

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

**Deuda del Sector Público Federal**

Auditoría de Desempeño: 15-0-06100-07-0040

40-GB

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de deuda del Sector Público Federal.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados de las acciones realizadas por la SHCP en cuanto a la programación, contratación, manejo, evaluación y capacidad de pago de la deuda del Sector Público Federal (SPF) durante 2015; se realizó un análisis del periodo 2007-2014, con objeto de contar con datos históricos para evaluar el fortalecimiento de la estructura de la deuda del SPF en 2015.

Se revisaron los resultados de las actividades realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la determinación de las necesidades de financiamiento del presupuesto federal, conforme a los programas y proyectos de financiamiento interno y externo aprobados; la emisión y colocación de títulos de créditos en los mercados interno y externo; la vigilancia de la capacidad de pago de los compromisos contraídos y el pago oportuno del capital e intereses de los créditos contratados; el registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda, así como el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global; la evaluación de la política de deuda pública aplicada en el ejercicio fiscal 2015; la implementación de medidas en el pago del principal y del servicio de la deuda del Sector Público Federal; el fortalecimiento de la estructura de la deuda pública y el cumplimiento de las metas de los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI.

Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la política pública de deuda del Sector Público Federal.

### **Antecedentes**

La deuda pública se define como “la suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación”.<sup>1/</sup>

La política pública de deuda forma parte de la política económica, la cual persigue tres objetivos: i) complementar los ingresos fiscales para cumplir con el mandato gubernamental; ii) ser un instrumento de política económica, ya que mediante su gestión es factible retirar dinero de circulación, motivar la inversión privada, e inclusive, controlar la inflación, y iii) ser un instrumento que contribuya en el desarrollo del mercado de valores de renta fija, dar liquidez y bursatilización; la tasa de interés que pagan los valores gubernamentales es un referente para la construcción de las curvas de interés de los bonos privados.<sup>2/</sup>

Los instrumentos económicos del Estado para alcanzar sus fines lo representan la política fiscal y la política monetaria.<sup>3/</sup>

La política fiscal se integra por la política de ingresos, la de gasto y la de deuda pública; con estos instrumentos el gobierno influye en la economía.<sup>4/</sup>

En materia de deuda pública, en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Congreso tiene la facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda suscribir empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; asimismo, se establece que ningún empréstito podrá suscribirse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República.

En México, la deuda pública ha sido un elemento histórico importante para financiar el gasto gubernamental, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>1/</sup> [http://shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/glosario.aspx](http://shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/glosario.aspx), **Glosario de términos de la SHCP**.

<sup>2/</sup> Auditoría Superior de la Federación, **Evaluación de la Política Pública de Deuda**. CP 2011, p. 4.

<sup>3/</sup> **Idem.**

<sup>4/</sup> **Idem.**

PERÍODO	ASPECTOS RELEVANTES DE LA DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL
1950 a 1970	Entre esos años, México registró un crecimiento estable, sin inflación y con un aumento en el poder adquisitivo del salario, al modelo económico vigente durante ese periodo se le conoció como “desarrollo estabilizador”. <sup>1/</sup> Este modelo tuvo como objetivo fundamental promover “la industrialización del país, ello significaba generar los empleos y la riqueza material requeridos para satisfacer la demanda de una población que, en la época de su instrumentación, crecía anualmente a tasas promedio del 3.0%”. <sup>2/</sup>
1970-1976	Al inicio de la administración, el gobierno realizó un cambio en el modelo económico, el cual denominó “desarrollo compartido”; en dicho modelo el Estado tuvo una importante participación promoviendo la producción y generación de empleos. Pese a ello, los ingresos fiscales no fueron suficientes para cubrir el gasto presupuestal y se recurrió al uso de la deuda pública. <sup>3/</sup> Durante esa administración, la deuda creció nominalmente en 366.0%, al pasar de 99.0 mdp a 461.0 mdp, mientras que en términos reales el crecimiento fue de 103.0%, y la inflación en ese periodo fue de 129.6%. El 31 de diciembre de 1976, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Deuda Pública, que de acuerdo con la exposición de motivos tenía como objeto optimizar el uso de los recursos financieros captados por el Sector Público Federal mediante el crédito, tanto interno como externo. Asimismo, se buscó asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar en todo momento, la situación crediticia del país, a fin de asegurar una programación eficiente del manejo de la deuda. <sup>4/</sup> En la exposición de motivos de esa iniciativa de ley, se reconoció que la política de endeudamiento fue relevante en el manejo de las finanzas públicas y obliga al Estado a la aplicación racional del crédito, la producción de bienes y servicios mediante proyectos que apoyen los planes de desarrollo económico y social, la generación de los ingresos necesarios para el pago del crédito o el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público, y a que el servicio de la deuda sea acorde con la capacidad de pago. <sup>5/</sup>
1976-1982	Al iniciar el sexenio en mención, bajo la sombra de los problemas económicos, el gobierno ofreció apoyar a las empresas que habían contraído deudas en dólares y, lo más importante, una regulación del endeudamiento en estricto uso y control, lo que originó confianza en la economía mexicana. Al inicio de ese periodo, el manejo de las finanzas se enmarcó en la práctica establecida por el Fondo Monetario Internacional, la inflación disminuyó ligeramente a niveles de 20.0%, crecieron las exportaciones y se alcanzó una balanza comercial positiva, se detuvo la fuga de capitales y el déficit en la balanza de pagos disminuyó a la mitad. <sup>6/</sup> En este periodo, la inflación fue de 459.0%, la deuda en términos nominales creció 1,587.0%, al pasar de 461.0 mdp a 7,778.0 mdp, en términos reales el crecimiento fue de 202.0%. Otro hecho histórico durante este sexenio fue la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, primer documento que representa un paso concreto en la creación de un sistema integral de planeación y en el cual se delinearon las estrategias y acciones que el gobierno en turno se comprometía para lograr el desarrollo. En ese plan se estableció: la política de corregir el deterioro financiero de las empresas públicas; la política de endeudamiento debió ser acorde a la generación de recursos de los proyectos de inversión; se procuró que las empresas públicas seleccionaran una mezcla adecuada de fuentes de financiamiento, con objeto de diversificar el acceso a los mercados, mejorar el perfil de la deuda y permitir la obtención de mejores términos de contratación. <sup>7/</sup>
1982-1988	Para el inicio de este sexenio, la economía mexicana enfrentaba inflación y recesión. El programa definido para restablecer la estabilidad de precios se fundaba en una política de finanzas públicas sanas. Los vencimientos de la deuda externa para el año de 1983 fueron renegociados, ya que representaban el 20.0% del PIB, esto se conoció como el Plan Baker, mismo que dio resultados positivos. <sup>8/</sup> En 1986 los precios del petróleo cayeron cerca de 50.0%, y al depender fuertemente de los ingresos petroleros para hacer frente a los compromisos de la deuda externa, se dificultó el pago del servicio de la deuda y, por lo tanto, el país no tuvo acceso a nuevos créditos externos. <sup>9/</sup> En ese año, la política de deuda pública tuvo como principales objetivos la renegociación de la deuda y la creación de las condiciones para el funcionamiento de un mercado de valores gubernamentales. Las tasas de inflación presentadas se incrementaron y la inflación acumulada del sexenio fue de 3,710.0%. El saldo de la deuda llegó a 267,009.1 mdp, lo que representó nominalmente un crecimiento de 3,333.0% durante ese sexenio; sin embargo, en términos reales la deuda disminuyó en un 10.0%. <sup>10/</sup>
1988-1994	En el sexenio hubo cambios en la política económica muy importantes. En 1990, se concretó una reestructuración de la deuda externa que incluía reducción de capital, capitalización de intereses y baja en las tasas de interés, lo que permitió una importante modificación en el perfil de vencimiento de la deuda, lo cual dio liquidez al país; entre 1990 y 1994, los vencimientos de corto plazo promediaban el 4.2% del total de la deuda pública. <sup>11/</sup> Al cierre de 1994, el saldo de la deuda ascendió a 565,819.1 mdp, a valores constantes hubo una disminución del 12.0%; en cifras históricas el incremento fue de 112.0% y la tasa de inflación en el periodo fue de 39.1%. <sup>12/</sup> Con una crisis financiera importante, la administración que inició el 1 de diciembre de 1994 debió tomar acciones para sortearla, para lo cual adquirió un paquete de préstamos internacionales con objeto de hacer frente a las obligaciones contraídas, lo que elevó la deuda externa a 30.0% del PIB. <sup>13/</sup>
1994-2000	A raíz de la crisis de diciembre de 1994 y sus consecuencias en 1995 el sistema bancario entró en una profunda crisis, lo cual obligó al gobierno a rescatar a los bancos mediante la creación de diversos programas de rescate. <sup>14/</sup> A finales de esa década, el saldo de la deuda ascendió a 1,401,428.8 mdp, lo que representó un incremento nominal de 148.0%; sin embargo, en términos reales la deuda disminuyó en 24.0%, y comenzó una clara tendencia a depender en menor medida de la deuda externa que al inicio del sexenio representaba el 69.0% del total y al finalizar el año 2000 representaba el 51.0%. <sup>15/</sup>
2000-2006	Durante esta administración, las políticas fiscal, monetaria y de deuda pública se alinearon con un propósito fundamental: la reducción de la inflación, hubo una importante contención del gasto público y el promedio anual de déficit fiscal fue de 0.4% del PIB, lo cual permitió que la deuda pública mostrara una tendencia a la baja en relación con el PIB. Se privilegió la deuda interna sobre la externa y por segundo sexenio consecutivo la deuda externa disminuyó en comparación con el PIB. <sup>16/</sup> Al finalizar este periodo, el saldo de la deuda fue de 2,226,728.2 mdp, la deuda externa representó el 24.0% del total de la deuda del sector público, el crecimiento nominal de la deuda fue de 67.0%, y el real de 29.0%; la tasa de inflación del periodo fue de 30.0%, lo que permitió privilegiar la deuda interna sobre la deuda externa. <sup>17/</sup> A partir de 2006, la integración de la deuda se modificó en la Cuenta Pública, ya que el saldo reportado incluyó además de la deuda del Gobierno Federal y del sector paraestatal, los pasivos de la banca de desarrollo, datos que no habían sido informados en los años anteriores.

