

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Deuda Pública Subnacional

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-1167

GB-051

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar el marco regulatorio y la administración del riesgo de la deuda pública subnacional, en el ámbito de competencia federal.

Alcance

No se reportan montos de universo y muestra, ya que la auditoría atiende aspectos cualitativos, se revisaron las disposiciones normativas aplicables sobre la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional, así como la evaluación a los análisis y pruebas de estrés del financiamiento otorgado por las instituciones financieras a entidades federativas y municipios.

Antecedentes

Como resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2011, en la auditoría 124 denominada "Registro de la Deuda Subnacional en la SHCP y Sistema Regulatorio Federal de esta Deuda," se detectaron los hechos relevantes siguientes:

- Las disposiciones aplicables al registro de la deuda pública subnacional no coadyuvan a la existencia de un registro integrado en el que se reporten todas las obligaciones contraídas por los gobiernos estatales para transparentar el monto real del endeudamiento con el objetivo de analizar la sostenibilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas y la deuda pública, al mismo tiempo que se establezcan reglas de prudencia y responsabilidad fiscal que regulen el equilibrio presupuestario y la deuda pública subnacional.
- No está regulado ni definido un límite de financiamiento que las instituciones financieras pueden otorgar a las entidades federativas y municipios, en caso de que se establezcan como garantía de pago sus Participaciones Federales.

Por lo anterior, la ASF efectuó las recomendaciones siguientes:

- Para que la SHCP proponga los elementos necesarios para la integración, registro y análisis de todos los componentes de la deuda pública y demás obligaciones y pasivos financieros de las entidades federativas y municipios, a fin de que sea transparente y asequible la información para aplicar medidas de prudencia y responsabilidad hacendaria.
- Para que la SHCP realice análisis periódicos sobre los riesgos que para el sistema financiero puede generar el crecimiento de la deuda pública subnacional que por la situación de sus finanzas y el monto del servicio de la deuda se encuentran en una situación crítica.
- Para que la CNBV mejore la regulación de las instituciones que otorgan financiamiento a las entidades federativas y municipios, a fin de considerar la situación de sus finanzas públicas, evaluar los riesgos y limitar el crédito cuando se garantice con las Participaciones Federales.

Al cierre de 2012, la deuda pública subnacional continuó en ascenso al situarse en 434,761.2 millones de pesos (mdp), cifra superior en 43,983.7 mdp respecto de 2011 (390,777.5 mdp), y en términos reales registró un incremento de 7.4%. En comparación con el PIB, el monto del saldo de la deuda representó el 2.9%.

El saldo de la deuda pública subnacional por tipo de acreedor se concentró en la banca comercial con 61.4% de los financiamientos; por tipo de deudor, los gobiernos estatales participaron con el 81.1% del saldo total y, por fuente de pago, las Participaciones Federales garantizaron el 81.7% de la deuda en promedio a nivel nacional. Cabe destacar que el plazo para el pago de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios, es de 15 años en promedio, no obstante las instituciones financieras las continúan aceptando como garantía de pago.

Debido a que las Participaciones Federales fueron la principal garantía de pago de la deuda pública subnacional, se debe señalar que en el periodo 2008-2012, estas últimas crecieron 79.8%, caso contrario a las Participaciones Federales que disminuyeron 2.0%, ambas en términos reales. Esta situación implica un riesgo que asumieron las instituciones de banca múltiple que otorgaron financiamiento a los estados y municipios, sin considerar que ocho entidades federativas que concentran el 55.6% del saldo de la deuda subnacional tienen comprometido entre 100.0% y 300.0% de sus Participaciones Federales como garantía y/o fuente de pago de su deuda pública.

Resultados

1. Marco Jurídico sobre la Gestión del Riesgo de la Deuda Pública Subnacional

1.1. Ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con objeto de identificar las atribuciones y facultades legales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para vigilar la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional, en particular de su Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), la ASF mediante la aplicación de la evaluación de control interno de fecha 1 de octubre de 2013, solicitó a la UCEF los ordenamientos legales que fundamentan dicha obligación. Al respecto, la UCEF señaló que no cuenta con facultades para vigilar la gestión de riesgo de deuda pública subnacional, debido a que la fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los estados y los municipios pueden contraer obligaciones y empréstitos conforme a las bases que establecen las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Si bien la UCEF no tiene facultades relacionadas con la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional y sólo se circunscribe al registro de la misma de conformidad con el artículo 56, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP), la SHCP tiene otras atribuciones en este tema, las cuales se enuncian a continuación:

a) Ley General de Deuda Pública^{1/}:

- Artículo 4, fracción VI: Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

b) RISHCP:

- Artículo 17, fracción VIII bis: La SHCP a través de la Unidad de Crédito Público debe identificar posibles riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas que se vinculen o puedan vincular a las operaciones asociadas al crédito público.
- Artículo 27, fracción XXX y XXXI: La SHCP a través de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro tiene, entre otras atribuciones, la de convocar al Comité de Estabilidad Financiera al que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito, y elaborar estudios y análisis para determinar riesgos que afectan la estabilidad o solvencia del sistema financiero, así como para conocer el probable costo a la Hacienda Pública Federal de asumir obligaciones derivadas de la insolvencia de una institución de banca múltiple, siempre que exista un riesgo que afecte la

^{1/} Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de abril de 2012.

estabilidad o solvencia del sistema financiero. De igual forma debe diseñar, integrar y evaluar la consistencia de las estadísticas elaboradas con respecto a instituciones de banca múltiple conforme a la autorización otorgada por la Secretaría (Artículo 29, fracción I).

En atención a la reunión de presentación de los resultados y observaciones preliminares realizada el 29 de octubre de 2013, mediante el oficio núm. 710.346.III/838/13 del día 6 de noviembre de 2013, la SHCP indicó lo siguiente:

- Respecto de las atribuciones de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA) a que hace referencia el artículo 27, fracciones XXX y XXXI del RISHCP están directamente relacionadas con el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)^{2/} cuya función principal es determinar si el incumplimiento de pagos de una institución de banca múltiple que enfrenta problemas financieros, podría generar, directa o indirectamente efectos negativos en otra u otras instituciones de banca múltiple u otras entidades financieras, de manera que peligre su estabilidad o solvencia siempre que ello pudiera afectar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, así como poner en riesgo el funcionamiento de los sistemas de pagos.^{3/}

En ese sentido, la SHCP al ser integrante del CEF a través de la UBVA, ejerce la atribución de elaborar estudios y análisis para identificar los riesgos que pueden afectar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, así como los análisis relacionados con el probable costo que representaría a la Hacienda Pública Federal asumir obligaciones derivadas de la insolvencia de una institución de banca múltiple. No es su atribución vigilar la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional, dado que las tareas no se encuentran relacionadas con la vigilancia de la contratación de obligaciones y empréstitos de los estados y municipios, sólo se circunscribe estrictamente al ámbito de las instituciones de banca múltiple.

En relación al artículo 29, fracción I, del RISHCP, la SHCP mencionó que la Dirección General Adjunta de Análisis Financiero y Vinculación Internacional da seguimiento a la evolución en general del sistema financiero, y que no implica lo anterior la revisión de la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional.

Aunque la SHCP no cuenta con facultades para vigilar el riesgo de la deuda pública subnacional, sí tiene atribuciones para estudiar el impacto sobre las finanzas públicas federales en caso de que los estados o municipios tuvieran incapacidad de pago y que la

^{2/} Es un órgano colegiado que se incluyó en la Ley de Instituciones de Crédito de 2006, como parte del esquema de resoluciones bancarias, por disposición expresa del artículo 29 Bis 6 de la Ley de Instituciones de Crédito.

