el financiamiento y el ahorro financiero como proporción del PIB mostraron un comportamiento favorable en 2012, situación que se hace extensiva en el periodo 2009-2012, por lo que el sistema bancario mexicano se mantuvo estable, a pesar del deterioro de los mercados financieros internacionales por el agravamiento de la crisis europea y por el debilitamiento de la actividad económica mundial, particularmente de los Estados Unidos.

^{79/} Artículo 4.- La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las Entidades Supervisadas o Personas, con el objeto de comprobar el estado en que se encuentran estas últimas, incluyendo la situación sobre su liquidez, solvencia y estabilidad, así como el adecuado cumplimiento de las disposiciones aplicables.

Artículo 43.- La vigilancia se efectuará a través del análisis de la información contable, legal, económica, financiera, administrativa, de procesos y de procedimientos que obtenga la Comisión con base en las disposiciones que resulten aplicables, con la finalidad de evaluar el apego a la normatividad que rige a las Entidades Supervisadas o Personas, así como la estabilidad y correcto funcionamiento de las Entidades Supervisadas.

^{80/} El artículo 66 de las Disposiciones establece que los riesgos que la CNBV debe considerar para evaluar a las instituciones bancarias son los inherentes a su actividad, y los cuales se pueden clasificar en los siguientes: de crédito o crediticio, de liquidez, de mercado, operativo, tecnológico y legal. Adicionalmente, la CNBV considera el riesgo reputacional, para el cual considera las mejores prácticas internacionales.

^{81/} Los indicadores macroprudenciales comprenden tanto indicadores microprudenciales agregados sobre la salud de los bancos comerciales individuales y otras instituciones financieras (tales como suficiencia de capital, ingresos y solvencia), como indicadores macroeconómicos relacionados con la solidez del sistema financiero (inestabilidad de los tipos de cambio y de las tasas de interés, entre otros). Fondo Monetario Internacional, El Programa de Evaluación del Sector Financiero por parte del FMI y el Banco Mundial, 2001.

No obstante lo anterior, cabe destacar que el índice de capitalización, el cual mide la fortaleza financiera de una institución para soportar pérdidas no esperadas por los riesgos en los que incurre, se situó en un nivel promedio de 16.0% en 2012, por arriba del límite mínimo requerido por la legislación vigente, que lo establece en 8.0%.^{82/}

El índice de morosidad, el cual mide la cartera de crédito vencida como proporción de la cartera total, presentó una mejoría en 2012 respecto del año anterior, situación que también se presentó en el periodo 2009-2012, al disminuir de 3.5% a 2.5%.

Por lo que se refiere al indicador que mide el comportamiento del crédito de la banca comercial al sector público, éste mostró un nivel de 13.4% en 2012, mayor que el de 2011 (10.8%) y más del doble del registrado en 2009 (6.5%). Al respecto, la ASF considera que si bien el riesgo que mide este indicador no representa un factor de inestabilidad en el corto plazo, la tendencia ascendente en su comportamiento debe vigilarse, a fin de que no comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas, principalmente en lo que se refiere a la deuda de los estados y municipios, ya que la garantía de la mayor parte de esos pasivos son las participaciones federales.^{83/}

Al respecto, con motivo de la reunión de presentación de resultados preliminares, la SHCP manifestó en el oficio No. UBVA/DGABV/827/2013 del 6 de noviembre de 2013, que actualmente se encuentra en el Congreso de la Unión, específicamente en la H. Cámara de Senadores, el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los Estados y Municipios, cuya finalidad consiste en establecer principios, controles y lineamientos de responsabilidad fiscal y disposiciones que promuevan un uso ordenado y sostenible del financiamiento.^{84/}

En términos generales, la ASF considera que la supervisión efectuada por la CNBV en 2012 garantizó que se cumplieran los límites de capital y las posiciones de liquidez establecidas para cada institución, lo que contribuyó a la estabilidad del sistema bancario en su conjunto. Sin embargo, es conveniente que los recursos que son captados como ahorro financiero por el sistema bancario comercial puedan transformarse en ahorro macroeconómico, es decir, en inversión productiva mediante su correcta asignación a través del crédito, para lo cual es necesario fortalecer la inclusión financiera.^{85/} En este sentido, la SHCP, mediante el oficio

^{82/} Artículo 220, Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito.

^{83/} Para mayor detalle se sugiere consultar la auditoría núm. 1167 "Deuda Pública Subnacional".

^{84/} Adicionalmente, la SHCP informó con Oficio No. UBVA/DGABV/886/2013, del 28 de noviembre de 2013, que "el CESF, en ejercicio de sus funciones, ...ha llevado a cabo el análisis de los riesgos que para el sistema financiero representa la deuda subnacional..., tal y como se desprende de la novena sesión del CESF celebrada el 20 de septiembre de 2012, y de la décima primera sesión celebrada el 22 de marzo de 2013, en la que el Consejo señaló que el Informe Anual ofrece seguimiento de varios desarrollos del sistema financiero mexicano que requieren de atención continua, entre los que sobresale la creciente exposición del sistema bancario a la deuda de estados y municipios."

^{85/} La inclusión financiera comprende el acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población. SHCP, Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2011.

La inclusión financiera permite igualar las oportunidades de desarrollo de las personas, hogares, localidades y regiones, y facilita la conversión de ahorros en proyectos productivos, lo que a su vez genera más oportunidades para millones de

No. UBVA/DGABV/827/2013 del 6 de noviembre de 2013, señaló que el Ejecutivo Federal propuso dentro del paquete de Reforma Financiera, elevar a rango de ley el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, cuyo objeto es proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de una Política de Inclusión Financiera.

El desarrollo, penetración y buen funcionamiento del sistema financiero, mediante la asignación eficiente del ahorro hacia los proyectos productivos, es una condición necesaria para alcanzar altas tasas de crecimiento económico,^{86/} esto último además representa una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.

En 2012, el PIB registró una tasa real de crecimiento anual de 3.9%, lo cual puede considerarse favorable ya que el ritmo de expansión de la economía mundial fue de 3.1%.^{87/} Sin embargo, el crecimiento promedio de 1.9% observado en México entre 2007 y 2012, el más bajo de los últimos cuatro sexenios,^{88/} muestra una estabilidad con estancamiento, aunado a la tasa esperada por la SHCP de 1.3% para 2013.^{89/} Adicionalmente, el Banco de México revisó a la baja el pronóstico de crecimiento a un intervalo de entre 0.9% a 1.4% para 2013.^{90/}

El crédito bancario es la fuente de financiamiento más importante y su disponibilidad es un factor determinante en el crecimiento de la economía. En México, esta actividad se encuentra regulada en la Ley de Instituciones de Crédito, que establece que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser instituciones de banca múltiple^{91/} e instituciones de banca de desarrollo.^{92/}

Después de la crisis financiera de 1994-1995, las instituciones de banca múltiple orientaron su actividad hacia las inversiones en valores, lo que explica la reducción del crédito, que afectó principalmente a las pequeñas y medianas empresas,^{93/} conduciéndolas a reducir su utilización de crédito bancario y acrecentar su financiamiento vía proveedores que es actualmente su principal fuente de financiamiento, en tanto que las grandes empresas

familias. ENIF, Encuesta Nacional de Inclusión Financiera: El desarrollo de una encuesta de demanda. La experiencia en México. Junio 2012, p. 3.