Continúa...

...Continuación

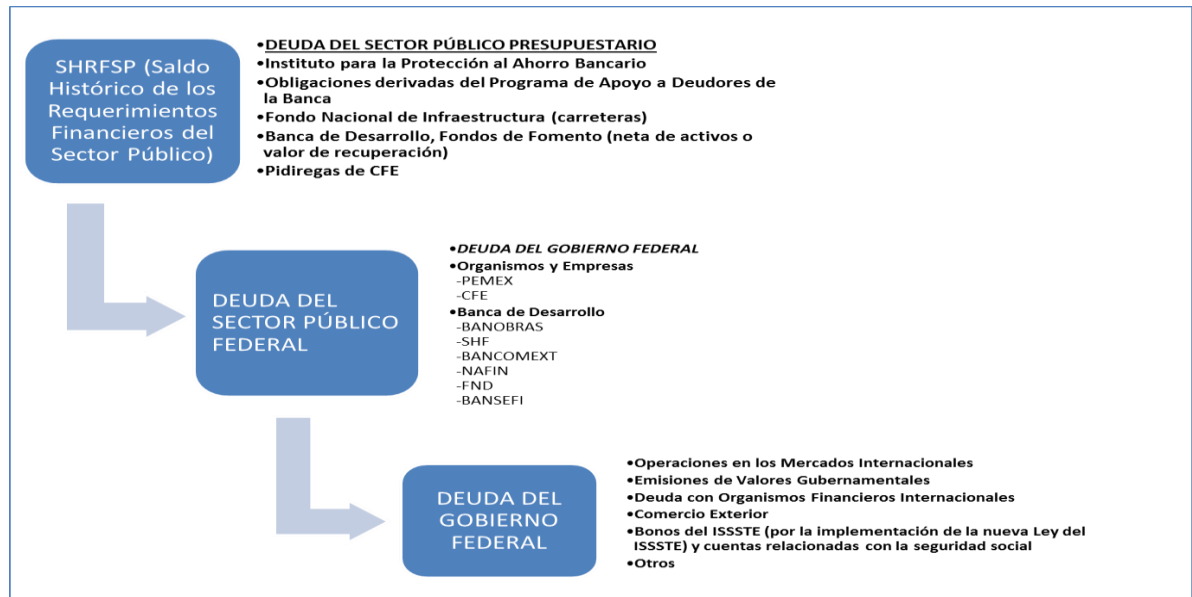
PERÍODO	ASPECTOS RELEVANTES DE LA DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL
2006-2012	<p>En el Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012 se reconoce la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. Con su análisis se deduce que para cumplir con la estrategia de desarrollo es necesario contar con una política fiscal prudente y responsable, así como un manejo adecuado de la deuda para mantener la estabilidad y asegurar que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.</p> <p>Las estrategias están dirigidas al ahorro interno que los mercados financieros sean eficientes; se estableció explícitamente como estrategia administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, y después de lograr una estructura de deuda pública del 80% interna.</p>
2012-2018	<p>La administración actual reconoce que la estructura de la deuda es un factor fundamental de la solidez de las finanzas públicas, por ello propone, como directriz de la administración de la deuda, el acceso continuo a diversos créditos de largo plazo y bajo costo, así como la búsqueda de mecanismos que permitan reducir la fragilidad y volatilidad de las finanzas públicas ante los cambios inesperados en el precio del petróleo.<sup>18/</sup> Para la atención de esta problemática, en la Meta Nacional IV México Próspero del PND 2013-2018, se estableció el objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país. En tanto que en el PRONAFIDE 2013-2018, se estableció el objetivo 1 "Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico."</p> <p>Al inicio de esa administración, la deuda externa del sector público federal representaba el 29.8% del PIB, mientras que al 31 de diciembre de 2015 era de 33.1% del PIB.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría superior con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 1/ Ayala Espino José, **Economía del sector público mexicano**. México, 2005, Edit. Esfinge, p. 308.
- 2/ Monserrat Huerta Heliana; Chávez Presa María Flor. **"Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años"**. Análisis Económico, [en línea] 2003, vol. XVIII, núm. 37, primer semestre, p. 56.
- 3/ **Ídem**.
- 4/ **Exposición de Motivos de la Ley General de Deuda Pública**, en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/392/6/RCE9.pdf>.
- 5/ Auditoría Superior de la Federación, **Evaluación de la Política Pública de Deuda**. CP 2011, p. 9.
- 6/ **Ibid.**, p.21.
- 7/ **Ibid.**, pp. 5-6.
- 8/ **Ibid.**, pp. 23-24.
- 9/ **Ibid.**, p. 24.
- 10/ **Ibid.**, p. 24.
- 11/ **Ibid.**, p. 25.
- 12/ **Ibid.**, p. 27.
- 13/ **Ibid.**, p. 28.
- 14/ **Ibid.**, p. 29.
- 15/ **Ibid.**, p. 30.
- 16/ **Ibid.**, p. 31.
- 17/ **Ibid.**, p. 32.
- 18/ Presidencia de la República, **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**.

