

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Evaluación al Desempeño del Financiamiento del Sector Público Federal

Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-0033-2019

33-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los resultados obtenidos de la gestión de la deuda del Sector Público, que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la programación, contratación, administración y supervisión, así como su coordinación con las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE), a fin de determinar la sostenibilidad de la deuda como proporción del PIB.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprende la evaluación de los resultados obtenidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) relativos a la gestión de la deuda del Sector Público Federal (SPF) y su relación con la sostenibilidad de ésta como proporción del PIB; así como los productos para la correcta rendición de cuentas.

El alcance temporal de la auditoría comprendió el Ejercicio Fiscal 2018 y tuvo como referencia el periodo 2012-2017, asimismo, cuando la información lo permitió se reportaron avances a 2019.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la gestión de la deuda pública.

En el presente informe, las cifras se presentan en millones de pesos y millones de dólares, dado que las entidades auditadas cuantifican de esa manera los resultados de la gestión de la deuda pública, en los documentos de rendición de cuentas y, en la información proporcionada para este trabajo de fiscalización.

Antecedentes

En México, la deuda pública tiene un papel fundamental, ya que se emplea para cubrir la falta de ingresos necesarios para el gasto del sector público. La deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo derivadas de financiamientos a cargo del Gobierno Federal.^{1/} En materia de deuda pública, el Congreso tiene la facultad para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación para aprobar el financiamiento y para reconocer y pagar la deuda nacional.

Ningún empréstito podrá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República.^{2/}

Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo

^{1/} En la Ley Federal de Deuda Pública, Capítulo I “Disposiciones Generales”, artículo 1o se especifica que se refiere al Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o y las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

^{2/} Constitución Política de Los Estados Unidos de México (CPEUM), artículo 73, fracción VIII.

económico y social que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.^{3/}

En 2014, el Gobierno Federal emitió la Reforma Hacendaria, la cual tuvo como objetivo incrementar la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales. Entre los cambios de esta reforma estuvo la creación de un nuevo régimen fiscal para PEMEX, el cual disminuiría la carga fiscal de la empresa al dotarla de un régimen similar al de otras empresas y permitiría que las decisiones de asignación de recursos persigan el fin de generar valor económico y rentabilidad. Adicionalmente, PEMEX y la CFE se constituyeron como EPE y quedaron a cargo de sus propios presupuestos, medios de financiamiento y endeudamiento.^{4/}

Como parte de la reforma hacendaria, el Gobierno Federal fortaleció a las EPE al absorber una parte del pasivo de pensiones y jubilaciones de PEMEX y la CFE; no obstante, el gobierno las condicionó a acordar con sus trabajadores un nuevo régimen de pensiones que redujera sus pasivos.

En 2016, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) representó el 47.3% del PIB, 12.9 puntos porcentuales más que en 2010, cuando significó el 34.4% del PIB, esta situación llevó a que la deuda pública se acercara a los límites prudenciales señalados por diversos organismos internacionales. Resultado de lo anterior, Moody's y Standard & Poor's ajustaron la perspectiva crediticia de estable a negativa de la deuda soberana de México por el ritmo del crecimiento registrado durante los últimos años.^{5/}

En 2017, se observó una reducción en los RFSP y en su saldo histórico como porcentaje del PIB, pese a los incrementos nominales. Ese año, el saldo de la deuda neta del SPF fue de 10,090,560.1 mdp, menor en 1.9% real respecto de 2016 y equivalente a 46.4% del PIB, lo que representó una disminución anual de 1.8 puntos porcentuales. Cabe señalar que dichas afectaciones obedecen, en gran parte, a que se utilizaron recursos provenientes del Remanente de Operación del Banco de México.^{6/} En 2018, el SHRFSP como proporción del PIB mostró una disminución de un punto porcentual, al pasar de 45.8 en 2017 a 44.8 en 2018.

La auditoría se desarrolló mediante 11 resultados agrupados en 6 hilos conductores, los cuales se muestran a continuación:

^{3/} Ley Federal De Deuda Pública, Capitulo II "De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", Artículo 4, fracción IV, pág. 2.

^{4/} Auditoría Superior de la Federación, Deuda del Sector Público Federal, p.3

^{5/} Auditoría Superior de la Federación, Informe de la auditoría 42-GB Financiamiento del Sector Público Federal, p. 2

^{6/} Auditoría Superior de la Federación, Informe de la auditoría 64-GB Resultados y Riesgos del Financiamiento del Sector Público Federal, p.52

AUDITORÍA NÚM. 33-GB “EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL”

Hilo conductor	Resultado.	Criterio de evaluación
Programación	1	Monto máximo de endeudamiento
Contratación	2	Deuda del Sector Público Federal
Administración	3	Riesgo de financiamiento del Sector Público
	4	Costo Financiero de la Deuda
Supervisión	5	Capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados
	6	Destino de la deuda
Sostenibilidad	7	Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico
	8	Sostenibilidad de la deuda Pública como porcentaje del PIB
Mecanismos de seguimiento	9	Sistema de Evaluación del Desempeño
	10	Control Interno
	11	Rendición de Cuentas

Resultados

1. Monto máximo de endeudamiento

Programación

El primer elemento de la evaluación al desempeño del financiamiento del Sector Público Federal es la programación de la deuda, proceso mediante el cual, la SHCP estima los montos de ingresos públicos que planea obtener el Estado y define en conjunto con las Empresas Productivas (EPE) los montos necesarios de financiamiento para complementar dichos ingresos, a fin de garantizar la continuidad de los bienes y servicios públicos acorde a los objetivos de la planeación nacional y sectorial.

Los montos de endeudamiento máximo son las cotas superiores que consideran los integrantes del Sector Público Federal para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El resultado se desarrolló en los apartados siguientes: a) política de deuda pública y su relación con el PND y el PRONAFIDE y b) montos máximos de endeudamiento neto.

a) Política de deuda pública y su relación con el PND y el PRONAFIDE

Con la revisión de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2018, se verificó que la SHCP propuso la política en materia de crédito público del Gobierno Federal, la cual consistió en fortalecer los fundamentos macroeconómicos, por medio de un manejo eficiente del portafolio de deuda pública, y disminuir las necesidades de financiamiento del Sector Público, así como mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública.

El cuadro siguiente contiene los objetivos y estrategias relacionadas con la política:

POLÍTICA EN MATERIA DE CRÉDITO PÚBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL 2018, Y SU ALINEACIÓN CON EL PND Y EL PRONAFIDE, 2013-2018

(Meta, objetivos, estrategias y líneas de acción)

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018	Política de deuda pública 2018
<p>➤ Meta IV. México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades.</p> <p>➤ Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.</p> <p>➤ Estrategia 4.1.1. Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.</p> <p>➤ Línea de acción: Administrar la deuda pública para propiciar de forma permanente el acceso a diversas fuentes de financiamiento a largo plazo y bajo costo.</p>	<p>➤ Objetivo 1. Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.</p> <p>➤ Estrategia 1.2. Fortalecer la estructura de la deuda, promover el desarrollo del mercado, consolidar el acceso a las fuentes de financiamiento y reducir los costos del mismo.</p>	<p>➤ Disminuir las necesidades del Sector Público.</p> <p>➤ Mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública.</p> <p>➤ Fortalecer los fundamentos macroeconómicos, por medio de un manejo eficiente del portafolio de deuda pública.</p>

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, así como en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2018.

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA, 2018

Política de deuda	Objetivos	Estrategias	Metas
General	<p>I. Disminuir las necesidades del Sector Público.</p> <p>II. Mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública.</p> <p>III. Fortalecer los fundamentos macroeconómicos, por medio de un manejo eficiente del portafolio de deuda pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se recurrirá principalmente al mercado local de deuda y el crédito externo se utilizará únicamente si se encuentran condiciones favorables en los mercados internacionales. Se buscará realizar operaciones de manejo de pasivos de manera regular para mejorar el perfil de vencimientos de deuda y ajustar el portafolio a las condiciones financieras prevalecientes. 	s.i.
Interna	<p>IV. Obtener el financiamiento requerido promoviendo la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados locales.</p> <p>V. Fortalecer la liquidez y la eficiencia en la operación y en el proceso de formación de precios de los instrumentos del Gobierno Federal en sus distintos plazos.</p> <p>VI. Continuar fortaleciendo el desarrollo del mercado de instrumentos a tasa real.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Realización de operaciones de manejo de pasivos, para contribuir al desarrollo del mercado, mejorar el perfil de amortizaciones de deuda y disminuir el costo financiero en los siguientes años. Flexibilidad para llevar a cabo subastas sindicadas para introducir nuevas referencias al portafolio de bonos del Gobierno Federal cuando se observe apetito por este tipo de operaciones. 	s.i.
Externa	s.i.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la eficiencia del portafolio del Gobierno, buscando suavizar el perfil de vencimientos y adecuar las características del portafolio a las condiciones de los mercados 	s.i.

Política de deuda	Objetivos	Estrategias	Metas
		financieros. • Énfasis en la posibilidad de realizar operaciones de manejo de pasivos dirigidas a mejorar el perfil de vencimientos y/o reducir el costo financiero.	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Criterios Generales de Política Económica 2018.

s.i: Sin información.

De la revisión de la información proporcionada por la SHCP, se verificó que la política de deuda pública 2018 (política en materia de crédito público del Gobierno Federal) se presenta de una manera enunciativa sin incluir objetivos para la política de deuda externa ni metas de manera general o específicas en lo correspondiente a la deuda interna y externa, situación que limita medir su cumplimiento y su contribución a los objetivos nacionales y sectoriales con los que debe ser acorde.

Lo anterior resulta importante si se considera que, al no disponer de métricas que permitan vincular su contribución a los objetivos del PND y del PRONAFIDE, la SHCP no conoce si la política da cumplimiento a lo establecido en los documentos de planeación nacional y sectorial, y no rinde cuentas sobre la efectividad de la política y, en su caso, no implementa oportunamente los ajustes que resulten pertinentes para que la política de deuda pública coadyuve de manera efectiva al crecimiento económico.

b) Montos máximos de endeudamiento neto

Por medio del oficio número OAED/DGADDE/442/2019 del 30 de mayo de 2019, se solicitó a la SHCP la relación de los montos máximos de endeudamiento neto del Sector Público Federal, la metodología con la que los determinan y la documentación soporte (elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta).

Con el oficio número 710/DGAIS/0858/19 del 19 de junio de 2019, la SHCP proporcionó el procedimiento para determinar los niveles de endeudamiento neto del Sector Público Federal, los cuales se determinaron con base en el límite del déficit máximo, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) cuyo monto se cuantificó en 2.5%, considerando un margen prudencial que cubre variables que afectan el flujo neto de recursos que se captan.

Asimismo, indicó que los niveles de endeudamiento neto máximo se establecieron en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, en dicho artículo se enuncian los ingresos que estimó percibir la Federación, entre ellos, los ingresos derivados de financiamiento; no obstante, en el artículo 2 de dicha Ley, se fijaron los montos de endeudamiento interno y externo que se muestran a continuación:

MONTOS MÁXIMOS DE ENDEUDAMIENTO NETO APROBADOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018
(Millones de pesos/Millones de dólares)

Concepto	Endeudamiento interno	Endeudamiento externo
Gobierno Federal	470,000.0	5,500.0
Banca de Desarrollo ^{1/}	0.0	0.0
FNDARFyP	0.0	0.0
FF	0.0	0.0
FONACOT	0.0	0.0
PEMEX	30,000.0	6,182.8
CFE	3,286.0	347.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018.

^{1/} De conformidad con el artículo 2, párrafo nueve de la Ley de ingresos de la Federación para 2018, el monto autorizado podrá ser adecuado previa autorización del órgano de gobierno de la entidad de que se trate y con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FNDARFyP: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

FF: Fondos de Fomento.

FONACOT: Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

Para el Gobierno Federal, se estableció un monto máximo de endeudamiento neto interno de 470,000.0 millones de pesos (mdp) y 5,500.0 millones de dólares (mdd), de los Estados Unidos de América, para endeudamiento neto externo. En el caso de la Banca de Desarrollo, a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, a los Fondos de Fomento y al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores se les autorizó un monto en conjunto máximo de déficit por intermediación financiera, ^{2/} de cero pesos, para el Ejercicio Fiscal de 2018.

En cuanto a las EPE, se autorizó, para PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, un monto de endeudamiento neto interno máximo de 30,000.0 millones de pesos y un monto de endeudamiento neto externo de hasta 6,182.8 millones de dólares; para la CFE y sus empresas productivas subsidiarias, se autorizó un monto de endeudamiento neto interno de hasta 3,286.0 millones de pesos y un monto de endeudamiento neto externo de 347.5 millones de dólares.

No obstante, las Empresas Productivas del Estado plantean sus techos de endeudamiento neto de manera independiente con base en la autonomía que les fue otorgada a partir de la Reforma Constitucional en materia de energía aprobada en 2013. Por lo anterior, se requirió a la CFE y PEMEX su Propuesta Global de Financiamiento, así como los elementos de juicio para fundamentar su propuesta.

Al respecto, la CFE proporcionó su "Propuesta Global de Financiamiento" en donde se incluyeron los montos máximos de endeudamiento neto interno y externo, así como información respecto de la determinación del monto máximo para cada ejercicio fiscal para lo que tomó como base las necesidades de recursos que la empresa eroga para fines de

^{2/} De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación 2018, se define como el Resultado de Operación que considera la Constitución Neta de Reservas Crediticias Preventiva.

inversión y activos productivos, adquisiciones de bienes e insumos con un plazo mayor a un año, entre otros, los cuales se pueden ajustar con los montos programados de amortización de la deuda documentada.

Se debe destacar que, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, la Auditoría Superior de la Federación realizó la auditoría de desempeño 501-DE “Desempeño de CFE Corporativo”, en la que se determinó que en materia de “Endeudamiento (pasivo total/activo total) los pasivos totales de la EPE representaron el 56.4% de los activos totales, resultado inferior en 7.5% a lo observado en 2017, que fue de 61.0%, por lo que la EPE aumentó su financiamiento mediante capital propio, motivo por el cual se redujo este indicador de endeudamiento”.

Asimismo, la entidad proporcionó el “Plan Anual de Financiamiento Capital de Trabajo de CFE para 2018” en el cual se incluye la calendarización de los montos máximos de endeudamiento neto interno y externo para 2018, como se muestran a continuación:

MONTOS MÁXIMOS DE ENDEUDAMIENTO NETO DE LA CFE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018
(Millones de pesos/Millones de dólares)

Trimestre	Propuestos por la CFE		Publicado en la Ley de Ingresos de la Federación		Diferencia	
	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo
Total	3,286.0	348.0	3,286.0	347.5	0.0	0.5 ^{1/}
I	3,000.0	(59.0)				
II	(6,350.0)	488.0				
III	2,636.0	(47.0)				
IV	4,000.0	(36.0)				

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 y en la información proporcionada por el ente mediante oficio núm. XL000/0239/2019 del 21 de junio de 2019.

^{1/} La diferencia se justifica debido a que la CFE utilizó números enteros en sus redondeos.

Al respecto, se identificó que el monto de endeudamiento neto interno propuesto por la CFE se correspondió con el publicado en el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación, en cuanto al externo se identificó una diferencia de 0.5 millones de dólares, lo cual se puede justificar debido a que, en los documentos que remitió la CFE, utilizó números enteros en sus redondeos.

En el caso de PEMEX, mediante oficio núm CA/COMAUD/AI/GEIR/1101/2019 del 21 de junio de 2019, proporcionó el documento “Propuesta Global de Financiamiento de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias para el ejercicio Fiscal 2018” en el que se identificaron los montos de endeudamiento neto siguientes:

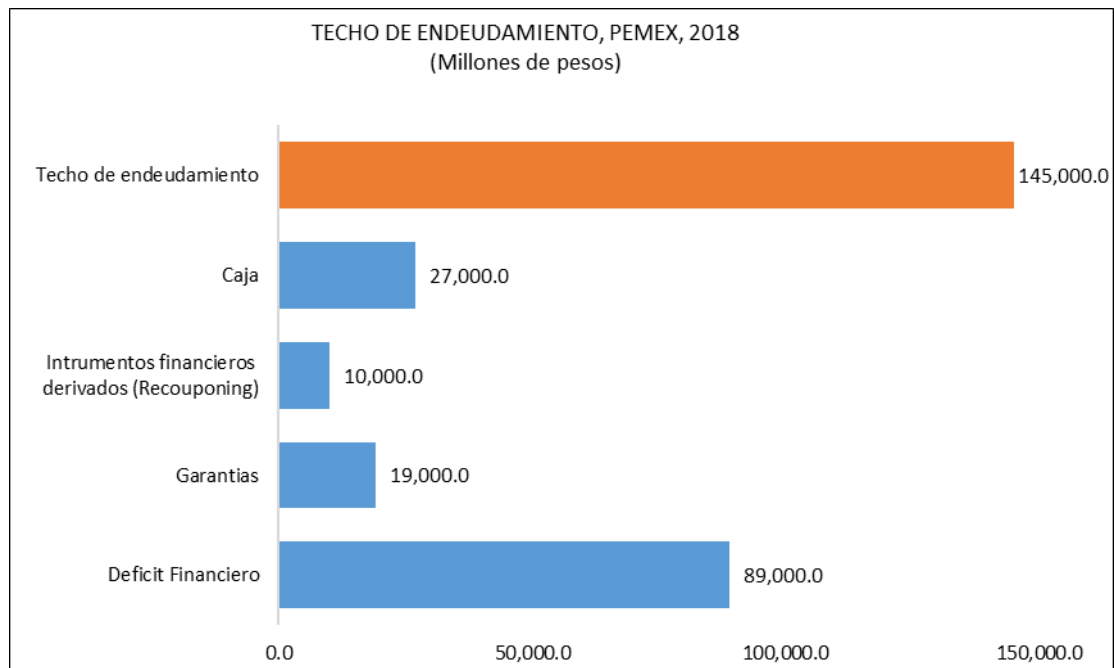
MONTOS MÁXIMOS DE ENDEUDAMIENTO NETO DE PEMEX PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018
(Millones de pesos/Millones de dólares)

Propuestos por PEMEX	Publicado en la Ley de Ingresos de la Federación		Diferencia			
	Interno	Externo	Interno	Externo		
Total	30,000.0	6,182.8	30,000.0	6,182.8	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 y en la información proporcionada por el ente mediante oficio núm CA/COMAUD/AI/GEIR/1101/2019 del 21 de junio de 2019.

Los montos propuestos por PEMEX fueron de 30,000.0 millones de pesos para endeudamiento neto interno y 6,182.8 millones de dólares para endeudamiento externo, cifras que coincidieron con las estipuladas en el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación.

Asimismo, PEMEX, por medio de nota informativa de fecha 13 de diciembre de 2019, señaló que, considerando el tipo de cambio de 18.6, se determinó un techo de endeudamiento razonable de 145,000.0 millones de pesos (cifras que pueden no coincidir por los redondeos), dividido entre endeudamiento neto interno de hasta 30,000.0 millones de pesos y un monto de endeudamiento externo de hasta 6,182.8 millones de dólares.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de nota informativa del 13 de diciembre de 2019, realizada por la Dirección Corporativa de Finanzas de Petróleos Mexicanos.

Sin embargo, PEMEX no proporcionó evidencia de los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta; asimismo, indicó que, “a pesar de que no cuenta con una metodología oficial para el cálculo del monto máximo de endeudamiento neto para cada ejercicio fiscal, en la elaboración de la Propuesta Global de Financiamiento, se incluyeron las políticas para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública y está alineado al Presupuesto”, sin que proporcionara evidencia de lo anterior.

Al respecto, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF realizó la Auditoría 1589-DE “Desempeño de Petróleos Mexicanos Corporativo” en la que se identificó que “desde 2016 la mayor parte del endeudamiento se destinó al pago de la misma deuda, por lo que, en 2018, de un total contratado por 513,060.9 mdp, 90.0% (460,670.5 mdp), se destinó a tal fin, la diferencia de 10.0% tuvo otros usos”.

En conclusión, en 2018, la SHCP propuso, para su aprobación, la política en materia de crédito público del Gobierno Federal (política de deuda 2018), la cual se ubicó en los Criterios Generales de Política Económica. No obstante, la política de deuda pública 2018, se presenta de una manera enunciativa, sin incluir, objetivos para la política de deuda externa, ni metas de manera general o específicas en lo correspondiente a la deuda interna y externa, situación que limita medir su cumplimiento y su contribución a los objetivos nacionales y sectoriales, específicamente del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2013-2018, respecto de ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.

Se verificó que la SHCP propuso los montos de endeudamiento neto, tanto interno como externo, con base en el límite del déficit máximo, Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el cual se cuantificó en 2.5%, mismos que fueron autorizados en el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación.

En cuanto a la CFE, realizó su propuesta global de financiamiento, la cual contenía los montos de endeudamiento neto, tanto interno como externo; los cuales fueron determinados con base en una metodología que le permitió contar con los elementos de juicio para fundamentar su propuesta.

En lo que corresponde a PEMEX, realizó su propuesta global de financiamiento, la cual contenía los montos de endeudamiento neto, tanto interno como externo; no obstante, no contó con una metodología que le permitiera disponer de los elementos de juicio para fundamentar su propuesta global de financiamiento, situación que implica que las necesidades de endeudamiento neto, interno y externo se puedan sobreestimar o subestimar y, con esto, incurrir en falta de liquidez, reducción de la inversión productiva o contar con recursos adicionales sin un fin específico y, por tanto, susceptibles de un uso discrecional.

2018-0-06100-07-0033-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en la política de crédito público del Gobierno Federal de cada ejercicio fiscal, objetivos, estrategias, metas e indicadores específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo que le permitan cuantificar su cumplimiento, así como evaluar su contribución a los objetivos nacionales y sectoriales debido a que, al carecer de estos elementos, la política pública se implementa sin evidencia de su efectividad, ni de información que posibilite su reformulación en caso de ser necesario, lo anterior a fin de realizar una efectiva rendición de cuentas respecto de la administración de los recursos, en términos de lo establecido en los artículos, 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 4, fracciones VII y VIII, y párrafo segundo, y 16, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del numeral 1.1.2, del Manual de Organización General de la SHCP.

2018-6-90T9N-07-0033-07-001 Recomendación

Para que Petróleos Mexicanos diseñe e implemente una metodología que incluya los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta de endeudamiento neto interno y externo que se incorpora en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, en el que considere sus estimaciones de inversión, así como acciones para disminuir el saldo de su deuda y, con esto, contar con un proceso documentado que optimice la toma de decisiones, con objeto de asegurar que las necesidades de endeudamiento neto, estén correctamente determinadas y con esto evitar falta de liquidez, reducción de la inversión productiva o contar con recursos adicionales susceptibles de uso discrecional de conformidad con los artículos, 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 10, de la Ley Federal de Deuda Pública, y 106, fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos.

2. Deuda del Sector Público Federal**Contratación**

El segundo elemento de la evaluación al desempeño del financiamiento del Sector Público Federal se refiere a la contratación, proceso en el que la SHCP y las EPE deben ajustarse a los montos máximos autorizados por el Congreso en materia de deuda interna y externa.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo derivadas de financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, así como de las Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias.

El análisis para este resultado se presenta en los incisos siguientes: a) cumplimiento de los montos máximos de endeudamiento neto; b) deuda Interna del Sector Público Federal y c) deuda Externa del Sector Público Federal.

a) Cumplimiento de los montos máximos de endeudamiento neto

Los montos máximos de endeudamiento neto interno y externo establecidos para el ejercicio fiscal 2018, así como el ejercido se muestra a continuación:

MONTOS MÁXIMOS DE ENDEUDAMIENTO NETO APROBADOS Y EJERCIDOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018
(Millones de pesos/Millones de dólares)

Concepto	Interno aprobado (a)	Externo aprobado (b)	Interno ejercido (c)	Externo ejercido (d)	Diferencia interno e=(a-c)	Diferencia externo f=(b-d)
Gobierno Federal	470,000.0	5,500.0	420,636.3	5,680.3	49,363.7	(180.3)
Banca de Desarrollo ^{1/}	0.0	0.0	38,622.0	622.3	(38,622.0)	(622.3)
FNDARFyP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FONACOT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
EPE	33,286.0	6,530.3	(2,474.0)	3,796.0	35,760.0	2,734.30
PEMEX	30,000.0	6,182.8	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
CFE	3,286.0	347.5	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 y

^{1/} De conformidad con el artículo 2, párrafo nueve de la Ley de ingresos de la Federación para 2018, el monto autorizado podrá ser adecuado previa autorización del órgano de gobierno de la entidad de que se trate y con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FNDARFyP: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

FF: Fondos de Fomento.

FONACOT: Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

n.i: no identificado, dado que, en la información reportada en la Cuenta Pública, se registra un monto conjunto para las Empresas Productivas, sin identificar la desagregación por cada Empresa.

Se identificó que, para el endeudamiento del Gobierno Federal, el interno fue 10.5% menor al límite establecido, lo que permitió una diferencia en el monto de endeudamiento neto externo del 3.3% respecto del autorizado. En cuanto a la Banca de Desarrollo, el límite establecido fue de cero pesos, mientras que el endeudamiento reportado fue de 38,622.0 mdp y 622.3 mdd; sin embargo, el artículo 2, párrafo noveno, de la LIF 2018 permite que el monto de déficit por intermediación financiera pueda modificarse.

Respecto al endeudamiento de las EPE, se identificó que el externo fue 41.9% inferior al límite y que el endeudamiento interno presentó un superávit equivalente al 7.4% del límite establecido; sin embargo, no fue posible constatar el endeudamiento desagregado para cada empresa, debido a que en la Cuenta Pública no se especificó a detalle los montos ejercidos por cada una.

En 2018, el Gobierno Federal y las Empresas Productivas del Estado (EPE) se ajustaron a los límites de endeudamiento neto; no obstante, el monto correspondiente a las EPE se reportó de manera agregada, por lo que no fue posible verificar los montos específicos para PEMEX y la CFE, situación que implica ausencia de criterios de transparencia, control y rendición de cuentas.

Cabe destacar que la omisión de dichos criterios limita evaluar el uso eficiente de los recursos en detrimento de la calidad del gasto público, aunado a la falta de una metodología para la determinación de los montos de endeudamiento neto por parte de PEMEX, lo que en opinión de esta instancia de Fiscalización Superior, “puede implicar que las necesidades de endeudamiento neto, interno y externo, se puedan sobreestimar o subestimar y con esto incurrir en falta de liquidez, reducción de la inversión productiva o contar con recursos adicionales sin un fin específico y por tanto susceptibles de un uso discrecional”.

b) Deuda Interna del Sector Público Federal

De 2017 a 2018, la deuda interna bruta creció 9.1%, al pasar de 6,448,500.8 a 7,036,273.2 millones de pesos. De acuerdo con la fuente de financiamiento, se señaló que el 89.8 % de la deuda correspondió a emisión de valores; el 1.9%, a Fondo de Ahorro SAR; el 1.4%, a la Banca Comercial; el 2.0%, a Obligaciones por Ley del ISSSTE; 2.3%, a Bonos de Pensión CFE, y el 0.6%, a otros.

EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS DE LA DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL POR ESTRUCTURA DE FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2017-2018

(Millones de pesos de 2018)

Concepto	Saldo 31-dic-17	Disposición	Movimientos de enero a diciembre de 2018						Ajustes	Part. (%)	Saldo 31-dic-18	Part. (%)
			Part. (%)	Amortización	Part. (%)	Endeudamiento	Part. (%)	Part. (%)				
Deuda bruta	6,448,500.8	3,815,509.3	100.0	3,358,725.0	100.0	456,784.3	100.0	130,988.1	100.0	7,036,273.2	100.0	
Emisión de Valores	5,742,332.7	2,959,282.1	77.6	2,499,136.4	74.4	460,145.7	100.7	119,423.7	91.2	6,321,902.1	89.8	
Fondo de Ahorro SAR	127,432.9	259,706.3	6.8	257,783.4	7.7	1,922.9	0.4	6,595.2	5.0	135,951.0	1.9	
Banca Comercial	86,209.2	390,213.1	10.2	378,849.2	11.3	11,363.9	2.5	2,127.4	1.6	99,700.5	1.4	
Obligaciones por Ley del ISSSTE	145,137.4	10,092.1	0.3	19,805.3	0.6	(9,713.2)	(2.1)	6,419.3	4.9	141,843.5	2.0	
Bonos de Pensión Pemex	136,127.4	0.0	0.0	2,353.0	0.1	(2,353.0)	(0.5)	0.0	0.0	133,774.4	1.9	
Bonos de Pensión CFE	161,080.2	0.0	0.0	892.7	0.0	(892.7)	(0.2)	0.0	0.0	160,187.5	2.3	
Otros	50,181.0	196,215.7	5.1	199,905.0	6.0	(3,689.3)	(0.8)	(3,577.5)	(2.7)	42,914.2	0.6	

FUENTE:Elaborado por la ASF con información publicada en la Cuenta Pública 2018.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

Para 2018 las disposiciones adquiridas aumentaron en 11.0% respecto a 2017, al pasar de 3,438,602.5 millones de pesos a 3,815,509.3 millones de pesos, como se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL POR ESTRUCTURA DE FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2017-2018

(Millones de pesos de 2018)

Concepto	2017	2018	Var (%)
Deuda bruta	3,438,602.5	3,815,509.3	11.0
Emisión de Valores	2,800,596.9	2,959,282.1	5.7
Fondo de Ahorro SAR	235,803.1	259,706.3	10.1
Banca Comercial	65,414.0	390,213.1	496.5
Obligaciones por Ley del ISSSTE	9,035.8	10,092.1	11.7
Bonos de Pensión Pemex	0.0	0.0	0.0
Bonos de Pensión CFE	0.0	0.0	0.0
Otros	327,752.7	196,215.7	(40.1)

FUENTE:Elaborado por la ASF con información publicada en la Cuenta Pública 2018

La principal fuente de financiamiento, en comparación con el 2017, fue la Banca comercial, al incrementarse en 2018, un 496.5%, seguidas por las Obligaciones por Ley del ISSSTE con un porcentaje del 11.7%; así como, los instrumentos de financiamiento la Emisión de Valores, el Fondo de Ahorro SAR y otros.

c) Deuda Externa del Sector Público Federal

De 2017 a 2018 la deuda interna bruta creció 4.3% al pasar de 193,981.2 millones de dólares a 202,355.3 millones de dólares en 2018. De acuerdo con las fuentes de financiamiento, se identificó que el 77.0 % de la deuda correspondió a mercado de capitales; 14.9%, a Organismos Financieros Internacionales; 2.9%, a Comercio Exterior; 5.0%, a Mercado Bancario, y 0.1%, a Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS).

EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, 2017-2018

(Millones de dólares)

Concepto	Saldo 31-dic-2017	Disposición	Movimientos de enero a diciembre de 2018							Saldo 31-dic-2018	Part. (%)
			Part. (%)	Amortización	Part. (%)	Endeudamiento externo neto	Part. (%)	Ajustes	Part. (%)		
Deuda Bruta	193,981.2	43,788.6	100.0	33,690.0	100.0	10,098.6	100.0	(1,724.5)	100.0	202,355.3	100.0
Mercado de Capitales	147,034.0	18,202.0	41.6	7,631.8	22.7	10,570.2	104.7	(1,696.7)	98.4	155,907.5	77.0
Organismos Financieros Internacionales (OFI's)	29,964.4	1,769.9	4.0	1,538.2	4.6	231.7	2.3	18.5	(1.1)	30,214.6	14.9
Comercio Exterior	6,772.9	680.0	1.6	1,490.8	4.4	(810.8)	(8.0)	(67.8)	(3.9)	5,894.3	2.9
Mercado Bancario	9,950.2	22,872.5	52.2	22,765.0	67.6	107.5	1.1	6.1	(0.4)	10,063.8	5.0
PIDIREGAS	259.7	264.2	0.6	264.2	0.8	0.0	0.0	15.4	(0.9)	275.1	0.1

FUENTE:Elaborado por la ASF con información publicada en la Cuenta Pública 2018.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

En 2018, las disposiciones adquiridas aumentaron en 0.04% respecto de 2017, al pasar de 43,769.7 a 43,788.6 millones de dólares, como se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL POR ESTRUCTURA DE FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2017-2018

(Millones de dólares)

Concepto	2017	2018	Var (%)
Deuda bruta	43,769.7	43,788.6	0.04
Mercado de Capitales	15,452.7	18,202.0	17.8
Organismos Financieros Internacionales (OFI's)	2,182.1	1,769.9	(18.9)
Comercio Exterior	970.5	680.0	(29.9)
Mercado Bancario	24,952.2	22,872.5	(8.3)
PIDIREGAS	212.2	264.2	24.5

FUENTE:Elaborado por la ASF con información publicada en la Cuenta Pública 2018

En 2018, la principal fuente de financiamiento, en comparación con el 2017, fueron los PIDIREGAS, al incrementarse en 24.5%, seguidos del Mercado de Capitales, con un 17.8%. Asimismo, en 2018, el SPF utilizó como fuente de financiamiento los Organismos Financieros Internacionales, el Comercio exterior y el Mercado bancario, los cuales disminuyeron su participación respecto del año previo.

La deuda interna bruta del Sector Público Federal fue de 7,036,273.2 millones de pesos, equivalente al 63.9% de la deuda total, mientras que la externa fue de 202,355.3 millones de dólares, equivalente a 3,982,939.1 millones de pesos ^{8/} y al 36.1% de la deuda total, así el endeudamiento total para 2018 fue de 11,019,212.3 millones de pesos.

En síntesis, en 2018, el Gobierno Federal y, en conjunto, las Empresas Productivas del Estado se ajustaron a los límites de endeudamiento neto; sin embargo, debido a que el monto correspondiente a las EPE se reportó de manera agregada en la Cuenta Pública y dado que la información que proporcionó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no fue confiable, no fue posible verificar que los montos ejercidos por PEMEX y la CFE correspondieran con los aprobados, situación que implica ausencia de los criterios de transparencia, control y rendición de cuentas, y abre la posibilidad de que los recursos tengan fines distintos a la inversión productiva y refinanciamiento de pasivos en detrimento de la calidad del gasto público.

Al respecto, la SHCP, mediante oficio 710/DGAIS/1712/19 de fecha 18 de diciembre de 2019, indicó que "se incluirá en la Cuenta Pública, correspondiente al ejercicio fiscal 2019, lo correspondiente al periodo 2018 y 2019, acompañado de cuadros respecto de la "Evolución de los saldos de la deuda interna del sector público federal 2017-2018, así como lo correspondiente a 2018-2019; en los que se observa la estructura por usuario incluyendo

^{8/} Considerando un tipo de cambio de 19.68 pesos por dólar, Banco de México, tipo de cambio Fix.

cada Empresa Productivas del Estado; no obstante, considerando que aún no se entrega la Cuenta Pública 2019, aún no es posible determinar si se atenderá el incumplimiento detectado, por lo que la observación persiste.

Asimismo, se identificó que existió diversificación en las fuentes de financiamiento para la contratación de créditos en diferentes mercados que utilizó el Sector Público Federal y que la mayor parte de la deuda bruta fue por medio del endeudamiento interno.

2018-0-06100-07-0033-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en la Cuenta Pública y en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, el endeudamiento neto ejercido, de forma individual, por cada una de las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE) para comprobar que se ajustaron a los montos aprobados, y, de esta manera, fortalecer la transparencia, control y rendición de cuentas, a fin de contar con datos específicos para la evaluación y toma de decisiones por cada usuario autorizado para ejercer endeudamiento acorde a los establecido en los artículos, 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 5, fracción V, de la Ley Federal de Deuda Pública; 1, párrafos 1 y 2, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para cada Ejercicio Fiscal.

3. Riesgo de financiamiento del Sector Público Federal

Administración

El tercer elemento por evaluar se refiere a la administración de la deuda, que realiza la SHCP, mediante los procesos de determinación del riesgo de financiamiento de la deuda del Sector Público Federal y el costo de la deuda.

El riesgo de financiamiento del Sector Público Federal se entiende por las posibles fluctuaciones en diversa variables económicas y financieras, principalmente, el tipo de cambio y las tasas de interés, lo que explica que el Gobierno Federal busque privilegiar la contratación de deuda en moneda nacional y a tasas fijas con un perfil de vencimiento de mediano plazo.

Para el desarrollo de este resultado, se dividió el análisis en los apartados siguientes: a) Administración de Riesgos; b) Análisis del modelo Costo en Riesgo (CaR), y c) Riesgos no identificados.

a) Administración de Riesgos.

La SHCP remitió el Plan Anual de Financiamiento 2018 (PAF); en donde, en el apartado “Análisis de riesgo del portafolio de deuda del Gobierno Federal” identificó los riesgos a los que estuvo expuesto el portafolio de deuda pública, así como el manejo integral que se le daría a cada uno, de acuerdo con las tendencias observadas a octubre de 2017.

La ASF verificó que, en el Plan Anual de Financiamiento 2018 (PAF), la SHCP identificó los riesgos asociados al portafolio de la deuda pública siguientes: a) tipo de cambio; b) tasas de interés, y c) refinanciamiento, así como las acciones para cada uno de ellos.

Las acciones, metas y su nivel de cumplimiento alcanzado en 2018, se exponen en el cuadro siguiente:

RIESGOS ASOCIADOS AL PORTAFOLIO DE LA DEUDA PÚBLICA, 2018
(Acciones y resultados)

Riesgo Acción	Tipo de Cambio	Tasas de Interés	Refinanciamiento
Administración y manejo integral.	Considerar que, la proporción de deuda neta interna, sea mayor a la externa como proporción de la deuda neta total. Indicadores: 1. Alcanzar el 77.1% de deuda neta interna como proporción de la deuda total neta.	Conseguir que la mayor parte de la deuda del Gobierno Federal, interna y externa, se encuentre a tasa fija. Indicadores: 1. Alcanzar 81.7% de saldo, de valores gubernamentales a largo plazo y tasa fija de deuda interna neta. 2. El 100.0% de la deuda externa se encontrará a tasa fija.	Integrar un portafolio con predominancia de instrumentos de largo plazo y un perfil ordenado de vencimientos. Indicadores: 1. Alcanzar un plazo promedio del portafolio en valores gubernamentales en el mercado local, deuda interna, de 8 años al cierre de 2018. 2. Alcanzar 19.4 años de plazo promedio de vencimiento de la deuda externa. 3. Alcanzar un plazo promedio de 9 años al excluir los instrumentos de corto plazo (cetes).
Resultados	En 2018, la deuda interna neta del Gobierno Federal fue de 8,087,259.4 millones de pesos. La cual, representó el 76.7% del monto total de la deuda del Gobierno Federal, indicando así, que la mayoría del saldo de la deuda neta se encuentra denominada en moneda nacional.	La participación de los valores gubernamentales de largo plazo a tasa fija, tanto nominal como real representó el 81.7%. Asimismo, que la totalidad de la deuda externa se encontró a tasa fija.	El vencimiento de la deuda interna neta fue de 7.96 años, mientras que para la deuda externa fue de 19.39.
Nivel de cumplimiento de los indicadores	1. 99.5%	1. 100.0% 2. 100.0%	1. 99.5% 2. 99.9% 3. n.d.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el Plan Anual de Financiamiento 2018, y la Cuenta Pública 2018.

n.d. No disponible.

Con el análisis de la información, se comprobó que, la SHCP cumplió al 100.0% las metas asociadas al riesgo de tasa de interés y, para el riesgo de tipo de cambio alcanzó el 99.5%; mientras que, de las tres metas para el riesgo de refinanciamiento, reportó avances del 99.5% y 99.9% para los plazos promedio de vencimiento de la deuda interna y externa,

respectivamente, pero no registró avances del indicador “Alcanzar un plazo promedio de 9 años al excluir los instrumentos de corto plazo (cetes)”.

Asimismo, se identificó que en el apartado IV. Análisis de riesgos del portafolio de deuda del Gobierno Federal, del Plan Anual de Financiamiento 2018, se estableció que, la SHCP utiliza la herramienta Costo en Riesgo (CaR), la cual mide el costo por interés de un portafolio de deuda con un nivel de confianza predeterminado para realizar el análisis de sensibilidad del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal, como se muestra en el inciso siguiente.

b) Análisis del modelo Costo en Riesgo (CaR)

Para evaluar el modelo de Costo en Riesgo (CaR), la SHCP remitió el Plan Anual de Financiamiento del Ejercicio Fiscal 2012, en donde estableció la metodología para el análisis de la sensibilidad del costo financiero por medio del modelo CaR, el cual siguió vigente para 2018.

De acuerdo con la SHCP, la estimación de la sensibilidad del costo financiero es uno de los principales elementos considerados en la determinación de la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal, la cual se realiza por medio de la metodología del CaR que se basa en tres elementos: 1) las características del portafolio de deuda; 2) el programa de colocación para el año (tipo de instrumentos a colocar, montos y plazos de los mismos, decisión sobre el porcentaje de recursos que se captarán en el mercado interno y externo, y distintos tipos de monedas), y 3) una proyección de las variables que se requieren para determinar el costo financiero, las cuales pueden provenir de datos históricos o bien de un modelo estadístico.

Al respecto, la SHCP no proporcionó el código del modelo ni las variables que lo integran indicando la sensibilidad de la información, pero puso a disposición de la ASF esta información para su consulta y revisión en las instalaciones del ente fiscalizado.

En particular, para el ejercicio presentado se consideró el costo del portafolio de deuda del Gobierno Federal al 95% de confianza. Asimismo, la SHCP utiliza dos metodologías, paramétrica y no paramétrica.^{9/} A continuación, se expone la metodología, así como el nivel de cumplimiento de cada uno de los pasos:

^{9/} Estadística paramétrica, realiza estimaciones y pruebas de hipótesis acerca de uno o más parámetros de la población estudiada. Estadística no paramétrica, utiliza métodos de distribución libres, y no se basa en el conocimiento de cómo se distribuye la población. Marques Dos Santos, María Jose (2019), “Estadística Básica, un enfoque no paramétrico”, Capítulo 1, Conceptos elementales, Editorial, Universidad Nacional Autónoma de México.

METODOLOGÍA PUBLICADA PARA EL ANÁLISIS PARAMÉTRICO DEL CAR, PAF 2012

Metodología	¿Se aplicó?		Comentarios
	Sí	No	
CaR, Tasa de Interés			
1. Se estima la curva de rendimientos, para lo cual se utiliza el modelo Cox, Ingersoll y Ross (CIR). ^{10/}	X		La SHCP estimó la curva de rendimientos utilizando el modelo CIR.
2. Simular 10,000 veces el proceso para obtener una distribución del costo.	X		La SHCP realizó las 10,000 simulaciones.
3. Se calcula el CaR, buscando el dato que acumule el 95% de probabilidad.	X		La SHCP identificó los datos correspondientes a la acumulación del 95% de la probabilidad de las funciones estimadas.
CaR, Deuda externa			
1. En el caso del Car Relativo a Deuda Externa, estimar los valores futuros de los tipos de cambio utilizando un modelo autoregresivo integrado de media móvil (ARIMA).		X	Se identificó que, la SHCP modificó este paso, para implementar los pasos 1 y 2 correspondientes a la metodología no paramétricas.
2. Simular 10,000 veces el proceso para obtener una distribución del costo.	X		La SHCP realizó las 10,000 simulaciones.
3. Se calcula el CaR, buscando el dato que acumule el 95% de probabilidad.	X		La SHCP identificó los datos correspondientes a la acumulación del 95% de la probabilidad de las funciones estimadas.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el Plan Anual de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2012.

METODOLOGÍA PUBLICADA PARA EL ANÁLISIS NO PARAMÉTRICO DEL CAR, PAF 2012

Metodología	¿Se aplicó?		Comentarios
	Sí	No	
1. Se utiliza la información observada histórica de los rendimientos de los bonos y de los tipos de cambio que afectan el portafolio de deuda del Gobierno Federal.	X		La SHCP utilizó los datos históricos de los rendimientos de bonos y tipo de cambio para calcular la variación anual de las series.
2. Considerar los cambios (choques) observados como fuente de información para seleccionar aleatoriamente nuevos choques (bootstrapping), los cuales generarán curvas de rendimientos futuras y los tipos de cambio futuros.	X		Se identificó que la SHCP realizó la estimación de curvas de rendimientos futuras, considerando las variaciones del paso anterior.
3. Calcular el costo financiero de la deuda del Gobierno Federal por medio de las curvas de rendimientos y tipo de cambios estimados.	X		Asimismo, calculó el costo financiero de la deuda.
4. Simulando el proceso 10,000 veces para obtener una estimación de la distribución del costo financiero para la deuda interna y externa.	X		Se identificó que el ente realizaba 10, 000 simulaciones de todo el proceso.
5. Se calcula el CaR, buscando el dato que acumule el 95% de probabilidad.	X		La SHCP buscó el valor que acumulaba el 95% de la probabilidad en la función estimada.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el Plan Anual de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2012.

^{10/} En el Plan Anual de Financiamiento de la SHCP correspondiente a 2011 se señaló que dicho modelo consiste en obtener la curva de rendimiento por medio de simulaciones que obedece el proceso estocástico de evolución de la tasa de interés con reversión a la media.

En reunión de trabajo realizada el 30 de octubre de 2019, con personal de la SHCP, la ASF constató que la metodología fue implementada acorde con los pasos señalados; asimismo, con la finalidad de analizar si los datos publicados en el Plan Anual de Financiamiento 2018 fueron estadísticamente consistentes con los resultados que se obtuvieron en el programa, se replicó y simuló el modelo cuatro veces, los resultados obtenidos en cada evento se muestran a continuación:

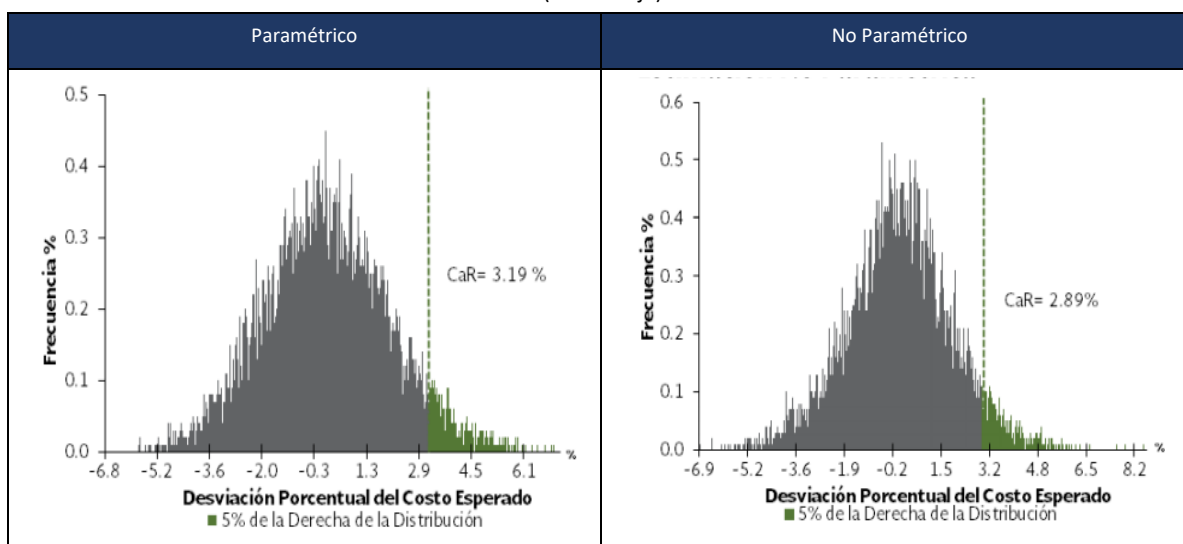
SIMULACIONES MODELO COSTO EN RIESGO, 2018
(SIMULACIÓN)

Simulación	CaR método paramétrico		CaR método no paramétrico	
	CaR para la deuda Interna	CaR para la deuda Externa	CaR para la deuda Interna	CaR para la Deuda Externa
Publicado	3.19	10.53	2.89	12.39
1	3.21	10.79	2.79	12.49
2	3.24	10.93	2.90	12.50
3	3.10	10.86	2.82	12.39
4	3.25	10.76	2.85	12.34

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información expuesta en la reunión de trabajo con la SHCP realizada el 30 de octubre de 2019.

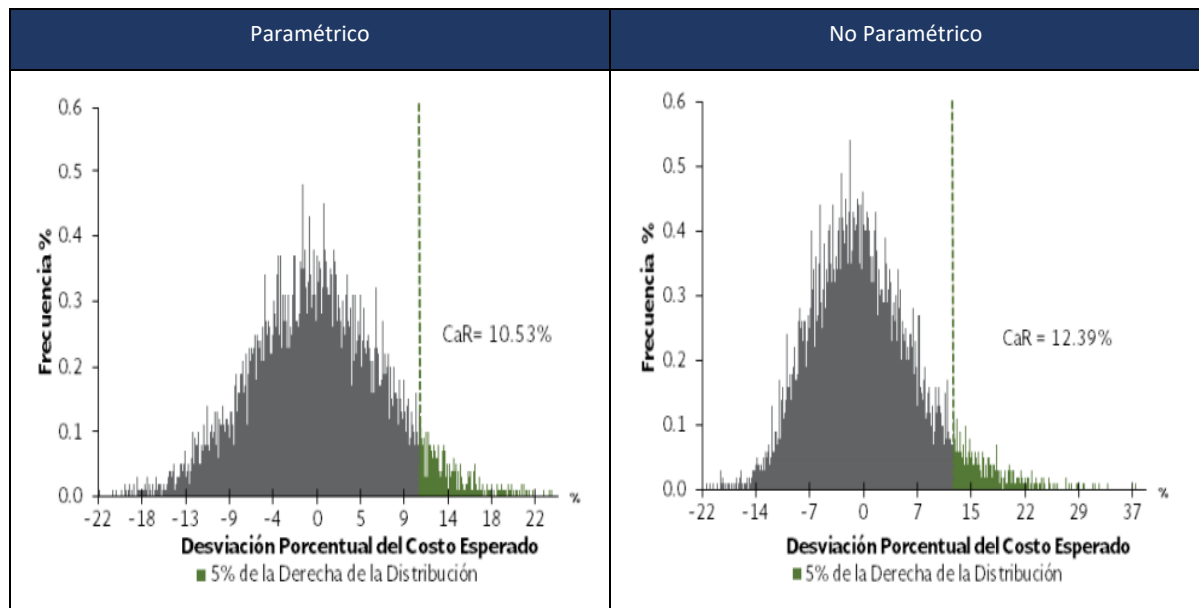
Al ejecutar el código durante la reunión con la SHCP, la ASF verificó que los datos obtenidos fueron estadísticamente consistentes con los publicados en el Plan Anual de Financiamiento 2018, los cuales se muestran a continuación:

COSTO EN RIESGO (CAR), DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL
(Porcentaje)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Anual de Financiamiento, 2018, págs. 21 y 22.

COSTO EN RIESGO (CAR), DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL
(Porcentaje)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Anual de Financiamiento, 2018, pág. 23.

Los resultados del Modelo Costo en Riesgo indican las posibles desviaciones que puede presentar el costo esperado de la deuda. Al respecto, tanto de la forma paramétrica como de la no paramétrica, la desviación esperada del costo para la deuda interna es en promedio de 3.4%, mientras que para la deuda externa es de 11.46%, situación que se explica por la propia estructura de la deuda, si bien en ambos casos la mayor parte se encuentra a tasa fija, en el caso de la deuda externa las variaciones en el tipo de cambio generan escenarios de mayor volatilidad.

No obstante, con el análisis de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018 y del Plan Anual de Financiamiento 2018, la ASF identificó que la SHCP no incluyó en su análisis de riesgos, los relacionados con pasivos constitutivos de deuda pública con garantía del Gobierno Federal ni lo relativo a los arrendamientos a cargo del Gobierno Federal y de las Empresas Productivas del Estado, así como posibles riesgos por modificaciones en las calificaciones crediticias del país y de sus empresas productivas, los cuales pueden representar un posible riesgo a la estabilidad de las finanzas públicas.

a) Riesgos no identificados

- Obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal

A continuación, se presenta la evolución de las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal, en el periodo 2012-2018:

EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES GARANTIZADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL, 2012-2018

(Millones de pesos de 2018)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
FONADIN	243,568.6	256,025.9	259,921.1	273,474.7	268,798.9	270,224.2	268,047.8
Fideicomisos y Fondos de Fomento	9,078.9	113.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banca de desarrollo	302.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	252,950.2	256,139.1	259,921.1	273,474.7	268,798.9	270,224.2	268,047.8

FUENTE:Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes a los cuartos trimestres del periodo 2012-2018.

Se identificó que las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal presentaron un incremento real del 6.0% en el periodo, al pasar de 252,950.2 mdp a 268,047.8 mdp; asimismo, que las correspondientes al Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) ^{11/} históricamente representaron la mayor parte, alcanzando, a partir de 2015, el 100.0% de las obligaciones.

Al respecto, con oficio GRP/101200/040/2019 del 10 de octubre de 2019, BANOBRAS informó que la deuda del FONADIN se registra e integra en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ^{12/} y que no ha obtenido financiamientos respaldados por el Gobierno Federal desde 2003; sin embargo, especificó que tiene 11 instrumentos de deuda vigentes con fechas de vencimiento entre 2021 y 2033. Las características de los instrumentos se muestran a continuación:

^{11/} El FONADIN es un fideicomiso público no considerado como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, sin estructura orgánica, creado en 2008 para el desarrollo de Infraestructura en comunicaciones, transporte, hidráulica, medio ambiente y turística, principalmente, y toma riesgos que el mercado no estaría dispuesto a asumir. Su operación se lleva a cabo mediante dos Direcciones Generales Adjuntas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), que son la Fiduciaria y la de Banca de Inversión.

^{12/} De acuerdo con la metodología para los Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldo Histórico, el SHRFSP, representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal; asimismo, agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario y las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

INSTRUMENTOS BURSÁTILES DEL FONADIN
(Unidades de Inversión, UDIS)

Instrumento	Fecha de Emisión	Fecha de Vencimiento	Monto Emitido (Millones UDIS)	Tasa de Interés
PIC P991U	16/12/1999	08/11/2029	3,500.0	5.63%
PIC P011U	22/02/2001	28/01/2021	3,500.0	5.63%
PIC P012U	22/02/2001	16/01/2031	3,500.0	5.63%
Título CBIC 002	11/12/2002	17/01/2030	3,500.0	5.63%
Título CBIC 003	22/08/2002	28/01/2021	3,500.0	5.63%
Título CBIC 004	22/08/2002	16/01/2031	7,000.0	5.63%
Título CBIC 006	02/01/2003	25/11/2032	3,500.0	5.63%
Título CBIC 007	02/01/2003	08/12/2022	3,500.0	5.63%
Título CBIC 008	31/12/2003	07/12/2023	6,000.0	4.00%
Título CBIC 009	31/12/2003	24/11/2033	6,000.0	4.00%
PIC P001U	31/05/2000	24/04/2030	5,911.8	3.62%
Total	-	-	49,411.8	-

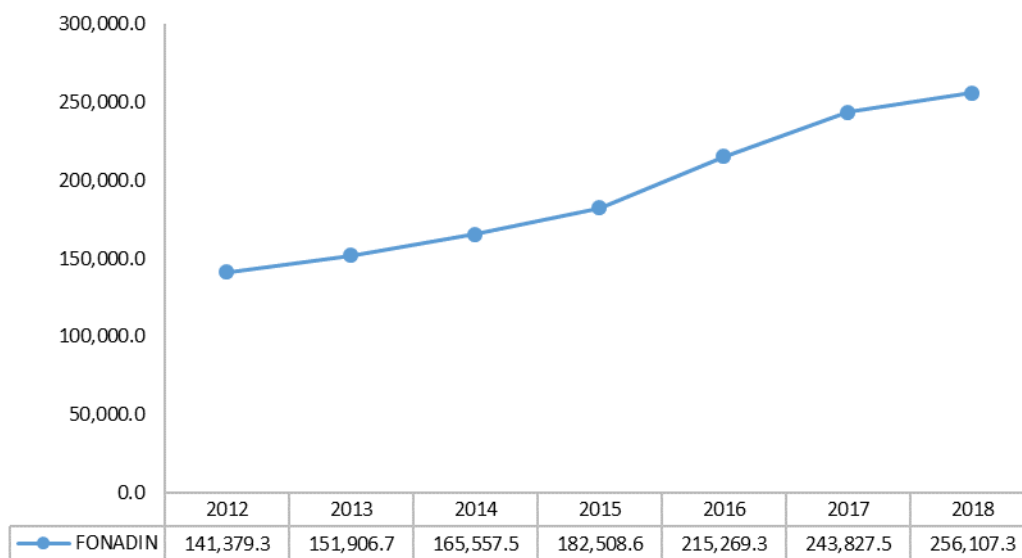
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el FONADIN, mediante oficio núm. GRP/101200/040/2019 del 10 de octubre de 2019.

Durante el periodo 1999-2003, el monto total emitido de valores con respaldo del Gobierno Federal fue de 49,411.8 millones de UDIS. Al respecto, BANOBRAS informó que los datos de las obligaciones constitutivas del endeudamiento correspondientes al FONADIN se envían y reportan mensualmente a la SHCP con la integración de la deuda por tipo de instrumento, todos denominados en Unidades de Inversión (UDIS).

Al respecto, se identificó que el FONADIN representa un riesgo para las finanzas públicas, debido a la evolución del valor de las UDIS, ya que, en el periodo 1999 a 2018, su valor promedio anual aumentó en 152.0%, al pasar de 2.5 a 6.3 pesos; por lo que el saldo de su deuda mostró una tendencia creciente.

En el periodo 2012-2018, el monto reportado por parte del FONADIN en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros, se incrementó en 81.1%, al pasar de 141,379.3 a 256,107.3 millones de pesos, como se muestra en la gráfica siguiente:

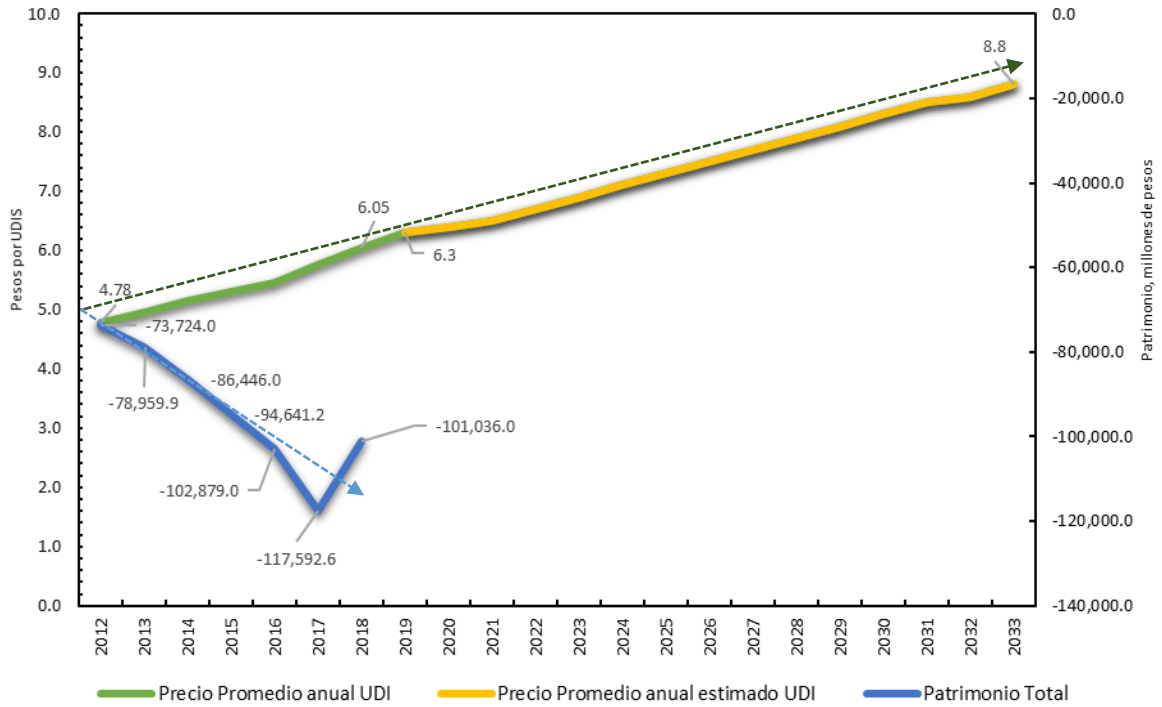
CIFRAS REPORTADAS POR EL FONADIN PARA LA INTEGRACIÓN DEL SHRFSP, 2012-2018
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2012-2018.