^{86/} El Colegio de México. Estudio de Evaluación de Bancomext, 2009-2011. México, 2012, p. iii.

^{87/} Fondo Monetario Internacional, Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial, julio de 2013, p. 2.

^{88/} Los crecimientos promedio fueron los siguientes: 3.9% (1989-1994), 3.5% (1995-2000) y 2.1% (2001-2006).

^{89/} SHCP, Comunicado de Prensa 089/2013, "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima el crecimiento del PIB para el 2013 en 1.3%", 21 de noviembre de 2013.

^{90/} Banco de México, Informe sobre la Inflación, Julio-Septiembre, 2013. Noviembre 6, 2013. p. 65.

^{91/} Instituciones de crédito privadas que captan recursos financieros del público y otorgan a su vez créditos. Artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito.

^{92/} Instituciones públicas cuyo objeto fundamental es facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales. Actualmente existen seis instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo mexicano, con un amplio espectro en cuanto a los sectores de atención: pequeña y mediana empresa, obra pública, apoyo al comercio exterior, vivienda y promoción del ahorro, y crédito al sector militar. Artículo 30, Ley de Instituciones de Crédito.

^{93/} Se destaca que en 2012, las micro, pequeñas y medianas empresas representaron el 99.8% del total de las unidades productivas de este país y generaron cerca del 74.0% de los empleos; sin embargo, recibieron sólo el 15.0% del total de los créditos. Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Informe Mensual sobre el Comportamiento de la Economía. Mayo de 2013.

continuaron accediendo al financiamiento bancario además de que pueden recurrir al mercado de capitales para financiarse.

CRÉDITO OTORGADO POR LOS PRINCIPALES BANCOS^{1/} SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2009-2012
(Porcentaje)

Tamaño de la empresa	2009 ^{2/}	2010	2011	2012
Grande	82.9	80.4	79.5	74.4
Pequeña	7.0	8.8	8.8	10.7
Micro	4.4	4.3	4.7	7.5
Mediana	5.7	6.5	7.0	7.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la CNBV, portafolio de información, septiembre 2013, <http://www.cnbv.gob.mx>

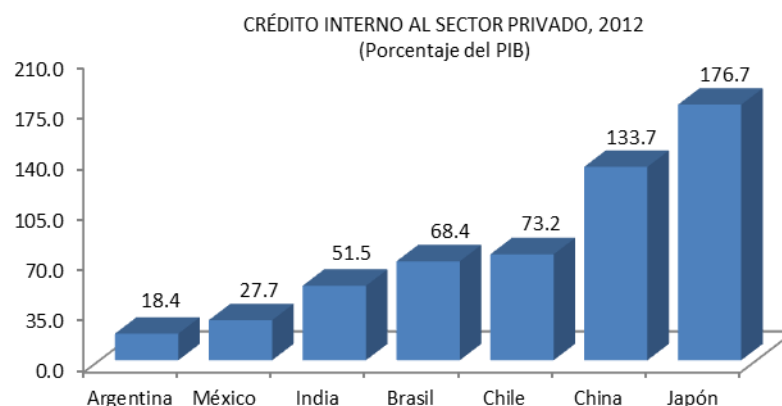
1/ BBVA Bancomer, Banamex, Santander, Banorte, HSBC, Inbursa y Scotiabank.

2/ Promedios al mes de julio.

De acuerdo con la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio del Banco de México para el cuarto trimestre de 2012,^{94/} las principales fuentes de financiamiento reportadas por las empresas fueron: proveedores con 83.2% de las empresas, banca comercial con 36.2%, otras empresas del grupo corporativo y/o la oficina matriz con 27.3%, bancos domiciliados en el extranjero con 6.5%, emisión de deuda con 2.3%, y banca de desarrollo con 4.8%.

Como se aprecia en los datos reportados en la encuesta referida, el crédito no es la principal fuente de financiamiento de las empresas, por lo que la banca debe mejorar su función de transformar el ahorro en créditos para apoyar proyectos productivos y contribuir al crecimiento económico del país. Adicionalmente, el crédito otorgado tuvo y tiene poca penetración en la economía, comparado con otros países, ya que como proporción del PIB en 2012 representó 27.7%, mientras que en países como Brasil y Chile fue de 68.4% y 73.2%, respectivamente.

^{94/} Banco de México, Encuesta Trimestral de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio, octubre-diciembre 2012. Febrero de 2013.



FUENTE: Banco Mundial, Banco de Datos, <http://datos.bancomundial.org>, septiembre 2013.

NOTA: El crédito interno al sector privado se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, por ejemplo mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital y créditos comerciales y otras cuentas por cobrar, que crean un derecho de reembolso. En el caso de algunos países, estos derechos incluyen el crédito a empresas públicas.

Al respecto, con el oficio No. UBVA/DGABV/827/2013 del 6 de noviembre de 2013, la SHCP señaló que actualmente el sistema financiero mexicano es uno de los más sólidos en términos de su capitalización y nivel de riesgo pero, a la vez, a nivel internacional se encuentra entre los que otorgan menos crédito; y que con las diversas medidas que se propusieron en la Reforma Financiera, se busca fomentar y mejorar la competencia, fortalecer a las autoridades financieras y mejorar el terreno para los participantes del sistema, lo cual repercutirá en la oferta y demanda de servicios financieros.

Entre 2007 y 2012, el crédito total de la banca comercial aumentó 59.7%, un crecimiento anual promedio de 12.0%; el crédito a las empresas y personas físicas con actividad empresarial creció en promedio cada año 15.3%; mientras que los recursos de la banca para la vivienda de interés social avanzaron anualmente 13.9% y 14.6% para la vivienda media y residencial.

CARTERA DE CRÉDITO DE LA BANCA COMERCIAL,^{1/} 2007-2012
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cartera de Crédito Total	1,697.7	1,866.4	1,934.9	2,087.1	2,415.2	2,711.7
Empresas	696.5	877.2	909.8	981.8	1,140.8	1,215.8
Entidades financieras	84.3	185.9	152.8	140.2	175.8	242.6
Entidades gubernamentales	172.0	157.6	269.8	313.1	340.6	389.6
Consumo	470.9	339.0	269.2	289.7	364.8	430.3
Vivienda	274.0	306.7	333.3	362.3	393.2	433.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la CNBV, fecha de actualización 21 de septiembre de 2013.

1/ Se refiere sólo a sistema bancario no consolidado.

Al cierre de 2012, la banca comercial estaba integrada por 43 instituciones en operación; sin embargo, el 84.1% de la cartera de crédito total se concentró en 7 bancos,^{95/} situación que muestra que la banca comercial mexicana se caracteriza por una alta concentración en la oferta de crédito.