Como se observa la política de endeudamiento es relevante en el manejo de las finanzas públicas, lo que obliga al Estado a administrar de forma responsable y cautelosa la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros. La deuda pública en México ha sido un elemento histórico importante para financiar el gasto gubernamental, justificando su uso para alcanzar un mayor desarrollo económico y, con ello, elevar la calidad de vida de los mexicanos.

Para administrar la deuda pública la SHCP aplica tres clasificaciones: el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), la Deuda del Sector Público Federal y la Deuda del Gobierno Federal.<sup>5/</sup>



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el **Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto Trimestre de 2015.**

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público representa el concepto más amplio de la deuda pública, al incluir todos los instrumentos de política pública que pudiera implicar endeudamiento a cargo del Sector Público. Se compone por: la deuda del Sector Público Presupuestario; el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); las Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca; el Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras); la Banca de Desarrollo; los Fondos de Fomento (neta de activos o valor de recuperación), y los Pidiregas de la Comisión Federal de Electricidad.<sup>6/</sup>

La Deuda del Sector Público Federal está integrada por deuda contratada por el Gobierno Federal; las Entidades de Control Directo (actualmente Empresas Productivas del Estado: PEMEX y CFE), y la Banca de Desarrollo (BANOBRAS, SHF, BANCOMEXT, NAFIN, FND, BANSEFI).<sup>7/</sup>

En tanto, la deuda del Gobierno Federal se integra por las obligaciones contratadas, y está compuesta por préstamos bancarios, emisiones de valores gubernamentales, deuda con organismos financieros internacionales, comercio exterior, bonos del ISSSTE (por la

<sup>5/</sup> **Ibíd.** p. 61.

<sup>6/</sup> **Ídem.**

<sup>7/</sup> **Ídem.**

implementación de la nueva Ley del ISSSTE), cuentas relacionadas con la seguridad social, y otros.<sup>8/</sup>

En el PND 2013-2018 se señaló que el Gobierno Federal tiene como uno de sus objetivos prioritarios el relativo a mantener la estabilidad macroeconómica del país; para su cumplimiento se establecieron, entre otras, las estrategias de “proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico”, así como la línea de acción orientada a “administrar la deuda pública para propiciar de forma permanente el acceso a diversas fuentes de financiamiento a largo plazo y bajo costo”.

Los objetivos y estrategias establecidas en el PND 2013-2018 y el PRONAFIDE 2013-2018 proponen como tema prioritario la administración de la deuda pública mediante su programación, determinando las necesidades de financiamiento y la evaluación de la capacidad de pago del servicio de la deuda conforme a los programas y proyectos de financiamiento interno y externo; su contratación mediante la emisión, colocación y venta de títulos de créditos en los mercados interno y externo, fortaleciendo la estructura de la deuda pública; el manejo adecuado de la deuda pública, así como la sostenibilidad y vulnerabilidad de la deuda pública.

Los principales hallazgos de las auditorías al desempeño practicadas por la Auditoría Superior de la Federación a la Cuenta Pública de 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 refieren, en términos generales, que la SHCP ha cumplido con sus atribuciones de operación y manejo de la deuda del Gobierno Federal, con lo que la dependencia procuró el fortalecimiento y sostenibilidad de la deuda.

Los informes de auditoría de las Cuentas Públicas de 2010 a 2014 realizados por la ASF, así como las consideraciones expuestas en la Evaluación de la Política Pública de Deuda realizada por la ASF con motivo de la revisión de la Cuenta Pública de 2011, revelan que la mayor parte de los recursos que se obtienen del endeudamiento neto del Sector Público Federal se han destinado al pago del servicio de la deuda, lo que origina que ésta crezca año con año. Asimismo, reflejan que no existe una evaluación sobre los beneficios sociales que la deuda pública aporta, ni se identifica el destino de los ingresos derivados del endeudamiento; ante situaciones atípicas, como la crisis de 2008-2009, la economía mexicana es sensible por lo que no es sostenible, obligando al uso del crédito para hacer frente al gasto presupuestario; si bien diferir el pago de la deuda, y ampliar los plazos de vencimiento es un alivio a las finanzas de corto plazo, no se resuelve el problema dado que endosa el pago a los gobiernos futuros.

## **Resultados**

### **1. Determinación de las necesidades de financiamiento**

La SHCP incluyó en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación de 2015 la propuesta de endeudamiento neto y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales, se establecieron los techos de endeudamiento interno neto para el Ejecutivo por 595,000.0 millones de pesos (mdp) y de endeudamiento externo neto para el sector público de hasta 6,000.0 millones de dólares (mdd); para Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas

---

<sup>8/</sup> Ídem.

subsidiarias, un crédito público interno neto de hasta 110.5 mdp y externo hasta por 6,500.0 mdd; para la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, un endeudamiento neto interno y externo de hasta 8,000.0 mdp y 700.0 mdd, y, finalmente, para la Banca de Desarrollo un techo de endeudamiento interno neto de 97,467.0 mdp y externo de 20,204.0 mdp.

El límite de financiamiento neto para 2015 fue de 113,386.0 mdp y se acotaron los recursos del resultado de intermediación financiera a no sobrepasar 11,481.0 mdp. Adicionalmente, se constató que presentó el perfil de las amortizaciones de la Deuda del Gobierno Federal de 2015 a 2020, ya que señaló que las necesidades de financiamiento estarán determinadas por su déficit anual más las amortizaciones.