El tipo de instrumento en el que fue colocada la emisión de valores para su operación, genera que la deuda sea creciente y se aleje de los postulados de la política de deuda respecto de la necesidad de que predominen los pasivos en moneda nacional, a largo plazo y a tasa fija, como elementos para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas, toda vez que, aun cuando los pasivos se acordaron en moneda nacional, tasas fijas y largo plazo, la actualización del valor de las UDIS repercute en el valor presente del capital a pagar. La ASF estima que para 2033, año de vencimiento del último instrumento, el valor promedio de las UDIS sería de 8.8 pesos, representando un crecimiento del 252.0%, como se muestra en la gráfica siguiente:

RELACIÓN ENTRE EL PRECIO DE LA UDI Y EL PATRIMONIO TOTAL DEL FONADIN, 2012-2033
(Pesos por UDIS, Millones de Pesos)



FUENTE:Elaborado por la ASF con base en información disponible en el Banco de México y con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficios núm. No. GRP/101200/040/2019 del 10 de octubre de 2019 y núm. DGAF/CT/150010/451/2019 del 14 de octubre de 2019.

1/ La estimación se realizó con base en el comportamiento observado en el periodo 2010-2017 y ajustando los datos observados a una recta de ecuación general: $Y = \beta_0 + \beta_1 X$, por medio de mínimos cuadrados ordinarios:

$$\widehat{\beta}_0 = \frac{1}{n} \sum_1^n Y_i - \widehat{\beta}_1 \frac{1}{n} \sum_1^n X_i \quad \widehat{\beta}_1 = \frac{\frac{1}{n} \sum_1^n (Y_i - \bar{Y})(X_i - \bar{X})}{\frac{1}{n} \sum_1^n (X_i - \bar{X})^2}$$

Durante el periodo 2012-2018, el monto de la deuda del FONADIN se ha incrementado en 81.1% al pasar de 141,379.3 a 256,107.3 millones de pesos, mientras que el patrimonio total del fondo, se deterioró, al pasar de un saldo negativo de 73,724.0 a 101,036.0 millones de pesos, situación que compromete la capacidad de pago de la deuda emitida y que significa un riesgo para las Finanzas Públicas del Gobierno Federal, sin que se reporten medidas para su atención ni se identifique en los Criterios Generales de Política Económica.

- Arrendamientos

En tratamiento del arrendamiento financiero se rige por las normas siguientes: a) en el sector central, donde están las dependencias de gobierno, se define en el Manual de Contabilidad del Poder Ejecutivo 2018 y en su guía contabilizadora 40 y b) en las entidades del Sector Paraestatal, se encuentra en el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal 2018 y su guía contabilizadora 18.

El registro se realiza conforme a los montos establecidos en los contratos para el importe del bien, los intereses diferidos, intereses totales y pasivo total, similares a la Norma de Información Financiera (NIF) D-5.

Al respecto, conforme a las mejores prácticas, en enero de 2019, entraron en vigor las nuevas normas de arrendamiento, las cuales establecen un nuevo modelo para el registro de los arrendamientos en los estados financieros, considerando que el arrendamiento es una fuente de financiamiento importante, ya que permite acceder a diferentes activos, como maquinaria, equipamiento, inmuebles, entre otros, sin tener que hacer un fuerte desembolso de capital inicial.

Hasta 2018, el modelo de arrendamiento se rigió por la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 17, Boletín D-5 y por la Accounting Standards Codification (ASC) 840 que, en muchos casos, impedía que los contratos de arrendamiento se reflejaran en el activo y en el pasivo del estado de situación financiera del arrendatario y, por lo tanto, no se reportaban en el balance, por lo que, a fin de corregir dicha situación, se emitió la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 16 “Arrendamientos” cuya vigencia es efectiva a partir del 1 de enero de 2019.

Esta norma cambia las reglas, principalmente para los arrendatarios, ya que tendrán que tomar en cuenta variables como los tipos de contratos (renta vs servicios, o contratos con ambos componentes), pagos fijos vs variables, la moneda en la que están firmados y los plazos que se han pactado.

Las principales diferencias comprenden lo siguiente:

- a) El reconocimiento en el balance general, por parte del arrendatario, del derecho de uso del activo y pasivo derivado de la deuda que se tiene con el arrendador durante el plazo acordado.
- b) Las clasificaciones de arrendamientos entre operativos (directamente a gastos) y financieros (como activos en balance general) desaparecerán, por lo que, bajo la nueva norma, todos serán tratados de manera similar al reconocimiento de arrendamientos.
- c) Cambios en el estado de resultados, en el que deberán reconocerse gastos por depreciación y gastos por interés.

- d) El registro inicial de todos los arrendamientos de operativos, experimentarán impactos operativos y financieros, posteriormente, para el reconocimiento subsiguiente implicará la implementación de alguna solución tecnológica de control y seguimiento.
- e) Los efectos de esta norma pudieran ser positivos según las métricas por las que se mida la entidad y las limitaciones en contratos para adquirir deuda (covenants), ya que habrá una mejora en EBITDA y en el flujo de efectivo operacional (NIF y NIIF). Sin embargo, se debe considerar también que habrá un incremento en la deuda.

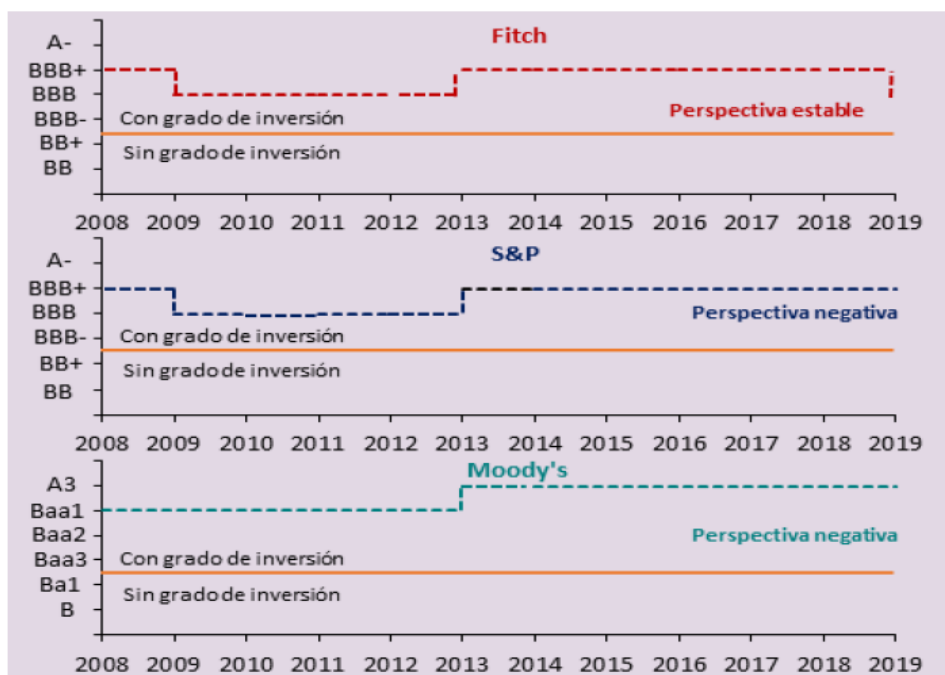
Lo anterior, tiene implicaciones directas para el registro de la deuda y, por tanto, para la estimación de los riesgos a las finanzas públicas; no obstante, a 2019, no se registraron cambios en el “Análisis de Riesgos del Portafolio de Deuda del Gobierno Federal”, incluido en el Plan Anual de Financiamiento 2019; asimismo, dado que al cierre del presente informe no se publicó el Plan Anual de Financiamiento 2020, no es posible conocer si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó ajustes que le permitan cuantificar los riesgos asociados a los arrendamientos, considerando la nueva metodología para su registro, acorde con las mejores prácticas, expresada en la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 16 “Arrendamientos”.

- Calificaciones crediticias

Esta variable representa la percepción que los agentes privados tienen de las posiciones de deuda de un país. Existen agencias calificadoras que asignan una calificación a la deuda. Una alta calificación resulta cuando el agente calificador no encuentra muchos indicios de una quiebra o de posibles faltantes de liquidez que limiten el pago regular de los compromisos. En cambio, una calificación baja representa una alta probabilidad de que no se puedan cubrir los compromisos ya contratados.

Las calificaciones crediticias que ha otorgado las principales calificadoras internacionales, a la deuda nacional y a PEMEX, durante el periodo 2008-2019, se muestran a continuación:

EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN CREDITICIA DE LA DEUDA SOBERANA
 ESCALA DE FITCH, S&P Y MOODY'S
 (2008-2019)



FUENTE: Banco de México, Reporte de Estabilidad Financiera junio 2019, disponible en: www.banxico.org.mx

Nota: La escala de calificación de Moody's (a la izquierda) fue homologada con las escalas que utilizan S&P y Fitch (a la derecha) para facilitar su comparación. Fuente: Moody's, S&P y Fitch.

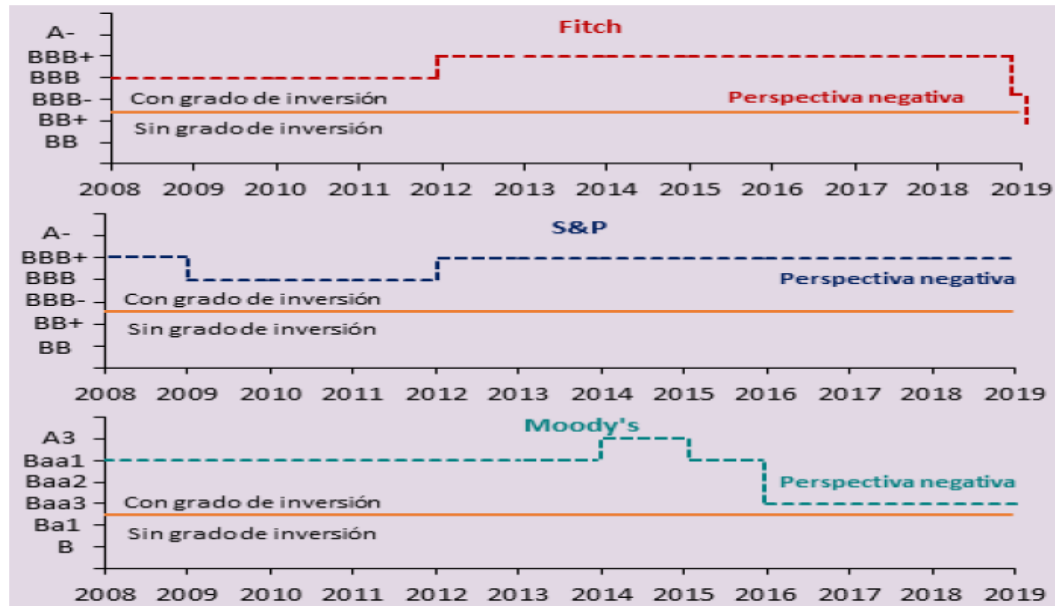
Clasificación: Grado de inversión: AAA Máxima calidad, AA+, AA, AA- Alta calidad, A+, A, A- Fuerte Capacidad de pago, BBB+, BBB, BBB- Capacidad adecuada de pago

Especulación: BB+, BB, BB- Pago probable pero incierto, B+, B, B- Alto riesgo, CCC+, CCC, CCC-, CC, C Dudosa probabilidad de pago oportuno, D Incumplimiento.

Como puede observarse, a partir de 2013, Moody's y Standard & Poor's (S&P) mantuvieron estable la calificación crediticia de México en niveles de grado de inversión y perspectiva negativa; sin embargo, Fitch que, entre 2013 y 2018 había mantenido una perspectiva estable, redujo su calificación en 2019, aunque manteniendo su grado de inversión. Lo anterior, de acuerdo con el Banco de México, se debió principalmente a "la incertidumbre respecto a las políticas del nuevo gobierno que estaba por iniciar su administración, y el riesgo creciente por los pasivos contingentes de Pemex. En particular, Fitch señaló que la reducción de la calificación de la deuda del país a BBB refleja la percepción de mayores riesgos para las finanzas públicas derivado del deterioro en la situación financiera de Pemex, así como de la vulnerabilidad de las perspectivas macroeconómicas del país."^{13/}

^{13/} Banco de México, Reporte de Estabilidad Financiera, junio 2019, disponible en: www.banxico.org.mx

EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN CREDITICIA DE PEMEX
 ESCALA DE FITCH, S&P Y MOODY'S
 (2008-2019)



FUENTE: Banco de México, Reporte de Estabilidad Financiera junio 2019, disponible en: www.banxico.org.mx

Nota: La escala de calificación de Moody's (a la izquierda) fue homologada con las escalas que utilizan S&P y Fitch (a la derecha) para facilitar su comparación. Fuente: Moody's, S&P y Fitch.

Clasificación: Grado de inversión: AAA Máxima calidad, AA+, AA, AA- Alta calidad, A+, A, A- Fuerte Capacidad de pago, BBB+, BBB, BBB- Capacidad adecuada de pago

Especulación: BB+, BB, BB- Pago probable pero incierto, B+, B, B- Alto riesgo, CCC+, CCC, CCC-, CC, C Dudosa probabilidad de pago oportuno, D Incumplimiento.

Por lo que respecta a PEMEX, durante el periodo 2012-2018, las agencias Fitch y S&P mantuvieron una calificación estable con perspectiva negativa y grado de inversión; sin embargo, en 2019, Fitch ajustó la calificación crediticia de la empresa productiva del estado; asimismo, Moody's, entre 2014 y 2016, redujo la calificación crediticia de PEMEX, la cual se mantuvo estable hasta 2019, pero al límite del grado de inversión, con perspectivas negativas.

En este sentido, se deben considerar los posibles efectos que tienen las variaciones en las calificaciones crediticias del país y de PEMEX, respecto de la economía nacional, dado que, como señala el Banco de México "contar con un marco macroeconómico sólido, con estabilidad de precios y finanzas públicas sanas, ha permitido que el sector público mexicano tenga mayor acceso al financiamiento externo,"^{14/} el cual puede verse afectado por las variaciones en las calificaciones crediticias otorgadas a la deuda soberana y a la

^{14/} Banco de México, Reporte de Estabilidad Financiera - Segundo Semestre 2019, disponible en: www.banxico.org.mx

deuda de PEMEX, situándose esto como un riesgo a la estabilidad de las finanzas públicas sin que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reporte acciones para su atención.^{15/}

Asimismo, destaca el hecho de que una posible reducción del acceso al financiamiento externo aumentaría la captación de recursos en el mercado doméstico y, con esto, “el Estado puede absorber recursos que, de otra manera, estarían disponibles para el financiamiento de otros sectores. Es decir, podría dar lugar a un efecto de desplazamiento, a través del cual un aumento del crédito bancario al sector público se asocia a una disminución del crédito otorgado a otros agentes en la economía, como las empresas privadas o los hogares, con efectos adversos a la economía en general y como consecuencia a la estabilidad de las finanzas públicas del país”.^{16/}

En suma, en 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público identificó los riesgos de los portafolios de deuda del Gobierno Federal, referentes al tipo de cambio, tasas de interés y refinanciamiento; para los cuales, implementó indicadores para el manejo integral y administración de cada uno.

Se corroboró que la SHCP realizó el análisis de sensibilidad del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal utilizando la herramienta Costo en Riesgo (CaR); la cual fue revisada por la ASF y se verificó su consistencia técnica al realizar cuatro simulaciones que reportaron resultados que mostraron el mismo comportamiento que los publicados en el Plan Anual de Financiamiento 2018.

Sin embargo, la SHCP no incluyó, en su análisis de riesgos, los relacionados con obligaciones constitutivas de deuda pública con garantía del Gobierno Federal, los cuales pueden representar un posible riesgo a la estabilidad de las finanzas públicas, dado que, durante el periodo 2012-2018, presentaron un incremento real del 6.0%, al pasar de 252,950.2 mdp a 268,047.8 mdp, ni los riesgos relacionados con los arrendamientos, las variaciones en las calificaciones crediticias de la deuda soberana y de PEMEX.

Por lo que se refiere a las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal, excluyendo las garantías incluidas en las Leyes Orgánicas de la banca de desarrollo, desde 2015, el 100.0% correspondió al FONADIN, el cual incrementó, en 81.1%, los montos que registró en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros, al pasar de 141,379.3 mdp, en 2012, a 256,107.3 mdp en 2018, sin que se identificaran como un riesgo a las finanzas públicas, ni se reportaran medidas para su atención en los Criterios Generales de Política Económica.

^{15/} En términos generales, que el sector público pueda acceder a este tipo de financiamiento genera varios beneficios para la economía en su conjunto: (i) crea un punto de referencia a través del cual los inversionistas extranjeros valúan el crédito al sector corporativo nacional; (ii) aumenta la participación en los mercados de deuda nacional, lo cual disminuye los costos del financiamiento al sector público; y (iii) permite que este sector libere recursos en el sistema bancario local para el otorgamiento de crédito a otros sectores y otros fines. Banco de México, Reporte de Estabilidad Financiera - Segundo Semestre 2019, disponible en: www.banxico.org.mx

^{16/} *Ibíd.*

Al respecto, con oficio núm. 710/DGAIS/0032/2020, de fecha 14 de enero del 2020, la SHCP, informó que en su opinión desde 2016, el Comité Técnico del FONADIN, el cual es presidido por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, ha implementado diversas estrategias financieras, enfocadas a mitigar posibles riesgos sobre el patrimonio, tales como: a) actualización de las tarifas de su red carretera concesionada conforme a la inflación, y b) actualización de variables relevantes en su programa financiero anual, entre las que se encuentra el valor de la UDI. No obstante, la Secretaría no proporciono evidencia de la implementación y los resultados de esas acciones, por lo que la observación persiste.

Respecto de los arrendamientos, pese a la entrada en vigor el 1 de enero de 2019 de la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 16 “Arrendamientos”, la cual implica cambios en la forma en la que se registran los arrendamientos (fuente de financiamiento que permite acceder a activos) en los Estados Financieros y sus posibles consecuencias en términos del incremento de la deuda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no realizó ajustes en los Criterios Generales de Política Económica 2019, ni en su Plan Anual de Financiamiento 2019, a fin de identificar posibles riesgos relacionados con los arrendamientos a las finanzas públicas.

Relativo a las variaciones en las calificaciones crediticias de la deuda soberana nacional y de PEMEX registradas en el periodo 2013-2019, la SHCP no incluyó dichas calificaciones entre los temas a analizar como posibles riesgos a la estabilidad de las finanzas públicas, relacionadas al portafolio de deuda ni acciones para controlarlos o mitigarlos en los Criterios Generales de Política Económica ni en el Plan Anual de Financiamiento 2019, pese a los impactos que puede tener dichas variaciones, dado que, en 2019, Fitch le retiró a PEMEX el grado de inversión y la mayoría de las calificadoras situaron a la deuda soberana con perspectiva negativa, lo que podría implicar una reducción en el acceso al financiamiento externo y, por tanto, un efecto desplazamiento del crédito interno, reduciendo su disponibilidad para las empresas y familias al interior del país con probables efectos negativos en la actividad económica y, por tanto, en la estabilidad de las finanzas públicas.

Al respecto, es importante mencionar que en la minuta 72 sobre la Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 19 de diciembre de 2019, se destaca que en relación a la calificación crediticia de PEMEX no se prevé un cambio positivo en el corto plazo, debido a que las agencias consideran que los montos de inversión anunciados en el plan de negocios de la petrolera no son suficientes para incrementar los niveles de producción y que se requiere una mayor inyección de recursos.

2018-0-06100-07-0033-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en el Plan Anual de Financiamiento de cada ejercicio fiscal, en la sección de Análisis de Riesgos del Portafolio de Deuda del Gobierno Federal, lo relativo a los riesgos asociados con las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal y de los arrendamientos financieros del Gobierno Federal y de las Empresas Productivas del Estado, así como lo relativo a las calificaciones

crediticias soberanas y de las entidades del Sector Público Federal, a fin de que se implementen y publiquen las medidas para controlarlos, administrarlos y mitigarlos, con lo cual se contribuiría a la estabilidad de las finanzas públicas, acorde con los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 16, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el numeral 1.1.2, del Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4. Costo Financiero de la Deuda

El costo Financiero de la deuda se traduce en las erogaciones destinadas a cubrir, en moneda nacional o extranjera, los intereses, comisiones y gastos que deriven de un título de crédito o contrato respectivo, donde se definen las condiciones específicas y los porcentajes pactados; se calculan sobre el monto del capital y deben ser cubiertos durante un cierto periodo de tiempo, incluye las fluctuaciones cambiarias y el resultado de la posición monetaria.

Para el desarrollo de este resultado, se realizó el análisis del costo financiero de la deuda como se muestra a continuación:

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
Y PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA, 2018
(Millones de pesos y Porcentaje)

Concepto	Monto	Participación
I. TOTAL	615,040.6	100.0
I.1. Costo Financiero y Empresas Productivas del Estado	576,872.1	93.8
Gobierno Federal	428,929.8	n.a.
PEMEX	122,056.5	n.a.
CFE	25,885.8	n.a.
I.2. Programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	38,168.5	6.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP y la Cuenta Pública 2018.

n.a. no aplica

En 2018, se registró un monto total de 615,040.6 millones de pesos, de los cuales el 93.8% (576,872.1 millones de pesos) correspondió a la suma de los 428,929.8 mdp del Gobierno Federal, 122,056.5 mdp de PEMEX y 25,885.8 mdp CFE; el restante 6.2% (38,168.5 millones de pesos) perteneció al costo generado por los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

Los 576,872.1 millones de pesos correspondientes al costo financiero del Gobierno Federal y las Empresas Productivas del Estado se integraron por el costo financiero interno y externo como se muestra en el cuadro siguiente:

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2018
(Millones de pesos y Porcentaje)

Concepto	Monto	Participación
I. TOTAL	576,872.1	100.0
Interno	396,294.8	68.7
Externo	180,577.3	31.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP y la Cuenta Pública 2018.

Como se observa en la tabla, el costo financiero por endeudamiento interno fue superior al externo, toda vez que de los 576,872.1 millones de pesos totales, el 68.7% correspondió al primero y el 31.3% al segundo.

Aunado a lo anterior, con el fin de analizar el comportamiento del costo financiero de la deuda, se revisaron los datos correspondientes a 2012 y 2018, con lo que se obtuvieron los resultados siguientes:

**COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
Y PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA, 2012 y 2018**
(Millones de pesos de 2018 ^{1/} y porcentaje)

Concepto	2012	2018	TMCAR	Variación 2012-2018
I. TOTAL	393,821.2	615,040.6	7.7%	56.2
I.1. Costo Financiero	376,616.6	576,872.1	7.4%	53.2
I.1.1. Interno	279,133.9	396,294.8	6.0%	42.0
I.1.2. Externo	97,482.8	180,577.3	10.8%	85.2
Gobierno Federal	314,436.4	428,929.8	5.3%	36.4
PEMEX	49,559.1	122,056.5	16.2%	146.3
CFE	12,621.3	25,885.8	12.7%	105.1
I.2. Programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	17,204.6	38,168.5	14.2%	121.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP y la Cuenta Pública 2018.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

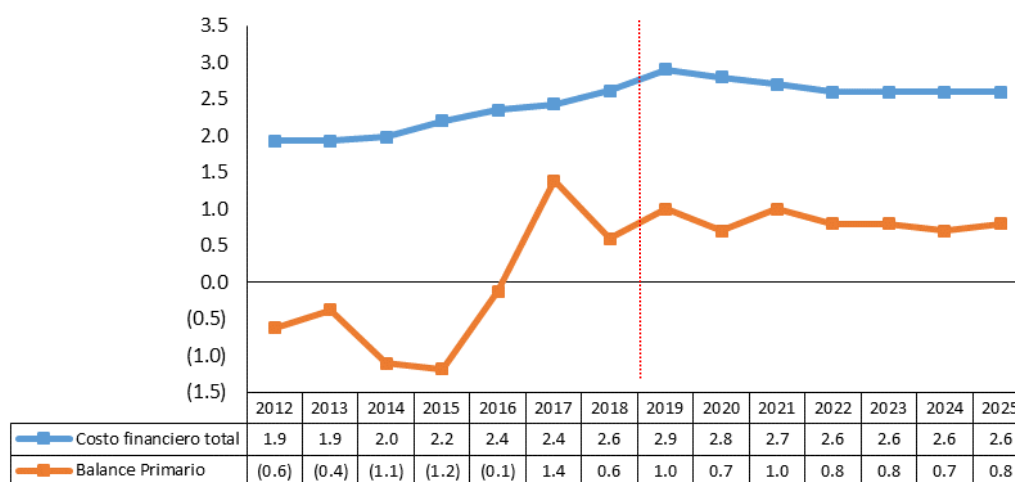
^{1/} Se utilizó el factor de Actualización a 2018 determinado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, Producto Interno Bruto.

De 2012 a 2018, el costo financiero total creció en 56.2%, al pasar de 393,821.2 a 615,040.6 mdp, lo cual significó un crecimiento promedio anual de 7.7%. Lo correspondiente al Gobierno Federal, en el periodo evaluado, registró un aumento del 36.4%, toda vez que pasó de 314,436.4 a 428,929.8 mdp, registrando una variación positiva en promedio anual de 5.3%. En cuanto a PEMEX y la CFE, presentaron incrementos de 146.3 % y 105.1%, respectivamente, con lo cual se observó que los costos de sus colocaciones registraron las tasas de crecimiento más altas en el periodo, al cuantificarse en 16.2% y 12.7%, respectivamente.

Lo anterior puede explicarse principalmente, debido al crecimiento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, el cual se incrementó a una tasa media de crecimiento anual de 5.6% al pasar de 7,603,406.8 a 10,550,416.9 millones de pesos en el mismo periodo, así como a las variaciones registradas en el tipo de cambio, el cual sufrió una depreciación de 51.3% al pasar de 13.0 a 19.7 pesos por dólar en promedio, situación que impacta directamente en el costo financiero ya que para 2018 el 36.6% de la deuda se encontró colocada en moneda extranjera, y en menor medida lo referente a las variaciones en las tasas de interés dado que el 19.4% del total de la deuda interna se encuentra a tasa variable.

Con objeto de tener un referente respecto de la importancia del costo financiero del sector público en la economía nacional y saber si se cubren las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a costos reducidos, con un horizonte de largo plazo y un bajo nivel de riesgo, la ASF analizó su trayectoria de 2012 a 2018 como proporción del PIB, en comparación con el Balance Primario ^{17/} (Ingresos presupuestarios menos los gastos, sin considerar el costo financiero de la deuda), como se muestra a continuación:

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA Y BALANCE PRIMARIO, 2012-2018
(Proporción del PIB)



FUENTE:Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP y la Cuenta Pública 2018 y datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, Producto Interno Bruto.

^{17/} La diferencia que hay entre los ingresos totales menos los gastos totales del gobierno, pero excluyendo el concepto del pago de intereses. Es decir, antes de pagar intereses, lo que se esperaría es que haya un saldo positivo precisamente para tener de dónde pagar los intereses sin incrementar el endeudamiento.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ¿Qué es el Superávit Primario?, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp>.

De 2012 a 2018, el costo financiero como proporción del PIB incrementó 0.7 puntos porcentuales, al pasar de 1.9% al inicio del periodo evaluado a 2.6% al cierre de 2018, con lo cual se determinó que existe una tendencia creciente que sugiere que la variable que se analiza influye cada vez más en la economía nacional, debido a que incrementa de manera constante.

En comparación con el Balance Primario, al inicio del periodo, registró un déficit de 0.6%, mientras que el costo financiero se ubicó en 1.9%, con lo cual el Balance Público ^{18/} (ingresos presupuestarios menos los gastos) presentó un déficit de 2.5 puntos porcentuales. Para 2018, el Balance Primario como proporción del PIB presentó un superávit del 0.6 %; por su parte, el costo financiero se ubicó en 2.6%, generando un Balance Público negativo de 2.0 puntos porcentuales del PIB.

Tomando en cuenta que, si el costo financiero es mayor al Balance Primario, el Balance Público se mantiene negativo, las necesidades de financiamiento se incrementan y, con ello, puede ser necesario adquirir más endeudamiento, situación que, de acuerdo con las proyecciones de la SHCP, se mantendría hasta 2025, ya que, en los Criterios Generales de Política Económica 2020, se expone que el costo financiero será de 2.6% del PIB mientras que el Balance Primario será del 0.8%, obteniendo un Balance Público negativo de 1.8%.

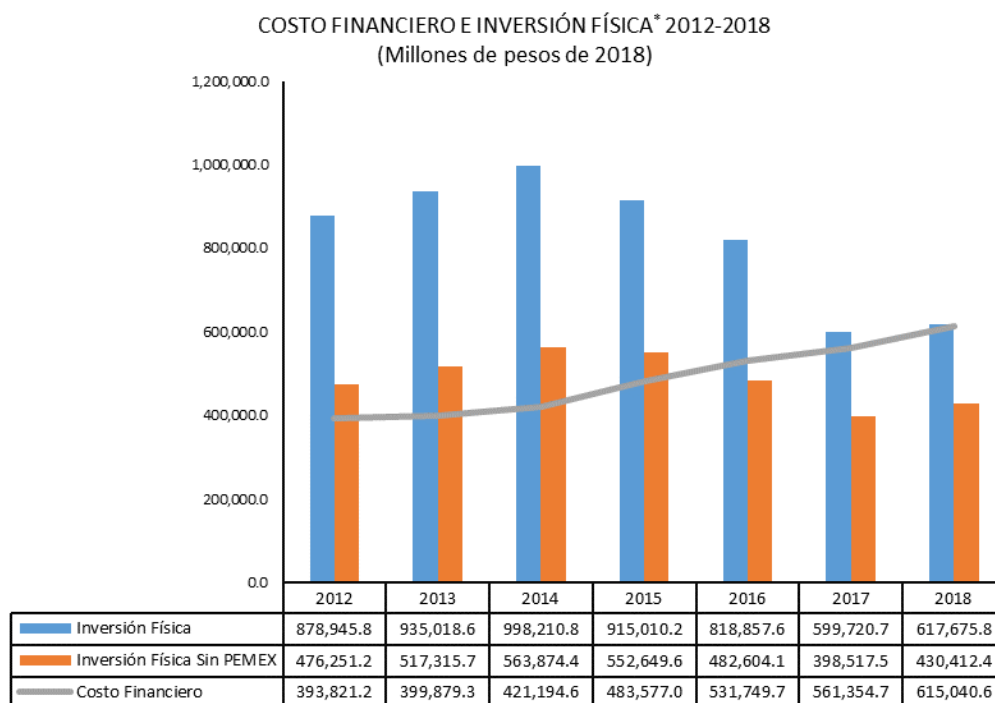
Por lo tanto, dicha situación, aunada a la gran dependencia de los ingresos por renta petrolera y la baja que han presentado a partir de 2015, ^{19/} repercuten en las necesidades de financiamiento necesarias para que el Gobierno Federal y las entidades del Sector Público Federal cumplan con los objetivos de las políticas públicas, toda vez que el Balance Público se registra en los RFSP.