En el caso de la banca de desarrollo,^{96/} sus activos totales sumaron 1,085,112.0 millones de pesos al cierre de 2012, lo que representó un crecimiento anual de 6.0% respecto de 2011. Por su parte, las inversiones en valores fueron de 451,370.0 millones de pesos (41.6% de los activos totales), en tanto que la cartera de crédito directo total se ubicó en 460,551.0 millones de pesos (42.4% de los activos totales), que junto con el crédito impulsado (273,356.0 millones de pesos) sumó una cartera total de 733,907.0 millones de pesos.

Al respecto, la SHCP, mediante el oficio Núm. 368.-VI.-057/2013 del 28 de noviembre de 2013, señaló que para la banca de desarrollo “el resultado verosímil es de 67.9% para la cartera de crédito y de sólo 6.3% para la cartera de valores”. No obstante, la ASF considera que esta precisión no representa la distribución que efectivamente prevalece en los activos totales de la banca de desarrollo, como ocurre en el caso de Nacional Financiera, S.N.C., cuyo balance general consolidado al 31 de diciembre de 2012, muestra que las inversiones en valores (206,356.0 millones de pesos) representaron el 59.1% de los activos totales por 349,074.0 millones de pesos, mientras que la cartera de crédito (115,345.0 millones de pesos) representó el 33.0%.

Del análisis realizado por la ASF, se deriva que la composición de la cartera total (suma de cartera de valores más cartera de crédito) que administra la banca de desarrollo, no es la adecuada para propiciar y promover el crecimiento y el desarrollo económico, al considerar el artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Crédito, que establece que su función sustantiva debe ser la de atender las actividades productivas, más que destinar los recursos a inversiones financieras en mercados de dinero, las cuales en muchos casos representan un riesgo para preservar el patrimonio de las propias instituciones.^{97/}

^{95/} BBVA Bancomer, Banamex, Santander, Banorte, HSBC, Inbursa y Scotiabank. La relación completa de las 43 instituciones se puede consultar en: <http://www.cnbv.gob.mx/Bancos/Paginas/Entidades-Supervisadas.aspx>

^{96/} La integran seis entidades: Nafin y Banobras con 32.7% de los activos totales del sector cada una; Bancomext, 19.9%; Sociedad Hipotecaria Federal, 8.9%; Banjército, 3.9%, y Bansefi, 2.0%. CNBV, Comunicado de Prensa 12/2013, Se publica información financiera actualizada al cierre de diciembre de 2012 de las entidades de banca de desarrollo. 25 de febrero de 2013, p. 4.

^{97/} Una posible explicación de la composición inadecuada en el manejo de los recursos es que la banca de desarrollo se ha enfocado en mantener niveles de capitalización altos, alrededor de 17.0%, en lugar de atender su función sustantiva que es atender a los sectores que no tiene acceso al financiamiento de la banca comercial, y al igual que ésta, la banca de desarrollo mostró una disminución en la colocación de crédito, que pasó de 22.5% en 2008 a 15.3% en 2012.

CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO DE LA BANCA DE DESARROLLO, 2007-2012
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cartera de Crédito Total	255.0	312.2	355.9	371.5	399.4	460.6
Empresas	33.7	49.4	66.6	80.5	113.4	152.2
Entidades Financieras	86.1	112.9	133.6	129.7	130.2	129.6
Entidades Gubernamentales	128.5	141.0	113.8	124.2	124.7	149.0
Consumo	4.6	5.3	6.2	6.9	8.3	9.4
Vivienda	2.1	3.6	5.5	6.6	8.0	9.9
Cartera como AFGF	n.d.	n.d.	30.2	23.6	14.8	10.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información estadística de la CNBV, fecha de actualización 21 de septiembre de 2013.

AFGF Agente Financiero del Gobierno Federal.

n.d. No disponible.

En ese sentido, mediante el oficio Núm. 368.-VI.-056/2013 de fecha 6 de noviembre de 2013, la SHCP señaló que actualmente el mandato de la Banca de Desarrollo establece que en el desarrollo de sus funciones se debe preservar y mantener su capital, lo que ha sido interpretado de forma restrictiva, y las Sociedades Nacionales de Crédito han sido conservadoras en el otorgamiento de crédito, por lo que mantienen niveles de capitalización altos y una cartera de clientes con bajos índices de morosidad.

Asimismo, la SHCP indicó que en el marco de la Reforma Financiera se pretende modificar el mandato de la Banca de Desarrollo de modo que su objetivo sea facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

Conclusión

Los indicadores revisados por la ASF muestran que el sistema bancario mexicano mantuvo una posición sólida y un desempeño estable durante 2012; sin embargo, el financiamiento otorgado por éste mostró niveles bajos en comparación con el proporcionado por otras fuentes de crédito no bancarias, por lo que es necesario incrementar la penetración del crédito en la economía, deseable a niveles similares a los de otros países de la región y, con ello, que la banca mejore su función de apoyar y promover el desarrollo del sistema productivo del país y el crecimiento económico, atribución establecida en la Ley de Instituciones de Crédito.

En relación con la regulación macroprudencial, es conveniente que la SHCP, en cumplimiento de las tareas encomendadas en el marco del CESF, continúe con el diseño de una política de esta naturaleza con objeto de tener lineamientos, herramientas adecuadas y acciones coordinadas entre las distintas autoridades que participan en el sistema financiero, para el manejo de los riesgos sistémicos.

Las acciones, emitidas con base en este resultado, están dirigidas a promover la implementación de mejores prácticas gubernamentales, y a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06B00-02-1166-01-001 Recomendación

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores incorpore en sus políticas y estrategias de supervisión el área de oportunidad que representa mejorar la eficiencia del sistema bancario en su función de otorgamiento o colocación de créditos para financiar actividades productivas, así como para la inclusión financiera en beneficio de la sociedad. Lo anterior, en el sentido de supervisar que los recursos que son captados como ahorro financiero por el sistema bancario comercial, se puedan transformar en ahorro macroeconómico para la inversión productiva mediante la asignación de estos recursos a través del crédito, más que a inversiones de capital en los mercados financieros.

12-0-06B00-02-1166-01-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores incorpore en sus políticas y estrategias de supervisión el área de oportunidad de que la banca de desarrollo, en su función de promotora del crecimiento y del desarrollo económico del país, induzca una mayor asignación de los recursos para impulsar actividades productivas en armonía con las mejores prácticas de prudencia y de gestión de riesgos.

12-0-06100-02-1166-01-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incorpore en sus políticas y estrategias de supervisión el área de oportunidad para que la banca de desarrollo, en su función de promotora del crecimiento y del desarrollo económico del país, induzca una mayor asignación de los recursos para impulsar actividades productivas en armonía con las mejores prácticas de prudencia y de gestión de riesgos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 4 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 8 Recomendación(es).

Además, se generó(aron) 7 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.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) cumplieron con las disposiciones normativas

aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a:

La SHCP considera que la intervención, evaluación, control, corrección, medición y garantía de la sostenibilidad fiscal no corresponde a ninguna de sus facultades atribuidas expresamente en el marco normativo vigente.