Asimismo, se verificó que en 2015 el Comité de Crédito Externo de la SHCP realizó reuniones trimestrales para analizar la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de 34 proyectos y programas financiados con crédito externo en ese año, y estableció un grupo de trabajo para el mapeo de los programas y proyectos ligados a préstamos de deuda externa.

Con la revisión de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de 2015 se constató que no se incluyó el apartado referente al saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, ni de los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión.

La SHCP no acreditó que para determinar las necesidades financieras conociera por conducto de las Secretarías de Estado, encargadas de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por dicha secretaría, que requieran de financiamientos para su realización.

De igual manera, la SHCP no acreditó que dichos proyectos y programas estuvieran aprobados por la SHCP conforme a la capacidad de pago de las entidades del sector público promotoras de los financiamientos, ni que estableció el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como de los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación de 2015.

Se comunicó a la instancia competente mediante oficio núm. DGADGF/008/2017 de fecha 18 de enero de 2017.

#### 15-0-06100-07-0040-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere investigar las causas por las que no acreditó la aprobación de los proyectos y programas que requirieron de financiamientos en 2015; y con base en los resultados, adopte las medidas para que pueda determinar las necesidades de financiamiento y su pago, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 11 de la Ley Federal de Deuda Pública, y 17, fracciones I, III y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

## 15-0-06100-07-0040-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere analizar las causas por las cuales la propuesta de endeudamiento neto de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación 2015 careció del saldo de la deuda contingente y los ingresos derivados de los proyectos de inversión productiva de largo plazo; y con base en los resultados, adopte las medidas pertinentes para incluirlas en dicha propuesta con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 40, fracción II, inciso c, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

### **2. Emisión y colocación de títulos de crédito en los mercados interno y externo**

En 2015, la SHCP emitió y colocó valores e instrumentos para obtener financiamiento por 2,948,074.0 mdp, de los cuales el 74.6% (2,198,472.2 mdp) correspondió a deuda interna y el 25.4% (749,601.8 mdp) a deuda externa.

En lo que se refiere al financiamiento interno obtenido en 2015 por el Sector Público Federal por 2,198,472.2 mdp, se identificó que el 78.5% (1,725,729.1 mdp) correspondió al Gobierno Federal; el 14.2% (311,708.0 mdp) a la Banca de Desarrollo, y el 7.3% (161,035.1 mdp) a las Empresas Productivas del Estado. Del total del financiamiento interno captado, se verificó que el 85.0% (1,467,006.2 mdp) correspondió a la emisión de valores gubernamentales, y el 25.0% (258,722.9 mdp) a arrendamientos financieros; respecto del financiamiento de las Empresas Productivas del Estado por 161,035.1 mdp, se constató que para Petróleos Mexicanos correspondió el 82.2% (132,310.0 mdp), y para la Comisión Federal de Electricidad el 17.8% (28,725.1 mdp), y en cuanto a la Banca de Desarrollo, se identificó que obtuvo un financiamiento por 311,708.0 mdp.

En cuanto al financiamiento externo obtenido en 2015, se identificó que el 47.1% (352,974.1 mdp) correspondió a la Banca de Desarrollo; el 33.5% (250,883.2 mdp) a las Empresas Productivas del Estado, y el 19.4% (145,744.5 mdp) al Gobierno Federal. Del total del financiamiento externo captado, se verificó que el 86.3% (125,755.5 mdp) correspondió a la emisión de bonos en los mercados internacionales de capital; el 13.6% (19,786.3 mdp) a créditos contratados con Organismos Financieros Internacionales, y el 0.1% (202.7 mdp) a créditos bilaterales de comercio exterior. En lo que se refiere a las Empresas Productivas del Estado se identificó que de los 250,883.2 mdp de endeudamiento externo, el 86.3% (216,606.5 mdp) fue contratado por Petróleos Mexicanos, y el 13.7% (34,276.6 mdp) por la Comisión Federal de Electricidad; en tanto la Banca de Desarrollo obtuvo un financiamiento por 352,974.1 mdp.

Con lo anterior se constató que las estrategias de emisión, colocación y contratación de títulos de crédito en los mercados interno y externo realizadas por la SHCP y por las Empresas Productivas del Estado en 2015, permitió al Sector Público Federal manejar oportunamente la liquidez de los instrumentos de deuda conforme a la legislación aplicable.

Se verificó que las instituciones de banca de desarrollo contrataron financiamiento externo con la autorización de la SHCP.

Asimismo, se constató que la contratación de obligaciones de deuda pública por parte de las Empresas Productivas del Estado, se realizó de conformidad con la legislación aplicable.



### 3. *Vigilancia de la deuda del Sector Público Federal*

En 2015, la SHCP vigiló mediante las carátulas que se integran en el Presupuesto de Egresos de la Federación que las entidades del Sector Público Federal presentaran, la información de los presupuestos destinados para satisfacer los compromisos derivados de la contratación de los financiamientos, como se establece en el artículo 24 de la Ley General de Deuda Pública.

La SHCP no contó con los reportes mensuales de 2015 enviados por las entidades del Sector Público Federal con los saldos y movimientos de las líneas de créditos, así como con los oficios de autorización para los créditos externos y de oficios de toma de nota para los créditos internos, ni con el Sistema Estadístico de Deuda (SEDE), por lo que la dependencia no acreditó la vigilancia a las entidades respecto de la suficiencia para realizar los pagos de los financiamientos aprobados, ni la supervisión de los pagos de los programas de financiamiento contratados, así como tampoco la verificación del pago de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades, como lo establece el artículo 4, fracciones VI y VII, de la Ley General de Deuda Pública.

En 2015, la SHCP realizó el registro de las obligaciones financieras contraídas por las Empresas Productivas del Estado y la Banca de Desarrollo, mediante el procedimiento “Registro de las Obligaciones Financieras Constitutivas de Deuda Pública, contraídas por las Entidades del Sector Público” establecido en el Manual de Organización y Procedimientos a cargo de la Unidad de Crédito Público de la SHCP; sin embargo, no acreditó lo referente a la deuda del Gobierno Federal, por lo que no cumplió con lo establecido en el artículo 16 de la Ley General de Deuda Pública.

Se comunicó a la instancia competente mediante oficio núm. DGADGF/008/2017 de fecha 18 de enero de 2017.