^{3/} De manera que el CEF en caso de que determine que una institución de banca múltiple actualiza los supuestos mencionados, dictará el monto necesario de pago de las obligaciones a cargo de la institución con problemas financieros para evitar los referidos efectos o bien, revocará la autorización para organizarse con tal carácter y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) determinará su disolución y liquidación.

hacienda pública federal tuviera que apoyarlos para solventar sus compromisos financieros.^{4/}

Si bien para la SHCP la deuda pública subnacional en el corto plazo no implica un riesgo, es importante que ésta realice un análisis de largo plazo que reconozca la tendencia acelerada del crecimiento de la deuda subnacional en los últimos años, con la finalidad de prevenir y evitar afectación al sistema bancario y a las finanzas públicas del país.

Mediante el oficio número 710.346.III/853/13 del día 8 de noviembre de 2013, la Dirección General Adjunta Jurídica de Coordinación Fiscal (DGAJCF) de la UCEF refirió que en cumplimiento de lo previsto en el RISHCP vigente, esta unidad administrativa no cuenta con facultades para participar en la atención de los resultados y observaciones preliminares presentados por la ASF.

No obstante lo anterior, la DGAJCF hizo del conocimiento de la ASF que la UCEF considera de vital importancia los trabajos que se están realizando en el Congreso de la Unión relativos a las reformas en materia de disciplina financiera para estados y municipios, las cuales consisten en una reforma constitucional, y la posterior promulgación de la ley secundaria específica en la materia, que tiene por objetivo establecer principios de responsabilidad hacendaria a las entidades federativas y municipios, así como mejorar las condiciones de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales, especialmente aquellos con un manejo responsable de sus finanzas.

En razón de lo anterior, destacó que la propuesta de reforma constitucional establece entre otros aspectos que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero; se prevé un sistema de alertas que coadyuva a la identificación oportuna de los gobiernos con niveles de endeudamiento que tuvieran el riesgo de no ser sostenible; se propone crear un registro único de deuda que será público y contendrá toda la información sobre obligaciones y empréstitos que contraten los estados y municipios, fideicomisos y organismos; facultar a la Federación para que otorgue una garantía sobre la deuda contratada por estados y municipios la cual se concedería a gobiernos con finanzas públicas sanas o que vayan a realizar ajustes.

Del análisis de la información, se desprende que la UCEF no tiene atribuciones relativas a la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional, aunque la SHCP sí cuenta con facultades para identificar riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, por lo que en este marco los análisis de riesgo asociados a la deuda pública subnacional deben ser realizados por las unidades administrativas competentes y aplicar con oportunidad medidas de prudencia y responsabilidad hacendaria.

^{4/} En apoyo al estado de Michoacán la SHCP en conjunto con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) otorgaron 4,672.0 millones de pesos (mdp), de los cuales 560.0 mdp se destinarán al refinanciamiento de pasivos y 4,112.0 mdp a nuevos proyectos de inversión productiva. Consultar: SHCP, Comunicado de Prensa 093/2013 del 27 de noviembre de 2013.

1.2. **Ámbito de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

A fin de identificar las atribuciones y facultades legales para vigilar la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la ASF realizó una revisión a su marco jurídico e identificó lo siguiente:

- a) Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en cuanto a la estabilidad del sistema financiero:
 - Artículo 2: Tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.
 - Artículo 4, fracciones II y XV: Podrá emitir la regulación prudencial a la que se sujetarán las entidades e intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez.
 - Artículo 5: La supervisión que realice la CNBV se sujetará al reglamento que expida el Ejecutivo Federal y comprenderá la inspección, vigilancia, prevención y corrección. La CNBV supervisará a las entidades financieras al evaluar los riesgos al que están sujetos sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables.
- b) Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en cuanto a los riesgos a la estabilidad del sistema financiero:
 - Artículo 16, fracción III: Evaluar los riesgos, incluyendo los discretionales o no discretionales, a que están sujetas las entidades que supervisa, así como los sistemas de control y la calidad en la administración.
 - Artículo 17, fracciones III y V, inciso K: Evaluar la liquidez, solvencia y estabilidad financiera de las entidades que supervisa, la adecuación del capital a los riesgos a que se encuentran expuestas, la calidad de los activos, de los sistemas de control interno, de administración de riesgos, de información, organización y rentabilidad de las entidades, así como, ordenar la integración de reservas preventivas por riesgo en la operación de la cartera crediticia.
 - Artículo 29, fracciones III, IV y V: Vigilar los diferentes factores de riesgo establecidos en las disposiciones de carácter prudencial emitidas por la Comisión; elaborar y publicar estadísticas y aspectos relevantes de la exposición al riesgo; elaborar los estudios necesarios para examinar los procedimientos, técnicas, mejores prácticas y tendencias en el ámbito internacional en materia de análisis de riesgo, entre otras.

De la revisión del marco jurídico de la CNBV, la ASF en la aplicación del cuestionario de control interno de fecha 3 de octubre de 2013, solicitó la periodicidad con la que se realizan los estudios o análisis de riesgos y qué área es la encargada.

Al respecto, la CNBV señaló que la Dirección General de Metodologías y Análisis de Riesgo llevó a cabo un análisis mensual para la cartera de crédito hipotecaria y bimestral para la cartera de crédito de consumo. A partir de diciembre de 2013 se recibirá información trimestral sobre la cartera de créditos a corporativos y a gobiernos, estados y municipios. Se espera que a mediados de 2014 se comience a recibir información sobre créditos a entidades financieras, por el momento sólo se lleva a cabo mensualmente un análisis descriptivo para la cartera comercial (créditos a corporativos, gobiernos, estados, municipios y entidades financieras).

De la reunión de resultados preliminares del 29 de octubre de 2013, la CNBV mediante el oficio número 116/4007/2013 del 7 de noviembre del año en curso, presentó las argumentaciones adicionales y documentación soporte con la que justifica que la CNBV trabaja en un proyecto para modificar las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito”, el cual contribuirá a reducir el impacto negativo en el sistema financiero ante la concentración excesiva del financiamiento bancario en los estados y municipios.

Para la CNBV resulta fundamental vigilar el otorgamiento y monto de los créditos a los estados y municipios por parte de las entidades financieras sujetas a la supervisión de la propia CNBV.

En el ámbito de la CNBV, están definidas y se ajustan al marco jurídico que la rige, las atribuciones y facultades para vigilar la gestión de los financiamientos otorgados a los estados y municipios.

Las acciones emitidas con base en este resultado están dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1167-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defina en su reglamento interior las unidades administrativas competentes que tendrán las funciones de llevar a cabo el análisis de riesgo de la deuda pública subnacional en relación con el sistema financiero nacional conforme a la normativa aplicable.

2. Evaluaciones de Riesgo de la Deuda Pública Subnacional

2.1. Ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con el propósito de identificar los riesgos asociados con la deuda pública subnacional, la ASF solicitó a la SHCP con el oficio número AETICC/0014/2013 de fecha 29 de mayo de 2013, información sobre los créditos a estados y municipios que tuvieron como garantía los recursos de fondos de Aportaciones y Participaciones Federales, así como las evaluaciones y los análisis de riesgo respectivos que llevó a cabo en 2012.

La SHCP, mediante el oficio número 710.346.III/310/13 de fecha 12 de junio de 2013, señaló que el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC) realizó el estudio “*Supuestos de Riesgo para la Deuda Pública*”, y por su parte la SHCP efectuó otro denominado “*Deuda Pública de Entidades Federativas, Municipios y Organismos Registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Diciembre de 2012*”. Asimismo, proporcionó información sobre los créditos a estados y municipios que tuvieron como garantía los recursos de fondos de Aportaciones y Participaciones Federales al cierre de 2012.