Las medidas fiscales aplicadas por la SHCP no contribuyeron a reducir el déficit presupuestario, ni los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) ni su saldo histórico como proporción del PIB. En 2012, el déficit presupuestario de 0.6% del PIB, superior al 0.2% previsto y al 0.4% aprobado, influyó para que el SHRFSP mantuviera una tendencia creciente, contrario a lo establecido por la SHCP en los CGPE 2012.

Las necesidades financieras del sector público crecen más rápido que los ingresos públicos y que la economía en su conjunto. En términos reales, de 2007 a 2012, los RFSP reportaron un aumento promedio de 24.0%, en contraste con el incremento de 2.6% en los ingresos presupuestarios y de 1.9% del crecimiento económico.

Los indicadores calculados por la ASF muestran que las finanzas públicas son sostenibles en el corto plazo, pero la presión es creciente y podría alcanzar su límite hacia el final de la presente década, de no incrementarse de manera sostenida la tasa de crecimiento económico y los ingresos tributarios no petroleros. Particularmente, los resultados en 2012 ubicaron a la sostenibilidad de las finanzas públicas en una región cercana a su límite de tolerancia, por lo que debe vigilarse que el nivel de déficit primario no registre aumentos que incidan o aceleren la relación deuda pública/PIB.

En el periodo 2000-2008, el balance primario fue superavitario, sin embargo, no fue suficiente para cubrir el costo financiero, con excepción de 2006 y 2007. A partir de 2009, el costo financiero ha superado significativamente al balance primario que ha sido deficitario, lo cual muestra un deterioro progresivo en la sostenibilidad fiscal.

El gasto público federal destinado a educación, salud y seguridad social se incrementó de 27.8% a 31.8% del gasto neto total entre 2006 y 2012; sin embargo, la SHCP no cuenta con mediciones sobre el impacto que tendrán en las finanzas públicas los regímenes de pensiones y servicios de salud, en el mediano y largo plazos.

En 2012, el crédito interno al sector privado representó 27.7% como proporción del PIB, mientras que en Brasil y Chile fue de 68.4% y 73.2%, respectivamente, por lo que el sistema bancario mexicano debe mejorar su función de transformar el ahorro en créditos para apoyar proyectos productivos y contribuir al crecimiento económico del país.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar los aspectos normativos y las facultades de las instancias competentes, así como las medidas aplicadas y los principales indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Evaluar los criterios reguladores y las mediciones cuantitativas y cualitativas relacionadas con los principales riesgos macroeconómicos identificados y evaluados por la SHCP, en particular, el riesgo del bajo crecimiento económico.
3. Verificar que las entidades supervisoras constataron el cumplimiento de los objetivos propios de las instituciones de crédito, en términos de la asignación y colocación de créditos a actividades económicas distintas de las financieras.
4. Verificar que las entidades competentes realizaron la supervisión necesaria para garantizar que se cumplieron los límites de capital y las posiciones de liquidez establecidas para cada institución y para el conjunto del sistema bancario, y que se hayan identificado los riesgos para la estabilidad del sistema financiero.
5. Revisar las regulaciones que, en el ámbito macroprudencial, aplicaron las instituciones competentes en la materia para disminuir las amenazas potenciales a la estabilidad del sistema financiero, la actividad económica y a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda pública.

Áreas Revisadas

La auditoría se practicó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), por estar vinculada con las operaciones a revisar.

Las áreas revisadas fueron las unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública; de Banca, Valores y Ahorro; de Banca de Desarrollo; de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, y de Política de Ingresos Tributarios de la SHCP, así como las direcciones generales de Normatividad; de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A y E; de Análisis de Información, de Metodologías y Análisis de Riesgo, y de Métodos y Procesos de Supervisión de la CNBV.

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.

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



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

4/6h5

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

Oficio No. 710.346.III/925/13
México D. F., 28 de noviembre 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 1166 denominada "Marco Normativo e Institucional de las Finanzas Públicas", realizada el pasado 19 de noviembre 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 Banca, Valores y Ahorro, de Banca de Desarrollo, de Seguros, Pensiones y Seguridad Social y de Política de Ingresos 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 de la siguiente información generada por las áreas correspondientes, para atención de los resultados finales.

- Oficio 345-IX-44-2013, 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.
- Oficio 366-III-942/13, de la Dirección General Adjunta Jurídica de Seguros, Fianzas y Pensiones de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, mediante el cual se emiten comentarios para atención del resultado final 4.
- Oficio UBVA/DGABV/886/2013, de la Dirección General Adjunta de Banca y Valores de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, mediante el cual se emiten comentarios para atención del resultado final 5.

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, primer piso, Col. CDM Cullhuacán, Del. Coahuila México, DF 04480
tel. (55) 7684 5520 www.shcp.gob.mx

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



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

Oficio No. 710.346.III/925/13

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
Martha B. Martínez Mendoza

Anexo: Oficios 345-IX-44-2013, 366-III-942/13 y UBVA/DGABV/886/2013.

C.c.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. Yolanda Torres Segarra. Directora General Adjunta Jurídica de Seguros, Fianzas y Pensiones. Presente
Lic. Ana Laura Villanueva Vega. Directora General Adjunta de Banca y Valores. Presente
Lic. Alejandro Silva Suárez. Director General Adjunto de Finanzas Públicas. Presente

MBMM/AMM/MCG/MGCP

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, primer piso, Col. CDM Calluacán, Del. Coyoacán México, DF 04480
tel. (55) 3688 5530 www.shcp.gob.mx



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-44-2013.

México, D. F., 27 de noviembre de 2013.

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

Din General nos ire seg
6710-34613-3452

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 19 de noviembre de 2013, de la auditoría 1166 "Marco normativo e institucional de las finanzas públicas", 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 (LFRCE), a continuación se presentan declaraciones a los resultados finales 1, 2 y 3 para que por su conducto se hagan llegar al ente auditor.

Resultado Final 1

Descripción del resultado:

"Sostenibilidad de las Finanzas Públicas"

Si bien el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos no se encuentra expresamente definido en el marco normativo vigente en 2012, los artículos 11 y 11A del Reglamento de la LFPRH hacen referencia explícita a la sostenibilidad de deuda pública cuando establecen que "La Secretaría [SHCP] elaborará el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos de forma que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, expresado como proporción del Producto Interno Bruto, muestre una trayectoria que no ponga en riesgo la solvencia del sector público para el periodo de proyección en su conjunto". Asimismo, cabe destacar que en la Cuenta Pública 2012 la sostenibilidad de las finanzas públicas sí es reportada como uno de los objetivos de la política fiscal, al señalar explícitamente la necesidad de "... preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, con objeto de evitar problemas de endeudamiento", el cual fue complementado con el objetivo de política económica de "... consolidar la estabilidad macroeconómica y preservar la responsabilidad fiscal."

Aclaración:

Para el ejercicio fiscal 2012, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría) elaboró el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 A del Reglamento de la Ley Federal



Oficio No. 345-IX-44-2013.

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); lo anterior se puede constatar en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2012, en los cuales la proyección de los requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico muestra una trayectoria descendente como proporción del PIB para el periodo 2012-2017 (Sección VI.2.4 Requerimientos Financieros del Sector Público, p. 101).