Aunado a lo anterior, se comparó el costo con el monto de inversión física de 2012 a 2018 como se muestra en la gráfica siguiente:

^{18/} Es la diferencia entre los ingresos totales del Sector público (incluye a los organismos de control indirecto o extrapresupuestario) y sus gastos totales. Puede ser deficitario (cuando los ingresos son menores a los egresos), superavitario (cuando los ingresos superan a los gastos) o equilibrado (cuando los ingresos y egresos son similares).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.

^{19/} De acuerdo con la Evaluación Número 1590-DE "Reforma Energética: Hidrocarburos" realizada por la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2017, en materia de ingresos fiscales petroleros, se observó que durante el periodo 2015-2018 el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo recibió 1,579,320.4 mdp y realizó transferencias por 1,340,500.6 mdp a los fondos y a la TESOFE, ello representó el 84.9% de los ingresos que recibió derivados de las asignaciones y contratos. No obstante, se debe señalar que en el periodo referido los ingresos brutos de PEMEX decrecieron en 3.5% en promedio anual, al pasar de 1,608,204.6 mdp en 2013 a 1,397,029.7 en 2017.



FUENTE:Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP y la Cuenta Pública 2018 y datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, Producto Interno Bruto.

* : De acuerdo con el Glosario de la SHCP, se refiere a Erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública. En el caso del Sector Paraestatal se debe incluir la variación de inventarios.

Como se muestra en la gráfica, durante el periodo 2012-2018 el costo financiero respecto del total destinado a inversión física fue menor en todos los años; sin embargo, se observó que año con año la brecha se ha acortado, de modo que, en 2018, el costo financiero fue menor en 0.4% respecto del total de inversión física, cuando al inicio del periodo lo era en 55.2%.

Si se descuenta la inversión física correspondiente a PEMEX, la brecha se invierte, toda vez que, al inicio del periodo, el costo financiero fue 17.3% menor y a 2018 se registró 42.9% mayor que la inversión física.

Cabe destacar que dicho comportamiento en la inversión se explica por el hecho de que, antes de la reforma energética de 2013, la inversión de PEMEX presentaba una tendencia positiva con una tasa de crecimiento anual del 7.1%; posteriormente, la tendencia fue a la baja con una tasa negativa de 26.2% de 2015 a 2017. ^{20/}

^{20/} Auditoría Superior de la Federación Evaluación Número 1590-DE "Reforma Energética: Hidrocarburos" CP 2017, febrero de 2019.

En síntesis, de 2012 a 2018, el costo financiero total incrementó en 56.2%, al pasar de 393,821.2 a 615,040.6 mdp, lo cual significó un crecimiento promedio anual de 7.7%. En el mismo periodo, el costo financiero incrementó 0.7 puntos porcentuales, al pasar de 1.9% a 2.6%. ^{21/} Asimismo, en 2018, el Balance Primario como proporción del PIB registró un superávit del 0.6 % y, en consecuencia, se generó un Balance Público negativo de 2.0% como proporción del PIB.

Considerando que, si el costo financiero es mayor al Balance Primario, el Balance Público se mantiene negativo, las necesidades de financiamiento se incrementan y, con esto, puede ser necesario adquirir más endeudamiento, situación que, de acuerdo con las proyecciones de la SHCP, se mantendría hasta 2025, ya que, en los Criterios Generales de Política Económica 2020, se expone que el costo financiero será de 2.6% del PIB mientras que el Balance Primario será del 0.8%, obteniendo un balance público negativo de 1.8%. Por lo tanto, dicha situación afectaría directamente en las necesidades de financiamiento requeridas para que el Gobierno Federal y las entidades del Sector Público Federal cumplan con los objetivos de las políticas públicas, toda vez que el Balance Público se registra en los RFSP.

Por último, se observó que, en comparación con la inversión física, de 2012 a 2018 el costo financiero fue menor en todos los años; sin embargo, la brecha se ha ido acortando, de modo que, en 2018 el costo financiero fue menor en 0.4% respecto del total de inversión física cuando, al inicio del periodo, lo fue en 55.2%, situación que indica un incremento en el costo de oportunidad al que recurre el país al tener que destinar, cada vez, una mayor cantidad de recursos para el pago del costo financiero de la deuda, en lugar de orientarlos a planes, programas o bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

Con base en lo anterior, no es posible asegurar que se haya cumplido con eficacia, eficiencia y economía en la administración de los recursos públicos; y con el objetivo de la SHCP de cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno con bajos costos en un horizonte de largo.

Al respecto, la SHCP, mediante el oficio 710/DGAIS/1692/19 de fecha 16 de diciembre, señaló que el monto que se paga de costo financiero depende tanto de la tasa de interés como del saldo de la deuda, de forma que, a mayor saldo de deuda, se pagará un mayor costo financiero; de manera análoga, ante una mayor tasa de interés se pagará un mayor costo financiero, así mismo indicó que en su opinión el costo financiero de la deuda del Gobierno Federal se ha mantenido estable, debido a que el gobierno ha implementado

^{21/} Cabe destacar que lo anterior puede explicarse principalmente, debido al crecimiento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, el cual se incrementó a una tasa media de crecimiento anual de 5.6% al pasar de 7,603,406.8 a 10,550,416.9 millones de pesos en el mismo periodo, así como a las variaciones registradas en el tipo de cambio, el cual sufrió una depreciación de 51.3% al pasar de 13.0 a 19.7 pesos por dólar en promedio, situación que impacta directamente en el costo financiero ya que para 2018 el 36.6% de la deuda se encontró colocada en moneda extranjera, y en menor medida lo referente a las variaciones en las tasas de interés dado que el 19.4% del total de la deuda interna se encuentra a tasa variable.

estrategias que le permiten equilibrar el portafolio de deuda en términos de costo y riesgo; sin embargo, no proporcionó evidencia de dichas acciones por lo que la observación persiste.

2018-0-06100-07-0033-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analice y evalúe las acciones y estrategias implementadas para la gestión del costo financiero de la deuda pública, a fin de adecuarlas y ajustarlas para contenerlo o reducirlo en el mediano y largo plazo, dado que de 2012 a 2018 se incrementó en 56.2%; asimismo, en 2018 el costo financiero de la deuda (615,040.6 millones de pesos), representó el 99.6% de la inversión física (617,675.8 millones de pesos), lo que implica un alto costo de oportunidad que puede impactar en la provisión de bienes y servicios públicos, y con ello, dar cumplimiento a los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; al mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación, y al objetivo de la Política de Deuda Pública, lo cual permitiría cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno con bajos costos en un horizonte de largo plazo, y con esto incrementar los recursos disponibles del Gobierno, lo cuales se pueden orientar a planes, programas o bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

5. Capacidad y oportunidad de pago de los intereses de los créditos contratados

Supervisión

El cuarto elemento de revisión es la supervisión, a cargo de la SHCP, que se debe realizar para asegurar que las entidades de la Administración Pública Federal y las Empresas Productivas del Estado cuenten con la capacidad para realizar los pagos correspondientes a la deuda que emiten, así como que éstos se realicen con oportunidad.

El análisis de este resultado se presentó en dos partes: a) capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados por el Gobierno Federal y b) capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados por las Empresas Productivas del Estado.

- a) Capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados por el Gobierno Federal

A fin de constatar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) contó con una metodología para vigilar la capacidad de pago y el pago oportuno de los intereses de los créditos contratados por el Gobierno Federal, por medio del oficio núm. OAED/DGADDE/442/2019 del 30 mayo de 2019, se le solicitaron los criterios y la información que utilizó para medir y vigilar la capacidad de pago, así como aquellos para vigilar el pago oportuno de intereses de los créditos contratados por el Gobierno Federal y por las Empresas Productivas del Estado (EPE).

Al respecto, la SHCP informó, por medio del oficio núm. 305.V.-220/2019 del 6 de junio de 2019, que el punto solicitado era similar a la información proporcionada para responder a la recomendación 15-0-06100-07-0040-07-003 ^{22/} en la Cuenta Pública 2015, emitida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la cual se determinó que, en ese año, la entidad fiscalizada no acreditó contar con mecanismos para realizar la vigilancia a las entidades.

La recomendación se formuló para que la SHCP investigara las causas por las que no acreditó la vigilancia en la capacidad de pago de las entidades del Sector Público Federal que contrataron financiamiento, así como reportar a la ASF, los resultados de los análisis y acciones para corregir la deficiencia identificada; el estatus de la recomendación descrita se muestra a continuación:

RECOMENDACIÓN DE DESEMPEÑO 15-0-06100-07-0040-07-003

(Actualización a 2018)

Recomendación	Respuesta de la SHCP	Dictamen de la ASF	Estatus
15-0-06100-07-0040-07-003 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.	Se remitió a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) copia del oficio núm. 305.V.-129-2017, del 27 de marzo de 2017, mediante el cual el Director General Adjunto de Procedimientos Legales de la Unidad de Crédito Público, informó que dicha unidad administrativa no aceptaba las recomendaciones, debido a que los artículos invocados por la ASF son inaplicables". Asimismo, se remitió copia del oficio núm. 305.V.-241-2017 del 21 de agosto de 2017, en donde la UCP informó que "(...) en términos de los que establecen los artículos 4, párrafos primero, segundo y quinto, 41, fracción II, de la LFPRH, en relación con el artículo 57, fracción V, y 54 del RLFPRH, es obligación de las dependencias y entidades incluir en el proyecto de presupuesto de egresos los programas y proyectos que pretendan financiar con recursos provenientes de deuda pública, y se encuentra a cargo de las entidades prever en sus respectivos presupuestos las previsiones de gasto necesarias para cumplir con las obligaciones constitutivas de la deuda pública a su cargo".	La Auditoría Superior de la Federación emitió un pronunciamiento en el sentido de que la información y documentación proporcionada por esa entidad fiscalizada no presenta los elementos necesarios para atender las recomendaciones de referencia, argumentando además, que no informó sobre las causas por cuales no vigiló la capacidad de pago de las entidades del Sector Público Federal que contrataron financiamiento y que realizaran los pagos de los compromisos contraídos por la Federación y con ello dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4, fracción VI, de la Ley Federal de Deuda Pública.	La acción se reporta como: no atendida.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las recomendaciones no atendidas derivadas de las auditorías números 442-GB "Política de deuda del Gobierno Federal" y 40-GB "Deuda del Sector Público Presupuestario" a la SHCP.

^{22/} Recomendaciones no atendidas derivadas de las auditorías números 442-GB "Política de deuda del Gobierno Federal" y 40-GB "Deuda del Sector Público Presupuestario", SHCP.

Se identificó que la SHCP no aceptó la recomendación emitida en 2015, enunciando que el artículo 4, fracciones VI y VII, de la Ley General de Deuda Pública (LGDP), citado por la ASF, era inaplicable; además, refirió artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento a fin de argumentar que las dependencias y entidades son responsables de incluir en el proyecto de presupuesto de egresos los programas y proyectos que pretendan financiar con recursos provenientes de deuda pública, así como considerar en las previsiones de gasto necesarias para cumplir con las obligaciones constitutivas de la deuda pública a su cargo. Con base en lo anterior, la ASF consideró que la información y documentación proporcionada por la SHCP no fue suficiente para dar por atendida la recomendación, razón por la cual, la acción 15-0-06100-07 0040-07-003 se encuentra con estatus no atendida. La comparación de normativa se muestra a continuación:

COMPARACIÓN DE LAS LEYES CITADAS POR LA ASF Y LA SHCP
EN LA RECOMENDACIÓN 15-0-06100-07-0040-07-003

Citado por la ASF	Citado por la SHCP	
	Ordenamiento Legal	
Ley Federal de Deuda Pública (LFDP)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH)
Fecha de entrada en vigor		
1 de enero de 1977	1 de abril de 2006	29 de junio de 2006
Artículos		
40.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 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.	4.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los ejecutores de gasto: VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades. Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá, lo indicado en las fracciones II y III. Transitorios SEGUNDO. Se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.	54. Las dependencias y entidades serán responsables de proponer y gestionar ante la Secretaría los programas y proyectos que serán financiados con crédito externo, quien determinará la viabilidad del financiamiento y, en su caso, el monto y la fuente del mismo y, cuando corresponda, las condiciones financieras del crédito. A fin de determinar la conveniencia para la realización de las negociaciones del crédito externo o para su contratación, la Secretaría podrá solicitar a la dependencia o entidad ejecutora la confirmación escrita de su Oficial Mayor o equivalente de que al programa o proyecto aprobado le ha sido asignado un presupuesto suficiente para su ejecución. Con base en esta confirmación, la Secretaría podrá realizar las modificaciones que considere convenientes a las condiciones y a los montos de los créditos contratados o a ser contratados. Cuando en el marco del comité de crédito externo se detecte que la dependencia no está ejerciendo con oportunidad los recursos comprometidos, o no está cumpliendo con los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos financiados con crédito externo, la Secretaría podrá proponer el traspaso de recursos de la dependencia correspondiente para cubrir el pago de las comisiones que se generen por el diferimiento en la operación, modificación o cancelación de dichos programas y proyectos. 57. Para efectos del artículo 41, fracción II, inciso f) de la Ley, se entenderán por gastos obligatorios los siguientes: V. Pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los artículos 4, fracción VI, de la Ley Federal de Deuda Pública; 4 párrafos primero, segundo y quinto y 41, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 57, fracción V, y 54 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De la comparación de la normatividad citada en la recomendación 15-0-06100-07-0040-07-003 por la ASF, se identificó que, en los artículos citados por la SHCP, el gasto público federal comprende los pagos de la deuda pública contratadas por las entidades del SPF, las cuales deberán contar con una unidad administrativa encargada de programar, administrar, controlar y evaluar su gasto público, entre otros aspectos, y la SHCP será la encargada de determinar la conveniencia para la realización de las negociaciones o contratación de créditos.

Sin embargo, no hace referencia a la facultad y obligación de la vigilancia en la capacidad y oportunidad de pago de los créditos contratados por las dependencias tal como lo establece la LFDP y que, en 2015, la ASF observó debido, la SHCP no acreditó realizar las funciones de vigilancia ni designar responsables ni mecanismos para efectuarla, deficiencia que se mantiene a la fecha.

Al respecto, mediante el oficio núm. 305.V.-522/2019 del 05 de diciembre de 2019, la SHCP indicó que existe una derogación tácita de lo que enuncia la LFDP por lo señalado en la LFPRH, con base en el argumento de que, esta última, al ser una normativa posterior deja sin efectos a las anteriores que legislen sobre la misma materia, aunado a que, ambas leyes tiene la misma jerarquía, fueron expedidas por la misma autoridad y tienen el mismo ámbito espacial, hipótesis que se expone en la tesis jurisprudencial “Conflicto de leyes. Es inexistente cuando opera la derogación tácita de la ley anterior por la posterior”^{23/}.

No obstante, la ASF, identificó que, las leyes regulan materias diferentes por lo que no es aplicable el criterio descrito en la tesis, debido a que, por un lado, la LFPRH aplica para la presupuestación y ejercicio de los recursos públicos, mientras que, la LFDP regula lo referente a las obligaciones de las entidades y de la SHCP para la contratación de deuda pública. Asimismo, los artículos en conflicto refieren diversos supuestos, los de la LFPRH describe lo que deben considerar los ejecutores de gasto para elaborar y presentar su proyecto de presupuesto de egresos y, por su parte, los artículos de la LFDP establecen obligaciones de la SHCP para el manejo de la deuda pública y su control, en consecuencia, la recomendación se mantiene vigente y sin atender.

- b) Capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados por las Empresas Productivas del Estado
- Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Con el objetivo de constatar que PEMEX contó con mecanismos para asegurar la capacidad y oportunidad de pago en la contratación de financiamientos por medio del oficio núm. OAED/DGADDE/440/2019 del 30 de mayo de 2019, se le solicitó proporcionar las políticas para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública, directas y contingentes, indicar los mecanismos de coordinación con la SHCP para determinar que el monto máximo

^{23/} Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo VIII, julio de 1998, Pág 5.

de endeudamiento propuesto por PEMEX sea congruente con su capacidad de financiamiento y proporcionar el perfil de pago de amortización e intereses del saldo de la deuda pública de PEMEX por tipo de instrumento.

Al respecto, la dependencia proporcionó “las disposiciones sobre las características generales y políticas para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública de Petróleos Mexicanos y Empresas Subsidiarias”, las cuales establecen las bases para la contratación y administración de la deuda e indican que la implementación de la estrategia de financiamiento debe promover los mejores términos y condiciones en la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública y observar los principios de solvencia (las obligaciones derivadas de los financiamientos, no deberán exceder la capacidad de pago de PEMEX ni de las EPS), suficiencia, liquidez, diversificación, profundidad, duración del portafolio de deuda, calificación crediticia, sustentabilidad y responsabilidad social, así como de comunicación y difusión de información.

Asimismo, remitió el perfil de vencimientos de capital e intereses de la deuda total por origen y fuente de financiamiento, con proyección a 2029 como se muestra a continuación:

PERFIL DE VENCIMIENTOS DE CAPITAL E INTERESES DE LA DEUDA TOTAL DE PEMEX, 2018-2029
(Millones de pesos)

CONCEPTO	SALDO AL	INTERESES	2019		2020		2021		2022		2023	
	31 DE DIC. 2018	ESTIMADOS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS
INTERNA	272,427.9	85,303.0	53,718.0	17,368.6	33,387.8	15,218.8	32,514.1	13,021.8	10,453.5	10,458.8	7,011.7	9,560.9
EXTERNA	1,809,858.2	1,103,636.3	89,489.1	86,830.8	155,329.1	83,386.1	149,882.3	77,534.8	160,007.0	70,541.4	160,000.3	65,244.3
TOTAL	2,082,286.1	1,188,939.3	143,207.1	104,199.4	188,716.9	98,604.9	182,396.4	90,556.6	170,460.5	81,000.1	167,012.0	74,805.1
CONCEPTO	2024		2025		2026		2027		2028		2029 O MÁS	
	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS	CAPITAL	INTERÉS
INTERNA	63,069.6	8,908.3	6,882.0	3,886.7	50,998.7	3,300.6	15.1	511.9	4,492.9	443.3	7,086.3	2,623.1
EXTERNA	67,847.3	59,000.4	75,112.7	57,089.7	128,240.4	53,682.4	145,813.4	44,501.7	80,473.0	38,262.1	537,991.9	467,562.8
TOTAL	130,916.9	67,908.7	81,994.7	60,976.5	179,239.1	56,983.0	145,828.5	45,013.6	84,965.9	38,705.4	545,078.2	470,185.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información de perfil de vencimientos de capital e intereses de la deuda total por origen y fuente de financiamiento de Petróleos Mexicanos, proporcionada por PEMEX mediante oficio núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/1101/2019, del 21 de junio de 2019.

Nota: Los datos de 2019, consideran las operaciones de pagos anticipados y refinanciamiento realizadas en el primer semestre de 2019.

Se identificó que el documento contiene el perfil de pago de la deuda pública externa e interna total de Pemex con estimaciones hacia el año 2029 e incluye los conceptos de capital e intereses para los rubros de la deuda interna (certificados bursátiles, créditos directos, créditos sindicados, otros, intereses devengados, ajustes IFRS, ^{24/} y otros pasivos) y la deuda externa (emisión de bonos, créditos bilaterales, créditos sindicados, banca comercial, otros, intereses devengados, ajustes IFRS, y otros pasivos).

^{24/} Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF o IFRS por sus siglas en inglés).

Además, por medio del oficio núm. DCF-ST-85-2017 del 7 de diciembre de 2017, la empresa acreditó que se coordinó con la SHCP para la contratación de sus obligaciones constitutivas de deuda pública interna y externa, considerando los montos autorizados por el Congreso de la Unión en el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, incluyendo en dicho oficio, la calendarización trimestral de sus operaciones de financiamiento para el ejercicio fiscal 2018, conforme a lo establecido en el artículo 106, fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos.

En respuesta, la SHCP, por medio del oficio núm. 305. I.2.1-028 del 26 de enero de 2018, informó que no tenía objeción con la propuesta de calendarización remitida por Petróleos Mexicanos; asimismo, la Secretaría señaló que en la verificación de las operaciones que pretendiera realizar la entidad no se aumentaran el costo financiero ni redujera la diversidad en las fuentes de financiamiento, PEMEX debía informarle de sus operaciones con al menos 3 días hábiles de anticipación.

- Comisión Federal de Electricidad (CFE)

En lo correspondiente a que la CFE se asegurara de contar con la capacidad de pago en la contratación de financiamientos, por medio del oficio núm. OAED/DGADDE/441/2019 del 30 de mayo de 2019, se le solicitó proporcionar la metodología y el marco normativo mediante los cuales revisa que las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago y que, con los recursos obtenidos, se realicen los pagos oportunamente.

Al respecto, por medio del oficio núm. XL000/0239/2019 del 21 de junio de 2019, la CFE informó que la revisión de sus obligaciones contratadas, en el sentido de que no excedieran su capacidad de pago, se basa en los artículos 18 de la Ley Federal de Deuda Pública y el artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Asimismo, señaló que, para la contratación de sus obligaciones constitutivas de deuda pública interna o externa, consideró como límite de su capacidad el endeudamiento neto externo o interno aprobado por el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad y lo publicado en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

Del análisis del marco normativo que utiliza la CFE para que la contratación de sus obligaciones constitutivas de deuda pública interna o externa no excedieran su capacidad de pago, se identificó que se orienta a obligar a las dependencias a producir los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones que asuman, por lo que no deberán ser superiores a su capacidad de pago; además, están obligadas a contar con la previa aprobación de la SHCP.

Asimismo, se señala que, en coordinación con la SHCP, las entidades tendrán que establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos en los pagos de amortizaciones e interés en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos de proyectos.

Mediante el oficio núm. XL000/0443/2019 del 10 de septiembre de 2019, como metodología que utilizó para revisar que sus obligaciones contratadas, en 2018, no

excedieran su capacidad de pago, la CFE proporcionó las proyecciones de Gastos, Ingresos y Flujo neto de los 25 Proyectos de Inversión Financiada Directa pagados en 2018 que se enlistan a continuación:

PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADA DIRECTA PAGADOS, 2018
(Millones de pesos)

NÚMERO	PROYECTOS OPF PAGADOS DURANTE 2018	GASTO TOTAL PROYECTADO ACUMULADO A 2036
1	LT Red de Transmisión Asociada al CC Noreste	2,642.4
2	CC Agua Prieta II (con campo solar)	57,074.0
3	CC CENTRO	133,240.4
4	LT Red de Transmisión Asociada al CC Empalme II	4,032.2
5	LT Red de Transmisión Asociada a la CG Los Azufres III fase II	183.4
6	LT Red de Transmisión Asociada al CC Empalme I	3,554.0
7	RM CCC Tula Paquetes 1 y 2	57,380.7
8	RM CH TEMASCAL UNIDADES 1 a 4	663.1
9	RM CT José López Portillo	49,366.0
10	SE 1212 SUR - PENINSULAR	16,360.5
11	SE 1323 DISTRIBUCIÓN SUR	46,716.9
12	SE 1420 DISTRIBUCIÓN NORTE	23,494.6
13	SE 1521 DISTRIBUCIÓN SUR	31,374.4
14	SE 1621 Distribución Norte - Sur	33,703.4
15	SLT 1720 Distribución Valle de México	51,427.9
16	SLT 1721 DISTRIBUCIÓN NORTE	46,161.8
17	SLT 1722 DISTRIBUCIÓN SUR	38,829.9
18	SLT 1820 Divisiones de Distribución del Valle de México	29,977.5
19	SLT 1920 Subestaciones y Líneas de Distribución	41,921.4
20	SLT 1921 Reducción de Pérdidas de Energía en Distribución	16,584.6
21	SLT 2001 Subestaciones y Líneas Baja California Sur - Noroeste	1,033.7
22	SLT 2002 Subestaciones y Líneas de las Áreas Norte - Occidental	1,715.8
23	SLT 2020 Subestaciones, Líneas y Redes de Distribución	33,921.8
24	SLT 2021 Reducción de Pérdidas de Energía en Distribución	22,043.4
25	SLT 2121 Reducción de Pérdidas de Energía en Distribución	3,498.8

FUENTE:Elaborado por la ASF con la información de la Metodología Mediante la cual CFE revisó que las obligaciones que contrató en 2018 no excedieran su capacidad de pago, proporcionada por la CFE mediante oficio núm. XL000/0443/2019, del 10 de septiembre de 2019.

En el documento, se identificó una proyección promedio de 30 años, en la que se desglosan los gastos programables (inversión física y gastos de operación) y gastos no programables (intereses, estimación de comisiones de apertura y compromiso) para cada uno de los 25 proyectos de Obra Pública Financiada (OPF) ^{25/} pagados durante 2018.

Referente al pago oportuno de los intereses de los créditos que contrató por medio del oficio Núm. XL000/0227/2019 del 14 de junio de 2019, la CFE informó que la Gerencia de Operación Financiera es la encargada de hacer las transferencias de pagos de manera oportuna, atendiendo la instrucción de pago de las áreas solicitantes, con base en el Manual Institucional de Procedimientos Administrativos de Tesorería. Además, por medio del mismo oficio, la Comisión proporcionó el Manual Institucional de Procedimientos

^{25/} Glosario de abreviaturas, símbolos y siglas de la Comisión Federal de Electricidad.

Administrativos de Tesorería de la Gerencia de Operación Financiera con lo que se comprobó que cuentan con un procedimiento específico para la formulación de pagos con transferencia electrónica, el cual tiene como objetivo cumplir oportunamente con los compromisos monetarios de CFE y reducir al máximo el costo de los pagos a realizar, aprovechando para esto los medios electrónicos y la automatización de procesos y, con esto, cumplir en tiempo y forma en los pagos de la amortización y liquidación de créditos. Aunado a lo anterior, se verificó que se coordinó con la SHCP por medio de los oficios que se enlistan a continuación:

RELACIÓN DE OFICIOS DE COORDINACIÓN CFE-SHCP, 2018

NÚMERO DE OFICIO	FECHA	ASUNTO
DG/043/2017	14-07-2017	Actualización de calendarización de financiamiento de CFE para el ejercicio fiscal 2018, atendido con el oficio 305.-I.2.1-042 del 7 de febrero de 2018.
SFC/GPF/0046/2018	2-02-2018	
SFC/GPF/0048/2018	6-02-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA, emisión de bono internacional Formosa por un monto de hasta USD 800,000,000.00
SFC/0042/2018	28-02-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA, contrato con Export Development Canada (EDC) por un monto en pesos equivalente a USD 250,000,000.00
SFC/GPF/0117/2018	15-03-2018	Contratación de un financiamiento con Banco Santander (México) S.A. por un monto de hasta 5,000,000,000.0 pesos.
SFC/098/2018	21-05-2018	Contratación de un financiamiento con BANAMEX S.A. por un monto de hasta USD 43,000,000.00
SFC/099/2018	21-05-2018	Colocación de Certificados Bursátiles por un monto de hasta 15,000,000,000.00 pesos.
DCF/SFC/0103/2018	22-05-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA: Colocación privada de bonos (Senior Unsecured Notes) por un monto de hasta USD 300,000,000.00
SFC/0109/2018	11-06-2018	Contratación de un financiamiento de una línea de Crédito Sindicada revolvente con 4 bancos arreglistas por un monto de hasta USD 1,500,000,000.00
DCF/SFC/0138/2018	11-06-2018	Contratación de un financiamiento de una línea de crédito revolvente con uno o más bancos por un monto de hasta 7,000,000,000.00 pesos.
DCF/SFC/0148/2018	31-06-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA de un crédito bilateral por un monto de hasta 8,000,000,000.00 pesos.
DCF/SFC/0178/2018	17-09-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA de un crédito bilateral por un monto de hasta 4,000,000,000.00 pesos.
DCF/SFC/0197/2018	17-10-2018	Contratación de un Financiamiento con El Japan Bank For International Cooperation (JBIC) por un monto de hasta USD 100,000,000.0
DCF/SFC/0254/2018	26-11-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA de un crédito bilateral con BBVA BANCOMER S.A. por un monto de hasta 5,000,000,000.00 pesos.
SFC/GPF/0671/2018	14-12-2018	Contratación de un financiamiento PIDIREGA de un crédito bilateral con BANAMEX S.A. por un monto de hasta 1,500,000,000.00 pesos.

FUENTE:Elaborado por la ASF con la información de los oficios de coordinación SHCP-CFE proporcionados por la SHCP mediante oficio núm. 305.V.-529/2019 del 12 de diciembre de 2019.

Con la revisión de los oficios descritos en el cuadro anterior, se verificó que la CFE mantuvo comunicación y coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de sus operaciones de financiamiento, a fin de acordar la calendarización de sus operaciones de financiamiento.

En suma, en 2018, la SHCP no acreditó la vigilancia de la capacidad de pago de las entidades que contrataron financiamiento fuera suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contrajeron y que se hicieran oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos, conforme a lo señalado en el artículo 4 LFDP; aun cuando argumentó, basado en la tesis jurisprudencial ²⁶ que enuncia que “Conflicto de leyes. Es inexistente cuando opera la derogación tácita de la ley anterior por la posterior”, que estas atribuciones se derogan de manera tácita por lo señalado en el artículo 4, fracciones VII y VIII y 41 fracciones, II y III de la LFPRH, al ser una normativa posterior que regula sobre la misma materia, cuenta con la misma jerarquía y ámbito espacial.