En el estudio “*Supuestos de Riesgo para la Deuda Pública*,” el INDETEC desarrolló, con datos hasta 2011, indicadores de solvencia financiera y fiscal de corto y largo plazos, de los cuales destacan los resultados siguientes:

- a) Los indicadores de corto plazo estimados mostraron que, en términos generales, la deuda pública subnacional se ubicó en un nivel tolerable respecto del cumplimiento de los compromisos financieros. Destaca el indicador “Costo financiero de la deuda”, que aunque para los estados representó el 3.1%, todavía no rebasó el 5.0% que se considera como un límite de riesgo. No obstante, el indicador “Capacidad de endeudamiento” mostró que en el corto plazo, las entidades federativas y municipios tenían una restricción significativa para incrementar sus niveles de endeudamiento.

INDICADORES DE SOLVENCIA FINANCIERA Y FISCAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE CORTO PLAZO, 2011
(Porcentajes)

Indicador promedio	Objetivo	2011 ^{p/}	
		Estados	Municipios
Carga de deuda <i>(Servicio de la deuda/ Gasto no comprometido)</i>	Medir el costo de la deuda para un ejercicio fiscal.	21.7	12.3
Ingresos Comprometidos a Deuda <i>(Servicio de deuda /Ingresos propios +Participaciones)</i>	Porcentaje de recursos presupuestales que disponen los gobiernos subnacionales para sufragar compromisos de deuda.	11.7	7.0
Costo Financiero de la Deuda <i>(Pago de intereses y comisiones / Ingresos propios + Participaciones)</i>	Porcentaje de recursos presupuestales que los gobiernos asignan para el pago de intereses de deuda.	3.1	1.3
Capacidad de endeudamiento <i>(Servicio de la deuda / Balance primario)</i>	Capacidad de los gobiernos de incrementar el endeudamiento en el corto plazo.	(1.9)	(0.7)
Servicio de la deuda / Inversión pública	Costo beneficio en términos financieros de crear infraestructura pública mediante el endeudamiento.	75.6	14.9

FUENTE: Elaborado con base en información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710.346.III/310/13 de fecha 12 de junio de 2013.

p/ Cifras preliminares.

NOTA: Servicio de la deuda= amortización+ intereses+ comisiones.

Gasto no comprometido= comprende el gasto total - el gasto irreductible (el cual fue integrado como gasto corriente más los recursos correspondientes al Ramo General 33 y más las Participaciones Federales a municipios).

- b) Por su parte, los indicadores de largo plazo a nivel estatal, se encontraron en niveles críticos. El indicador “Grado de endeudamiento” registró en 2011 un nivel de 175.0%,^{5/} lo que significó que la deuda acumulada rebasó el gasto total del ejercicio fiscal e incidió de manera negativa en la capacidad de las entidades federativas para mantener sus obligaciones de deuda. Situación similar se presentó con el indicador “Capacidad de endeudamiento,” cuyo nivel en 2011 se ubicó en 94.6%, el cual mostró un elevado riesgo en caso de que los estados decidieran aumentar sus niveles de endeudamiento, ya que están comprometidos casi la totalidad de sus ingresos tanto por Participaciones Federales, como por su propia recaudación.

INDICADORES A LARGO PLAZO DE SOLVENCIA FINANCIERA Y FISCAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, 2011
(Porcentajes)

Indicador promedio	Objetivo	2011	
		Estados	Municipios
Grado de Endeudamiento (Saldo en deuda directa / Gasto no comprometido)	Proporción total de deuda acumulada respecto del gasto total de un ejercicio fiscal.	175.0	17.9
Capacidad de Endeudamiento (Saldo en deuda directa / Ingresos propios más participaciones)	Capacidad de endeudamiento de los gobiernos en función del saldo total de deuda.	94.6	10.2

FUENTE: Elaborado con base en información proporcionada por la SHCP, mediante oficio número 710.346.III/310/13 de fecha 12 de junio de 2013.

Del estudio realizado por la SHCP denominado “Deuda Pública de Entidades Federativas, Municipios y Organismos Registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Diciembre de 2012”, se destaca lo siguiente:

- Las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios ascendieron a 434,761 mdp, de los cuales el 81.0% correspondió a gobiernos estatales, el 10.0% a municipales, y el 9.0% a organismos estatales y municipales. El 62.4% del saldo total de las obligaciones financieras se concentró en el Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Coahuila, Estado de México, Chihuahua y Jalisco.
- Mediante el indicador “Saldo de la Deuda contra las Participaciones”, se señaló que las entidades de Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Chihuahua, Veracruz, Distrito Federal, Sonora y Nayarit, mostraron los niveles más críticos de endeudamiento, debido a que sus ingresos por Participaciones Federales estaban comprometidos en más del 100.0%.
- El indicador “Saldo de la Deuda contra el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)”, se situó en 2.9%, valor que se encuentra por debajo del nivel crítico de 5.0%. Los casos más representativos fueron los estados de Chiapas, Veracruz, Quintana Roo, Nayarit y Coahuila.

^{5/} El porcentaje fue elevado debido a que considera la deuda acumulada contra un gasto no comprometido que corresponde a un ejercicio fiscal.

Por otra parte, respecto de la información solicitada sobre los créditos a estados y municipios que tuvieron como garantía los recursos de fondos de Aportaciones y Participaciones Federales, la SHCP indicó que debido a la reforma del 27 de diciembre de 2006 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se estableció la utilización de otras fuentes de garantía para el pago de obligaciones, de las cuales se podría destinar hasta el 25.0% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)^{6/} y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF),^{7/} además de las Participaciones Federales e ingresos propios.

Los resultados del análisis que la ASF efectuó de la información anteriormente referida fueron los siguientes:

- Al cierre de 2012, la deuda pública subnacional se garantizó en 81.7% con Participaciones Federales, 17.4% con ingresos propios, 0.6% a través del FAFEF, y 0.3% con recursos del FAIS.
- Las entidades de Coahuila, Distrito Federal, Morelos, Querétaro y Sinaloa garantizaron la totalidad de su deuda con Participaciones Federales.
- Entre las entidades federativas que garantizaron una parte significativa de su deuda con ingresos propios^{8/} fueron: Tamaulipas (63.3%), Oaxaca (63.0%), Chihuahua (62.8%) y Nuevo León (49.4%).
- Los estados de Colima, Veracruz, Campeche, Aguascalientes, San Luis Potosí, Quintana Roo, Durango, Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Tlaxcala utilizaron además de las Participaciones Federales e ingresos propios, los recursos de FAIS o FAFEF como garantía de pago de sus obligaciones financieras. Destaca Tlaxcala que garantizó el 97.9% de su deuda con recursos del FAIS.

^{6/} El objetivo del FAIS es financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de población de entidades federativas que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

^{7/} Su objetivo es fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman, en el artículo 47, fracción II, de la LCF, establece que los recursos del FAFEF se destinarán a: saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

^{8/} Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

**OBLIGACIONES FINANCIERAS GARANTIZADAS CON PARTICIPACIONES FEDERALES,
INGRESOS PROPIOS Y RECURSOS DE APORTACIONES (FAIS Y FAFEF) AL CIERRE DE 2012
(Porcentajes)**