De la misma manera, al final del ejercicio fiscal, el déficit presupuestario se encontró dentro del límite establecido en el último párrafo del artículo 11 del Reglamento de la LFPRH: la diferencia del déficit observado respecto del déficit aprobado por el Congreso de la Unión representó 0.6%, proporción menor al 1% del gasto neto aprobado que establece dicho precepto. Asimismo se cumplieron los techos de endeudamiento interno neto del Gobierno Federal y de endeudamiento externo neto aprobados por el Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2012.

Resultado Final 2

Descripción del resultado:

*"Medidas aplicadas en el ejercicio 2012 y su contribución para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas
a) Medidas para reducir el nivel de Déficit Presupuestario"*

Las medidas aplicadas por la SHCP no contribuyeron a reducir el déficit presupuestario, ni los RFSP ni su saldo histórico como proporción del PIB, debido a que los recursos ejercidos en 2012 fueron mayores que las estimaciones presentadas en los CGPE 2012. Lo anterior, aunque el crecimiento de la economía (3.9%) fue superior al estimado (3.5%), y permitió una mayor captación de ingresos presupuestarios que esto se tradujo en un menor nivel de déficit. Por el contrario, el mayor déficit presupuestario fue financiado mediante endeudamiento público lo que se reflejó en un incremento en el SHRFSP."

Aclaración:

Se reitera que en el ejercicio fiscal 2012 el déficit presupuestario observado se encontró dentro del límite establecido en el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH y; por tanto, se cumplió con la meta autorizada para este indicador en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2012.

Por lo que hace a la afirmación de la ASF de que el mayor déficit presupuestario fue financiado con mayor endeudamiento público, se aclara que los techos de endeudamiento interno neto del Gobierno Federal y de endeudamiento externo neto aprobados por el Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2012 se cumplieron estrictamente.

Página 2 de 4

Inaugurantes Sur 1973, torre III, piso 9, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, C. P. 01020, México, D. F.

342

Tel.: (55) 3688 1515



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

Oficio No. 345-LX-44-2013.

Resultado Final 3

Descripción del resultado:

Indicadores de Sostenibilidad Fiscal

La revisión que la ASF realizó sobre el comportamiento de los indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas concluye que son sostenibles en el corto plazo, no obstante, los resultados en 2012 se ubicaron en una región cercana a su límite de tolerancia, indicativo de la necesidad de que el Gobierno Federal refuerce las políticas de fomento a la actividad económica, para generar una fuente de ingresos públicos, distintos a la deuda, a fin de fortalecer el balance primario. Asimismo, la ASF llama la atención en el hecho de que la revisión a los indicadores, muestra que la presión sobre las finanzas públicas es creciente, la cual encontrará su punto álgido hacia el fin de la presente década de no incrementarse de manera sostenida la tasa de crecimiento económico. Por lo anterior, la SHCP debe vigilar que el nivel de déficit primario no registre aumentos que incidan o aceleren la relación deuda pública a PIB...

Aclaración:

Los hallazgos de la ASF en esta revisión coinciden con los objetivos de la política de deuda pública aplicados por la Secretaría, especialmente durante el ejercicio fiscal 2012. Tal como se informó en el "Plan Anual de Financiamiento 2012" (disponible en la dirección electrónica http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico/fin/pol_credito_publico/plan_anual/PAF_2012.pdf), para disminuir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante cambios adversos en el entorno económico o en los mercados financieros internacionales, se fortaleció y diversificó la estructura de los pasivos públicos. Dicho documento concluye, del análisis de riesgos que presenta, que el manejo de la deuda pública se debe mantener dentro de rangos prudentes y sostenibles bajo una amplia gama de posibles escenarios adversos y que para ello, es importante mantener características de costo y riesgo adecuadas en la estructura de pasivos; asimismo, que si el endeudamiento se utiliza de manera adecuada y bajo estándares de prudencia, se podrán aprovechar las oportunidades para potenciar el desarrollo económico. Igualmente, reconoce que las finanzas públicas pueden verse expuestas a distintos tipos de riesgos si se observa un endeudamiento excesivo o una estructura de deuda vulnerable.

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 expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Página 3 de 4

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

me

Tel.: (55) 3688 1315

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



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

Oficio No. 345-IX-44-2013.

Reciba un cordial saludo.

El Director General Adjunto

LIC. ALEJANDRO SILVA-SUÁREZ



C. c. p. Dr. Ernesto Francisco Révilla Soriano, Titular de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Presente.
Lic. Roberto A. Juárez Montoya, Director General de Recursos Financieros. Presente.
Lic. Felipe de Jesús Martínez Gallegos, Director General Adjunto de Estadística de la Hacienda Pública. Presente.
Lic. Carlos Alberto González Navarro, Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Presente.

ASS/MCMR
me

Página 4 de 4

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

ORIGINAL



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social
Dirección General Adjunta Jurídica de Seguros, Fianzas y Pensiones
366-III-942/13

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

México, D. F. a 27 de noviembre de 2013.

G710.34613-345A

Dir. Gral. Adj. Inf. y Seg.

Rel.

Lic. Martha B. Martínez Mendoza
Directora General Adjunta de Información y Seguimiento, de la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Presente.

Me refiero al Acta de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares 003/CP2012 del 19 de noviembre de 2013, mediante la cual la Auditoría Superior de la Federación (ASF) dio a conocer a los funcionarios de las Unidades Administrativas responsables de las operaciones revisadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los resultados finales y las observaciones preliminares de la Auditoría 1166/2012, denominada “Marco Normativo e Institucional de las Finanzas Públicas”.

En dicha Acta se otorga un plazo de siete días hábiles contado a partir del día siguiente de su firma, para que se presenten argumentaciones adicionales y documentación soporte que justifique y aclare los resultados con observación contenidos en las cédulas anexas a la referida Acta.

Sobre el particular, esta Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), manifiesta que en la cédula de resultados finales anexa a la referida Acta, no se especifican de manera concreta las observaciones que se desprenden de la auditoría, en las que se determine cuál es la obligación específica que se incumplió, su fundamento jurídico y la valoración que la ASF realizó de los argumentos que mediante diversos oficios presentó la USPSS para atender sus requerimientos, especificando los razones por las que concluyó que dichos argumentos no resultaron suficientes para desvirtuar las consideraciones contenidas en la cédula, por lo que se vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica en perjuicio de esta USPSS, dejándola en estado de indefensión.

No obstante lo anterior, en relación con los señalamientos realizados por la ASF en el Resultado 4: “Riesgos por cambios sociodemográficos y desastres naturales” de la cédula de resultados finales, se expresa lo siguiente:



Subsecretaría de Hacienda y Crédito
Público
Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social
Dirección General Adjunta Jurídica de Seguros,
Fianzas y Pensiones
366-III-942/13

Señalamiento:

El Ejecutivo Federal debe dar atención inmediata a la necesidad de contar con recursos públicos para hacer frente al gasto asociado a las pensiones; el no tomar las medidas conducentes constituye un riesgo para las finanzas públicas debido a que el ritmo de crecimiento de las pensiones y jubilaciones ha requerido una mayor proporción del gasto neto total del SPP, al pasar de 9.3% en 2007 a 10.9% en 2012”.