Sin embargo, se identificó que, las leyes regulan materias diferentes por lo que no es aplicable el criterio descrito en la tesis, debido a que, la LFPRH aplica para la presupuestación y ejercicio de los recursos públicos, mientras que, la LFDP regula lo referente a las obligaciones de las entidades y de la SHCP para la contratación de deuda pública. Asimismo, los artículos en conflicto refieren diversos supuestos, los de la LFPRH describe lo que deben considerar los ejecutores de gasto para elaborar y presentar su proyecto de presupuesto de egresos y los artículos de la LFDP establecen obligaciones de la SHCP para el manejo de la deuda pública y su control.

Por lo tanto, el artículo 4 de la LFDP debe ser atendido ya que es un mecanismo de control para verificar que las dependencias y entidades cuenten con los recursos necesarios para cubrir su deuda, y en caso de que no lo hayan cumplido, evitar que dichos organismos se endeuden para no causar un perjuicio al país, ya que les sería imposible pagar el crédito contratado.

No obstante, la ASF considera que la SHCP dispone de los elementos suficientes para cumplir con su obligación de vigilar la capacidad de pago, por lo que se considera factible la designación de un área responsable y la formalización de un programa de vigilancia que incluya y armonice los preceptos citados en el artículo 4, fracciones VI y VII, del Capítulo II, de la LFDP, con base en lo señalado en los artículos 4, fracciones VII y VIII, 41, fracciones, II y III de la LFPRH, y con los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con los trabajos de auditoría se constató que a 2018, las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE), dispusieron de elementos metodológicos y procedimientos establecidos para asegurar que las obligaciones que contratan no excedan su capacidad de pago, así como para el pago oportuno de los intereses, de igual forma acreditaron la coordinación que realizan con la SHCP para la calendarización de sus operaciones de financiamiento.

^{26/} Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo VIII, julio de 1998, Pág 5

2018-0-06100-07-0033-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designe un área responsable para formalizar e implementar un programa de vigilancia de la capacidad y oportunidad de pago de las entidades, a fin de garantizar que puedan cubrir puntualmente los compromisos que contraigan y que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos, el cual tome como base la información a la que hacen referencia los artículos 4, fracciones VII y VIII, 41, fracciones, II y III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y con los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 4, fracciones VI y VII, del Capítulo II, de la Ley Federal de Deuda Pública y, debido a que la normativa citada no es excluyente si no complementaria; con ello, contar con mecanismos de supervisión definidos y específicos que contribuyan a una mejor gestión de la deuda contraída enfocada al uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

6. Destino de la deuda

Para el desarrollo de este resultado, se analizó la información reportada en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la Cuenta Pública 2018 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, toda vez que el Ejecutivo Federal, informa al Congreso de la Unión el estado de la deuda al rendir la Cuenta Pública anual, al remitir el proyecto de ingresos e informar trimestralmente de los movimientos de la deuda pública.

El análisis se presenta en los incisos siguientes: a) análisis de la normativa que regula el destino de la deuda y b) destino del endeudamiento.

a) Análisis de la normativa que regula el destino de la deuda

La normativa que rige el destino de la deuda pública se conforma por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación, mediante la cual se regula el uso que pueden tener los recursos constitutivos de deuda, como se expone en el cuadro siguiente:

NORMATIVA QUE REGULA EL DESTINO DE LA DEUDA PÚBLICA, 2018

Ordenamiento	Artículo	
CPEUM ^{2/}	73, fracción VIII	Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado.
Ley Federal de Deuda Pública	4, fracción I	Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósito de regulación monetaria.
	4, fracción IV	Los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que

Ordenamiento	Artículo	
		se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.
	9	El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluida en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal.
	12	Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos de Egresos de la Federación.
LIF 2018 ^{2/}	2	Contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley Federal de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018.

^{1/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

^{2/} Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2018.

De acuerdo con la tabla anterior, la deuda debe servir para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; regulación monetaria; canje, refinanciamiento o reestructura de deuda, e inversión pública productiva que apoye los planes de desarrollo económico y social que generen ingresos para su pago y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.

Al respecto, se debe recordar que, en 2015, en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, se presentó la sentencia de inconstitucionalidad 38/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual consideró la violación del artículo 73, fracción VIII, constitucional por parte del artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación, el cuadro siguiente expone la síntesis:

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2013

	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de Ingresos de la Federación
Artículo	73, fracción VIII	2
Mandato	Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado.	Contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley Federal de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.
Violación		El artículo autoriza la celebración de empréstitos con un fin distinto al establecido en la CPEUM.
Resolución de la SCJN	Las disposiciones impugnadas no violan el artículo 73, fracción VIII de la CPEUM; asimismo, se planteó que, para la fase de fiscalización y rendición de cuentas del procedimiento presupuestario, la Auditoría Superior de la Federación procederá a verificar la eficiencia y eficacia del gasto, así como que se ajuste al principio de legalidad, ya sea en su expresión constitucional o de ley reglamentaria, por medio de la regla siguiente: Si el endeudamiento neto aprobado por el Congreso de la Unión es menor al monto total de gasto de programas y proyectos de inversión, el endeudamiento asumido por el Estado fue aplicado para gasto de inversión.	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el estudio de la sentencia de la inconstitucionalidad 38/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Considerando que la CPEUM menciona, en su artículo 73, fracción VIII, que los empréstitos deben de celebrarse para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda, estos fines no incluyen lo establecido en el artículo 2 de la LIF, el cual permite financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada Ejercicio Fiscal; no obstante, el artículo 12 de la Ley Federal de Deuda Pública sí lo permite, al considerar que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos de Egresos de la Federación, pero al utilizar la deuda para este fin no se ha identificado ni cuantificado el beneficio obtenido de los recursos recaudados por endeudamiento que contribuya al apoyo de los planes de desarrollo económico y social.

b) Destino del endeudamiento

Con el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la Cuenta Pública 2018 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, se evaluó la información identificada respecto de la captación y destino del endeudamiento, reportada por la SHCP. Para esto, se consideró la escala: a) total, cuando informó sobre la captación o destino de los recursos provenientes de deuda que realizó el Sector Público Federal; b) parcial, cuando no se contó con información de algún usuario del SPF, y c) nulo, cuando no se identificó información al respecto. A continuación, se presentan los resultados:

CUMPLIMIENTO DEL REGISTRO DE CAPTACIÓN Y DESTINO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS CONSTITUTIVAS DE DEUDA PÚBLICA, 2018

Documento normativo: Contenido	Informa sobre la Captación de la deuda			Informa sobre el destino de la deuda			Conclusión
	T ¹ /	P ²	N ³	T ¹ /	P ² /	N ³	
PEF 2018: El artículo 2, del Decreto del PEF, señala que para 2018, se previó un déficit presupuestario de 466,684.4 millones de pesos; sin embargo, no se especificó su destino.	X					X	La SHCP identificó el posible déficit para 2018; sin embargo, no especificó el destino, conforme a los artículos 73, fracción VIII, de la CPEUM y los artículos 4, fracción I y IV, y 12 de la Ley Federal de Deuda Pública.
Cuenta Pública: Los recursos internos captados fueron de 3,815,509.3 millones de pesos, de los cuales 2,959,282.1 millones de pesos (77.6%) fueron por medio de emisiones de valores, 259,706.3 millones (6.8%) por el Fondo de ahorro SAR, 390,213.1 millones (10.2%) por la Banca Comercial, 10,092.1 millones (0.3%) en obligaciones por la Ley del ISSSTE, y 196,215.7 millones (5.1%) por el rubro de Otros. Asimismo, se captaron 43,788.6 millones de dólares, de los cuales 18,202.0 millones de dólares (41.6%) fueron en mercados de capitales, 1769.9 millones (4.0%) en organismos financieros internacionales, 680.0 millones (1.6%) en el comercio exterior, 22,872.5 millones (52.2%) en el mercado bancario y 264.2 millones (0.6%) en PIDIREGAS. Sin embargo, no se identificó el destino específico de los recursos.	X					X	La SHCP informó de los recursos captados por fuente de financiamiento de manera interna y externa; sin embargo, no especificó el destino, conforme a los artículos 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 4, fracción I y IV, y 12 de la Ley Federal de Deuda Pública.
Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública: En el Apéndice Estadístico de la Deuda, se identificó que los recursos captados por el Sector Público Federal para el endeudamiento externo ascendieron a 43,788.6 millones de dólares; asimismo, que el monto captado se destinó a 89 fines, de los cuales, los tres principales fueron: el 30.2% (13,204.5 mdd) para Financiar las Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, el 18.7% (8196.3 mdd) para Financiamiento del Programa de Inversión de PEMEX o para Liquidar, Recomprar o Refinanciar Deuda a su Cargo y el 15.3% (6,700.0 mdd) para Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos Petrolíferos, así como Operaciones de Refinanciamiento y Necesidades de Tesorería. Se identificaron las disposiciones internas para el Gobierno Federal, que ascendieron a 3,177,293.0 millones de pesos; de las cuales, el 99.7% (3,167,200.9 mdp) se destinó al Financiamiento del PEF, y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos, mientras que el 0.3% (10,092.1 mdp) fue para la Aplicación por Ley del ISSSTE. En cuanto a las disposiciones de las Empresas Productivas del Estado y de la Banca de Desarrollo, no se identificó información de las disposiciones ni su destino.		X			X		La SHCP informó del destino de los recursos captados por el SPF de manera externa; sin embargo, solo se identificaron los recursos captados internamente por el Gobierno Federal, así como su destino.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la Cuenta Pública 2018 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

- 1/ Total.
- 2/ Parcial.
- 3/ Nulo

Del análisis de la información anterior, se identificó que, en 2018, la SHCP informó en la Cuenta Pública los recursos captados por el Sector Público Federal para el endeudamiento externo, los cuales ascendieron a 43,788.6 mdd; asimismo, se registró, en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que el monto captado tuvo como destino 89 fines, de los cuales, los cuatro principales fueron 13,204.5 mdd (30.2%) para Financiar las Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, 8,196.3 mdd (18.7%) para Financiamiento del Programa de Inversión de PEMEX o para Liquidar, Re-comprar o Refinanciar Deuda a su Cargo; 6,700.0 mdd (15.3%) para Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos Petrolíferos, así como Operaciones de Refinanciamiento y Necesidades de Tesorería, y 6,303.2 mdd (14.4%) para Financiamiento PEF, y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos; sin justificar la forma en que las Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos Petrolíferos y las Necesidades de Tesorería, contribuirían a un incremento en los ingresos públicos, al no justificarse que se trataran de obras o proyectos.

Asimismo, se identificaron, en la Cuenta Pública, las disposiciones internas para el Gobierno Federal, que ascendieron a 3,177,293.0 millones de pesos; de los cuales el 99.7% (3,167,200.9 mdp) se destinaron para el Financiamiento PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos, mientras que el 0.3% (10,092.1 mdp) fue para la Aplicación por la Ley del ISSSTE; en cuanto a las disposiciones de las Empresas Productivas del Estado y de la Banca de Desarrollo, no se identificó información de las disposiciones ni del destino de las mismas.

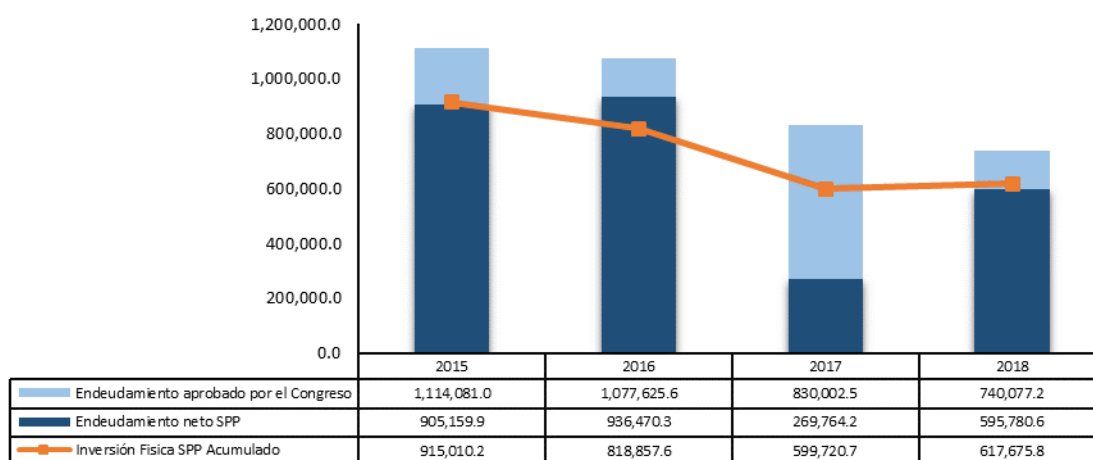
En 2018, el 99.7% (3,167,200.9 mdp) de las disposiciones en moneda nacional y el 14.4% (6,303.2 mdd) de las disposiciones en moneda extranjera tuvieron como destino el Financiamiento PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivo; debido a que el concepto incluye tres subfinalidades, pero, no se indicó el monto que se estableció para cada una; asimismo, al asumir que fue utilizado para financiar al PEF, no se registró ni cuantificó el beneficio obtenido, por dichas disposiciones, a fin de apoyar a los planes de desarrollo económico y social.

La SHCP no reportó adecuadamente el destino de las disposiciones obtenidas en 2018; asimismo, los registros reportados en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública no fueron claros, ya que los conceptos de finalidad a su vez incluyen subfinalidades, lo cual no permitió identificar la proporción de recursos utilizados para cada una; aunado a esto, en el caso de los conceptos Financiamiento PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos, Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos Petrolíferos y las Necesidades de Tesorería, no se contó con la documentación soporte que permitiera asegurar que contribuirían al incremento del desarrollo económico y social; caso análogo el de los proyectos, debido a que tampoco se dispuso de la documentación soporte para acreditar que éstos producirían un incremento en los ingresos públicos o que apoyaran al desarrollo económico y social.

Para constatar que el endeudamiento fue aplicado para gasto de inversión, se consideró el periodo 2015-2018, debido a que, en 2015 se emitió la resolución por parte de la Suprema

corte de la Justicia de la Nación de la sentencia de inconstitucionalidad 38/2013 y con ella la forma en que la Auditoría Superior de la Federación procedería a verificar la eficiencia y eficacia del gasto, así como que se ajuste al principio de legalidad, se identificó el comportamiento de la Inversión Física del Sector Público Presupuestario (Gobierno Federal y Empresas Productivas del Estado) y el monto total de endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión, como se muestra a continuación:

COMPARACIÓN DE LA INVERSIÓN FÍSICA DEL SPP* CON EL ENDEUDAMIENTO MÁXIMO APROBADO
(Millones de pesos)



FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2015 a 2018 e información disponible en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

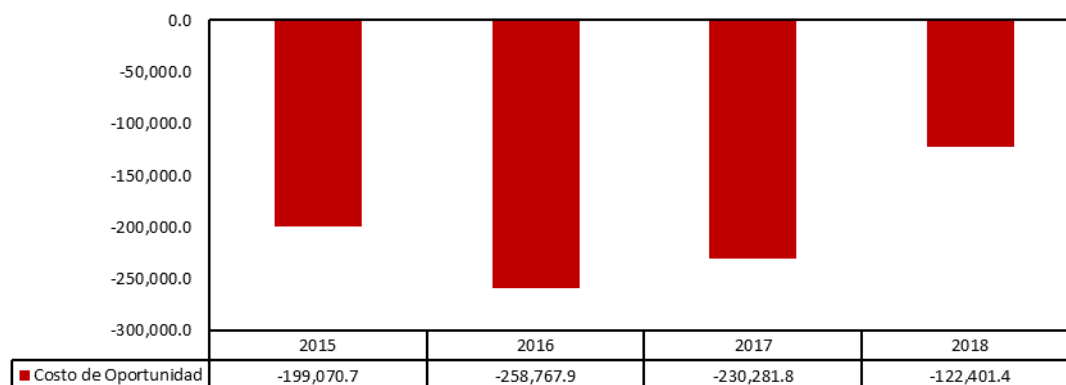
1/ De acuerdo con el Glosario de la SHCP, se refiere a Erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública. En el caso del Sector Paraestatal se debe incluir la variación de inventarios.

SPP* Sector Público Presupuestario

En el periodo 2015-2018, el endeudamiento aprobado por el Congreso fue superior a la inversión física; en particular, en 2018, el endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión para el Sector Público Presupuestario fue de 740,077.2 millones de pesos, mientras que la inversión física fue de 617,675.8, por lo que en ese año la inversión fue 122,401.4 millones de pesos menor que el endeudamiento aprobado; en consecuencia, el endeudamiento no fue aplicado en su totalidad para gasto de inversión de acuerdo al criterio establecido por la Suprema Corte de justicia de la Nación, en la Sentencia de Inconstitucionalidad 38/2013, lo que significó que éste no necesariamente contribuyó al crecimiento económico y social del país, situación observada por esta la ASF desde la revisión de la Cuenta Pública 2015.

Se identificó que el costo de oportunidad por adquirir endeudamiento y no realizar inversión física, medido como la diferencia entre la inversión física y el endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión, en el mismo periodo, fue el siguiente:

COSTO DE OPORTUNIDAD POR ENDEUDAMIENTO
(Millones de Pesos a 2018)



FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2015 a 2018 e información disponible en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

En 2018, se identificó el menor costo de oportunidad por endeudarse y no realizar inversión, por un monto de 122,401.4 millones de pesos; mientras que 2016 fue el año en el que se presentó la mayor diferencia entre la inversión física y el endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión, por un monto de 258,767.9 millones de pesos.

Cabe señalar que, en la fiscalización que la ASF efectuó de las Cuentas Públicas 2014 y 2015, la SHCP no cumplió con el artículo 27, de la Ley General de Deuda Pública, el cual establece que dicha dependencia mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global, lo cual implicó que en los resultados de dichas revisiones se emitieran recomendaciones en la materia, mismas que se consideraron con seguimiento concluido, pero no atendido hasta el momento; sin embargo, el dictamen de la ASF indicó que las respuestas a las recomendaciones fueron insuficientes, el cuadro siguiente expone cada una de las recomendaciones:

RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA, 2014-2015

OBSERVACIÓN	RECOMENDACIÓN	DICTAMEN DE LA ASF
Cuenta Pública 2014.		
<p>Registro de la deuda del Gobierno Federal.</p> <p>En el artículo 27 de la Ley General de Deuda Pública se establece que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global".</p> <p>En 2014, la SHCP registró las obligaciones financieras constitutivas de Deuda Pública del Gobierno Federal en el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), con base en las cuentas de registro de la Guía Contabilizadora, por un monto de 1,830,363,397.8 miles de pesos, de los cuales 1,658,867,598.0 miles de pesos (90.6%) correspondieron a deuda interna y 171,495,799.8 miles de pesos (9.4%) a deuda externa, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 5, fracción V, de la Ley General de Deuda Pública.</p> <p>Sin embargo, la SHCP no acreditó contar con el registro del destino de los recursos captados en su forma particular y global que asumieron las entidades del Gobierno Federal, conforme a lo establecido en el artículo 27, de la Ley General de Deuda Pública.</p>	<p>14-0-06100-07 -0442-07 -005</p> <p>Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que, en 2014, no contó con el registro del destino de los recursos captados en su forma particular y global de la deuda del Gobierno Federal, y con base en los resultados, adopte las medidas requeridas para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la Ley General 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.</p>	<p>La ASF considera insuficiente la respuesta a la Recomendación al Desempeño.</p> <p>La SHCP informó que el registro de las obligaciones constitutivas de la deuda pública, que están obligados a llevar conforme se los mandata el artículo 27 de la LFDP y de acuerdo con la obligación de las entidades de reportarle a la entidad fiscalizada sobre el ejercicio de los recursos destinados al financiamiento, lo hacen mediante los informes que el Ejecutivo Federal rinde al Congreso de la Unión, así como en lo que se reporta a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.</p>
Cuenta Pública 2015		
<p>Registro de la deuda del Sector Público Federal.</p> <p>En el artículo 27 de la Ley General de Deuda Pública se señala que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global".</p> <p>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 2015.</p> <p>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, por lo que no cumplió con el artículo 27 de la Ley General de Deuda Pública.</p>	<p>15-0-06100-07-0040-07-007</p> <p>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.</p>	<p>La ASF considera insuficiente la respuesta a la Recomendación al Desempeño.</p> <p>La SHCP informó que el registro de las obligaciones constitutivas de la deuda pública, que están obligados a llevar conforme se los mandata el artículo 27 de la LFDP y de acuerdo con la obligación de las entidades de reportarle a la entidad fiscalizada sobre el ejercicio de los recursos destinados al financiamiento, lo hacen mediante los informes que el Ejecutivo Federal rinde al Congreso de la Unión. No obstante, no se acreditó con evidencia documental dicho registro, en su forma particular y global.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información publicada en el Sistema Público de Consulta de Auditorías.

Al respecto, desde la Cuenta Pública 2014, la SHCP no ha implementado mecanismos de mejora para el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, con la finalidad de identificar el destino de los recursos; asimismo, se identificó que la información referente al destino de la deuda publicada únicamente se reporta en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y que no fueron claros, ya que los conceptos de finalidad a su vez incluyen subfinalidades, lo cual no permitió identificar la proporción de recursos utilizados para cada una; aunado a esto, en el caso de los conceptos Financiamiento PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos, Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos Petrolíferos y las Necesidades de Tesorería, no se contó con la documentación soporte que permitiera asegurar que contribuirían al incremento del desarrollo económico y social; caso análogo el de los proyectos, debido a que tampoco se dispuso de la documentación soporte para acreditar que éstos producirían un incremento en los ingresos públicos o que contribuirían al desarrollo económico y social.

En síntesis, la SHCP informó al Congreso de la Unión, por medio de la Cuenta Pública y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, los montos de las disposiciones adquiridas en 2018; los recursos internos captados por el Sector Público Federal ascendieron a 3,815,509.3 millones de pesos, de los cuales 2,959,282.1 millones de pesos (77.6%) correspondieron a emisiones de valores, 259,706.3 millones (6.8%) por el Fondo de ahorro SAR, 390,213.1 millones (10.2%) por la Banca Comercial, 10,092.1 millones (0.3%) en obligaciones por la Ley del ISSSTE, y 196,215.7 millones (5.1%) por el rubro de Otros; mientras que los externos registraron 43,788.6 millones de dólares, de los cuales 18,202.0 millones de dólares (41.6%) fueron en mercados de capitales, 1769.9 millones (4.0%) en organismos financieros internacionales, 680.0 millones (1.6%) en el comercio exterior, 22,872.5 millones (52.2%) en el mercado bancario y 264.2 millones (0.6%) en PIDIREGAS.

En cuanto al destino de los recursos captados se identificaron 89 fines para el externo, de los cuales destacan los siguientes: 13,204.5 mdd (30.2%) para Financiar las Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, 8,196.3 mdd (18.7%) para Financiamiento del Programa de Inversión de PEMEX o para Liquidar, Re-comprar o Refinanciar Deuda a su Cargo; 6,700.0 mdd (15.3%) para Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos Petrolíferos, así como Operaciones de Refinanciamiento y Necesidades de Tesorería, y 6,303.2 mdd (14.4%) para Financiamiento PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos.

En lo relativo a las disposiciones internas, sólo se reportó el destino de 3,177,293.0 millones de pesos, correspondientes a las captaciones del Gobierno Federal, el cual se distribuyó en dos conceptos, 99.7% (3,167,200.9 mdp) se destinó al Financiamiento del PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos, mientras que el 0.3% (10,092.1 mdp) fue para la Aplicación por Ley del ISSSTE; sin embargo, los conceptos reportados carecieron de claridad, ya que algunos a su vez incluyen subfinalidades, lo cual no permitió identificar la proporción de recursos utilizados para cada una; aunado a esto, en el caso de los conceptos Financiamiento PEF y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos, Actividades que Establece la Ley Orgánica de la Institución, Financiar la Pre-exportación e Importación de Productos

Petrolíferos y las Necesidades de Tesorería, conceptos con mayor proporción de las disposiciones, no contaron con la documentación soporte que permitiera asegurar que contribuirían al incremento del desarrollo económico y social; caso análogo al de los proyectos, debido a que tampoco se dispuso de evidencia para acreditar que éstos producirían un incremento en los ingresos públicos o que apoyaran al desarrollo económico y social, por lo que no se pudo identificar la finalidad puntual en la que se invirtieron los recursos, situación que se presenta desde la Cuenta Pública 2014.

En 2018, el endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión fue de 740,077.2 millones de pesos, mientras que la inversión física fue de 617,675.8, por lo que en ese año la inversión fue 122,401.4 millones de pesos menor que el endeudamiento aprobado, en consecuencia, el endeudamiento no fue aplicado para gasto de inversión conforme al criterio emitido por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la Sentencia de Inconstitucionalidad 38/2013.

2018-0-06100-07-0033-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en la Cuenta Pública, en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública el "Estado de origen y aplicación" de los recursos provenientes de deuda pública, en el que se incluyan las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, considerando el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global del Gobierno Federal, las Empresas Productivas del Estado y la Banca de Desarrollo, utilizando conceptos no agrupados que permitan identificar propiamente la proporción de recursos que se asignó a cada uno de ellos e incluya la justificación, en su caso, de su contribución al incremento en los ingresos públicos, de la inversión productiva o al desarrollo económico o social, a fin de asegurar que los recursos se administraron con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en términos de los artículos 134, primer párrafo y 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 4, fracciones I y IV; 9, 12 y 27 de la Ley Federal de Deuda Pública, y 2 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para cada ejercicio Fiscal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico

Sostenibilidad

El quinto elemento de fiscalización corresponde a la sostenibilidad de la deuda, mediante la revisión de la evolución de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico, calculada con base en métricas específicas de sostenibilidad de la deuda pública como porcentaje del PIB.

Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) miden las necesidades de financiamiento para el Gobierno Federal y las entidades del Sector Público Federal, a fin de alcanzar los objetivos de las políticas públicas.

De acuerdo con la SHCP, los RFSP cubren la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal; agrupan al balance público tradicional, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y a los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), así como la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento.

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) es el dato acumulado a lo largo del tiempo de los RFSP, agrupa a la deuda neta del Sector Público Presupuestario y las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento y se considera la medida más amplia de la deuda del sector público.

El análisis se conformó por los incisos siguientes: a) requerimientos financieros del Sector Público; b) saldo histórico de los requerimientos financieros del Sector Público, y c) relación entre el Saldo Histórico de los Requerimientos financieros del Sector Público y su saldo histórico.

a) Requerimientos financieros del Sector Público

En los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018, se identificó que la SHCP incluyó las proyecciones de los RFSP para el periodo 2018-2023, las cuales se muestran a continuación:

PROYECCIONES DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO, 2018-2023
(Porcentaje del PIB)

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023
RFSP ^{1/} (1+2+3+4+5+6+7)	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
1. Balance tradicional	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2. Requerimientos financieros por PIDIREGAS	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
3. Requerimientos financieros del IPAB	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
4. Requerimientos financieros del FONADIN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Programa de deudores	0.0	0.0	0.0	0.0	(0.1) ^{2/}	0.0
6. Banca de desarrollo y fondos de fomento	(0.1) ^{2/}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
7. Adecuaciones a registros presupuestarios	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018.

^{1/} Requerimientos Financieros del Sector Público.

^{2/} Hacen referencia a un superávit.

La SHCP calculó que los RFSP serían del 2.5% del PIB para el año 2018 y a su vez consideró esta cifra como meta anual. Asimismo, realizó las estimaciones para los cinco años siguientes, bajo la hipótesis de que los requerimientos serían el 2.5% del PIB del año t, razón que justifica que el porcentaje sea constante para el periodo.

La SHCP remitió la metodología empleada para el cálculo de los RFSP, la cual partió de la hipótesis de que la deuda y el SHRFSP como proporción del PIB, tendrían una tendencia decreciente y que la deuda, para 2018, se comportaría como la observada en 2017 multiplicada por una tasa nominal de crecimiento del PIB y una tasa de deflación del PIB. De modo que, los RFSP para 2018 se determinaron como una combinación lineal de la deuda observada en 2017.

En cuanto a la estimación de cada uno de los conceptos que integran los RFSP, la SHCP proporcionó la metodología que utilizó. Los supuestos y el método de cálculo de cada concepto se presentan en el cuadro siguiente:

SUPUESTOS Y METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LOS RFSP 2018-2023

CONCEPTO	SUPUESTOS	MÉTODO DE CÁLCULO
0.RFSP ^{1/} : (1+2+3+5+6+7)	Los RFSP corresponden a un monto que permite mantener la deuda constante o decreciente.	Corresponde a 2.5 por ciento del PIB anual estimado para cada año.
1. Balance público:	Considera equilibrio presupuestario sin incluir hasta 2 por ciento del PIB de la inversión de Pemex, de acuerdo con el Artículo 17 de LFPRH y 1 de la LIF.	A partir de 2019 se multiplica el PIB nominal del marco macro ^{2/} de cada año por 2.0 por ciento.
2. Requerimientos financieros PIDIREGAS:	Se prevé que en el mediano plazo se mantengan en 0.1 por ciento del PIB cada año, monto que permitirá complementar los recursos para inversión de la CFE, con el fin de garantizar el abasto de energía.	A partir de 2019 se multiplica el PIB nominal del marco macro de cada año por 0.1 por ciento.
3. Requerimientos financieros del IPAB:	Se estiman por un monto equivalente al componente inflacionario de la deuda, dado que el componente real es cubierto con cuotas de los bancos y transferencias del Gobierno Federal.	La estimación del saldo de la deuda del IPAB se multiplica por la tasa de inflación del marco macro.
4. Fonadín	Se incluyen todos los requerimientos financieros derivados del Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas.	Las necesidades de financiamiento del Fonadín se determinan a través del flujo de sus ingresos por cuotas de peaje menos su costo de operación (45.5% de sus ingresos) y su costo financiero neto.
5. Programas de apoyo a deudores:	Conforme a las estimaciones de los apoyos del Gobierno Federal a dichos programas para 2018-2022, proporcionado por la CNBV a través de la Unidad de Crédito Público se prevé que en algunos años no se incurrirá en necesidades de financiamiento.	Al cambio en el saldo de los pasivos del Programa de reestructura en udis actualizado cada año por la tasa de interés nominal, se le descuenta el monto de los apoyos del Gobierno Federal a dichos programas.
6. Banca de desarrollo y fondos de fomento:	Se prevé que sus necesidades de financiamiento, medidas como resultado de operación más las reservas preventivas para riesgos crediticios, se mantengan como porcentaje del PIB en 0.25 por ciento del PIB.	A partir de 2019 se multiplica el PIB nominal del marco macro de cada año por 0.25 por ciento.
7. Adecuaciones a registros presupuestarios (1-2-3-4-5-6)	Las adecuaciones de registros prevén los ajustes derivados del componente inflacionario de la deuda indexada a la inflación, los ingresos derivados de operaciones de financiamiento, así como un ajuste por los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y por la adquisición neta de pasivos distintos a la deuda pública.	Se obtiene de restar a los RFSP las adecuaciones a los numerales 2 al 6.
7.1 Componente inflacionario	Se reconoce como gasto la parte del componente inflacionario de la deuda interna indexada a la inflación que no se ha pagado, y que en la deuda pública se registra como un ajuste contable al saldo.	A partir de 2019 se multiplica el saldo de la deuda interna indexada a la inflación del año previo por la tasa anual de inflación del marco macro.
7.2 Ganancia neta por colocación sobre par	Corresponde a la diferencia positiva o negativa que se obtiene entre el valor de colocación y el valor nominal de las colocaciones de deuda pública, ya que se refiere a ganancias netas por financiamiento.	A partir del dato de 2019 se estima una reducción, considerando el incremento en las tasas de interés.
7.3 Residual (7-7.1-7.2)	Corresponde al residual necesario para llegar a la meta anual de los RFSP. Incluye los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y por la adquisición neta de pasivos distintos a la deuda pública.	Se obtiene de restar al numeral 7 los numerales 7.1 y 7.2

FUENTE:Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP, mediante oficio 710/DGAIS/0806/19 de fecha, 11 de junio de 2019.