Entidades Federativas	Participaciones	Ingresos Propios	FAIS	FAFEF
Nacional	81.7	17.4	0.3	0.6
Coahuila	100.0	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal	100.0	0.0	0.0	0.0
Morelos	100.0	0.0	0.0	0.0
Querétaro	100.0	0.0	0.0	0.0
Sinaloa	100.0	0.0	0.0	0.0
Tabasco	100.0	n.s.	0.0	0.0
Colima	99.9	0.0	0.1	0.0
Yucatán	98.9	1.1	0.0	0.0
Veracruz	98.8	0.0	1.2	0.0
Hidalgo	98.7	1.3	0.0	0.0
Baja California Sur	97.5	2.5	0.0	0.0
Campeche	97.3	0.0	2.7	0.0
Sonora	97.3	2.7	0.0	0.0
Guerrero	95.2	4.8	0.0	0.0
Jalisco	94.5	5.5	0.0	0.0
Nayarit	92.8	7.2	0.0	0.0
Aguascalientes	92.7	n.s.	0.8	6.5
San Luis Potosí	90.7	7.0	2.3	0.0
Baja California	90.0	10.0	0.0	0.0
Estado de México	90.0	10.0	0.0	0.0
Zacatecas	87.7	12.3	0.0	0.0
Quintana Roo	85.3	14.6	0.1	0.0
Durango	85.1	1.3	12.5	1.1
Puebla	72.6	27.4	n.s.	0.0
Michoacán	69.5	30.5	0.0	0.0
Chiapas	63.8	36.2	0.0	0.0
Guanajuato	58.7	41.3	0.0	0.0
Nuevo León	48.0	49.4	0.0	2.6
Chihuahua	37.0	62.8	0.2	0.0
Oaxaca	34.3	63.0	2.7	0.0
Tamaulipas	31.4	63.3	0.0	5.3
Tlaxcala	2.1	0.0	97.9	0.0

FUENTE: Elaborado con base en información proporcionada por la SHCP, mediante oficio número 710.346.III/310/13 de fecha 12 de junio de 2013.

n.s. No significativo.

A fin de identificar a las entidades que podrían encontrarse en situación de riesgo debido a que el monto de su endeudamiento supera al monto de sus Participaciones Federales, la ASF solicitó a la UCEF, mediante la aplicación de la evaluación de control interno de fecha 1 de octubre de 2013, proporcionar estadísticas de deuda pública subnacional con datos a 2012. Al respecto, la UCEF proporcionó información sobre las obligaciones financieras de las entidades federativas y la relación que guardan con sus Participaciones Federales, los resultados son los siguientes:

- En 2012, en 13 entidades se registraron los mayores porcentajes de obligaciones financieras respecto de sus Participaciones en Ingresos Federales. Destacaron los casos de Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Nayarit, Distrito Federal y Sonora, los cuales podrían encontrarse en situación de riesgo debido a que el monto de su endeudamiento excede el monto total de sus Participaciones Federales.

**OBLIGACIONES FINANCIERAS RESPECTO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
DE LAS ENTIDADES CON MAYORES PORCENTAJES, 2012
(Porcentajes)**

Entidad	2012
Total	86.1
Coahuila	298.5
Quintana Roo	235.6
Nuevo León	208.3
Chihuahua	159.7
Veracruz	131.2
Nayarit	120.2
Distrito Federal	105.1
Sonora	101.7
Michoacán	97.8
Baja California	88.5
Jalisco	81.5
Chiapas	79.1
Zacatecas	76.0

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la SHCP-UCEF sobre las estadísticas de deuda pública subnacional en 2012.

Con objeto de valorar los efectos que tendría la insuficiencia de ingresos para cubrir el saldo de las obligaciones financieras en los estados y municipios, por el crecimiento constante de la deuda pública subnacional, la ASF solicitó a la UCEF mediante la aplicación de la evaluación de control interno de fecha 1 de octubre de 2013, que señalara dichos efectos.

Al respecto, la UCEF indicó que no forma parte de sus atribuciones conocer los efectos de la insuficiencia de ingresos para cubrir el saldo de las obligaciones financieras en los estados o municipios derivado de su crecimiento constante, por lo que cada entidad federativa tendría que valorar estos efectos y proponer las medidas de ajuste para enfrentar la insuficiencia de ingresos para cubrir su endeudamiento.

De la reunión de observaciones preliminares del día 29 de octubre del año en curso, mediante el oficio número 710.346.III/853/13 del día 8 de noviembre de 2013, la Dirección General Adjunta de Coordinación Fiscal adscrita a la UCEF refirió que en cumplimiento de lo previsto en el RISHCP vigente, esta unidad administrativa no cuenta con facultades para participar en la atención de los resultados y observaciones preliminares presentados por la ASF.

Se considera conveniente que las unidades administrativas competentes de la SHCP, que realicen los análisis de riesgo de corto y largo plazos, los desarrollen periódicamente y de manera desagregada por entidad federativa y municipio.

2.2. Ámbito de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

A fin de identificar los riesgos asociados con el financiamiento otorgado por las entidades financieras a los estados y municipios, la ASF solicitó con el oficio número AETICC/0015/2013 de fecha 29 de mayo de 2013, a la CNBV los análisis de riesgos y las evaluaciones realizadas en 2012.

La CNVB mediante el oficio número 313-14623/2013 de fecha 14 de junio de 2013, proporcionó el “Análisis de Riesgo de Cartera de Estados, Municipios y Organismos Descentralizados. Diciembre 2012”, en el que presentó los elementos siguientes:

a) Descripción de cartera.

- Nivel de endeudamiento. El total de responsabilidades de las entidades federativas ascendió a 405,244 mdp ^{9/}al cierre de 2012 y los cinco estados que presentaron las mayores obligaciones fueron: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Coahuila. A nivel municipal, el nivel de responsabilidad total fue de 47,131 mdp ^{10/} y entre los municipios más endeudados sobresalen Tijuana, Guadalajara, Monterrey, Zapopan y Benito Juárez (Cancún).

Por institución bancaria, ^{11/} las que más créditos otorgaron (98.1% del total consideradas en conjunto) fueron: BDIF-01, BCIF-01, BCIF-02, BCIF-03 y BCIF-04. Se otorgaron créditos principalmente a las entidades federativas por 337,050 mdp, seguidos por los créditos otorgados a los municipios por 43,514 mdp y a organismos descentralizados por 17,036 mdp.

- Análisis de Concentración. Mediante este análisis se determinó el porcentaje que representó la cartera de los estados y municipios respecto de la cartera de crédito total de cada una de las instituciones bancarias. Por parte de la Banca Comercial, el Banco BCIF-03 concentró el 73.6%, Banco BCIF-05 el 56.9%, Banco BCIF-06 el 31.4%; y en relación con la Banca de Desarrollo, BDIF-01 concentró el 53.3% de su cartera total. Al respecto, la CNBV concluyó que estas instituciones “mantienen un alto riesgo de crédito derivado de la concentración de sus acreditados”.

^{9/} Compuesta por 337,050 mdp otorgados por la banca (múltiple y de desarrollo), 63,014 mdp por emisiones bursátiles y por 5,180 mdp de instituciones financieras no bancarias.

^{10/} Compuesta por 43,514 mdp otorgados por la banca (múltiple y de desarrollo), 1,322 mdp por obligaciones de deuda emitidas en mercado y por 2,295 mdp de financiamiento de instituciones financieras no bancarias.

^{11/} Conforme al Criterio C-01-17-09-13 Relativo a la Publicación de los Datos Personales de las Personas Morales de Carácter Privado, en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública se sustituyen los nombres de las instituciones financieras por la clave “BCIF##” para las instituciones financieras de la banca comercial y “BDIF##” para los de banca de desarrollo.

Por acreditados efectivos,^{12/} los resultados mostraron que la cartera de estados y municipios se concentró en: BCIF-02, BCIF-03, BCIF-05, BCIF-07, BCIF-08 y BCIF-06.

Se reitera que la CNBV determinó que BCIF-03, BCIF-05, BCIF-06 y BDIF-01, mantuvieron un alto riesgo de crédito derivado de la concentración de sus acreditados.