Respuesta:

La ASF no aporta elementos de los que se pueda concluir que el gasto asociado al pago de pensiones constituye un riesgo para las finanzas públicas, ya que el hecho de que se requieran más recursos para el pago de pensiones en un determinado periodo no significa, por ese solo hecho, la existencia de un riesgo o que dicho incremento no corresponda a un comportamiento ya esperado, en el cual después de un incremento gradual se alcance un máximo y de ahí en adelante una disminución también progresiva.

Señalamiento:

“Las reformas en materia de pensiones que se han realizado hasta 2012, no son suficientes para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, ya que existen pasivos contingentes en este campo que no se encuentran en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, como son las pensiones de las universidades públicas y de las entidades federativas y de los municipios, por lo que aún no son considerados integralmente en la política fiscal y de los cuales no existe información precisa. Tampoco existe a nivel nacional un mecanismo o sistema único por medio del cual los gobiernos estatales y municipales hagan frente al pago de sus obligaciones en la materia.”

Respuesta:

Es de reiterarse que el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones ha realizado o propuesto, según el caso, las modificaciones a los sistemas de pensiones que tienen un mayor impacto en las finanzas públicas, como son los correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS (IMSS Patrón) y Comisión Federal de Electricidad, con lo que ha reforzado la sostenibilidad del sistema de pensiones, reducido el riesgo e incrementado la movilidad laboral en beneficio de los trabajadores gracias a la portabilidad de las pensiones.



Subsecretaría de Hacienda y Crédito
Público
Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social
Dirección General Adjunta Jurídica de Seguros,
Fianzas y Pensiones
366-III-942/13

En este sentido, al comprender dichas modificaciones a los dos regímenes pensionarios que por el número de afiliados son los más representativos a nivel nacional, que son los del IMSS e ISSSTE, se garantiza en el mediano y largo plazos la sostenibilidad de las finanzas públicas, respecto de los regímenes que se encuentran en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, al no contar la SHCP con atribuciones para requerir información a estados, municipios y universidades públicas estatales, sobre sus sistemas de pensiones y servicios de salud, está imposibilitada jurídicamente para obligarlos a presentarla para, a partir de su entrega, considerarlas en medidas de política pública que en materia de pensiones establezca el Gobierno Federal.

El presente oficio se emite con fundamento en el artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A T E N T A M E N T E
LA DIRECTORA GENERAL ADJUNTA

Yolanda Torres Segarra

c.c.p.- Dr. Oscar Ernesto Vela Treviño.- Titular de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social.- Para su conocimiento.- Presente.
Lic. Roberto A, Juárez Montoya.- Director General de Recursos Financieros.- Para su conocimiento.- Presente.

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



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

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

Oficio No. 710.346.III/927/13
México D. F., 28 de noviembre de 2013

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
R-553
2013 NOV 29 PM 2:28
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

9/4625

1/11

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 1166 denominada "Marco Normativo e Institucional de las Finanzas Públicas", realizada el pasado 19 de noviembre 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 Banca, Valores y Ahorro, de Banca de Desarrollo, de Seguros, Pensiones y Seguridad Social y de Política de Ingresos 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, en alcance al similar 710.346.III/925/13, se remite copia del oficio 368.-VI.-057/2013, de la Dirección General Adjunta Jurídica del Sistema Financiero de Fomento de la Unidad de Banca de Desarrollo, mediante el cual se emiten comentarios para atención del resultado final 5.

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

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO
2013 NOV 29 PM 2:17
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad de Banca de Desarrollo
Dirección General Adjunta Jurídica del
Sistema Financiero de Fomento

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

Oficio Núm. 368.-VI.-057/2013

México, D. F., a 28 de noviembre de 2013

LIC. MARTHA B. MARTÍNEZ MENDOZA
Directora General Adjunta de Información y Seguimiento
Presente

Se hace referencia al oficio DGAIE/218/2013 de fecha 13 de noviembre del presente año, mediante el cual la Dirección General de Análisis e Investigación Económica de la Auditoría Superior de la Federación comunica la presentación de resultados finales y observaciones preliminares de la auditoría número 1166 denominada "Marco Normativo e Institucional de las Finanzas Públicas", la cual tiene por objeto "fiscalizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la gestión de los riesgos macroeconómicos y financieros, así como el marco normativo que regula a las instituciones federales competentes en estas materias".

Sobre el particular, con fundamento en lo previsto en el artículo 26-B, fracciones I y VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en alcance a mi similar 368.-VI.-056/2013 de fecha 6 de noviembre del presente año, me permito formular los siguientes comentarios por lo que respecta a la banca de desarrollo, relacionados con el "Resultado 5: Riesgos Financieros" de la Cédula de Resultados Finales (en lo sucesivo el "Resultado 5"):

a) Comentario a la sección de "Comentarios" del Resultado 5.

Respecto al comentario formulado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que señala: "Del análisis realizado por la ASF, se deriva que la composición de la cartera total (suma de cartera de valores más cartera de crédito) que administra la banca de desarrollo, no es la adecuada para propiciar y promover el crecimiento y el desarrollo económico, al considerar el artículo 4° de la Ley de Instituciones de Crédito, que establece que su función sustantiva debe ser la de atender actividades productivas, más que destinar los recursos a inversiones financieras en mercados de dinero, las cuales en muchos casos representan un riesgo para preservar el patrimonio de las propias instituciones", se realizan las siguientes precisiones:

El objetivo de la banca de desarrollo es fomentar el crédito, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas y el sector rural, en complemento con el sector financiero privado (ver artículo 4 de la Ley de Instituciones de Crédito). Esta función la realiza principalmente a través de dos mecanismos: otorgando crédito directo y garantizando créditos otorgados por el sector financiero privado que, de otra forma, no otorgaría créditos a los sectores que apoya la banca de desarrollo (crédito impulsado). **Por lo tanto, la cartera de la banca de desarrollo debe ser medida considerando ambos mecanismos de crédito, esto es, cartera de crédito directo (460,551 mdp) más el crédito impulsado (273,356 mdp), lo que nos da un total de 733,907 mdp.** No se considera adecuado el excluir el crédito impulsado, porque subestima el monto total de la cartera de la banca de desarrollo y de su impacto en el desarrollo económico del país. **En conclusión, se estima que el monto de la cartera de la banca de desarrollo que refleja su cumplimiento con su mandato y atribuciones conferidas en las leyes que la regulan es significativamente mayor al que se ha utilizado para los cálculos que llevan al Resultado 5.**



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad de Banca de Desarrollo
Dirección General Adjunta Jurídica del
Sistema Financiero de Fomento

Por lo que hace a la cartera de valores, es imprescindible tomar en cuenta que en el año 2009 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a través de las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (Circular Única de Bancos), sustituyó el criterio contable B-3 Reportos, en lo referente a la compensación de activos y pasivos financieros que antes se "neteaban" reconociéndose el remanente en el activo o pasivo, siendo que para efectos de la nueva forma de revelación se reportan en sus montos globales para cada uno de esos apartados contables, es decir en operaciones activas y en operaciones pasivas, lo que trajo como consecuencia que esa cartera mostrara un incremento considerable, que para el cierre del ejercicio fiscal 2012 pasó en términos netos de 68,489 mdp a 733,907 mdp en las posiciones de mercado, pero no por una razón de aumento real, sino por un cambio en la forma de contabilizar los reportos a partir de la Circular Única de Bancos en 2009.