#### 15-0-06100-07-0040-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere investigar las causas por las que no acreditó que vigiló la capacidad de pago de las entidades del Sector Público Federal que contrataron financiamiento y que realizaran los pagos de los compromisos contraídos en 2015, y con base en los resultados, adopte las medidas para que pueda realizar la vigilancia de la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos, con objeto de dar cumplimiento al artículo 4, fracción VI, de la Ley Federal de Deuda Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

#### 15-0-06100-07-0040-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere investigar las causas por las que no acreditó que vigiló que se hicieran oportunamente los pagos a capital e intereses de los créditos contratados por las entidades en 2015, y con base en los resultados, adopte las medidas para vigilar el pago oportuno de pago de capital e intereses de créditos, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4, fracción VII, de la Ley Federal de Deuda Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

**15-0-06100-07-0040-07-005 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere investigar las causas por las que no acreditó el registro de las Obligaciones Financieras constitutivas de deuda pública de 2015, correspondientes al Gobierno Federal, y con base en los resultados, adopte las medidas para que pueda informar de las partidas que las entidades deban destinar anualmente y satisfacer los compromisos derivados de la contratación, con objeto de dar cumplimiento al artículo 16 de la Ley Federal de Deuda Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

**4. Registro de la deuda del Sector Público Federal**

En 2015, la SHCP contó en el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) en el que se registran las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública del Gobierno Federal, el cual incluyó un monto de 1,871,473.7 mdp, de los cuales el 92.2% (1,725,729.2 mdp) correspondió a deuda interna y el 7.8% (145,744.5 mdp) a deuda externa, pero no acreditó el registro de la deuda del Sector Público Federal.

El registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública del Gobierno Federal en las cuentas de mayor del SCG de la Unidad de Contabilidad Gubernamental en 2015 fue consistente con las cifras reportadas en la Cuenta Pública de ese año.

En las nueve cuentas de registro se presentó el monto y las características de los recursos de deuda pública captados por el Gobierno Federal; sin embargo, no se identificó que dichas cuentas contaran con el destino de los recursos captados en su forma particular y global.

Se comunicó a la instancia competente mediante oficio núm. DGADGF/008/2017 de fecha 18 de enero de 2017.

**15-0-06100-07-0040-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que no acreditó el registro de los montos de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública del Sector Público Federal en 2015, y con base en los resultados, adopte las medidas para que cuente con el registro de la deuda del Sector Público Federal, con objeto de dar cumplimiento al artículo 5, fracción V, de la Ley Federal de Deuda Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**15-0-06100-07-0040-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que no acreditó el registro del destino de los recursos captados en su forma particular y global de la deuda del Sector Público Federal en 2015, y con base en los resultados, adopte las medidas para que mantenga el registro del destino de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades del Sector Público Federal, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la Ley Federal de Deuda Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 5. *Evaluación de la política de deuda pública*

La SHCP presentó la evaluación de la política de crédito público correspondiente al ejercicio fiscal 2015 mediante la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) en el apartado “III. Crédito Público”, en el que se establece la evaluación de la política de la deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso.

En la evaluación de la política de crédito público, presentada en la ILIF 2016, se reportó que en 2015 la política de crédito público estuvo orientada a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal con bajos costos en un horizonte de largo plazo, con un bajo nivel de riesgo y considerando posibles escenarios extremos, preservando la diversidad del acceso al crédito en diferentes mercados, y promoviendo el desarrollo de mercados con curvas de rendimiento que facilitarían el acceso al financiamiento a una amplia gama de agentes económicos públicos y privados.

En 2015, la política de endeudamiento interno estuvo dirigida a satisfacer la mayor parte de las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal mediante la colocación de valores gubernamentales. En lo que corresponde al manejo de la deuda externa, se reportó que en ese año se efectuaron tres colocaciones en los principales mercados internacionales de capital.

La evolución de los indicadores de deuda, al cierre del segundo trimestre de 2015, fue el siguiente: el saldo de la deuda pública neta del Gobierno Federal como proporción del PIB fue de 32.7%; dentro de la deuda pública neta total del Gobierno Federal, el 78.3% está denominada en moneda local. El plazo promedio de los valores gubernamentales en el mercado interno fue de 8.1 años y el 83.2% de éstos fueron a tasa fija (nominal y real) de largo plazo. Asimismo, se estimó que el costo financiero neto total del Gobierno Federal para 2015 se ubicaría al cierre del año alrededor de 1.8% del PIB, porcentaje ligeramente mayor a lo registrado en promedio en el periodo 2009-2014, de 1.7% del PIB.

Asimismo, se informó en la ILIF 2016, que respecto del saldo de la deuda neta del Sector Público Federal, que incluye al Gobierno Federal, la Banca de Desarrollo y las Empresas Productivas del Estado, al cierre de junio de 2015, fue de 42.2% del PIB; de este total, la deuda externa representó 13.9% y la deuda interna 28.3% del PIB. En cuanto al saldo de la deuda neta de las Empresas Productivas del Estado se informó que representó el 7.8% del PIB en donde la deuda externa e interna constituyeron el 5.9% y el 1.9% del PIB, respectivamente.

## 6. *Pago de la deuda del Sector Público Federal*

En 2015, el Sector Público Federal obtuvo un financiamiento de 2,948,074.0 mdp, de los cuales 2,198,472.2 mdp (74.6%) correspondieron a deuda interna y 749,601.8 mdp (25.4%) a deuda externa, con lo que se fortaleció la liquidez de los instrumentos de deuda del sector público y se fomentó el desarrollo del mercado local. Del financiamiento obtenido, se destinaron 2,148,962.9 mdp (72.9%) a la amortización del saldo de la deuda, 408,287.2 mdp (13.8%) al pago del servicio de la deuda y 390,823.9 mdp (13.3%) quedó disponible para financiar proyectos de inversión, lo que significó que en ese año por cada 100 pesos de financiamiento obtenido, se destinaron 86.7 pesos a la amortización y pago del costo financiero de la deuda, quedando disponibles 13.3 pesos para destinarlos a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas.

Del total de amortizaciones el 76.5% (1,644,185.3 mdp) correspondió a deuda interna y 23.5% (504,777.6 mdp) a deuda externa. En cuanto a la amortización de la deuda interna, se identificó que el 75.0% (1,232,595.4 mdp) correspondió al Gobierno Federal; el 18.2% (300,236.1 mdp) a la Banca de Desarrollo, y el 6.8% (111,353.8 mdp) a las Empresas Productivas del Estado; respecto de la amortización de deuda externa se constató que el 66.7% (336,745.0 mdp) estuvo a cargo de la Banca de Desarrollo, el 17.9% (90,429.2 mdp) de las Empresas Productivas del Estado y el 15.4% (77,603.4 mdp) del Gobierno Federal.

En 2015, el costo financiero antes de intereses compensados fue de 415,235.3 mdp, siendo que en dicho año el monto de los intereses compensados ascendió a 6,948.1 mdp, por lo que el costo financiero de la deuda del Sector Público Federal fue de 408,287.2 mdp y representó el 51.1% de los 799,111.1 mdp de endeudamiento neto, por lo que quedó disponible para su uso el 48.9% (390,823.9 mdp) del financiamiento neto.