^{1/} Requerimientos Financieros del Sector Público.

^{2/} Hace referencia a los valores estipulados en el Marco macroeconómico y estimación de las finanzas públicas 2017-2018.

La SHCP proporcionó el documento “Base_RFSP CGPE18” en formato Excel con la cual se constató que las cifras para cada concepto estaban integradas de acuerdo con su metodología. Asimismo, se identificó que el monto correspondiente al 2.5% del PIB era equivalente a 570,798.1 millones de pesos.

En cuanto al cumplimiento de la meta de los Requerimientos Financieros del Sector Público como proporción del PIB, se obtuvo lo siguiente:

META ANUAL DE LOS RFSP
(Millones de pesos y porcentaje del PIB)

AÑO	PIB OBSERVADO	RFSP	RFSP/ PIB OBSERVADO	META	DIFERENCIA
2018	23,542,737.2	547,651.4	2.3	2.5	(0.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP incluida en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2018.

En 2018, los RFSP observados representaron el 2.3% como proporción del PIB, cifra inferior en 0.2 puntos porcentuales la meta establecida para ese año, de modo que, los requerimientos financieros del sector público para 2018 fueron de 547,651.4 millones de pesos, cifra inferior en 40,917.0 millones de pesos, lo que significó una reducción de las necesidades de financiamiento.

En los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio Fiscal 2018, la SHCP realizó y publicó las proyecciones de los RFSP para el periodo 2018-2023, las cuales se cuantificaron en 2.5%. Asimismo, emitió la Guía para la estimación de los Requerimientos Financieros del sector Público y el Método de cálculo para los Requerimientos Financieros del Sector Público, en donde explicó la forma en que se computaron.

b) Saldo Histórico de los Requerimientos financieros del Sector Público.

Con la revisión de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018, se identificó que la SHCP incluyó las proyecciones de los SHRFSP para el periodo 2018-2023, las cuales se muestran a continuación:

PROYECCIONES DE LOS SHRFSP, 2018-2023

(Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
SHRFSP ^{1/}	47.3	46.8	46.3	45.9	45.6	45.3
Interno	32.4	32.3	32.2	32.2	32.3	32.3
Externo	14.9	14.5	14.1	13.7	13.3	12.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018.

^{1/} Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

La SHCP estimó que, para 2018, el SHRFSP representaría el 47.3% del PIB, cifra superior en 1.5 puntos porcentuales al 45.8% observado; asimismo, identificó que éste mantendría una tendencia decreciente, situación que se justifica al considerar el crecimiento del PIB nominal proyectado para cada año. Además, se constató que contó con una metodología para el cálculo y proyección del SHRFSP, la cual, tiene a su vez como base la metodología utilizada para el cálculo de los RFSP.

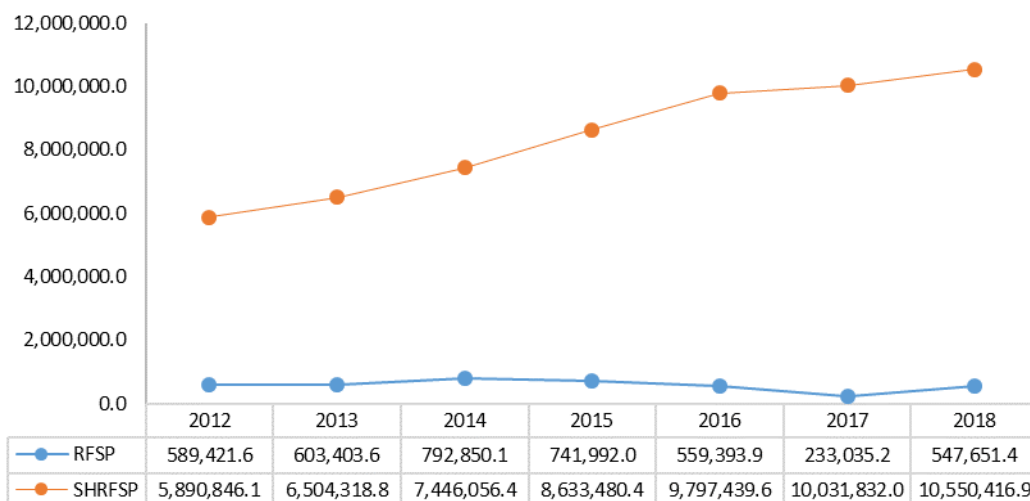
Asimismo, en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio Fiscal 2018, la SHCP realizó y publicó las proyecciones del SHRFSP para el periodo 2018-2023.

- c) Relación entre el Saldo Histórico de los Requerimientos financieros del Sector Público y su saldo histórico.

Para analizar que la variación de los SHRFSP debió ser consistente con los RFSP en un periodo determinado, se realizó un análisis gráfico de las series para el periodo 2012-2018 y se obtuvieron las Tasas Medias de Crecimiento Anual (TMCA).

El comportamiento del SHRFSP y los RFSP de 2012 a 2018 se muestra en el gráfico siguiente:

REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU SALDO HISTÓRICO, 2012-2018
(Millones de pesos corrientes)



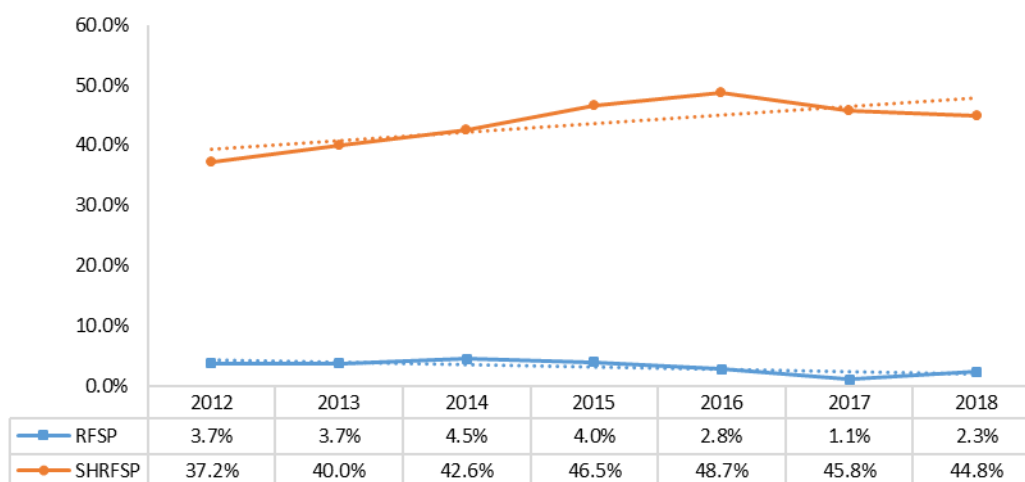
FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2012-2018.

Como se muestra en las gráficas a millones de pesos corrientes, de 2012 a 2018 los RFSP disminuyeron en 1.2% en promedio anual, mientras que el SHRFSP aumentó en 10.2%, en promedio anual, lo cual se justifica debido a que el SHRFSP es un flujo acumulado que contiene a los requerimientos.

No obstante, de 2017 a 2018, ambas series presentaron el mismo comportamiento, principalmente debido a que, en 2017, se utilizaron recursos del Remante de Operación de Banco de México lo que permitió que los RFSP fueran 58.3% menores que los del año 2016 (559,393.9 millones de pesos), y que el SHRFSP se incrementará únicamente en 2.4%, cifra inferior en 7.8 puntos porcentuales a la tasa media de crecimiento observada en el periodo.

A continuación, se presenta la evolución de los RFSP y del SHRFSP, como proporción del PIB, a fin de identificar si el comportamiento observado en valores nominales es consistente.

REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU SALDO HISTÓRICO, 2012-2018
(Porcentaje del PIB)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2008-2018.

De 2016 a 2018, se observó el mismo comportamiento en los RFSP y del SHRFSP, dado que en ambos casos se registró una reducción en 2017, respecto de 2016, y un incremento en 2018, respecto de 2017, lo cual se explica por el ya mencionado Remante de Operación del Banco de México registrado en 2017, situación, que contribuyó a reducir la tendencia creciente del SHRFSP y continuó con la tendencia en los RFSP iniciada en 2015, por lo que en ese periodo la variación del SHRFSP fue consistente en una reducción con los RFSP. No obstante, la SHCP no especificó cuántos años deben considerarse para hacer un análisis de consistencia de la sostenibilidad, sobre todo si se considera que la evolución natural del SHRFSP en términos nominales es creciente al tratarse de un acumulado de la deuda.

En suma, la SHCP realizó y publicó las proyecciones de los RFSP para el periodo 2018-2023, las cuales serían constantes en el periodo y equivalentes al 2.5% del PIB, en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018; asimismo, proporcionó las metodologías con las premisas empleadas para las proyecciones.

Se corroboró que, la SHCP estimó la meta anual para los RFSP, la cual consideró como hipótesis la trayectoria de deuda como proporción del PIB decreciente y se cuantificó en 2.5% del PIB la cual se cumplió dado que el dato observado fue de 2.3% del PIB.

La SHCP emitió la “Guía para la estimación de los Requerimientos Financieros del Sector Público” y el Método de Cálculo para los Requerimientos Financieros del Sector Público, en donde se explicó la forma en que se computan los RFSP y, a su vez, actuaron como metodología para su cálculo.

Asimismo, realizó y publicó, en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018, las proyecciones de los SHRFSP para el periodo 2018-2023.

Finalmente, se identificó que las trayectorias observadas en los RFSP y en los SHRFSP como proporción del PIB, mostraron un comportamiento consistente, en el periodo 2016-2018, dado que ambas variables mostraron una tendencia a la baja.

No obstante, en opinión de la ASF, los elementos anteriores no son suficientes para asegurar que la evolución de los RFSP, sean consistentes con las variaciones en el SHRFSP, por lo que se consideró prudente emitir una sugerencia a la Cámara de Diputados, para que se legisle, a fin de definir el concepto de sostenibilidad de la deuda, la metodología y los elementos para evaluarla, a fin de asegurar que las acciones realizadas son adecuadas para disminuir la deuda pública, y generar certidumbre en los métodos utilizados para su evaluación.

8. Sostenibilidad de la deuda pública como porcentaje del PIB

La sostenibilidad de la deuda se define como la capacidad que muestra un país para cumplir puntualmente con sus obligaciones financieras, sin solicitar nueva emisión de deuda, o incumplir con el calendario de pagos previamente establecido. ^{27/}

El análisis se realizó en los apartados siguientes: a) sostenibilidad de la deuda del Sector Público como proporción del PIB; b) análisis de la metodología para evaluar la sostenibilidad y su aplicación, y c) mejores prácticas para medir la sostenibilidad de la deuda pública.

a) Sostenibilidad de la deuda del Sector Público como proporción del PIB

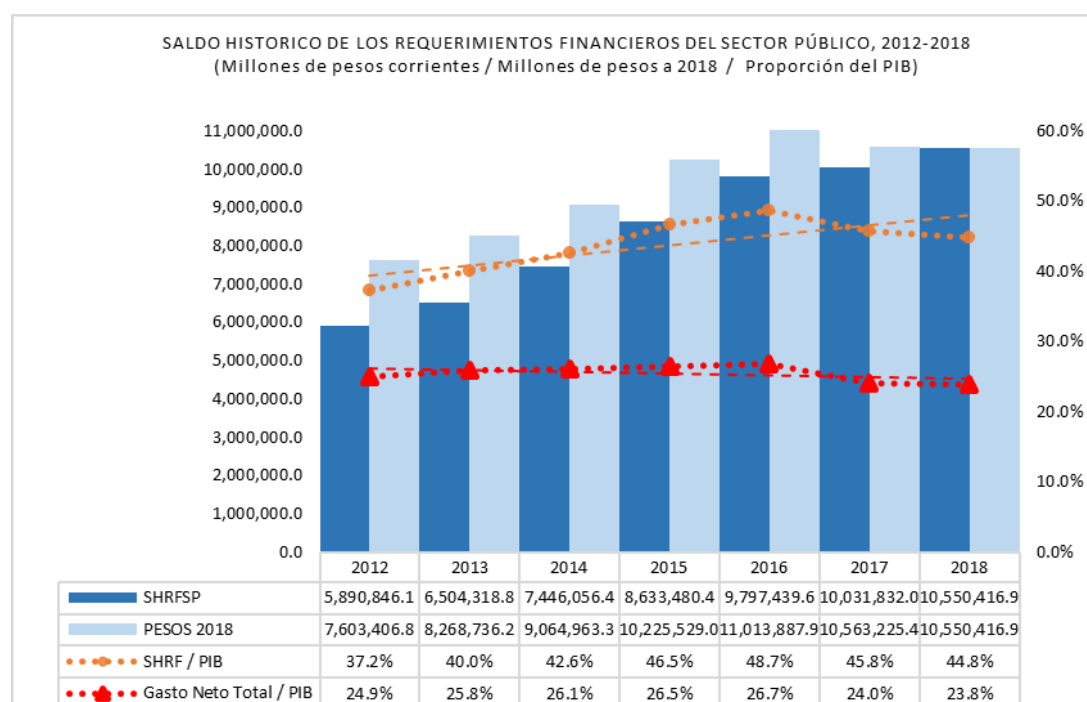
En los Informes de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018, la SHCP reportó la evolución de la deuda pública como proporción del PIB; la cual, en 2012, fue del 37.2%, mientras que, en 2018, fue del 44.8%, incrementándose 7.6 puntos porcentuales, lo cual significó una tendencia creciente en el periodo. Cabe destacar que, en 2016 alcanzó su valor máximo, al cuantificarse en 48.7% y, a partir de 2017, comenzó una tendencia decreciente.

La ASF realizó un análisis sobre el comportamiento de la deuda pública en el periodo 2012 a 2018, en donde identificó que, en pesos corrientes, ha incrementado 79.1%, al pasar de 5,890,846.1 mdp al inicio del periodo a 10,550,416.9 mdp; asimismo, realizando la comparación con pesos constantes, se observó un incremento de 38.8%, ya que pasó de 7,603,406.8 mdp a 10,550,416.9 mdp. Por lo que, la tendencia creciente de la deuda pública

^{27/} Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Análisis a la Sostenibilidad de la Deuda Pública en México a la luz del MSD", México 2018.

ha limitado destinar mayores recursos para los programas presupuestarios que otorgan bienes y servicios públicos y, por tanto, al cumplimiento de sus objetivos y metas, lo que además representa un riesgo para el equilibrio presupuestario de las finanzas públicas.

Considerando la deuda a precios de 2018, el comportamiento es análogo al visto como proporción del PIB; una tendencia creciente para el periodo de estudio y un punto máximo en 2016; a partir de 2017, inició una trayectoria decreciente de la deuda como proporción del PIB; no obstante, se debe recordar que dicha situación se logró, en parte por la utilización del Remante de Operación del Banco de México. La gráfica siguiente, ilustra el análisis antes descrito:



FUENTE:Elaborado por la ASF con información de la SHCP incluida en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2008-2018.

Se debe destacar que a 2018, la SHCP señaló que no dispone de una definición específica y oficial para el término sostenibilidad de la deuda pública; sin embargo, indicó que se refiere a que la trayectoria de la medida más amplia de deuda pública, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como porcentaje del PIB, sea decreciente o constante a lo largo del tiempo.

Cabe señalar que, desde la revisión de la Cuenta Pública 2014, la ASF ha recomendado a la SHCP el diseño e implementación de indicadores y métricas, estáticas y dinámicas para

evaluar la sostenibilidad de la deuda pública y el SHRFSP. Sin embargo, la entidad fiscalizada ha sido omisa en cuanto a definir un término para medir la sostenibilidad y el uso de indicadores acorde a las mejores prácticas.

Al respecto, en el periodo 2012-2018, la tendencia fue creciente, debido a que se incrementó 7.6 puntos porcentuales, al pasar de 37.2% a 44.8%, por lo que la deuda pública no fue sostenible, y se acercó a los límites prudenciales señalados por la ASF, Banxico y agencias calificadoras, como se señaló en el resultado 3 Riesgo de Financiamiento del Sector Público Federal.

A fin de contextualizar las implicaciones de la insostenibilidad de la deuda, se identificó que el Gasto Neto Total como proporción del PIB, en el periodo de análisis, presentó una tendencia contraria, disminuyendo 1.1 puntos porcentuales al pasar de 24.9% en 2012 a 23.8% del PIB en 2018; por lo que, mientras la deuda pública va en aumento, los recursos destinados a la ejecución de los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población se reduce y, a su vez, la brecha entre ambas variables se ha incrementado, ya que, en 2012, dicha diferencia era de 12.3 puntos porcentuales y, en 2018 fue de 21.0 puntos porcentuales del PIB.

b) Análisis de la metodología para evaluar la sostenibilidad y su aplicación

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitió el Plan Anual de Financiamiento (PAF) para el Ejercicio Fiscal 2013, en donde informó que estableció la metodología para el análisis de sostenibilidad de la deuda pública; no obstante, en reunión de trabajo, señaló que modificó dicha metodología, sin publicarla de manera oficial, la cual consistía en estimar la trayectoria del SHRFSP para asegurar que tuviera un comportamiento decreciente o constante en un periodo de 6 años (considerando el año de análisis y 5 posteriores), lo cual determinaría que en el periodo pronosticado la deuda sería sostenible. A continuación, se expone un comparativo entre la metodología publicada en 2013 y la aplicada en el PAF 2018.

COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LA SENSIBILIDAD DE LA TRAYECTORIA DEL SHRFSP, 2013 y 2018

METODOLOGÍA	¿SE APLICÓ?		COMENTARIOS
	SÍ	NO	
Estimar los coeficientes del modelo de Vectores Autorregresivos (Var), para el Gobierno Federal y para el Sector Público, los cuales consideran como variables a la tasa de crecimiento real de la economía, la tasa de inflación, las tasas de interés interna y externa, la tasa de depreciación del tipo de cambio, y el déficit primario.		X	El ente informó que la metodología empleada para 2018 se modificó y que, en la nueva, ya no se consideraba el Modelo Var.
Simular 10,000 trayectorias para las variables del Var para el periodo 2018-2023.		X	Dado a que la SHCP informó que el modelo Var no se empleó, este paso no se realizó.
Calcular con las 10,000 trayectorias de las variables de la deuda pública considerando la restricción presupuestal del gobierno.	X		La SHCP utilizó la ecuación de restricción presupuestal con la que realizó 10,000 trayectorias de la deuda pública para el periodo 2018-2023.
Estimación de la distribución de probabilidad para la deuda pública en cada punto del tiempo, y las trayectorias de deuda a distintos niveles de confianza, con base en las 10,000 trayectorias anteriores.	X		Se estimó la distribución de probabilidad de la deuda pública para cada año, con la cual realizó una gráfica de la sostenibilidad, con el valor esperado de la trayectoria de la deuda en el periodo 2018-2023.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Plan Anual de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2013.

Con la revisión de la aplicación de la metodología que la SHCP utilizó para el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública para el ejercicio Fiscal 2018, se identificó lo siguiente:

METODOLOGÍA IMPLEMENTADA PARA EL ANÁLISIS DE LA SENSIBILIDAD DE LA TRAYECTORIA DEL SHRFSP, 2018

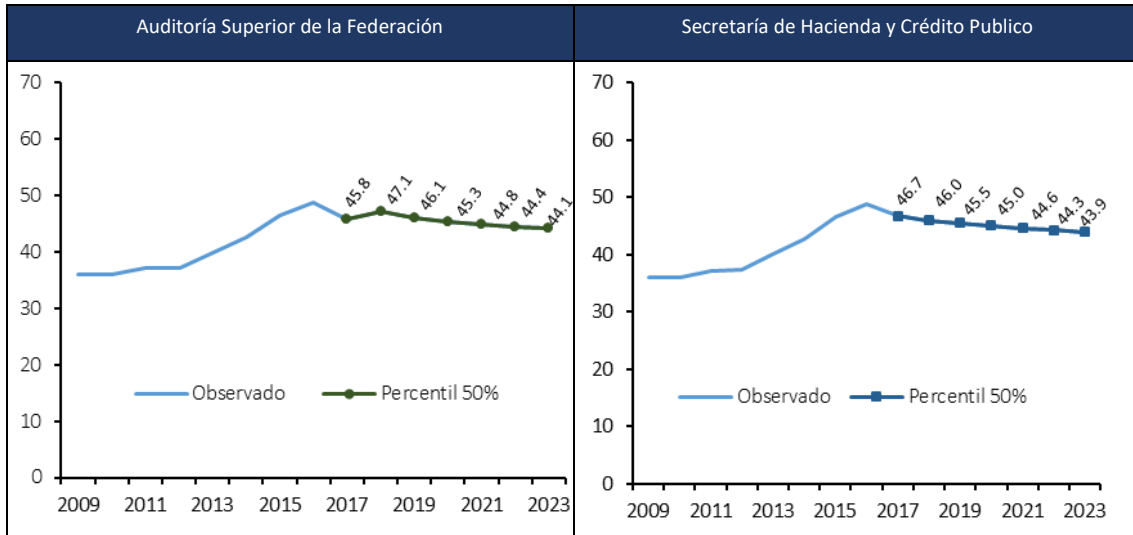
METODOLOGÍA	COMENTARIOS
Construcción de una variable aleatoria (v.a) normal multivariada, la cual considera las variables: tasa de crecimiento real, tasa de depreciación real, tasa de la deuda interna, tasa de la deuda externa, inflación, balance primario y la deuda como proporción del PIB; media cero y matriz de covarianzas de las variables observadas en el periodo 1999-2017.	Se considera que las variables siguen una distribución normal multivariada sin realizar ninguna prueba de hipótesis.
Realizar 10,000 simulaciones de la v.a normal multivariada construida en el paso anterior.	Sin comentarios.
Considerar las variables tasa de crecimiento real, tasa de depreciación real, tasa de la deuda interna, tasa de la deuda externa, inflación, balance primario y la deuda como proporción del PIB estimadas en los Criterios Generales de Política Económica 2018 para sumarles el valor simulado del paso anterior, obteniendo 10,000 valores simulados para cada una de las variables y para cada uno de los años del periodo 2018-2023.	Se identificó en el supuesto de la variable tasa de crecimiento real del PIB que éste estaría en un intervalo de 2.5% a 3.5%, y en particular, el crecimiento para 2018 sería de 2.5%, sin embargo, el observado fue de 2.0%, por lo que la sobre estimación del PIB podría influir en la disminución de las estimaciones de la deuda como proporción de este.

METODOLOGÍA	COMENTARIOS
<p>Considerando a la restricción presupuestal del gobierno:</p> $b_t = \left(\frac{(1+r_t^d)}{(1+g_t)(1+\pi_t)} \right) \alpha b_{t-1} + \left(\frac{(1+r_t^f)(1+e_t)}{(1+g_t)(1+\pi_t)} \right) (1-\alpha) b_{t-1} + d_t$ <p>Donde:</p> <p>b_t = saldo de la deuda como porcentaje del PIB anual.</p> <p>r_t^d = tasa de la deuda interna.</p> <p>g_t = tasa de crecimiento real del PIB.</p> <p>π_t = tasa de inflación.</p> <p>r_t^f = tasa de la deuda externa.</p> <p>e_t = tasa de depreciación real.</p> <p>d_t = balance primario como porcentaje del PIB.</p> <p>α = deuda interna como porcentaje de la deuda total.</p> <p>Se calcula la deuda para cada año del periodo 2018-2023.</p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p>Se realiza la estimación de la distribución de probabilidad para la deuda pública en cada punto del tiempo, y las trayectorias de deuda a distintos niveles de confianza.</p>	<p>Sin comentarios.</p>

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la información expuesta en la reunión de trabajo con la SHCP, realizada el 30 de octubre de 2019.

En la reunión de trabajo realizada el 30 de octubre de 2019 con personal de la SHCP, se constató que dicha metodología fue implementada por la SHCP utilizando el software Matlab; asimismo, con oficio número 710/DGAIS/0858/19 del 19 de junio del 2019, el ente remitió las bases de datos utilizadas para la estimación de las trayectorias de la deuda pública; la ASF utilizó la metodología con ayuda del Software R, realizando 1,200 simulaciones para replicar el análisis de la SHCP y se corroboró que el comportamiento futuro esperado de la deuda sería decreciente para el periodo 2018-2023, por lo que los resultados fueron estadísticamente consistentes. A continuación, se expone la gráfica obtenida por la ASF y la publicada por la SHCP en el Plan Anual de Financiamiento 2018:

GRÁFICOS DE LA TRAYECTORIA DEL SHRFSP, 2008-2023
(Deuda como proporción del PIB)



FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la información expuesta en la reunión de trabajo con la SHCP, realizada el 30 de octubre de 2019 y la información proporcionada por la SHCP mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0858/19 del 19 de junio del 2019.

En el periodo 2018-2023, ambos modelos muestran una tendencia decreciente de la deuda como proporción del PIB; sin embargo, en el modelo realizado por la ASF se identificó que, de 2017 a 2018, la deuda incrementaría 1.3 puntos porcentuales, al pasar de 45.8% a 47.1%, debido a que se consideró el dato observado en 2017 del SHRFSP el cual se cuantificó en 45.8%, mientras que, debido a que la SHCP realiza las proyecciones sin tener el dato observado, utilizó la estimación del 46.7%, debido a que en el momento de realizar las estimaciones aun no cierra el ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo, se determinó que el promedio de los errores contrastando los modelos fue de (0.4) puntos porcentuales lo cual permite concluir que fueron estadísticamente equivalentes. No obstante, se debe considerar que el valor esperado es una trayectoria posible con un nivel de confianza del 50.0% sujeto al cumplimiento de los supuestos.

ESTIMACIONES DEL SALDO HISTÓRICO DE LOS RFSP, 2018-2023
(Proporción del PIB y puntos porcentuales)

Año	Modelo implementado por la ASF	Modelo implementado por la SHCP	Diferencia
2018	47.1	46.0	(1.1)
2019	46.1	45.5	(0.6)
2020	45.3	45.0	(0.3)
2021	44.8	44.6	(0.2)
2022	44.4	44.3	(0.1)
2023	44.1	43.9	(0.2)
Promedio	-	-	(0.4)

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 y el modelo implementado por la ASF.

Se constató que, en 2018, la SHCP realizó la simulación de las variables: saldo de la deuda como porcentaje del PIB anual, tasa de la deuda interna, tasa de crecimiento real del PIB, tasa de inflación, tasa de la deuda externa, tasa de depreciación real, balance primario como porcentaje del PIB y deuda interna como porcentaje de la deuda total.

Asimismo, evaluó la sostenibilidad de la trayectoria de la razón de la deuda pública a PIB, por medio de la aplicación de la restricción presupuestaria y las simulaciones de las variables que realizó, obteniendo una trayectoria decreciente para el periodo 2018-2023; sin embargo, la metodología utilizada no ha sido publicada de manera oficial, situación que se considera necesario, a fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, ya que ello permitiría evaluar la trazabilidad de los resultados.

c) Mejores prácticas para medir la sostenibilidad de la deuda pública.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) tiene un marco normativo institucional conformado por las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y por las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza, que aseguran el desempeño consistente de la auditoría gubernamental con productos de alta calidad, que responden a las mejores prácticas internacionales.

Dentro de las Normas y Directrices se encuentra la ISSAI 5411, en la que se describen los indicadores, de sostenibilidad, los cuales son ex-post, ya que presentan hechos confirmados, éstos se basan en la relación intertemporal entre los balances fiscales, la deuda pública y el pago de intereses, de este modo se tiene que:

$$D_{t+1} = D_t(1 + r_t) + BP_t$$

Donde D_t es la deuda pública en el periodo t, r_t es la tasa de interés de la deuda y BP_t es el balance fiscal primario. A partir de esta relación, se desprenden las condiciones de sostenibilidad; el cuadro siguiente se establecen los indicadores:

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA ISSAI 5411.

INDICADOR	FÓRMULA	VARIABLES	CONDICIÓN	DESCRIPCIÓN
Indicador de Consistencia Tributaria	$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - j)d^* - t$	<p>t_n^* = carga tributaria que estabiliza, en un periodo de n años, la razón deuda a PIB en el nivel d^*.</p> <p>g = es el gasto.</p> <p>r = es la tasa de interés.</p> <p>j = es la tasa de crecimiento del PIB.</p>	Si la relación es negativa, el indicador señala que la presión impositiva de la economía es demasiado baja para estabilizar la razón de deuda respecto a PIB.	Señala el nivel de carga tributaria requerido para estabilizar la razón de deuda a PIB, dados un nivel de gasto, una senda de crecimiento del PIB y un saldo inicial de deuda.
Indicador de posición fiscal sostenible	$I_t^{PFS} = (\beta_t - \lambda_t)$ $= \frac{1 + r_t}{1 + j_t} - \frac{BP_t - BP^*}{b_{t-1} - b^*}$	<p>β = es la relación entre la tasa de interés real (r) y la tasa de crecimiento del PIB (j).</p> <p>λ = función de reacción de la política fiscal, definida como la razón entre la brecha del balance primario efectivo (BP) respecto al balance primario sostenible o meta (BP^*), y la brecha existente entre la razón deuda a PIB del período pasado (b) respecto a la deuda a PIB sostenible o meta (b^*).</p>	Un valor del indicador mayor o igual a 1 evidencia que la autoridad fiscal mantiene una política fiscal inconsistente con la convergencia de la razón deuda a PIB a niveles sostenibles, y un valor del indicador menor que 1 indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar sostenibilidad.	Permite complementar el análisis asociado a indicadores de sostenibilidad tradicionales con una metodología histórica que evalúa explícitamente la reacción de la autoridad fiscal ante cambios en las variables que determinan la sostenibilidad de la deuda en el tiempo, entregando así información complementaria del comportamiento de la autoridad fiscal.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en "Indicadores de Deuda ", ISSAI 5411, INTOSAI, 2010.