Respecto del capital básico de las instituciones bancarias, se realizó un comparativo contra el saldo del mayor acreditado con objeto de establecer el impacto en la estructura del capital de la institución en caso de incumplimiento por parte del mayor acreditado. La CNBV indicó que para los casos de BCIF-05, BCIF-03 y BCIF-06, el saldo de su mayor acreditado fue más de una vez el capital contable básico.

b) Análisis de Pérdida Esperada

- Evolución de Reservas Preventivas. La CNBV aplicó el Índice de Cobertura (ICOR)^{13/} para conocer la proporción de cobertura de las reservas sobre la cartera vencida. En el caso de la cartera gubernamental la cobertura se ubicó en 12.6 veces para la banca múltiple y en 111.7 veces para la banca de desarrollo. La CNBV consideró que en ambos casos las reservas eran suficientes para hacer frente a la cartera vencida de la cartera de crédito gubernamental.
- Probabilidad de Incumplimiento.^{14/} La evaluación de la probabilidad de incumplimiento a nivel estatal mostró que cuatro entidades federativas tenían la mayor probabilidad de incurrir en falta de pago en un plazo de 12 meses; y tres estados presentaron el menor riesgo de incumplimiento. A nivel municipal, la probabilidad de incumplimiento se identifica en un rango de 47.8% hasta 83.7%, en este último porcentaje se ubica un municipio del sureste, pero es necesario distinguir la capacidad de pago de municipios metropolitanos en contraste con los semiurbanos, rurales e indígenas que se ubican en las zonas de atención prioritaria y que cumplen con las formalidades de las instituciones bancarias.
- Mitigantes de Crédito. Con el objeto de conocer la severidad de la pérdida que podría ocasionar a la cartera de estados y municipios era necesario conocer el tipo de colaterales y el porcentaje de cobertura de éstos respecto del monto de crédito otorgado. Los resultados mostraron que el 10.6% de las obligaciones se

^{12/} Número de acreditados que efectivamente concentraron el saldo de la cartera de estados y municipios. Se considera que la cartera de una Institución puede ser grande en términos de monto, ésta puede estar debidamente diversificada y por tanto el eventual incumplimiento de un acreditado no representa un monto significativo respecto de la cartera total. Cuando la cartera no está bien diversificada, el eventual incumplimiento puede llevar a las instituciones a una situación de estrés financiero.

^{13/} El Índice de Cobertura (ICOR) está dado por: $ICOR = \text{Estimaciones preventivas} / \text{Cartera Vencida}$.

^{14/} Para el cálculo de la probabilidad de incumplimiento se utilizó el modelo regulatorio vigente en la Circular Única de Bancos, Anexo 18 emitida por la CNBV.

encontraban cubiertas por ingresos propios, 79.1% por Participaciones Federales y el 10.3% no contaba con fuente de pago.

- c) De manera paralela, la CNBV realizó una evaluación del índice de morosidad (IMOR),^{15/} el cual se obtiene al dividir la cartera vencida entre la cartera total. Al respecto, la ASF solicitó el 8 de octubre de 2013, la interpretación del cálculo del IMOR de 0.15% para la cartera de estados y municipios.

En respuesta, el 9 de octubre del mismo año, la CNBV explicó que el análisis del IMOR se utiliza para conocer su evolución en el tiempo y observar si ha disminuido, aumentado o se encuentra estable. Por otro lado, se analizan los diferentes tipos de segmentos de cartera y sus riesgos asociados.

La CNBV indicó que la cartera de estados y municipios fue uno de los segmentos de cartera con los niveles más bajos del IMOR.

**MOROSIDAD DE LOS SEGMENTOS DE CARTERA DE LA BANCA MÚLTIPLE
DICIEMBRE DE 2012
(Porcentajes)**

Cartera Total	2.53
Entidades financieras	0.1
Estados y Municipios	0.15
Empresas	2.08
Vivienda	3.44
Consumo no revolvente (adquisición de bienes muebles y otros de consumo)	4.52
Tarjeta de Crédito	4.82

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria, proporcionado el 09 de octubre de 2013.

En las entidades federativas que tuvieron cartera vencida con la banca múltiple al cierre de 2012, el IMOR se ubicó en los niveles siguientes: Morelos, 9.66%; Guerrero, 1.72%; Quintana Roo, 0.22%; Estado de México, 0.20%; Baja California, 0.04% y Nuevo León, 0.03%.

Para interpretar estos niveles de IMOR para la banca múltiple por entidad federativa, la CNBV explicó que se debe realizar un análisis a la cartera de cada acreditado, en este caso por cada entidad federativa.^{16/} La CNBV indicó que esta conclusión se aplicó para el caso de Morelos que a pesar de haber presentado el IMOR más elevado de 9.66%, superior al que registró la cartera total de estados y municipios de 0.15%, al comparar los totales de las carteras (incluye cartera vigente

^{15/} El Índice de Morosidad (IMOR) mide la proporción de cartera que se encuentra en situación de vencimiento, entendiéndose los créditos vencidos como aquellos que presentaron retrasos o incumplimientos en el pago de sus obligaciones. El IMOR se puede determinar para cada uno de los segmentos de cartera, a nivel total, así como a nivel de acreditado.

^{16/} La CNBV explicó que:

“El IMOR se puede ver en dos perspectivas, por un lado el IMOR que tiene la cartera originada por la institución financiera, y por otro lado, el IMOR que refleja cada acreditado. Para el caso de la entidad federativa, se considera como morosidad del acreditado, es decir, se requiere un análisis del propio acreditado. Por otro lado, también es importante observar el peso que tiene cierto acreditado en el total del segmento de cartera del que se trate”.

más cartera vencida), la participación de la cartera crediticia de este estado contra la cartera crediticia total nacional no es significativa y no representó riesgo para el sistema bancario en su conjunto, no obstante si representa un indicador que debe ser evaluado en términos de los factores de riesgo que pueden afectar a las finanzas públicas de Morelos.

Respecto de la banca de desarrollo, no se aplicó este índice debido a que las entidades federativas no registraron cartera vencida al cierre de 2012.

CARTERA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS AL CIERRE DE 2012
(Millones de pesos y porcentajes)

Estado	Total			Banca Múltiple ^{1/}			Banca de Desarrollo		
	IMOR ^{2/} (%)	Cartera Vigente (mdp)	Cartera Vencida (mdp)	IMOR ^{2/} (%)	Cartera Vigente (mdp)	Cartera Vencida (mdp)	IMOR ^{2/} (%)	Cartera Vigente (mdp)	Cartera Vencida (mdp)
Total	0.11	409,518.6	439.7	0.15	283,282.1	439.7	-	126,236.5	-
1 Aguascalientes	-	3,397.4	-	-	2,395.2	-	-	1,002.2	-
2 Baja California	0.02	14,202.9	2.6	0.04	7,045.9	2.6	-	7,157.0	-
3 Baja California Sur	-	1,756.5	-	-	1,548.3	-	-	208.2	-
4 Campeche	-	1,346.1	-	-	1,127.2	-	-	218.9	-
7 Chiapas	-	12,899.4	-	-	1,944.3	-	-	10,955.1	-
8 Chihuahua	-	17,286.3	-	-	13,654.3	-	-	3,632.0	-
5 Coahuila	-	36,551.1	-	-	35,265.1	-	-	1,286.0	-
6 Colima	-	2,474.7	-	-	1,013.3	-	-	1,461.4	-
9 Distrito Federal	-	43,115.2	-	-	19,909.9	-	-	23,205.3	-
10 Durango	-	5,746.0	-	-	4,658.7	-	-	1,087.3	-
11 Guanajuato	-	8,109.2	-	-	6,676.4	-	-	1,432.8	-
12 Guerrero	1.47	3,476.1	51.0	1.72	2,911.9	51.0	-	564.2	-
13 Hidalgo	-	2,519.3	-	-	1,662.8	-	-	856.5	-
14 Jalisco	-	27,224.5	-	-	15,873.2	-	-	11,351.3	-
15 Estado de México	0.16	42,894.6	70.4	0.20	35,414.4	70.4	-	7,480.2	-
16 Michoacán	-	10,422.8	-	-	7,943.1	-	-	2,479.7	-
17 Morelos	9.67	2,930.4	283.5	9.66	2,652.1	283.5	-	278.3	-
18 Nayarit	-	6,812.3	-	-	5,780.2	-	-	1,032.1	-
19 Nuevo León	0.02	46,377.4	7.7	0.03	29,164.1	7.7	-	17,213.3	-
20 Oaxaca	-	3,614.9	-	-	771.6	-	-	2,843.3	-
21 Puebla	-	9,879.7	-	-	6,664.9	-	-	3,214.8	-
22 Querétaro	-	1,831.6	-	-	1,807.9	-	-	23.7	-
23 Quintana Roo	0.15	16,694.9	24.5	0.22	10,884.6	24.5	-	5,810.3	-
24 San Luis Potosí	-	4,743.0	-	-	4,419.0	-	-	324.0	-
25 Sinaloa	-	8,808.5	-	-	6,619.0	-	-	2,189.5	-
26 Sonora	-	15,992.8	-	-	13,766.6	-	-	2,226.2	-
27 Tabasco	-	6,815.8	-	-	4,312.5	-	-	2,503.3	-
28 Tamaulipas	-	11,498.7	-	-	10,997.6	-	-	501.1	-
29 Tlaxcala	-	42.6	-	-	0.0	-	-	42.6	-
30 Veracruz	-	31,732.3	-	-	19,705.1	-	-	12,027.2	-
31 Yucatán	-	2,777.6	-	-	2,014.5	-	-	763.1	-
32 Zacatecas	-	5,544.0	-	-	4,678.5	-	-	865.5	-