En el periodo 2007-2015, el endeudamiento neto del Sector Público Federal creció 17.0% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 226,938.0 mdp en 2007 a 799,111.1 mdp en 2015, debido principalmente a que las colocaciones crecieron 2.4% en promedio anual, al pasar de 2,438,549.5 mdp en 2007 a 2,948,074.0 mdp en 2015; en tanto que, en ese periodo las amortizaciones disminuyeron 0.4% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 2,211,611.5 mdp en el primer año a 2,148,962.9 mdp en el último. Asimismo, en dicho periodo, el costo financiero de la deuda del Sector Público Federal creció 2.9% en promedio anual, al pasar de 325,410.3 mdp en 2007 a 408,287.2 mdp en 2015.

#### **7. Fortalecimiento de la estructura de la deuda pública**

En 2015, el financiamiento del Sector Público Federal fue de 1,871,473.6 mdp, de los cuales el 92.2% (1,725,729.1 mdp) correspondió a deuda interna, de los que se obtuvieron recursos principalmente de Cetes, que representaron el 44.7% (655,750.2 mdp), los Bonos a Tasa Fija el 37.4% (548,658.7 mdp), los Udibonos el 11.1% (161,964.0 mdp) y los Bondes el 6.8% (99,659.9 mdp); el financiamiento externo representó el 7.8% (145,744.5 mdp), el cual se realizó principalmente por medio de 5 colocaciones en los mercados internacionales de capital, donde el Gobierno Federal realizó una operación de financiamiento y manejo de pasivos que dio como resultado la emisión de 2 nuevos bonos con vencimiento en 2021 y 2045, por montos de 1,000.0 y 3,000.0 mdd, respectivamente. El refinanciamiento de pasivos asociado a esta operación fue de 1,413.4 mdd.

Se verificó que la SHCP realizó operaciones de permuta de valores, siendo una herramienta efectiva para el manejo de la parte corta de la curva y del perfil de amortizaciones de la deuda. En 2015 se realizaron 4 operaciones de permutas de Bonos a tasa fija, con las cuales se logró refinanciar más de 165,000 mdp ligados a instrumentos de la parte corta de la curva, esto para promover el desarrollo de mercados líquidos y profundos que facilitaran el acceso al financiamiento a los agentes económicos públicos y privados.

En el periodo 2007-2015, la estructura de la deuda del Sector Público Federal se conformó en promedio por 70.3% de deuda interna y por 29.7% de deuda externa, consolidando el mercado local de deuda; en ese periodo, el saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal creció 11.7% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 3,485,513.1 mdp en 2007 a 8,430,561.7 mdp en 2015; como proporción del PIB aumentó 24.1% al pasar de 22.4% a 46.5%. La deuda interna bruta creció 9.8% en promedio anual, al pasar de 2,666,393.9 mdp

en 2007 a 5,639,503.9 mdp en 2015; en tanto que, la deuda externa bruta creció 16.6% en promedio anual, al pasar de 819,119.2 mdp a 2,791,057.8 mdp en dicho periodo.

#### **8. Sostenibilidad y vulnerabilidad de la deuda del Sector Público Federal**

En 2015, la SHCP realizó el manejo de los riesgos del portafolio de deuda mediante el análisis de costo en riesgo (CaR), el cual ilustra los posibles escenarios de costo financiero a los que está expuesta la deuda del Gobierno Federal mediante un enfoque probabilístico, que es una medida de qué tan disperso puede ser el costo financiero del siguiente año ante múltiples escenarios en las tasas de interés y los tipo de cambio, el cual se expresa como la desviación porcentual entre un costo extremo y su valor esperado en el escenario central; además que para la construcción y cálculo de las métricas del CaR se utilizan modelos paramétricos y no paramétricos para realizar las simulaciones probabilísticas. La estimación para 2015 con un 95.0% de confianza señala que el costo financiero no se desviaría en más de 3.76% (12,268.5 mdp) respecto del escenario central previsto (326,289.2 mdp) de su crecimiento.

Asimismo, la SHCP señaló que se ha reducido la exposición del costo financiero, lo que se refleja en la reducción del CaR, ya que en “2006 se estimó un CaR de tasas de interés de la deuda interna de 2.80%, mientras que para 2015 se estimó un valor de 3.76%”, lo anterior permitió constatar que la SHCP contó con mecanismos para optimizar el costo de la deuda del Gobierno Federal.

La SHCP reportó en la Cuenta Pública de 2015 que el costo financiero en ese año fue de 311,281.3 mdp. Tomando en cuenta que el escenario central previsto por la SHCP fue de 326,289.2 mdp con una variación máxima de 12,268.5 mdp, se tiene que el CaR fue menor al estimado y, con ello, se tiene evidencia del seguimiento y control que tiene la Secretaría en calcular y mantener estables los escenarios de pago.

En relación con los indicadores sostenibilidad, se verificó que en 2015 la deuda del Sector Público Federal representó el 46.5% del PIB de ese año, por lo que se encuentra dentro del rango de sostenibilidad recomendado por el FMI que es del 35.0% al 77.0% del PIB para economías emergentes.

Los resultados de los indicadores de vulnerabilidad de 2015 mostraron que la relación deuda bruta/PIB representó el 46.5%, manteniéndose dentro del rango sugerido por el FMI de 49.0% a 58.0%; la relación deuda bruta/ingresos presupuestarios significó el 89.2% por lo que no rebasó el rango sugerido de 108.4% a 197.6%; la relación costo financiero/ingresos presupuestarios representó el 7.6%, ubicándose dentro del rango propuesto que es de entre 7.0% y 10.0%, y la relación costo financiero/PIB se mantuvo estable con 1.4%, cuyo rango indicado de 1.2% a 1.8%. Los resultados de los indicadores financieros, de sostenibilidad y de vulnerabilidad muestran que, en 2015, se mantuvieron dentro de los rangos establecidos, con lo cual la SHCP acreditó que identificó y controló los riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas vinculadas con las operaciones de deuda pública.

#### **9. Cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno**

En 2015, la SHCP avanzó en el fortalecimiento de los sistemas de control interno implementados en la institución de acuerdo con los estudios realizados por la ASF.

Con el “Estudio sobre la implementación de Estrategias para el Fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en el Sector Público Federal número 1641”, la SHCP acreditó el progreso en la implementación de los 5 componentes del control interno, mediante la evaluación de 37 reactivos (Ambiente de control, 14 preguntas; Administración de riesgos, 13 preguntas; Actividades de control, 4 reactivos; Información y Comunicación, 3 preguntas, y Supervisión, 3 preguntas).

Conforme a los criterios de evaluación definidos para la revisión del control interno, la SHCP, a octubre de 2015, obtuvo que en 21 (56.8%) de los 37 reactivos proporcionó evidencia razonable; en 12 (32.4%) de las preguntas, la dependencia aportó evidencia parcial correspondiente a la solicitud para acreditar la implantación del control interno institucional y en 4 (10.8%) de los reactivos la evidencia no correspondió con la solicitud, se observa que para los criterios de evaluación de “Acciones por realizar, aunque no existe el elemento de control” y “No existe el elemento” no aplica, ya que no se detectaron en el estudio realizado.