Con base en lo anterior, se calcularon dichos indicadores para el caso mexicano a 2018. Los resultados se resumen en el cuadro siguiente:

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD, 2018

INDICADOR	FÓRMULA	VALOR DE LAS VARIABLES		PORCENTAJE OBTENIDO (%)	INTERPRETACIÓN
Consistencia tributaria	$g + (r - j)d^* - t$	g	21.2	(0.2)	El indicador señala que la presión impositiva de la economía es demasiado baja para estabilizar la razón de deuda respecto al PIB.
		r_{2018}	2.6		
		j_{2018}	2.0		
		d^*	45.3		
		t	21.7		
Posición fiscal sostenible	$\frac{1 + r_t}{1 + j_t} - \frac{BP_t - BP^*}{b_{t-1} - b^*}$	BP_{2018}	0.6	0.9	La autoridad fiscal es consistente con las condiciones para asegurar la sostenibilidad, pero, se ubicó al límite de dicho parámetro, lo cual puede conducir a una posición fiscal no sostenible.
		BP^*	0.8		
		b_{2017}	45.3		
		b^*	46.7		

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 5411, información de la cuenta pública 2017-2018, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2018 y Banco Mundial.

El resultado del indicador de Consistencia tributaria señaló que, a 2018, el nivel de recaudación impositiva de la economía nacional es insuficiente para estabilizar la deuda como proporción del PIB, lo cual es consistente con el déficit registrado en el Balance Público, dado que los ingresos son inferiores a los gastos del Gobierno Federal. El indicador de Posición fiscal sostenible mostró que la política fiscal del país se encuentra en el límite de sostenibilidad, situación que puede afectar la estabilidad de las finanzas públicas en el corto plazo y la disponibilidad de los bienes y servicios públicos.

En conclusión, en 2018, la SHCP elaboró los Informes de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública donde se observó la evolución de la deuda pública como proporción del PIB, pero no contó con una definición específica y oficial para el término sostenibilidad de la deuda pública y por tanto de un método para evaluar sus resultados; sin embargo, señaló que se refiere a que la evolución de la medida más amplia de deuda pública, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como porcentaje del PIB, presente una trayectoria decreciente o constante a lo largo del tiempo.

En el periodo 2012-2018, la tendencia del SHRFSP fue creciente, debido a que se incrementó 7.6 puntos porcentuales, al pasar de 37.2% a 44.8%, lo anterior, se explica por el incremento en los RFSFP durante el mismo periodo, dado que el SHRFSP es un acumulado de dichos

requerimientos, por lo que la deuda pública no fue sostenible, al tiempo que el Gasto Neto Total como proporción del PIB, presentó una tendencia contraria, disminuyendo 1.1 puntos porcentuales, al pasar de 24.9% en 2012 a 23.8% del PIB en 2018; lo que implicó que mientras la deuda pública va en aumento, el presupuesto destinado para que la Federación cumpla sus atribuciones mediante la ejecución de los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población disminuye, situación que compromete el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas.

La ASF consideró prudente emitir una sugerencia a la Cámara de Diputados, para que se legisle, a fin de definir el concepto de sostenibilidad de la deuda, la cual incluya la metodología y los elementos para evaluarla, a fin de asegurar que las acciones realizadas son adecuadas para disminuir la deuda pública, con objeto de no afectar la provisión de bienes y servicios públicos.

Asimismo, se verificó que en 2018, la SHCP aplicó modelos econométricos, los cuales consistieron en la simulación de las variables: saldo de la deuda como porcentaje del PIB anual, tasa de la deuda interna, tasa de crecimiento real del PIB, tasa de inflación, tasa de la deuda externa, tasa de depreciación real, balance primario como porcentaje del PIB y deuda interna como porcentaje de la deuda total, considerando el valor estimado en los Criterios Generales de Política Económica 2018 y un componente aleatorio con distribución normal multivariado, con parámetros media cero y matriz de covarianzas de las variables observadas en el periodo 1999-2017; mismas que sirvieron como parámetro para realizar el pronóstico de la deuda pública total, los cuales fueron replicados por la ASF y se verificó su consistencia estadística.

Además, en 2018, la SHCP analizó la sostenibilidad de la trayectoria de la razón de la deuda pública a PIB, con la finalidad de lograr una trayectoria decreciente de la misma por medio de la aplicación de la restricción presupuestaria y las variables simuladas; sin embargo, la metodología utilizada no ha sido publicada de manera oficial, afectando la transparencia, la rendición de cuentas, y la posibilidad de evaluar la trazabilidad de los resultados.

Se debe destacar que la ASF calculó los indicadores: a) consistencia tributaria, y b) posición fiscal sostenible, diseñados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), con datos de 2018, obteniendo como resultado que la deuda pública se ubicó en los límites de sostenibilidad prudencial, situación que puede comprometer la posición fiscal del país, y el presupuesto de la Federación destinado a la ejecución de los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

2018-0-06100-07-0033-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente acciones para disminuir el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como proporción del Producto Interno Bruto, toda vez que, en 2018, los resultados de los indicadores: a) consistencia tributaria, y b) posición fiscal sostenible, diseñados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se ubicaron en los límites de

sostenibilidad prudencial, situación que puede comprometer la posición fiscal del país, y la ejecución de los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población; a fin de contribuir a que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en términos de los artículos, 134, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y numeral 3.1.2, antepenúltimo párrafo, de la Exposición de Motivos del Paquete Económico para el ejercicio Fiscal 2020 e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Sistema de Evaluación del Desempeño

Mecanismos de seguimiento

El sexto apartado de este informe se refiere a los resultados que ha presentado la SHCP en materia de gestión de la deuda pública, respecto del sistema de evaluación del desempeño, el control interno y la rendición de cuentas.

Se constató que, para 2018, la SHCP contó con la Matriz de Indicadores correspondiente, así como con las fichas técnicas de los indicadores; sin embargo, no acreditó la elaboración de los árboles de problema y objetivos como evidencia de las etapas de la Metodología del Marco Lógico previas a la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), por lo tanto no se cuenta con sustento suficiente por parte del ejecutor del programa presupuestario para evaluar que los indicadores y objetivos que componen la MIR sean los adecuados para determinar el grado de atención de las causas del problema público en materia de deuda referente a que el gasto necesario del Gobierno Federal sobrepasa los recursos tributarios y la disminución de los ingresos públicos de origen petrolero ha limitado la capacidad del Estado Mexicano para cumplir con sus obligaciones y compromisos con la sociedad.

Cabe destacar que, de conformidad con lo señalado en el numeral 3 de los Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios (Pp) para el Ejercicio Fiscal 2018, los Pp que ejercen recursos denominados gasto no programable no tienen la obligación de registrar MIR, por lo que, los Pp de los ramos 24 “Deuda Pública” y 34 “Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca” no serán analizados en este apartado, dado que caen en el supuesto descrito.

Para la evaluación de la MIR del Pp P003 “Diseño y aplicación de la política económica”, se analizaron dos aspectos: a) diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y b) avances de los indicadores de la MIR.

- Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados
 - i. Lógica vertical

Con la revisión de la MIR y de las fichas técnicas, se analizó que los objetivos de los cuatro niveles de los programas tuvieran los elementos mínimos para examinar la relación causa-efecto entre los resúmenes narrativos en dirección ascendente.

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DE LA MIR DEL Pp P003 “DISEÑO Y APLICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA”, 2018

OBJETIVO DEL PND 2013-2018	Mantener la estabilidad macroeconómica del país.
OBJETIVO DEL PRONAFIDE 2013-2018	Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.
NIVEL	OBJETIVO
Fin (Impacto)	Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante la estabilidad de las finanzas y la deuda pública para lograr un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido.
Propósito (Resultados)	Las finanzas públicas y la deuda pública se mantienen estables para lograr un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido.
Componente (Productos y servicios)	Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados.
	Compromisos internacionales en materia económica y financiera en el marco de foros multilaterales y/o bilaterales de cooperación económica, atendidos.
	Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados.
	Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública oportunamente entregados.
Actividad (Procesos)	Registro de información de finanzas públicas y deuda pública oportunamente.
	Participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los eventos organizados en el marco de los foros multilaterales de cooperación económica y organismos internacionales para la promoción de la política de la Hacienda Pública de México.
	Publicación de las estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública para la toma de decisiones.
	Elaboración del Informe de la Deuda Pública.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003 “Diseño y aplicación de la política económica”, 2018.

En cuanto a la lógica vertical del programa presupuestario P003, se determinó que el objetivo de nivel Fin es congruente con el objetivo superior del PND, debido a que al ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante la estabilidad de las finanzas y la deuda pública, se promueven las condiciones idóneas para generar un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido con lo que se contribuye a mantener la estabilidad macroeconómica del país.

En lo referente al objetivo de nivel Propósito, permite identificar la razón de ser del programa y su contribución al nivel de Fin, ya que, si las finanzas públicas y la deuda pública se mantienen estables, se contribuye a lograr un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido que fomente el desarrollo.

En relación con los objetivos a nivel de Componente, se determinó que permiten identificar los servicios que pretende ofrecer el programa una vez ejecutado; asimismo, tres de los cuatro guardan relación con el de Propósito, ya que al monitorear los niveles de endeudamiento público interno y externo, por medio de la autorización, y al atenderse los compromisos internacionales en materia económica y financiera, se contribuye a que las finanzas y la deuda pública se mantengan estables. Respecto del objetivo relacionado con los informes sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública, se consideró que

no es congruente con la consecución del objetivo a nivel Propósito, toda vez que, con la entrega oportuna de éstos, no se influye directamente en el objetivo de mantener una estabilidad económica, por lo que se sugiere incluirlo en el nivel de actividad.

Los objetivos a nivel de Actividad no se consideran suficientes, debido a que no se encontró relación con el objetivo de componente referente a los “Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados”; en general, todos los objetivos de este nivel hacen referencia al registro, elaboración y publicación de información.

La sintaxis de los objetivos de los cuatro niveles se ajusta a los criterios para la elaboración de la MIR.

ii. Lógica horizontal

Este análisis consiste en examinar las relaciones causa-efecto entre los supuestos, el indicador y su resumen narrativo.

Fin

OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	DEFINICIÓN
Contribuir a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico mediante la estabilidad de las finanzas y la deuda pública para lograr un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido.	1. Requerimientos Financieros del Sector Público.	1. Balance tradicional ^{1/} 2. Requerimientos financieros por PIDIREGAS ^{2/} 3. Requerimientos financieros del IPAB ^{3/} 4. Adecuaciones a los registros presupuestarios 5. Requerimientos financieros del FONADIN ^{4/} 6. Programa de deudores ^{5/} 7. Ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento ^{6/} 8. RFSP= (1+2+3+4+5+6+7) Sin embargo, la definición del indicador puede estar sujeta a cambios a raíz de las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Requerimientos Financieros del Sector Público como proporción del PIB.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003, 2018.

PIDIREGAS Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público, son proyectos de inversión autofinanciables con impacto económico cuando se realizan y su registro presupuestario diferido en el tiempo.

IPAB Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

FONADIN Fondo Nacional de Infraestructura.

RFSP Requerimientos financieros del Sector Público.

^{1/} Se refiere a los ingresos por contribuciones vía impuestos, cuotas a la seguridad social y los derechos, así como los otros ingresos distintos del financiamiento que comprenden la venta de bienes y servicios, los productos financieros y las recuperaciones por venta de activos fijos, entre otros, menos los egresos necesarios para la operación del sector público, como el pago de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; los que contribuyen a aumentar el acervo de capital, y los destinados al pago de intereses por la deuda pública y a subsidios y transferencias a los sectores privado y social.

^{2/} Registran los requerimientos de recursos que demanda el proyecto cuando se realiza la obra, y no conforme se entrega y la van amortizando las entidades, que es como lo señala la norma presupuestaria.

^{3/} Incluye las necesidades de financiamiento del Instituto después de los apoyos fiscales del Gobierno Federal, corresponden principalmente al componente inflacionario de su deuda.

^{4/} Se consolidan ingresos, gastos y financiamiento como una unidad institucional en el sector gobierno central.

^{5/} Incluye el aumento o disminución en el valor de los compromisos de los programas de deudores en un ejercicio, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en Unidades de Inversión.

^{6/} Se considera la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado en lugar del déficit por intermediación financiera de los bancos de desarrollo y fondos de fomento que son regulados y supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El indicador “Requerimientos Financieros del Sector Público” se considera adecuado, dado que incluye además del Balance tradicional otras necesidades financieras del Sector Público, cumpliendo la función de medida indicativa; asimismo, el indicador guarda relación con su método de cálculo; sin embargo, la definición del indicador menciona un factor de proporción correspondiente al PIB que, ni en el nombre, ni en el método de cálculo se identifica, además de no enunciar si se trata de PIB real o estimado.

Propósito

OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	DEFINICIÓN
Las finanzas públicas y la deuda pública se mantienen estables para lograr un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido.	2. Balance Público	$((\text{Déficit público} + \text{Inversión de PEMEX} (\pm) \text{ margen transaccional}) / \text{Producto Interno Bruto}) * 100.$	El financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquélla entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades, que el gasto contribuya al equilibrio presupuestario de acuerdo con la normatividad jurídica y presupuestaria vigente.
Las finanzas públicas y la deuda pública se mantienen estables para lograr un entorno macroeconómico favorable y un crecimiento sostenido.	3. Porcentaje de la deuda neta tradicional	$((\text{Saldo de la Deuda Bruta año } t - \text{Total de activos financieros año } t) / \text{Producto Interno Bruto año } t) * 100.$	Este indicador mide la proporción que representa el saldo de la Deuda Neta Tradicional del Producto Interno Bruto (PIB). La deuda neta tradicional se compone de la suma de los pasivos internos y externos del Gobierno Federal, Organismos y Empresas y la Banca de Desarrollo.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003, 2018.

Respecto al indicador “Balance Público”, se considera adecuado ya que contiene la mayor parte de ingresos y egresos de la Federación y, la cifra resultante, contribuye a establecer el programa fiscal aprobado por el Congreso, el cual determina el nivel de endeudamiento; no obstante, el método de cálculo del indicador hace referencia al balance del sector público incluyendo sólo la inversión de PEMEX como proporción del PIB; respecto de la definición empleada, ésta se considera inadecuada y confusa en su sintaxis por lo que no permite explicar de forma clara lo que pretende medir el indicador ni la parte del objetivo al que está asociado.

El indicador “Porcentaje de la deuda neta tradicional” es adecuado para evaluar el objetivo, porque genera una perspectiva del nivel, en términos porcentuales, de deuda neta que se tiene en función del PIB; sin embargo, el nombre del indicador omite describir que es proporción del PIB; como se indica en el método de cálculo.

Componente

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Definición
Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados.	4. Monto del endeudamiento externo neto del Sector Público.	Total de Desembolsos del sector público año t - Total Amortizaciones de capital del sector público del año t < ó = Total Endeudamiento Externo Neto autorizado al Sector Público año t.	Este indicador mide la captación neta de crédito en los mercados extranjeros (mercados internacionales) por el Sector Público en el periodo.
Compromisos internacionales en materia económica y financiera en el marco de foros multilaterales y/o bilaterales de cooperación económica, atendidos.	5. Número de compromisos atendidos en el marco de los foros multilaterales y/o bilaterales de cooperación económica.	(Número de compromisos atendidos en el marco de los foros multilaterales y/o bilaterales de cooperación económica/ Número de compromisos adquiridos por la SHCP en el marco de los foros multilaterales y/o bilaterales de cooperación económica)*100.	Mide la atención de los compromisos en materia de cooperación económica-financiera internacionales de la SHCP permitiendo generar un ambiente externo favorable para el desarrollo económico de nuestro país.
Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados.	6. Monto del endeudamiento interno neto del gobierno federal.	Total de Desembolsos del Gobierno Federal año t - Total Amortizaciones de capital del Gobierno Federal del año t < ó = Total Endeudamiento Interno Neto autorizado al Gobierno Federal año t.	Este indicador mide la captación neta de crédito en los mercados nacionales observado en el periodo.
Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública oportunamente entregados.	7. Porcentaje de informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública entregados.	(Documentos entregados oportunamente / documentos comprometidos por ley aplicable) * 100.	Mide la entrega trimestral que da cuenta de la evolución de la economía, las finanzas públicas y la deuda pública y que se presenta al H. Congreso de la Unión.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003, 2018.

Respecto a los indicadores “Monto del endeudamiento externo neto del Sector Público” y “Monto del endeudamiento interno neto del Gobierno Federal”, se consideró que son adecuados para medir el objetivo, ya que verifican que el endeudamiento neto externo e interno, respectivamente, se mantengan por debajo de lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, se considera que los nombres no son adecuados debido a que no corresponden con la descripción de los métodos de cálculo y las definiciones, se concluye que los indicadores son condiciones, dado que se trata de una desigualdad, que deben de cumplirse para tener un nivel de endeudamiento externo, en el caso del indicador “Monto del endeudamiento externo neto del Sector Público”, e interno, en el caso del indicador “Monto del endeudamiento interno neto del Gobierno Federal”, controlado.

En cuanto al indicador “Número de compromisos atendidos en el marco de los foros multilaterales y/o bilaterales de cooperación económica”, no se considera adecuado para el nivel, toda vez que se refiere a acciones que, en su caso contribuyen a generar un componente, por lo que se sugiere se cambie al nivel de Actividad; asimismo, el nombre del indicador no es apropiado, dado que, al comparar el nombre con el método de cálculo, se identifica que lo que se mide es el porcentaje de cumplimiento de los compromisos adquiridos y, el nombre hace referencia al número de compromisos atendidos, esto denota que la definición es inapropiada; sin embargo, en el caso que el indicador haga referencia al

porcentaje de compromisos atendidos respecto de los contraídos, se consideraría adecuado para evaluar el objetivo debido a que es un sistema de control. Respecto del indicador “Porcentaje de informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública entregados”, éste ayuda a medir el objetivo debido a que se tiene un control de los informes entregados. Su método de cálculo y su definición se consideran adecuados.

Actividad

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Definición
Registro de información de finanzas públicas y deuda pública oportunamente.	8. Porcentaje de información registrada oportunamente.	(Información registrada oportunamente / Información comprometida)*100.	Mide el nivel de eficacia de la información registrada en los tiempos establecidos por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Elaboración del Informe de la deuda pública.	9. Porcentaje de cumplimiento en la Elaboración de informes de Niveles de Endeudamiento Interno Neto del Gobierno Federal.	(Número total de Informes de endeudamiento interno neto elaborados en el periodo t / Número total de Informes de endeudamiento interno neto programados en el año t) *100.	Este indicador mide el nivel de cumplimiento en la elaboración de Informe de Niveles de Endeudamiento Interno Neto del Gobierno Federal, que se deben entregar periódicamente al H. Congreso de la Unión de acuerdo con lo establecido en el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los eventos organizados en el marco de los foros multilaterales de cooperación económica y organismos internacionales para la promoción de la política de la Hacienda Pública de México.	10. Notas de apoyo elaboradas para las reuniones de los foros multilaterales de cooperación económica, que reflejan la posición de nuestro país.	Registro de documentos de apoyo elaborados.	Mide el número de documentos de apoyo elaborados para la participación de la SHCP en las reuniones.
Publicación de las estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública para la toma de decisiones.	11. Porcentaje de estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública divulgadas.	(Documentos divulgados / documentos comprometidos) * 100.	Mide la publicación mensual que da cuenta de la evolución de las finanzas públicas y la deuda pública.
Elaboración del Informe de la deuda pública.	12. Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de informes de niveles de endeudamiento externo neto del sector público.	(Número total de Informes de endeudamiento externo neto elaborados en el periodo t / Número total de Informes de endeudamiento externo neto programados en el año t) *100.	Este indicador mide el nivel de cumplimiento en la elaboración de informes del comportamiento de la deuda y el endeudamiento externo del sector Público, que se deben entregar periódicamente al H. Congreso de la Unión de acuerdo con lo establecido en el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003, 2018.

El indicador “Porcentaje de información registrada oportunamente”, es adecuado para evaluar el objetivo, toda vez que por medio de éste es posible identificar el nivel de

cumplimiento en el registro de la información de finanzas y deuda pública. El método de cálculo y definición son correctos.

En cuanto a los indicadores “Porcentaje de cumplimiento en la Elaboración de informes de Niveles de Endeudamiento Interno Neto del Gobierno Federal” y “Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de informes de niveles de endeudamiento externo neto del sector público”, la definición se considera adecuada; sin embargo, el método de cálculo, en ambos casos, la notación no es la adecuada, ya que se interpreta como la proporción de los informes de endeudamiento interno neto elaborados en un periodo respecto de los programados en un año.

Por lo que se refiere al indicador “Notas de apoyo elaboradas para las reuniones de los foros multilaterales de cooperación económica, que reflejan la posición de nuestro país”, no se considera suficiente, dado que, si bien las notas sirven para justificar la participación en las reuniones de los foros multilaterales de cooperación económica que reflejan la posición de nuestro país, éstas no necesariamente son la única medida de participación; además, se desconoce de qué forma apoyan la promoción de la política hacendaria. Finalmente, este indicador está clasificado como de gestión, lo cual debería permitir medir el avance y logro en procesos y actividades, y el método de cálculo no lo permite, al hacer referencia solo al registro de documentos.

El indicador “Porcentaje de estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública divulgadas”, es adecuado para medir el objetivo, toda vez que las estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública divulgadas contribuyan a la toma de decisiones; sin embargo, es relevante acotar las estadísticas que se consideran oportunas. El método de cálculo y la definición son congruentes.

- Avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados

Con la revisión de los cuatro informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda para el ejercicio fiscal 2018, se determinaron los resultados siguientes:

INFORMACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PP P003 EN LOS INFORMES
TRIMESTRALES DE LA SHCP, 2018

Nivel	Indicador	Frecuencia	Meta	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Cumplimiento (%)
Fin	Requerimientos Financieros del Sector Público.	Anual	2.5	n.a.	n.a.	n.a.	2.3 ^{1/}	100.0
Propósito	Balance público.	Anual	0.0	n.a.	n.a.	n.a.	0.0	100.0
	Porcentaje de la deuda neta tradicional.	Anual	47.0	n.a.	n.a.	n.a.	46.0 ^{1/}	102.3
Componente	Monto del endeudamiento externo neto del Sector Público.	Anual	5,500.0	n.a.	n.a.	n.a.	10,470.9	9.6
	Número de compromisos atendidos en el marco de los foros multilaterales y bilaterales de cooperación económica.	Semestral	89.4	n.d.	45.45	45.5	115.2	128.8
	Monto del endeudamiento interno neto del gobierno federal.	Anual	470,000.0	n.a.	n.a.	n.a.	516,251.1	90.2
	Porcentaje de informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública entregados.	Trimestral	100.0	25.0	50.0	75.0	100.0	100.0
Actividad	Porcentaje de información registrada oportunamente.	Mensual	100.0	25.0	50.0	75.0	100.0	100.0
	Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de informes de niveles de endeudamiento Interno neto del Gobierno Federal.	Mensual	100.0	25.0	50.0	75.0	100.0	100.0
	Notas de apoyo elaboradas para las reuniones de los foros multilaterales de cooperación económica, que reflejan la posición de nuestro país.	Trimestral	90.0	34.0	64.0	81.0	98.0	108.9
	Porcentaje de estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública divulgadas.	Mensual	100.0	25.0	50.0	75.0	100.0	100.0
	Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de informes de niveles de endeudamiento externo neto del sector público.	Mensual	100.0	25.0	50.0	75.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en "Seguimiento del Desempeño de los Programas Aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Archivo Electrónico" publicado en los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP 2018, disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, consultado el 20 de mayo de 2019; "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" publicado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

^{1/} Información retomada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

n.a. No aplicable.

En relación con el cumplimiento de los objetivos y metas para el ejercicio fiscal 2018, establecidos en la MIR del Pp P003, se identificó que la SHCP reportó que cumplió 10 de las 12 metas programadas; sin embargo, se realizó el análisis en comparación con lo reportado en Cuenta Pública de los cuatro indicadores que se muestra a continuación:

INFORMACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PP P003 EN LOS INFORMES TRIMESTRALES DE LA SHCP, 2018

Indicador	Meta	Alcanzado Cuenta Pública	Cumplimiento Reportado (%)	Cumplimiento Real (%)	Observación
Requerimientos Financieros del Sector Público.	2.5	2.3 ^{1/}	100.0	92.0	Considerando a los RFSP como el déficit, el tener un porcentaje menor a lo establecido se interpreta como un déficit menor observado, por lo que se considera una acción que contribuye a lograr un entorno macroeconómico favorable; sin embargo, esto no justifica que el cumplimiento de la meta reportado sea del 100%.
Porcentaje de la deuda neta tradicional.	47.0	46.0 ^{1/}	102.3	97.9	Debido a que la meta fue de 47.0% y lo alcanzado fue de 46.0%, cifra menor en un punto porcentual no es posible que el cumplimiento del indicador sea mayor a 100%, por lo que el cumplimiento real es de 97.9%.
Monto del endeudamiento externo neto del Sector Público.	5,500.0	10,470.9	9.6	190.4	Se identificó que la meta del indicador hace referencia al monto de endeudamiento externo máximo del Gobierno Federal; sin embargo, el indicador hace referencia al Sector Público, lo cual omite el endeudamiento a la Banca de Desarrollo y a las EPE. Asimismo, no fue posible determinar la forma de cálculo del cumplimiento reportado, debido a que no es congruente con el método de cálculo analizado en la lógica horizontal y que se refiere a una desigualdad, por lo que, el cumplimiento es una variable dicotómica.
Monto del endeudamiento interno neto del Gobierno Federal.	470,000.0	516,251.1	90.2	109.8	Se identificó que el cumplimiento reportado no coincide con el método de cálculo identificado en la lógica horizontal.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en "Seguimiento del Desempeño de los Programas Aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Archivo Electrónico" publicado en los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP 2018, disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, consultado el 20 de mayo de 2019; "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" publicado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

^{1/} Información retomada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

n.a. No aplicable.

Con base en lo anterior, se determinó que los criterios para determinar el cumplimiento de las metas no son congruentes, lo cual resulta confuso ya que no se identifican los motivos por los cuales registraron esos avances en las metas establecidas.

En los objetivos a nivel Actividad, se reportó que cumplieron las metas programadas; no obstante, el indicador “Notas de apoyo elaboradas para las reuniones de los foros multilaterales de cooperación económica, que reflejan la posición de nuestro país”, registró un avance del 8.9% por encima de la meta, lo cual se explicó con la creación de la Dirección General Adjunta de Asuntos Bilaterales, en la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda; no obstante, no se especificó por qué se elaboraron más notas de apoyo, lo que sugiere una subestimación de metas.

En el indicador “Requerimientos Financieros del Sector Público”, los registros internos mostraron inconsistencias con lo reportado en Cuenta Pública, debido a que los primeros contienen una meta aprobada de 2.3 mientras que, en los segundos, fue de 2.5; en cuanto a la meta ajustada y alcanzada ambos documentos reportan el mismo porcentaje de 2.5 y 2.3 respectivamente; no obstante, el porcentaje de cumplimiento registrado en ambos documentos fue del 100.0%.

En síntesis, en 2018, la SHCP elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario P003 “Diseño y aplicación de la política económica”; sin embargo, no contó con un árbol del problema y, en consecuencia, tampoco con el resto de las etapas de la Metodología del Marco Lógico.

Asimismo, en la lógica vertical, la sintaxis de los objetivos de los cuatro niveles se ajusta a los criterios para la elaboración de la MIR; además, existe correspondencia entre los niveles de Fin y Propósito; en el análisis del nivel de Componente, tres de los cuatro objetivos se relacionan con el objetivo superior; sin embargo, los objetivos del nivel de Actividad no se consideran suficientes para contribuir al objetivo de componente referente a los “Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados”.

En cuanto a la lógica horizontal, existen deficiencias en la relación causa-efecto entre por lo menos un rubro (nombre del indicador, definición, método de cálculo y objetivo a que se le asigna), excepto el denominado “Porcentaje de información registrada oportunamente.

Por último, los informes trimestrales incluyeron los principales indicadores sobre los resultados y avances de los indicadores de la MIR del Pp P003 “Diseño y aplicación de la política económica” y que la SHCP informó del avance en el cumplimiento de las metas programadas.

Cabe destacar que se detectaron inconsistencias entre la información proporcionada respecto al indicador “Requerimientos Financieros del Sector Público” y la publicada en Cuenta Pública, así como carencia de argumentos y explicaciones para los avances registrados en los indicadores “Monto del endeudamiento externo neto del Sector Público” y “Monto del endeudamiento interno neto del Gobierno Federal”, situación que sugiere que los sistemas de información y comunicación no garantizan la utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como la actualización permanente y difusión eficaz, lo cual impide el determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente

de los recursos. Dicha situación se señala en el resultado 10 "Control Interno", donde se emiten las acciones y recomendaciones correspondientes.

2018-0-06100-07-0033-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las acciones necesarias para cumplir con las etapas que exige la Metodología del Marco Lógico: i) Definición del problema, ii) Análisis del problema, iii) Definición del objetivo, iv) Selección de alternativa y v) Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario, a fin de diseñar la Matriz de Indicadores para Resultados para el Programa Presupuestario P003 "Diseño y aplicación de la política económica", de conformidad con los artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el Capítulo III.2, de la Guía para el Diseño de la MIR, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de contribuir a elevar la calidad del gasto público mediante la implementación efectiva del Sistema de Evaluación del Desempeño.