FUENTE: Elaborado con base en información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante oficio núm. 313-14623/2013 de fecha 14 de junio de 2013.

NOTAS: Las sumas parciales y los cálculos realizados pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

1/ La CNBV especificó que la información proporcionada incluye los créditos bursatilizados de Banorte.

2/ Índice de Morosidad (IMOR) = Cartera Vencida / Cartera Total.

De la reunión de resultados preliminares del 29 de octubre de 2013, la CNBV mediante el oficio número 116/4007/2013 del 7 de noviembre del año en curso, presentó las argumentaciones adicionales y documentación para aclarar que los análisis de riesgos que realiza también son a nivel de acreditado, no obstante que existen áreas de oportunidad para realizar mejoras dentro de la medición de riesgos de los acreditados que integran la

cartera de crédito de estados y municipios, debido al carácter dinámico y complejo de los mercados financieros.

La CNBV argumentó que en los últimos años ha emprendido acciones concretas en el desarrollo de métricas y procesos de análisis e integración de cuerpos colegiados para identificar de forma anticipada los riesgos a los que están expuestas las distintas carteras de crédito en lo general, y de estados y municipios en particular, así como el impacto de su evolución en un contexto de estabilidad financiera, con objeto de tomar las medidas prudenciales correspondientes, entre las que destacan:

- Estimación de Reservas Preventivas de Riesgo de Crédito de Estados y Municipios bajo un enfoque de pérdida esperada. La CNBV introdujo una nueva metodología para el cálculo de reservas preventivas de riesgo de crédito para la cartera de estados y municipios, misma que promueve la generación de provisiones por medio de la aplicación de la mejor estimación de probabilidad de incumplimiento, severidad de la pérdida y exposición al momento del incumplimiento por cada estado o municipio. La metodología parte del supuesto de que existe un factor inherente al perfil crediticio de las entidades, como es la experiencia de pago dentro del sistema; sin embargo, también reconoce que existen otros componentes claves en la determinación de la calidad crediticia del acreditado relacionados con elementos de política gubernamental, flexibilidad para el manejo del presupuesto y la estructura financiera de las entidades a corto y largo plazos.

No obstante, la CNBV estima que esta metodología debe tener una vigencia limitada y ser revisada dentro de un periodo de tres o cuatro años, o en caso de presentarse algún cambio significativo en las condiciones de mercado no contempladas en la metodología. Hasta el momento, la metodología de estimación de reservas es lo suficientemente conservadora para cubrir adecuadamente las pérdidas crediticias de las instituciones de crédito dentro de esta cartera.

Estabilidad Financiera. En el marco del CESF se instruyó al Comité Técnico para diseñar un esquema macroprudencial para evaluar aquellas variables que puedan afectar la estabilidad del sistema financiero, en este sentido, se evaluaron, definieron y produjeron los indicadores que integran el esquema macroprudencial.

- En la evaluación del sistema financiero mexicano realizada en 2011 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se estableció la conveniencia de fortalecer el esquema macroprudencial, por lo que a través de la Dirección General de Metodologías y Análisis de Riesgos (DGMAR) de la CNBV, se instaló en 2013 el Grupo de Trabajo Macroprudencial (GTM) que tiene como propósito analizar temas relacionados con la estabilidad y el desarrollo del sistema financiero e incluyen: 1.- Indicadores de Riesgo Agregados por Comportamientos Comunes de los Agentes Económicos; 2.- Indicadores Microprudenciales Agregados; 3.- Indicadores Macroprudenciales y 4.- Indicadores de Eficiencia en la Operación del Sistema Financiero.

A partir de lo anterior, se genera el análisis de vulnerabilidades potenciales a la estabilidad del sistema financiero mexicano, y las recomendaciones de política.

La CNBV llevó a cabo los análisis técnicos para identificar un posible riesgo en alguna entidad financiera en cuanto a la concentración y pérdida esperada, relacionados con su cartera de créditos a estados y municipios. Además, realizó el análisis de riesgos y elaboró indicadores a través del monitoreo de las entidades financieras para evaluar el financiamiento otorgado a las entidades federativas.

De los datos proporcionados por la SHCP y la CNBV en sus respectivos análisis de riesgos, se corroboran los riesgos siguientes:

- El saldo de la deuda pública subnacional al cierre de 2012 se garantizó con las Participaciones en Ingresos Federales en un 81.7% a nivel nacional, pero en ocho entidades federativas esa proporción está entre 100.0% y 300.0% y estas mismas concentran el 55.6% del total de dicho saldo.
- La CNBV identificó que durante 2013 (12 meses) cuatro estados tienen alto riesgo de incumplimiento de su deuda, ya que:
 - ✓ Acumulan el 23.8% del saldo total de la deuda pública subnacional;
 - ✓ Los bancos BCIF-03 y BCIF-05 tienen el 73.6% y 56.9% de su cartera con deuda pública subnacional, respectivamente, y en ambos como acreditados a dos estados con mayor probabilidad de incumplimiento de pago;
 - ✓ El banco BCIF-06 tiene el 31.4% de su cartera con deuda pública subnacional y como acreditado a un estado con problemas de solvencia financiera;
 - ✓ No obstante, el IMOR de los gobiernos subnacionales con la banca múltiple fue de 0.15% en 2012, lo que significa uno de los niveles más bajos de morosidad.

Las acciones emitidas con base en este resultado están dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1167-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleve a cabo las modificaciones necesarias a su reglamento interior, a fin de que las unidades administrativas competentes realicen análisis sobre la dinámica, los riesgos, la vulnerabilidad y la sostenibilidad de la deuda pública subnacional de corto, mediano y largo plazos de manera desagregada por entidad federativa y municipio.

3. Gestión del Riesgo de la Deuda Pública Subnacional

3.1. Ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Como consecuencia de la reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG),^{17/} la ASF solicitó a la SHCP mediante el oficio número AETICC/0014/2013 de fecha 29 de mayo de 2013, explicar las medidas y disposiciones que instrumentó para mejorar y fortalecer el marco regulatorio institucional, la transparencia y la rendición de cuentas de la deuda pública subnacional conforme a los artículos 61, fracción I, inciso b), y Sexto Transitorio de la reforma a la LGCG.