#### **10. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**

Se constató que para el ejercicio fiscal 2015 la SHCP contó con la Matriz de Indicadores para Resultados y las fichas técnicas de los indicadores del Pp P003 “Diseño e Instrumentación de las Estrategias Macroeconómica, de Finanzas y de Deuda Pública”, la cual es útil para evaluar los resultados de la política de deuda pública.

En cuanto a la lógica vertical de la MIR, se determinó que, en términos generales, el diseño de la matriz permitió verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz. Las actividades definidas son suficientes y necesarias para el logro del programa; los componentes son los necesarios para lograr el propósito del programa; el propósito permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo de fin, retoma elementos del objetivo de la planeación nacional, referentes a mantener la estabilidad macroeconómica, y ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico, por lo que es clara la forma en que pretende contribuir al logro del objetivo 4.1 “Mantener la Estabilidad macroeconómica del país” del PND 2013-2018.

En cuanto a la lógica horizontal, se considera que el diseño de la MIR fue correcto, ya que el programa tiene por objetivo “Administrar de forma responsable las finanzas públicas y la deuda pública para contribuir a la estabilidad macroeconómica”, el cual es considerado en el objetivo nacional de “México Próspero”, y se encuentra alineado con el objetivo 4.1, y la estrategia 4.1.1 “Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico” del PND 2013-2018.

En términos generales, se considera que los nueve indicadores del programa P003 “Diseño e instrumentación de las estrategias macroeconómicas, de finanzas y de deuda pública” relacionados con la política de deuda, contenidos en la MIR 2015, fueron construidos conforme a las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño y la metodología de marco lógico.

Los indicadores permiten medir de manera adecuada el cumplimiento de los objetivos del programa y su contribución al cumplimiento de los objetivos, metas, estrategias y prioridades sectoriales con los que se encuentra alineado.

Se definen supuestos para cada nivel y se establecen los medios de verificación, los cuales se consideran necesarios y suficientes para obtener los datos para el cálculo de los indicadores. Para cada uno de los nueve indicadores asociados con la política de deuda pública fue elaborada la ficha técnica correspondiente.

En lo que se refiere al cumplimiento en los reportes trimestrales y en la cuenta de la hacienda pública federal, se constató que en la página de transparencia presupuestal se publicaron los avances en el cumplimiento de los indicadores de la matriz de resultados del Programa presupuestario P003 “Diseño e Instrumentación de las Estrategias Macroeconómica, de Finanzas y de Deuda Pública” a cargo del a SHCP, cuya dirección es la siguiente:

<https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=06P003>.

### **11. Rendición de cuentas**

Con la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015, se verificó que la SHCP cumplió con la rendición de cuentas al reportar la información correspondiente a la deuda pública del Gobierno Federal y las Empresas Productivas del Estado.

En la información contable, en el Estado Analítico de la Deuda y Otros Pasivos se mostró que el saldo de la deuda pública del Gobierno Federal a 2015 fue de 12,318,495.3 mdp y 4,268,816.3 mdp para las Empresas Productivas del Estado. En lo que respecta a la Banca de Desarrollo, no se reporta información de los estados analíticos de la deuda y otros pasivos, debido a que esta información es presentada en los Informes Trimestrales.

En la información presupuestaria se registraron los ingresos derivados de financiamiento, los cuales se conformaron por 561,274.9 mdp pertenecientes al Gobierno Federal; 8,290.0 mdp a las Empresas Productivas del Estado, y para la Banca de Desarrollo se presentó la información para SHF por 792,410.1 mdp, BANCOMEXT por 102,741.4 mdp y NAFIN con 752,403.7mdp.

En la información programática, en el Ramo 6, “Hacienda y Crédito Público”, se identificó el registro del Programa presupuestario P003 “Diseño e instrumentación de las estrategias macroeconómicas de finanzas y de deuda”, el cual ejerció un presupuesto de 521.7 mdp. Adicionalmente, en el ramo 24, en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional Programática se reportó que el monto total de las Transacciones de la Deuda Pública/Costo Financiero de la Deuda fue de 318,229.4 mdp.

Por último, en el Análisis Cualitativo de los Indicadores de la postura fiscal, se identificó que en 2015 el costo financiero de la deuda fue de 318,368.4 mdp, de los cuales 313,213.1 mdp correspondieron a Intereses; 747.8 mdp a Comisiones y 4,407.5 mdp a Gastos. Asimismo, se constató el registro de la integración de la deuda bruta al 31 de diciembre de 2015 por 8,430,561.7 mdp, de los cuales 5,639,503 mdp (66.9 %) pertenecen a la deuda interna y 2,791,051.8 mdp (33.1%) a la externa.

### **Consecuencias Sociales**

La contratación de deuda realizada por el Sector Público Federal en 2015 por 2,948,074.0 millones de pesos contribuyó a financiar el gasto público con ingresos derivados de créditos interno y externo para que se cumpliera con la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, ya que mantuvo la estabilidad en la estructura de la deuda al contratar 2,198,472.2 mdp de

deuda interna que representó el 74.6% del total de la deuda para ese año, en tanto, que el crédito externo fue de 749,601.8 mdp que significó el 25.4%; además, se presentó un manejo oportuno del crédito obtenido, lo que permitió controlar el riesgo del portafolio de deuda y la sostenibilidad de la misma, lo anterior en razón de que se realizó el pago oportuno de principal por un monto de 2,148,962.9 mdp mediante amortizaciones al saldo de la deuda del Sector Público Federal; sin embargo, no existió una evaluación sobre los beneficios sociales que la deuda pública aporta, ni se identificó el destino de los ingresos derivados del endeudamiento.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 3 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 7 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen**

El presente se emite el 23 de diciembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con la finalidad de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de deuda del Sector Público Federal. Se aplicaron los procedimientos y pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

Como resultado del análisis de los planes nacionales de desarrollo, los programas nacionales de financiamiento emitidos por el Gobierno Federal, así como las Cuentas Públicas del periodo 2007-2015, se identificó la vinculación existente entre la política de deuda pública y las políticas de ingresos y gastos, ya que al referirse al gasto público federal se señala como común denominador la insuficiencia de los ingresos públicos para sufragarlo, motivo por el cual el Sector Público Federal recurre a la deuda pública mediante su contratación dentro o fuera del país, a fin de satisfacer las necesidades de financiamiento interno y externo del Sector Público Federal y poder cumplir con su mandato; de acuerdo con lo anterior, el problema público se centra en el riesgo de insolvencia para cubrir los compromisos adquiridos en la contratación de la deuda pública.

Para atender esta problemática, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contrata y maneja la deuda pública de la Federación y garantiza la misma para la ejecución de proyectos de inversión o actividades productivas acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito.

En 2015, el saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal fue de 8,430,561.7 millones de pesos (mdp) y representó el 46.5% del Producto Interno Bruto (PIB).