De acuerdo a lo señalado por la ASF, la cartera de crédito y de valores de los seis bancos de desarrollo representan el 42.4% y el 41.6%, respectivamente, de sus activos totales. Sin embargo, haciendo un cálculo basado en el monto de la cartera de crédito directo e impulsado, y depurando debidamente la cartera de valores (por las razones explicadas en el párrafo anterior), el resultado verosímil es de 67.9% para la cartera de crédito y de sólo 6.3% para la cartera de valores. Por lo anterior, la cartera de crédito es significativamente mayor que la de valores, lo cual refleja adecuadamente que la principal actividad de la banca de desarrollo es el otorgamiento de créditos.

Es importante considerar, que dentro de la cartera de valores, las inversiones en títulos para negociar juegan un papel importante en términos de la disponibilidad de recursos que las Instituciones requieren para hacer frente a sus operaciones de corto plazo, ya que coadyuvan a generar liquidez en los mercados de acuerdo a los portafolios de inversión y al tipo de cartera que atienden las instituciones, de acuerdo a sus planes de negocio y a las metas que tienen establecidas para el otorgamiento de crédito, en función a la demanda de recursos que presentan sus sectores de atención. Lo anterior permite conocer mejor la razón por la que se invierte en este tipo de instrumentos de corto plazo, ya que invertir en otros instrumentos de mayor plazo, podría representar para la banca de desarrollo el carecer de la liquidez inmediata que necesita para el cumplimiento de su mandato y atribuciones conferidas en las leyes que la regulan.

En cuanto al riesgo, la cartera de valores de la banca de desarrollo se invierte principalmente en instrumentos, considerados de bajo riesgo, mediante operaciones de corto plazo, que no generan pérdida de valor al patrimonio de las instituciones, entre los que destacan los Bonos de Desarrollo (Bondes), Certificados Bursátiles, BPAS y Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES).



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
 Unidad de Banca de Desarrollo
 Dirección General Adjunta Jurídica del
 Sistema Financiero de Fomento

Finalmente, es importante destacar que en los últimos 4 años la cartera de valores en términos netos (operaciones activas menos pasivas) ha mostrado una disminución tal y como se muestra a continuación:

Cartera de Valores de la Banca de Desarrollo

	2009	2010	2011	2012
Operaciones Activas	352,554	356,720	471,278	451,376
Operaciones Pasivas	241,555	255,385	384,116	382,889
Resultado neto	110,999	101,335	87,162	68,489

b) Comentarios a la “Conclusión Final” del Resultado 5.

Con relación a la conclusión final que establece: *“Los indicadores revisados por la ASF muestran que el sistema bancario mexicano mantuvo una posición sólida y un desempeño estable durante 2012. Sin embargo, el financiamiento otorgado por éste se mantuvo en niveles bajos en comparación con el otorgado por otras fuentes de crédito no bancarias, por lo que es necesario incrementar la penetración del crédito en la economía, deseable a niveles similares a los de otros países de la región, y con ello que la banca y la de desarrollo cumplan con su función de apoyar y promover el desarrollo del sistema productivo del país y el crecimiento económico, atribución establecida en la Ley de Instituciones de Crédito”, se considera importante destacar lo siguiente:*

La banca de desarrollo, con fundamento en las atribuciones que le han sido conferidas en el artículo 4 de la Ley de Instituciones de Crédito, ha tenido resultados significativos respecto del financiamiento otorgado a los sectores prioritarios que debe atender, de conformidad con el mandato establecido en las correspondientes leyes orgánicas de las Sociedades Nacionales de Crédito.

Durante el periodo 2007-2012, la banca de desarrollo en su conjunto otorgó financiamiento al sector privado y social por 4.1 billones de pesos, de los cuales 2.9 billones fueron crédito directo y 1.2 billones en financiamiento respaldado con garantías.

Lo anterior permitió que entre diciembre de 2007 y diciembre de 2012 el saldo de crédito directo e impulsado al sector privado creciera en 463,708 mdp, lo que significó un incremento en términos reales del 83 %, pasando de 3.0% a 5.1%, respectivamente, como proporción del PIB.

El saldo de crédito directo que la banca de desarrollo otorgó al sector privado y social creció 72.5% en términos reales, al pasar de 256,626 mdp en 2007 a 548,415 mdp en 2012. Por su parte, el saldo de crédito impulsado, entendido éste como las garantías sin fondeo otorgadas por la banca de desarrollo a los Intermediarios Financieros Privados (bancarios y no bancarios), más el saldo expuesto por dichos intermediarios y el saldo de las bursatilizaciones, así como por reportos y cartas de crédito, apoyadas para atender al sector privado y social, se incrementó en 107.6% en términos reales, pasando de 109,425 mdp a 281,344 mdp como resultado de la estrategia para potenciar el uso de recursos públicos a través del uso de esquemas de garantía de crédito.

El crédito impulsado es fundamental para que la banca de desarrollo aunado con los intermediarios financieros privados, propicie mercados donde no los hay, induzca la competencia y colabore para fomentar el crédito y que se convierta en un instrumento accesible y promotor del desarrollo nacional.

Crédito Directo e Impulsado de la Banca de Desarrollo
(mdp)



Fuente: SHCP. Información proporcionada por las entidades.

Con base en la información antes señalada es posible sostener que pese a los importantes retos y oportunidades a cargo de la banca de desarrollo, su nivel de financiamiento ha incrementado y la penetración del crédito se ha profundizado en la economía, cumpliendo con su función de apoyar y promover el desarrollo del sistema productivo del país y el crecimiento económico.

En cuanto a la atención de los distintos sectores estratégicos de nuestro país, la banca de desarrollo ha apoyado al sector empresarial, atendido por Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), de forma tal que el saldo de crédito directo e impulsado pasó de 99,133 mdp en 2007 a 286,949 mdp en 2012, lo que significó un incremento en términos reales de 133.7%.

En materia de infraestructura, atendida por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), el saldo de crédito directo e impulsado pasó de 68,041 mdp en 2007 a 240,681 mdp en 2012, reflejando un crecimiento real del 185.6%.

En el sector vivienda, atendido por Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF) y FOVI, el saldo de crédito directo e impulsado pasó de 129,290 mdp a 190,000 mdp de 2007 a 2012, representado un incremento en términos reales del 18.6%.

En el sector rural, atendido por Financiera Rural y FIRA, el saldo de crédito directo e impulsado pasó de 63,829 mdp en diciembre de 2007 a 93,150 mdp en diciembre de 2012, saldo 17.8% superior en términos reales durante el periodo.

En otros servicios financieros, atendidos por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), el saldo de crédito directo e impulsado pasó de 5,756 mdp en diciembre de 2007 a 18,979 mdp en diciembre de 2012, reflejando un crecimiento en términos reales de 166.2%.