La SHCP, mediante el oficio número 710.346.III/340/13 de fecha 19 de junio de 2013, indicó que en materia de transparencia y rendición de cuentas de la deuda pública subnacional conforme a los artículos 61, fracción I, inciso b),^{18/} se aprobó por conducto del Consejo de Armonización Contable (CONAC) la Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales.

En lo referente al Sexto Transitorio de la reforma a la LGCG,^{19/} la SHCP indicó que la obligación plasmada en el referido artículo está supeditada a la solicitud que en su caso formulen las Comisiones de Hacienda del Senado de la República y de la Cámara de Diputados y no tiene conocimiento de que dicha solicitud haya sido formulada por las Comisiones antes señaladas, razón por la cual no ha actualizado dicha hipótesis jurídica.

El Consejo de Armonización Contable (CONAC) aprobó, de conformidad con el artículo 78 de la LGCG, la “Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales”, con la finalidad de que los entes obligados por esta ley publicaran información financiera detallada relativa a las obligaciones que se pagan o garantizan con recursos de los fondos de aportaciones que se refieren en los artículos 37 (FORTAMUN-DF), 47, fracción II (FAFEF) y 50 (FAIS) de la Ley de Coordinación Fiscal. Lo anterior significa que los estados y municipios sólo registran un porcentaje mínimo de sus obligaciones financieras dentro de estos formatos, no obstante que la deuda pública subnacional se garantiza en su mayor parte con Participaciones Federales e ingresos propios, por lo cual se requiere aplicar un formato similar para estos rubros que permita

^{17/} El 12 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

^{18/} “Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos”.

^{19/} “El Congreso de la Unión en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la publicación del presente Decreto, aprobará las modificaciones que sean necesarias al marco jurídico para reformar los registros de deuda pública actuales en términos del artículo 61, fracción I, inciso b) con la finalidad de transparentar todas las obligaciones de pago a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios. Para dicho fin las Comisiones de Hacienda del Senado de la República y de la Cámara de Diputados podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Nacional de Armonización Contable y a la Auditoría Superior de la Federación, diagnósticos e informes sobre el nivel de endeudamiento y capacidad de pago de los tres órdenes de gobierno.”

analizar la información a detalle y contar con el total de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios.

En atención a la reunión de observaciones de resultados preliminares del 29 de octubre de 2013, mediante el oficio número 710.346.III/838/13 del día 6 de noviembre de 2013, la Unidad de Contabilidad Gubernamental presentó las argumentaciones para aclarar lo referente a que la SHCP debe llevar a cabo lo conducente para cumplir con lo establecido en el artículo 61, fracción I, inciso b), de la LGCG para transparentar todas las obligaciones de pago a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios. Al respecto, mencionó que en dicha Ley en su artículo 17 se establece que cada ente público^{20/} será responsable de su contabilidad, así como de la operación del sistema.

En el Sexto Transitorio de la reforma a la LGCG, se estableció un plazo máximo de un año para aprobar las modificaciones necesarias al marco jurídico para reformar los registros de la deuda pública y transparentar todas las obligaciones financieras a cargo de los tres órdenes de gobierno. Este objetivo aún está pendiente y se subraya la importancia de evaluar la sostenibilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública subnacional, a fin de contar con información que permita tomar las medidas pertinentes de prudencia y responsabilidad hacendaria.

3.2. Ámbito de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La ASF solicitó mediante el oficio número AETICC/0015/2013 de fecha 29 de mayo de 2013, a la CNBV, los mecanismos o acciones que implementó como resultado de la gestión del riesgo para mitigar el efecto del crecimiento de los financiamientos otorgados por las instituciones de crédito a las entidades federativas y municipios, y la posibilidad de generar un riesgo a las finanzas públicas estatales y municipales.

La CNBV, mediante el oficio número 313-14623/2013 de fecha 14 de junio de 2013, explicó que se realizaron algunas mejoras a los reportes regulatorios que las instituciones de crédito envían periódicamente a este Órgano Desconcentrado, particularmente aquellos que contendrían la información relativa a los créditos que esas entidades financieras otorgan a estados y municipios.

Estas mejoras permitirían a la CNBV conocer con mayor desagregación las características del endeudamiento que cada uno de los citados acreditados mantiene con las instituciones de crédito de que se trate y llevar a cabo un análisis más preciso del límite que deberá preverse en las disposiciones.

La CNBV señaló que para modificar las disposiciones normativas se deben considerar dos aspectos: a) la situación que prevalezca en el mercado respecto del crédito y b) la concentración de la cartera crediticia de estados y municipios en algunas instituciones de crédito.

^{20/} De acuerdo con el artículo 4, fracción XII, de dicha Ley se define como ente público a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de administración pública paraestatal, ya sea federales, estatales o municipales.

Por otra parte, la CNBV mencionó que envió un proyecto de resolución que modificaría las disposiciones en materia de diversificación de riesgos, el cual tiene como finalidad que las instituciones financieras impongan ciertos límites prudenciales en los financiamientos otorgados a las entidades federativas y municipios. Este proyecto se encuentra en revisión con la Asociación Mexicana de Bancos.

Cabe destacar que la CNBV señaló que para que modifique su marco regulatorio se requiere la aprobación de las reformas presentadas al Senado de la República en materia de endeudamiento de estados y municipios.

De la reunión de resultados preliminares del 29 de octubre de 2013, la CNBV mediante el oficio número 116/4007/2013 del 7 de noviembre del año en curso, presentó las argumentaciones adicionales y documentación soporte, en la que la CNBV manifestó que dará puntual seguimiento a las reformas en materia de disciplina financiera de los estados y municipios y, en su caso, complementará la regulación aplicable en esta materia.

La CNBV trabaja en el proyecto para modificar las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito” para complementar las reformas a diversas normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera en los estados y municipios. Dentro de los ajustes al proyecto referido, además de la capitalización de las instituciones de crédito, se considera el nivel de endeudamiento de los estados o municipios y que no se contempló en el proyecto remitido anteriormente a la Asociación de Bancos de México, A.C. (AMB). Una vez concluido el proyecto actual, se remitirá nuevamente a la AMB para su análisis y comentarios.

No obstante que la CNBV tiene en proyecto las modificaciones y mejoras a sus lineamientos y disposiciones a fin de que las instituciones de crédito impongan límites prudenciales a los financiamientos otorgados a las entidades federativas, existe un área de oportunidad para que la CNBV acelere la modificación a las disposiciones en materia de diversificación de riesgos.

4. Pruebas de Stress o de Sostenibilidad del Financiamiento Otorgado por las Instituciones Financieras a las Entidades Federativas y Municipios

4.1. Ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para determinar si la SHCP, a través de la UCEF, realizó estudios, pruebas de estrés o de sostenibilidad del financiamiento otorgado a las entidades federativas y municipios para evaluar los riesgos asociados con la deuda pública subnacional, la ASF solicitó mediante la aplicación de la evaluación de control interno de fecha 1 de octubre de 2013, información al respecto. La UCEF contestó que la prueba de estrés o estudio de sostenibilidad del financiamiento otorgado por las instituciones financieras a las entidades federativas y municipios para evaluar los riesgos asociados a la deuda pública subnacional no es parte de sus atribuciones, por lo que no se cuenta con información al respecto.

De la reunión de observaciones preliminares del día 29 de octubre del año en curso, mediante el oficio número 710.346.III/853/13 del día 8 de noviembre de 2013, la Dirección General Adjunta de Coordinación Fiscal adscrita a la UCEF refirió que, en

cumplimiento de lo previsto en el RISHCP vigente, esta unidad administrativa no cuenta con facultades para participar en la atención de los resultados y observaciones preliminares presentados por la ASF.