En el periodo 2007-2015, el saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal creció 11.7% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 3,485,513.1 mdp y representar el 22.4% del PIB, a 8,430,561.7 mdp y representar el 46.5% del PIB.

En cuanto a la contratación de deuda, en 2015, el Sector Público Federal obtuvo un financiamiento de 2,948,074.0 mdp, de los cuales 2,198,472.2 mdp (74.6%) correspondieron a deuda interna y 749,601.8 mdp (25.4%) a deuda externa, con lo que se fortaleció la liquidez



de los instrumentos de deuda del sector público y se fomentó el desarrollo del mercado local. Del financiamiento obtenido, se destinaron 2,148,962.9 mdp (72.9%) a la amortización del saldo de la deuda, 408,287.2 mdp (13.8%) al pago del servicio de la deuda y 390,823.9 mdp (13.3%) quedó disponible para financiar proyectos de inversión, lo que significó que en ese año por cada 100 pesos de financiamiento obtenido, se destinaron 86.7 pesos a la amortización y pago del costo financiero de la deuda, quedando disponibles 13.3 pesos para destinarlos a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas.

En cuanto al financiamiento del Sector Público Federal con deuda interna por 2,198,472.2 mdp, se identificó que el 78.5% (1,725,729.1 mdp) correspondió al Gobierno Federal; el 14.2% (311,708.0 mdp) a la Banca de Desarrollo, y el 7.3% (161,035.1 mdp) a las Empresas Productivas del Estado. Respecto del financiamiento externo, el 47.1% (352,974.1 mdp) fue para la Banca de Desarrollo; el 33.5% (250,883.2 mdp) a las Empresas Productivas del Estado, y el 19.4% (145,744.5 mdp) al Gobierno Federal.

Respecto de la evaluación del fortalecimiento de la estructura de la deuda pública del Sector Público Federal, se verificó que en 2015 la deuda del Sector Público Federal representó el 46.5% del PIB de ese año, por lo que se encontró dentro del rango de sostenibilidad recomendado por el Fondo Monetario Internacional, que es del 35.0% al 77.0% del PIB para economías emergentes. En cuanto a los indicadores de vulnerabilidad, en 2015 la relación costo financiero/ingresos presupuestarios representó el 7.6%, ubicado en el rango sugerido de 7.0% y 10.0%; la relación costo financiero/PIB se mantuvo estable con 1.4%, entre 1.2% a 1.8%; la relación de deuda bruta/PIB representó el 46.5%, por debajo del rango de 49.0% a 58.0%, y la relación deuda bruta/ingresos presupuestarios significó el 89.2%, que no rebasó el parámetro sugerido de 108.4% a 197.6%.

En 2015, la SHCP registró las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública del Gobierno Federal en el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), por un monto de 1,871,473.7 mdp, de los cuales el 92.2% (1,725,729.2 mdp) correspondieron a deuda interna y el 7.8% (145,744.5 mdp) a deuda externa, pero no acreditó el registro de la deuda del Sector Público Federal.

En el periodo 2007-2015, la estructura de la deuda del Sector Público Federal se conformó en promedio por 70.3% de deuda interna y por 29.7% de deuda externa, consolidando el mercado local de deuda; en ese periodo, el saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal creció 11.7% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 3,485,513.1 mdp a 8,430,561.7 mdp; como proporción del PIB aumentó 24.1%, al pasar de 22.4% a 46.5%.

En opinión de la ASF, la SHCP contrató y administró la deuda del Sector Público Federal, atendió las necesidades del gasto, y contribuyó a mantener la estabilidad macroeconómica del país; sin embargo, continuó el problema de insuficiencia de la capacidad de pago para reducir el saldo de la deuda, ya que si bien los resultados de los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad se ubican dentro de los rangos sugeridos por el FMI, en 2015 los ingresos presupuestarios representaron el 23.5% (4,266,989.5 mdp) del PIB, en tanto que el saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal representó el 46.5% (8,430,561.7 mdp) del PIB, siendo mayor en 97.5% a los ingresos presupuestarios disponibles por el Sector Público; lo que significa que la deuda sigue creciendo, ya que se continúa recurriendo al endeudamiento

interno y externo para pagar el saldo acumulado de la deuda, y cubrir el costo financiero de la misma.

La atención de las recomendaciones emitidas contribuirá a que la SHCP mejore los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades del Sector Público Federal para la determinación de necesidades de financiamiento; fortalezca la vigilancia de la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos para que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados, y establezca mecanismos para contar con el registro de la deuda del Sector Público Federal.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Comprobar que, en 2015, la SHCP programó el monto de endeudamiento de acuerdo con los programas y proyectos de financiamiento interno y externo; que calendarizó el endeudamiento neto previsto, y que realizó las estimaciones de endeudamiento neto para los cinco ejercicios fiscales siguientes.
2. Comprobar que, en 2015, la SHCP emitió y colocó títulos de créditos, a fin de contribuir al desarrollo de los mercados internos y externos de deuda.
3. Verificar que, en 2015, la SHCP vigiló la capacidad y oportunidad de pago del capital e intereses de los créditos contratados, a fin de cumplir con los compromisos contraídos.
4. Constatar que los registros de 2015 de las obligaciones financieras constituidas de deuda contaron con los montos, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.
5. Constatar que, en 2015, la SHCP evaluó los resultados de la política de deuda pública.
6. Evaluar los resultados de las medidas implementadas en 2015 por la SHCP para pagar el principal; liquidar los intereses, comisiones y gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales que deriven de los empréstitos concertados.
7. Comprobar que, en 2015, la SHCP implementó acciones para reducir los riesgos del portafolio de deuda y con ello fortalecer la estructura de la deuda del Sector Público Federal.
8. Evaluar los resultados de los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad, a fin de determinar si México se ajustó a las mejores prácticas internacionales en ese ejercicio fiscal.
9. Comprobar que, en 2015, la SHCP dispuso de un control interno que le permitiera cumplir con los objetivos y metas de la programación, contratación, manejo, evaluación y capacidad de pago de la deuda del Sector Público Federal.
10. Verificar que la MIR 2015 del programa presupuestario P003 "Diseño e instrumentación de las estrategias macroeconómica, de finanzas y de deuda pública" se construyó con base en la metodología de marco lógico.

11. Comprobar que la SHCP reportó en la Cuenta Pública de 2015 información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en materia de programación, contratación, manejo, evaluación y capacidad de pago de la deuda del Sector Público Federal.

#### *Áreas Revisadas*

Las unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública; de Crédito Público; de Banca de Desarrollo; de Política y Control Presupuestal, y de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 36, párrafo cuarto; Art. 40, Frac. II, inciso c.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Deuda Pública, Art.4, Fracs. VI y VII; Art. 5 Frac. V; Art. 11; Art. 15; Art. 16; Art. 27; Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 15; Art. 17, Frac. I, III y V.

#### *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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

#### *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.