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
 Unidad de Banca de Desarrollo
 Dirección General Adjunta Jurídica del
 Sistema Financiero de Fomento

Asimismo, la banca de desarrollo ha fortalecido su coordinación con los Intermediarios Financieros Privados, principalmente los No Bancarios para alcanzar a otros sectores que de otra forma no serían atendidos. De esta forma, el saldo de fondo y garantías que se operó paso de 163,553 mdp de 2007 a 269,184 mdp al cierre de 2012, lo que representa un incremento de 32.9% en términos reales.

En términos de la población objetiva atendida también se han tenido resultados positivos durante el periodo de 2007 y 2010, como se muestra en la siguiente tabla.

Atención a la población objetivo

Sectores de Atención	Dic-07	Dic-12	Variación
MYPIMES atendidas con financiamiento ^{1/}	810,429	1,933,457	138.6%
Productores rurales con ingresos menores a 3 mil SMD ^{2/}	1,152,906	1,673,089	45.1%
Total de municipios atendidos con alto y muy alto grado de marginación ^{3/}	158	204	46 municipios adicionales

^{1/} Atendidas con crédito y garantías por Banfin y Bancamex

^{2/} Productores apoyados con crédito, garantías y reportes por FIRS y Financiera Rural

^{3/} Municipios en carén con banderas

De lo anterior puede deducirse que, también desde el punto de vista de la atención a los sectores estratégicos y a la población objetivo, la banca de desarrollo ha incrementado su función de apoyar y promover el desarrollo del sistema productivo del país y el crecimiento económico, conforme a las atribuciones establecidas en las leyes que la regulan.

Reforma Financiera.

Para concluir, me permito enfatizar que a partir de la Reforma Financiera, aprobada por el H. Congreso de la Unión el pasado 26 de noviembre, la banca de desarrollo contará con un nuevo marco jurídico que le dará mayor claridad en su mandato, cuyo objetivo es ampliar el crédito con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, eliminándose las limitantes que restringían innecesariamente su actividad, permitiéndole modernizar su operación.

La Reforma Financiera dotará a la banca de desarrollo de una mayor autonomía de gestión, agilizando y abriendo mayores canales para facilitar el acceso al crédito, a los servicios financieros, garantizando su sustentabilidad mediante esquemas eficientes, prudentes y transparentes en el uso de los recursos que generarán las condiciones propicias para una mayor actividad económica que asocie a la inversión y al crecimiento.

En conclusión, la Reforma Financiera, impulsada por el Poder Ejecutivo y enriquecida por los Legisladores, permitirá a la banca de desarrollo incrementar la penetración del crédito en la economía y con ello potenciar su función de apoyar y promover el desarrollo del sistema productivo del país y el crecimiento económico.



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad de Banca de Desarrollo
Dirección General Adjunta Jurídica del
Sistema Financiero de Fomento

La información técnica, financiera, presupuestal y estadística contenida en el presente oficio fue remitida a esta Dirección General Adjunta Jurídica del Sistema Financiero de Fomento por la Dirección de Programación y Análisis del Sistema Financiero de Fomento bajo su responsabilidad, misma que obra en los archivos.

Sin más por el momento, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO**

MTRO. JAN ROBERTO BOKER REGENS

C.c.p. **Dr. Luis Madrazo Lajous**- Titular de la Unidad de Banca de Desarrollo. SHCP. Para su conocimiento. Presente.
Lic. Roberto A. Juárez Montoya- Director General de Recursos Financieros. SHCP. Mismo fin. Presente.
Mtro. Alfonso Ruiz Camargo- Director General Adjunto de Coordinación y Política del Sistema Financiero de Fomento "A". SHCP. Mismo fin. Presente.
Lic. Catalina Bonnefoi Monroy- Directora General Adjunta de Coordinación y Política del Sistema Financiero de Fomento "B". SHCP. Mismo fin. Presente.
C.P. Alfredo Montes Díaz- Director de Banca de Servicios Financieros, Vivienda, Obras Públicas y Turismo. SHCP. Mismo fin. Presente.
Lic. Carlos García Soto- Director de Programación y Análisis del Sistema Financiero de Fomento. SHCP. Mismo fin. Presente.
Lic. Carlos Alberto González Navarro- Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. SHCP. Mismo fin. Presente.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

12-0-01100-02-1166-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de establecer expresamente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Planeación, en la Ley General de Deuda Pública y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de preservar la responsabilidad fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, así como para asegurar la disponibilidad de los recursos fiscales para la atención de necesidades y políticas del desarrollo nacional, todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica y financiera. [Resultado 1]

12-0-01100-02-1166-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de definir y establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en la Ley General de Deuda Pública, una regla fiscal que comprenda los criterios, parámetros e indicadores que midan y regulen la solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública, que obligue a la acumulación de recursos con el carácter de reservas financieras en las etapas de expansión del ciclo económico que garanticen la atención de las prioridades del desarrollo nacional, todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica y financiera. [Resultado 1]

12-0-01100-02-1166-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, antes de la aprobación de un déficit presupuestario, evalúe que la solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenta sólo en el caso de que las condiciones económicas así lo ameriten, de conformidad con lo que señalan de manera integral los artículos 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 11, 11A y 11B de su reglamento. Lo anterior, en un marco que asegure el logro del objetivo de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública en el mediano y largo plazos, lo que implica reducir el déficit presupuestario, los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico como proporción del Producto Interno Bruto, e incrementar de forma sostenida en el tiempo el balance primario. [Resultado 2]

12-0-01100-02-1166-13-004

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de establecer con precisión los criterios para la interpretación y aplicación de las erogaciones a las que hace referencia el artículo 19, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido de que éstas no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit primario. Asimismo, que analice la conveniencia de definir y establecer en dicha ley el margen transaccional que garantice que el gasto neto total ejercido durante el año fiscal

contribuye a cumplir la meta de balance presupuestario aprobada, con base en una evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas. [Resultado 2]

12-0-01100-02-1166-13-005

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de fortalecer la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en relación con las medidas que el Ejecutivo Federal aplica a fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, y no sólo en lo que corresponde al ejercicio fiscal respectivo. [Resultado 3]

12-0-01100-02-1166-13-006

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de establecer la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de explicar con claridad y pormenorizadamente las acciones encaminadas a incrementar la tasa de crecimiento observada de la economía, en relación con la meta de balance presupuestario, el Producto Interno Bruto potencial y la brecha del producto; así como de incorporar en los reportes sobre la deuda pública una estimación de los pasivos contingentes y de otras obligaciones que pueden incidir en la posición financiera del Sector Público Federal, en la que se incluyan variables claves como el comportamiento del balance primario y las tasas de interés real que son necesarias para medir la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública a mediano y largo plazos. [Resultado 3]

12-0-01100-02-1166-13-007

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de adecuar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a fin de establecer la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de identificar, medir, transparentar y aplicar las medidas necesarias para asegurar la solvencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones del sector público en el mediano y largo plazos. [Resultado 4]