Se considera conveniente que la SHCP especifique en su Reglamento Interior que en las evaluaciones que las unidades administrativas competentes deben realizar sobre la deuda pública subnacional, se incorporen pruebas de estrés, de sostenibilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas locales e indicadores para medir el riesgo del financiamiento otorgado por las instituciones financieras.

4.2. Ámbito de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Para determinar si se realizaron estudios, pruebas de estrés o de sostenibilidad del financiamiento otorgado a las entidades federativas y municipios para evaluar los riesgos asociados con la deuda pública subnacional, la ASF solicitó información a la CNBV con el oficio número AETICC/0015/2013 de fecha 29 de mayo de 2013.

La CNBV, mediante el oficio número 313-14623/2013 de fecha 14 de junio de 2013, señaló que en los “Resultados, Ejercicio de Estrés 2012”, realizó una proyección financiera sobre 25 instituciones de crédito, en los que examinó los efectos desfavorables de los cambios en el entorno macroeconómico sobre los índices de capitalización de los bancos.

Uno de los objetivos que abordó este estudio fue el análisis de la cartera total que supervisa la CNBV, y una vez aplicados los parámetros establecidos, los resultados principales fueron:

- a) La cartera con mayor exposición al riesgo fue: tarjetas de crédito, empresas pequeñas y en menor medida la de consumo no revolviente.
- b) La banca múltiple mostró una adecuada solvencia.
- c) Individualmente, algunos bancos podrían mostrar problemas en sus niveles de solvencia debido a un crecimiento ambicioso, alto gasto administrativo, y altos niveles de pérdida esperada no congruentes con los márgenes cobrados.

De lo anterior, la CNBV determinó que la banca mostró un buen grado de resistencia ante los ejercicios sobre pérdidas esperadas, movimientos en el margen financiero y en el gasto operativo, entre otros.

De la reunión de resultados preliminares del 29 de octubre de 2013, la CNBV, mediante el oficio número 116/4007/2013 del 7 de noviembre del año en curso, presentó las argumentaciones adicionales y documentación soporte, mediante la cual explica que los ejercicios de proyecciones financieras en escenarios de estrés que lleva a cabo tienen como objetivo verificar que cada institución de crédito cuente con el suficiente capital para continuar intermediando recursos y otorgar crédito, así como observar algunos ejercicios de sensibilidad sobre las principales vulnerabilidades de dichas instituciones y, para lograrlo, las proyecciones se basan en que la estimación de reservas preventivas de riesgo de crédito debe desarrollarse bajo un enfoque de pérdida esperada, para todos los tipos de cartera, lo cual incluye el financiamiento a los estados y municipios.

En 2013, la CNBV realizó un ejercicio de estrés que considera los siguientes puntos:

- Mecánica operativa del ejercicio de estrés 2013. La característica principal del ejercicio es la pérdida esperada de 12 meses para cada segmento de cartera, incluyendo el financiamiento que la banca múltiple otorga a los estados y municipios. Además de la proyección bajo 3 escenarios, se solicita un ejercicio de concentración de los principales 10 acreditados, el cual puede identificar a las instituciones de crédito que tienen a los estados y municipios como principales acreditados, así como la afectación de su capitalización en caso de incumplimiento.

A cada una de las instituciones de crédito se les aplicó el mismo número de variables macroeconómicas.

Se solicitan escenarios que midan la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito a través del ejercicio del quebranto de sus principales acreditados y de la salida de sus principales depositantes.

Se realiza un ejercicio de resistencia a través del cambio de tres variables principales para disminuir el índice de capitalización, con el fin de observar y evaluar la estabilidad financiera.

- Lineamientos para proyecciones financieras 2013. Considera, entre otros: ejercicios adicionales, escenarios que las instituciones deben proyectar en diversos formatos tales como: de supuestos; para cada tipo de cartera a proyectar; para la proyección del balance general; para la proyección del estado de resultados; para el flujo de otorgamiento trimestral; del ejercicio de quebranto de las 10 principales contrapartes; del ejercicio de retiro de los 10 principales depositantes, puntos a considerar por parte de las instituciones de crédito en la presentación de resultados y cálculo de reservas basado en la pérdida esperada 12 meses.
- Escenarios macroeconómicos y de pérdida esperada. Incluye, para variables macroeconómicas: escenarios basados en periodos históricos de estrés; y para la pérdida esperada: tasas de incumplimiento implícitas y con ello las probabilidades de incumplimiento condicionadas al factor macroeconómico, la severidad de la pérdida estándar para obtener la tasa de pérdida esperada por tipo de cartera y por institución de crédito.

Se verificó que la CNBV realizó estudios de sensibilidad o de estrés para la cartera total de financiamientos otorgados por las instituciones de crédito, el cual dentro de la metodología aplicada analiza los financiamientos otorgados a la cartera de estados y municipios por institución financiera y acreditado.

Las acciones emitidas con base en este resultado están dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

12-0-06100-02-1167-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especifique en su reglamento interior que las unidades administrativas encargadas de realizar los análisis sobre la deuda pública subnacional incorporen pruebas de estrés y mediciones de sostenibilidad del financiamiento otorgado por las instituciones financieras a las entidades federativas y municipios para evaluar los riesgos asociados a ésta, de conformidad con la normativa aplicable.

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Además, se generó(aron) 2 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 y las pruebas selectivas, 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, el desempeño de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cumplieron con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en los apartados correspondientes de este informe y que se refieren principalmente a la importancia de evaluar la sostenibilidad y vulnerabilidad tanto de las finanzas públicas locales como de la deuda pública subnacional, la cual registró un crecimiento de 7.4% en términos reales respecto a 2011, estas obligaciones tienen como principal garantía de pago las Participaciones Federales, las cuales están comprometidas en 81.7% y hasta por 15 años a nivel nacional promedio. Esta situación es un riesgo para el sistema financiero, que fue advertido por la CNBV al establecer que cuatro estados tenían una alta probabilidad de incumplimiento de pago durante 2013, asimismo, tres de estos estados son acreditados efectivos de la cartera en tres instituciones financieras que mantuvieron un alto riesgo de crédito derivado de la concentración de sus acreditados.

Por su parte, la ASF realizó el estudio denominado Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, Agosto de 2012, en el cual se identificaron nueve entidades federativas en riesgo con base en indicadores de sostenibilidad, vulnerabilidad y financieros. Este documento se presentó en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización en octubre de 2012.

Por lo antes expuesto, las recomendaciones realizadas por la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 se mantienen y siguen vigentes.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar el marco jurídico en relación con la deuda pública subnacional para identificar las atribuciones de las dependencias encargadas de su observancia y de la gestión del riesgo.
2. Evaluar los análisis del riesgo formulados por distintas dependencias o instancias respecto de la deuda pública subnacional.
3. Examinar los resultados alcanzados con la gestión del riesgo de la deuda pública subnacional.
4. Identificar los riesgos asociados con el nivel y composición de la deuda pública subnacional con base en indicadores de sostenibilidad, vulnerabilidad y financieros que sean evaluados por las instituciones competentes
5. Evaluar los análisis de sensibilidad, de estrés o de sostenibilidad de la deuda pública subnacional, que considere posibles cambios en variables relevantes como tasas de interés, periodos de vencimiento, términos de contratación, entre otros.

Áreas Revisadas

La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

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.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

12-0-01100-02-1167-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público analice la pertinencia de modificar el marco regulatorio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con objeto de ampliar sus atribuciones para limitar los financiamientos otorgados por las entidades financieras a los estados y municipios, cuando éstos representen riesgos para el sistema financiero. [Resultado 1]

12-0-01100-02-1167-13-002

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 elaborar el proyecto legislativo que prevé el Sexto Transitorio de la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, del 12 de noviembre de 2012, relacionado con el registro de la deuda pública, obligaciones y pasivos financieros, en los términos del artículo 61, frac. I, inciso b) de dicha Ley. [Resultado 3]