2018-0-06100-07-0033-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice los análisis de las deficiencias encontradas y ajuste lo necesario para que la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003 "Diseño y aplicación de la política económica" cuente con una lógica vertical que permita verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz; y una lógica horizontal para poder llevar un adecuado seguimiento de los objetivos y evaluar mediante indicadores específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo, el logro de los programas de conformidad con los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y el Capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3, de la Guía para el Diseño de la MIR, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora del programa presupuestario.

10. Control Interno

El Control Interno se define como el proceso efectuado por el Titular, la Administración, en su caso el Órgano de Gobierno, y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos contrarios a la integridad.

En el Artículo segundo, título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de noviembre de 2016, se señala que el control

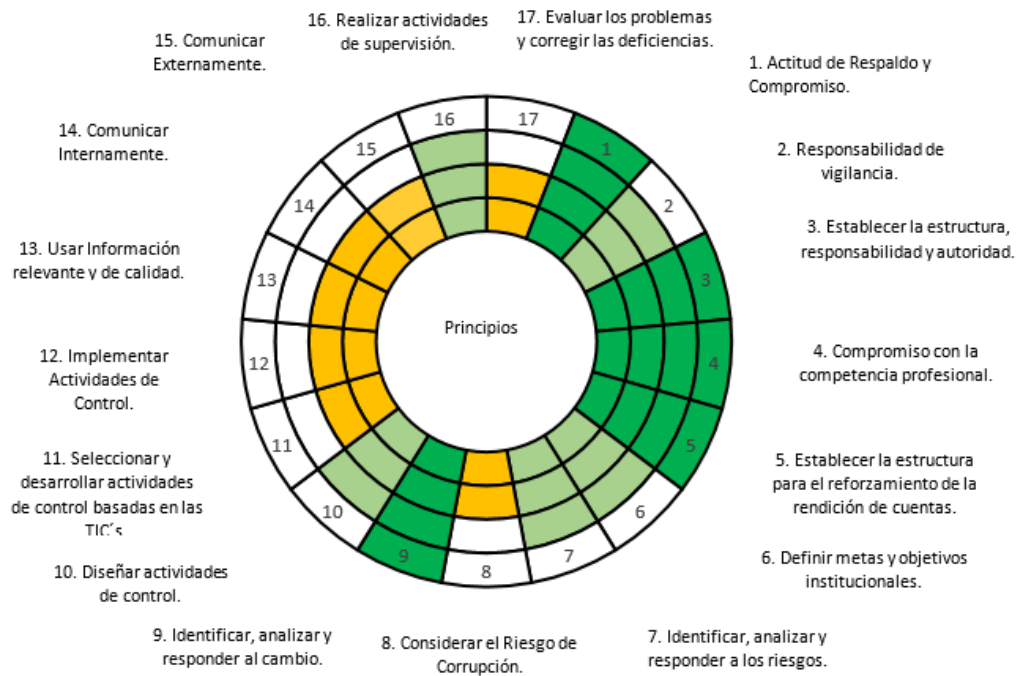
interno tiene por objeto proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas de la institución, para lo cual se establecieron cinco Normas Generales.

Con el propósito de verificar que, en 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció un sistema de control interno que le permitiera asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de deuda pública se realizó el análisis de las acciones implementadas por la institución de acuerdo con los componentes del Sistema de Control Interno clasificando la información recibida de la forma siguiente:

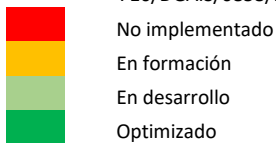
- a) No implementado, se refiere a la ausencia total de acciones.
- b) En formación, se utilizará para clasificar las acciones en las que al menos existe un proyecto para la implementación de acciones
- c) En desarrollo, acciones implementadas, aunque, no necesariamente se disponga de resultados.
- d) Optimizado, describe acciones implementadas y reporta resultados, lo anterior no implica por sí mismo la calidad de dichos resultados.

El resultado del análisis se presenta en la gráfica y tabla siguiente:

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA SHCP EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, 2018



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SHCP mediante los oficios núm. 710/DGAIS/0806/19 del 11 de junio de 2019; 710/DGAIS/0822/19 del 13 de junio de 2019; 710/DGAIS/0843/19 del 14 de junio de 2019; 710/DGAIS/0856/19 del 19 de junio de 2019 y 710/DGAIS/0858/19 del 19 de junio de 2019.



En la tabla siguiente, se presenta el detalle de la clasificación de cada uno de los 17 principios analizados.

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA SHCP EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, 2018

Principios	Evaluación				Elementos implementados por la SHCP
	■	■	■	■	
Norma Primera. Ambiente de Control					
1. Actitud de Respaldo y Compromiso.					<ul style="list-style-type: none"> • Bases de Integración, Organización y Funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, y Código de Conducta. • Difusión del Código de Ética y de Conducta, mediante cartas electrónicas y publicación permanente en la Intranet. • 21 cursos a cargo de la Dirección de Capacitación y Certificación en materia de ética, derechos humanos, igualdad de género, integridad y prevención de conflictos de interés. • Protocolo y Procedimiento para Someter y Atender Denuncias presentadas al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses. • Tablero de control que registró las actividades que lleva a cabo el Comité y que reportó a la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPCCI).
2. Responsabilidad de vigilancia.					<p>Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) 2018, en el cual se puede identificar lo siguiente: a) Elementos de control: Actividades con las cuales busca darle cumplimiento a las Normas Generales de Control Interno; b) Cumplimiento con base en la evidencia: porcentajes del cumplimiento del elemento de control; c) Acción de mejora: Acciones con las cuales buscan dar cumplimiento a cada elemento de control conforme a la normatividad aplicable; d) Responsable: Servidores públicos responsables de su aplicación, y e) Medios de verificación: Documentos oficiales como oficios, manuales, formatos, reportes, correos electrónicos, expedientes, etc.</p>
3. Establecer la estructura, responsabilidad y autoridad.					<p>Mediante oficios SSPF/408/0584/2018 y SSPF/408/OGOR/0954/2018 del 27 de junio del 2018 y los oficios SSFP/408/1225/2018 y SSFP/408/DGOR/1771/2018 del 6 de noviembre de 2018, la Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal solicitó la aprobación y registro de la modificación a la estructura organizacional de la SHCP, los cuales se constataron que fueron aprobados e informó que mediante el "Dictamen organizacional" que emite la Secretaría de la Función Pública (SFP) se autorizan y registran las modificaciones a las estructuras orgánicas y ocupacionales en las dependencias y entidades de la administración pública federal.</p>
4. Compromiso con la competencia profesional.					<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de Organización de cada una de las unidades administrativas se especifica en el contenido los principios (estándares de conducta), Estructura Orgánica y Organigrama que determinan la delegación de responsabilidades y autoridad, descritas para cada uno de los puestos. • Programa Anual de Capacitación (PAC) con acciones presenciales y a distancia, considerando al menos cursos de inducción, fortalecimiento, actualización, certificación y desarrollo. • Catálogo de 45 Capacidades Profesionales de la SHCP", donde identifican las capacidades profesionales requeridas para el desempeño adecuado de los puestos, el nivel de dominio, las unidades administrativas y el desarrollo administrativo y calidad. • Formatos de evaluación de capacidades/competencias Gerenciales: a) valoración Cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público que aplica el superior jerárquico o supervisor; b) valoración Cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público que aplica el tercer evaluador, y c) valoración Cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público evaluado (auto- evaluación)".
5. Establecer la estructura para el reforzamiento de la rendición de cuentas.					<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Trabajo de Control Interno 2018, en cuyo documento se puede identificar a los servidores públicos y a las Unidades Administrativas responsables de la aplicación de los procesos prioritarios, las acciones de mejora, los elementos de control y los medios de verificación. • Actualización del Programa de Trabajo de Control Interno 2018, en el cual se señala el porcentaje del cumplimiento y el porcentaje de cumplimiento con base en la evidencia de cada Norma de Control Interno del SCII de la SHCP.
Norma Segunda. Administración de riesgos					
6. Definir metas y objetivos institucionales.					<ul style="list-style-type: none"> • Guía Técnica para la Elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en la cual se pueden identificar ejemplos para la determinación de los objetivos y los

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

Principios	Evaluación			Elementos implementados por la SHCP
				<p>elementos que debieron tomarse en consideración para su descripción (Resultado o impacto positivo, beneficios y justificación de la relevancia de cada objeto respecto al PND).</p>
<p>7. Identificar, analizar y responder a los riesgos.</p>				<ul style="list-style-type: none"> Programa de Trabajo de Control Interno Actualizado 2018 (PTCI) se establecen 4 elementos de control, 20 procesos prioritarios, 20 acciones de mejora y 20 medios de verificación relacionados con la Norma Segunda "Administración de Riesgos", en los cuales también se consideraron los riesgos de corrupción. Matriz de Administración de Riesgos (MAR), en la cual se identifica lo siguiente: a) evaluación de procesos; b) evaluación de controles, y c) manifiesto, si se determina dar seguimiento a un posible riesgo de corrupción (Sí/No). <p>En relación con los riesgos analizados, se identificó la información en la descripción de las acciones de control, los responsables y los medios de verificación del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR); sin embargo, no se proporcionó evidencia de que los riesgos identificados se encuentran debidamente controlados para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y que se hayan realizado evaluaciones periódicas con el fin de asegurar la efectividad de las acciones para mitigarlos.</p>
<p>8. Considerar el Riesgo de Corrupción.</p>				<p>En la Matriz de Riesgos Institucional también incluyeron la Identificación de Riesgos de Corrupción, donde señalan cuatro acciones de control para atender los posibles riesgos de corrupción de tipo externo (riesgos asociados a recursos presupuestales); sin embargo, se considera que las medidas establecidas no son suficientes ante la posible ocurrencia de actos de corrupción, debido a que sólo se enfoca en el uso indebido de recursos federales transmitidos y excluye los referentes a conflictos de interés, desperdicio de recursos, abuso de autoridad y otras irregularidades.</p>
<p>9. Identificar, analizar y responder al cambio.</p>				<p>En el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) 2018, se establecieron los factores de riesgo, las estrategias (reducir, evitar y transferir riesgos) y las acciones de control para atender los riesgos identificados por la dependencia. Asimismo, la SHCP informó que "los documentos iniciales de riesgos, así como los reportes de avances trimestrales, se presentan ante el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y cuando existen situaciones problemáticas que ameriten atención especial, se presentan ante el Comité y éste emite sus resoluciones mediante acuerdos y se les da seguimiento, incluso, señalan que, en algunos casos, se han presentado la inclusión de nuevos riesgos, resultantes de cambios significativos en las condiciones internas", lo cual pudo comprobarse mediante el Acta de la primera sesión ordinaria 2019 del COCODI; sin embargo, la evidencia que proporcionó no permite comprobar cómo fue la prevención y planeación de acciones ante cambios significativos en las condiciones internas y externas durante el año 2018.</p>
<p>Norma Tercera. Actividades de Control Interno</p>				
<p>10. Diseñar actividades de control.</p>				<ul style="list-style-type: none"> Cada Unidad responsable, al describir el riesgo y sus factores, analiza los controles existentes y determina las acciones que realizará para mantener los factores de riesgo identificados bajo control. Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, en cuyo documento se comprobó que se establecen acciones de control (mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información) para cada factor de riesgo identificado. Matriz de Riesgos Institucional, que contiene el apartado de "Evaluación de controles" y en la cual se verificó la prevención y administración de riesgos de corrupción; sin embargo, la evidencia proporcionada corresponde a 2017 y la dependencia no indicó si ésta fue aplicable para 2018. Manuales de organización y de procedimientos de la SHCP, en los cuales se definen los objetivos y las actividades alineadas al mandato otorgado a la Dependencia y que contribuyen a alcanzar los objetivos y metas institucionales. Matriz de Riesgos y en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos.
<p>11. Seleccionar y desarrollar actividades de control basadas en las TIC's.</p>				<ul style="list-style-type: none"> Sistema Estadístico de Deuda (SEDE), el cual registra los créditos contratados por las entidades del Sector Público Federal. Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio (MSSN), establecido como una solución de seguridad integral que ofrece servicios de

Principios	Evaluación			Elementos implementados por la SHCP
				<p>autenticación y autorización de usuarios internos y externos, integrado por las siguientes características: a) Oracle Access Manager (OAM): para la autenticación de usuarios y que ofrece el mecanismo Single Sign On (SSO); b) Oracle United Directory (ODU): como un servicio de directorio que permite el almacenamiento seguro de los datos de un usuario, incluyendo la contraseña, y c) Políticas de contraseñas: manejo de contraseñas que aplican en el procedimiento de usuario, cambios y bloqueo de contraseñas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (SII). No obstante, se omite señalar cómo satisface las necesidades de información, debido a que no explica si en las actividades de control para el desarrollo y mantenimiento de la tecnología, incluye procedimientos de respaldo y recuperación de información y, si considera las consecuencias de una interrupción total o parcial de los sistemas de energía, entre otros.
12. Implementar Actividades de Control.				<ul style="list-style-type: none"> • Documento: "Información Gestión de la Seguridad en sistemas de información", en donde se verificó que la dependencia llevó a cabo actividades de control para la gestión de la seguridad sobre los sistemas de información, sin embargo, no demostró que se revisaran periódicamente las políticas, procedimientos y actividades de control asociados a mantener la relevancia y la eficacia en el logro de objetivos del programa o en el enfrentamiento de sus riesgos.
Norma Cuarta. Información y Comunicación				
13. Usar Información relevante y de calidad.				<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información y mecanismos de actualización, verificado mediante el Informe Estadístico de Mecanismos de Actualización permanente a Sistemas de información de la SHCP. • Sistema de Seguimiento de Control Interno, el cual genera un resumen cuantitativo de las acciones comprometidas, la descripción de las principales problemáticas, el avance de los programas y la mejora de los puntos de control en el proceso, así como la reducción de riesgos mediante procesos automatizados que cuentan con información oportuna y confiable al eliminar errores en la captura y registro de los programas en la medición de su cumplimiento. • La entidad indicó que "las fuentes de información de la deuda pública son las propias entidades que envían mensualmente un reporte que integra los saldos y movimientos de cada una de las líneas de crédito tanto internas como externas; informe que se complementa con la información que las propias entidades reportan al SII"; sin embargo, omitió señalar si dichas fuentes se encuentran libres de errores y sesgos, si se obtienen de manera oportuna o si los datos relevantes tienen una conexión lógica con los requisitos de información identificados y establecidos. Asimismo, no informó cuáles son las fuentes confiables internas mediante las cuales obtiene datos relevantes de la deuda del Sector Público.
14. Comunicar Internamente.				<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), sin embargo, no proporcionaron evidencia que acreditara cómo es comunicado al titular y cómo se incluyen los asuntos importantes, los asuntos emergentes y los cambios en materia de control interno. Asimismo, la SHCP no acreditó cómo asegura que recibe información de calidad y que ésta fluya por las líneas de reporte, proveniente de la administración y demás personal. • Intranet, disponible en http://intranet.hacienda.gob.mx, la cual tuvo como objetivo dar a conocer a los trabajadores la información institucional, los programas institucionales y los sistemas y normatividad aplicable a la Secretaría.
15. Comunicar Externamente.				<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Anual de Comunicación Social, en la cual señala la misión, visión, el objetivo institucional, el objetivo de la estrategia de comunicación y la meta nacional del PND que busca atender. • Programa Anual de Comunicación Social, mediante el cual se informa el nombre de las campañas orientadas a cierta población objetivo, recursos a utilizar y medios programados. sin embargo, no se constató que en dichos documentos se establecieran mecanismos de comunicación externas apropiadas, (comunicar y obtener información relevante y de calidad de las partes externas) y tampoco se verificó que evaluara periódicamente los métodos de comunicación.
Norma Quinta. Supervisión y Mejora Continua				
16. Realizar actividades de supervisión.				<ul style="list-style-type: none"> • La SHCP informó que "no existe norma alguna que regule las atribuciones de la Secretaría en materia de Deuda Pública", asimismo,

Principios	Evaluación			Elementos implementados por la SHCP
	No implementado	En formación	En desarrollo	
				<p>señaló que en “las auditorías practicadas por el Órgano de Fiscalización Superior, en materia de deuda pública y, en los últimos ejercicios fiscales, no emitió acción alguna sobre el diseño y eficacia operativa del control interno”.</p> <ul style="list-style-type: none"> Respecto al establecimiento de las bases de referencia para la supervisión del control interno, con base en la comparación del estado actual y el diseño para revelar debilidades y deficiencias detectadas, la dependencia no proporcionó evidencia. Se verificó que la supervisión del control interno se realizó mediante la evaluación del cumplimiento de los elementos de control registrados en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), en donde también se señalaron los resultados alcanzados en los procesos prioritarios seleccionados en el SCII; sin embargo, omitió indicar si la supervisión del control interno se da también mediante evaluaciones independientes.
17. Evaluar los problemas y corregir las deficiencias.				<ul style="list-style-type: none"> Informe de Resultados de la Evaluación al SII, en el cual señaló la evaluación del cumplimiento de cada elemento de control y emitió recomendaciones y comentarios para implementar las acciones de mejora; sin embargo, no indicó cómo reporta los problemas de control interno detectados a las partes internas, para que las unidades especializadas evalúen oportunamente dichas cuestiones. Informe de Resultados del OIC. Acta de la primera sesión ordinaria 2019 del COCODI, en donde se identificaron dos apartados referentes al Control Interno, tales como el “Seguimiento al establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno Institucional” y los “Aspectos que inciden en el control interno”, donde también se documentaron los problemas detectados y las acciones correctivas para atenderlas. La dependencia no proporcionó evidencia que permitiera constatar que, en 2018, pusiera en práctica las acciones para corregir las deficiencias de Control Interno, ni se acreditó que revisara la pronta corrección de las deficiencias detectadas, aunque sí se comprobó que en el Acta de la primera sesión ordinaria del COCODI, se comunicaron las medidas correctivas para que ciertas Áreas administrativas atendieran y concluyeran las tareas restantes de sus acciones de mejora, asimismo, se documentó que replantearon acciones de mejora de manera conjunta con personal del Enlace del SCII y se comunicó que se diera puntual seguimiento a elementos de control faltantes.
Total		7	5	5
	No implementado			
	En formación			
	En desarrollo			
	Optimizado			

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SHCP mediante los oficios núm. 710/DGAIS/0806/19 del 11 de junio de 2019; 710/DGAIS/0822/19 del 13 de junio de 2019; 710/DGAIS/0843/19 del 14 de junio de 2019; 710/DGAIS/0856/19 del 19 de junio de 2019 y 710/DGAIS/0858/19 del 19 de junio de 2019.

Con el análisis de la información y documentación de las respuestas proporcionadas por la SHCP, se constató que, en 2018, 5 (29.4%) de los 17 principios incluidos en las 5 normas de control interno se encontraron en nivel optimizado, mientras que 5 (29.4%) se ubicaron en desarrollo, y 7 (41.2%) registraron el nivel en formación, por lo que se considera que en ese año el sistema de control interno de la SHCP presentó debilidades que pudieron influir en el logro de objetivos y metas de la política de deuda pública.

Lo anterior es coincidente con lo reportado por la SHCP, dado que indicó que “como resultado de la evaluación realizada sobre la existencia y suficiencia de la implementación de los elementos de control por los responsables de los procesos y con base en la evidencia documental del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) 2018”, se observó que el

cumplimiento general de las normas de control interno fue del 70.8%, mientras que el cumplimiento de cada norma fue de la siguiente manera: a) Primera Ambiente de Control, 92.5%; b) Segunda Administración de Riesgos, 60.0 %; c) Tercera Actividades de Control, 69.9%; d) Cuarta Informar y comunicar, 53.8%, y e) Quinta Supervisión y Mejora Continua, 77.8%.

Al respecto, mediante oficio 710/DGAIS/1693/19 de fecha 17 de diciembre de 2019, la SHCP indicó que con fecha 28 de noviembre de 2019, se remitió a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y con la opinión favorable del Órgano Interno de Control en la SHCP la matriz en donde se señalaron los criterios adoptados para seleccionar el proceso sustantivo denominado: “análisis, evaluación y autorización del financiamiento a proyectos de infraestructura” a cargo de la Unidad de Crédito Público, quien es responsable de proponer la política del Gobierno Federal en materia de crédito público (política de deuda).

En 2018, la entidad no cumplió al 100.0% con ninguna de las 5 normas generales de control interno, y sólo la primera “ambiente de control” tiene un cumplimiento cercano al 100.0%, mientras que el resto de las normas (segunda, administración de riesgos; tercera, actividades de control; cuarta, informar y comunicar, y quinta, supervisión y mejora continua) presentan deficiencias, lo cual indica que la SHCP no proporcionó una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas institucionales, y en particular respecto de la política de deuda pública.

2018-0-06100-07-0033-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fortalezca sus mecanismos de control y supervisión, a fin de dar cumplimiento a los 17 principios incluidos en las 5 normas de control interno, con objeto de garantizar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas relacionados con la política de deuda pública, acorde con lo señalado en los artículos, 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, Capítulo I, numeral 9 y Capítulo III, numeral 11, de las Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

11. Rendición de cuentas

En este resultado, se analizan los principales documentos de rendición de cuentas que los operadores de la política pública deben presentar ante el Congreso de la Unión, los cuales se enlistan a continuación:

DISEÑO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

Informe de rendición de cuentas	Periodicidad	Responsable	Ordenamiento legal	Contenido
Informe de Gobierno	Anual	Presidencia	Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).	Informa sobre el estado general de la administración pública del país, de acuerdo con los objetivos y estrategias previstas en el PND.
Cuenta Pública	Anual	SHCP	Artículo 74 de la CPEUM.	Documento que muestra los resultados de la gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
Informes de Labores	Anual	SHCP	Artículos 93 de la CPEUM, 80 de la Ley de Planeación y, 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	En el marco del Informe de Gobierno, se detalla el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, así como de los resultados obtenidos.
Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública	Trimestral	SHCP	Artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, artículo 9 de la Ley Federal de Deuda Pública.	Documento mediante el cual el Ejecutivo Federal informa al Congreso de la Unión, el estado de la deuda, la situación económica y la situación de las finanzas públicas.

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Deuda Pública, y Ley de Planeación.

Como se observa en el cuadro, existen cuatro documentos, en los cuales se reportaron los resultados en materia de gestión de la deuda pública, conforme a la estructura prevista en los instrumentos de planeación, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2018 y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018.

A fin de obtener un análisis del contenido de los documentos mencionados, para conocer la información disponible sobre cada componente de la política y si se informa sobre el grado de cumplimiento de las acciones previstas, se revisó lo reportado a 2018 en el sexto informe de Gobierno, en el cuarto informe trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018, en los Informes de labores de la SHCP, e información relativa a la deuda pública de PEMEX y CFE reportada en la Cuenta Pública, como se muestra a continuación:

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, 2018

Aspecto a revisar		Información reportada sobre el hilo conductor	Se informa sobre el grado de cumplimiento de objetivos	
			Sí	No
Estrategias				
Progra- mación	Monto máximo de endeudamiento	Se reportó acerca de la determinación de los montos máximos de endeudamiento neto interno y del endeudamiento neto externo para el Sector Público Federal.	X	
Contra- tación	Deuda del Sector Público Federal	Se informó sobre la contratación de deuda interna y externa del Sector Público Federal, así como de las diversas fuentes de financiamiento para tal fin.	X	
Administra- ción	Riesgo de financiamiento del Sector Público	Se reportaron los resultados de las principales acciones de la estrategia para el manejo de la política de deuda en 2018, la cual se enfocó en disminuir el riesgo de refinanciamiento y la tasa de interés en el financiamiento del Gobierno Federal; no obstante, como se señaló en el resultado 3 de este informe, la SHCP omite evaluar los riesgos asociados a la deuda garantizada por el Gobierno Federal, los arrendamientos financieros, y las calificaciones crediticias de la deuda soberana y de PEMEX.		X
	Costo Financiero de la Deuda	Se informó el total de erogaciones durante el periodo de enero a diciembre de 2018, por concepto de costo financiero de la deuda interna y externa del Sector Público Federal.	X	
Supervisión	Capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados	No se informó si se implementaron mecanismos ni resultados de la obligación de vigilar la capacidad de pago de las entidades que contrataron deuda o el pago oportuno de capital e intereses de crédito.		X
	Destino de la deuda	Se informó de los recursos captados por el SPF de manera externa; sin embargo, solo se identificaron los recursos captados internamente por el Gobierno Federal de los cuales no se identificó su destino.		X
Sostenibilidad	Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico	Se informó que, al cierre de 2018, el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), indicador que incluye las obligaciones del Sector Público en su versión más amplia, se ubicó en 44.8% del Producto Interno Bruto (PIB), menor a la meta de 45.3% del PIB establecida en los Criterios Generales de Política Económica 2018.	X	
	Sostenibilidad de la deuda Pública como porcentaje del PIB	Se informó que el SHRFSP como proporción del PIB, en 2018, en relación con lo establecido en los Criterios Generales de Política Económica 2019, ha mostrado una trayectoria decreciente y que la Estrategia Multianual de Consolidación Fiscal, ha permitido iniciar una disminución de la deuda pública como proporción del PIB. No obstante, al carecer de una definición oficial y de una metodología para medir la sostenibilidad de la deuda se considera que la información reportada no es suficiente, como se señaló en resultado 8 de este informe.		X

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en Cuenta Pública, el Sexto Informe de Gobierno, el Sexto Informe de Labores de la SHCP y el 4to. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, del 2018.

En los documentos de rendición de cuentas revisados, se informó acerca de los límites máximos de endeudamiento neto interno y externo autorizados por el Congreso de la Unión para el Sector Público Federal (Gobierno Federal, Banca de Desarrollo, PEMEX y CFE), para el ejercicio fiscal 2018, los cuales fueron los siguientes: para el Gobierno Federal 470,000.0

millones de pesos (mdp) para endeudamiento interno y para el externo 5,500.0 millones de dólares (mdd); en cuanto a PEMEX, se aprobaron 30,000.0 mdp para el interno y 6,182.8 mdd para el externo; a la CFE se le asignó un límite máximo de 3,286.0 mdp para endeudamiento interno y 347.5 mdd para el externo; en el caso de la Banca de Desarrollo se autorizaron 0.0 pesos para endeudamiento de cualquier tipo.

Respecto de la contratación, se observó que en la Cuenta Pública 2018, se señaló que la política de endeudamiento interno se orientó a satisfacer el financiamiento del Gobierno Federal por medio de la colocación de valores gubernamentales, bajo condiciones de mercado, procurando disminuir el riesgo de refinanciamiento y de tasa de interés, así como con flexibilidad para adaptar la estrategia de colocación a las condiciones financieras prevalecientes, y que en materia de deuda externa, las acciones realizadas en 2018, estuvieron encaminadas a ampliar y diversificar la base de inversionistas del Gobierno Federal, así como a desarrollar los bonos de referencia en los distintos mercados en los que se tiene presencia; sin embargo, no reportó que los montos contratados y ejercidos en la contratación de deuda interna y externa, se ajustaran a los autorizados por el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación.

En cuanto a la administración, se presentó información sobre el total de pagos por concepto de costo financiero neto total de deuda para el Ramo 24 “Deuda pública” y para el Ramo 34 “Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca”, durante el periodo enero-diciembre de 2018.

En relación con la estrategia de supervisión, no se informó respecto de la vigilancia en la capacidad de pago de las entidades que contrataron deuda o del pago oportuno de capital e intereses de crédito. Además, aunque se registraron los recursos captados por el SPF de manera externa y su destino; no se identificó el destino de la deuda interna captada por las EPE y la Banca de Desarrollo.

Por último, referente a los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico, se informó que éste ha mantenido una tendencia decreciente al ubicarse en 44.8% del PIB, en comparación con el 45.8% del PIB registrado al cierre de 2017, con lo cual se constató que existió una sostenibilidad de la deuda como proporción del PIB.

Para verificar la efectiva implementación de lo anterior, se analizó el contenido del PEF y de la Cuenta Pública cuyos resultados se presentan a continuación:

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE RENDICIÓN DE CUENTAS CONTENIDO EN EL PEF Y LA CUENTA PÚBLICA

Aspecto revisado	Cumple		Comentarios
	Sí	No	
1. El PEF y su exposición de motivos identifican el problema público que pretende atender y el gasto asignado a la política pública.	x		En la exposición de motivos del PEF, se menciona el objetivo del problema público en materia de deuda pública (cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a costos reducidos, considerando el largo plazo y el nivel de riesgo); además, es posible identificar en el documento, el presupuesto total asignado al programa presupuestario P003: Diseño y aplicación de la política económica, para atender el objetivo del problema público.
2. El contenido de la Cuenta Pública es consistente con el PEF.	x		El contenido de la Cuenta Pública está estructurado de acuerdo con lo establecido en el PEF.
3. Cumple con el objetivo de informar la forma y el fondo de cómo se gestionó la deuda pública.		X	La Cuenta Pública indica la forma en que fue administrada la deuda pública, los instrumentos de colocación internos y externos, montos totales, saldo histórico, pero no incluye rubros como mecanismos de administración de riesgos en los que se incluyan lo relativo a los asociados a deuda garantizada por el Gobierno Federal, arrendamiento financiero y calificaciones crediticias, ni sistemas de monitoreo y control para vigilar la capacidad de pago de las entidades que emiten deuda y el destino específico de los recursos obtenidos, así como una definición de sostenibilidad de la deuda y la forma de evaluarla.
4. Informa sobre el logro de los objetivos de los programas y de la política pública.		X	El apartado de Deuda Pública 2018, incluido en la Cuenta Pública, presenta información respecto del monto máximo de endeudamiento; deuda del Sector Público Federal; costo financiero de la deuda, y de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico, pero no se informó de los riesgos de financiamiento del Sector Público ni se presentó información suficiente respecto de la capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados, el destino de la deuda y la sostenibilidad de la deuda pública como porcentaje del PIB, este último punto considerando que no se cuenta con una definición oficial del término sostenibilidad, por lo cual no es posible evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PEF.
Total	2	2	

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En síntesis, se identificaron cuatro documentos en los que se reportaron los resultados en materia de gestión de la deuda pública, los cuales son el Informe de Gobierno, Cuenta Pública, Informes de Labores, así como el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. En ellos, se incluyó información de los resultados de los procesos implementados para la ejecución de la política pública en materia de Deuda Pública relativos a los montos máximos de endeudamiento; deuda del Sector Público Federal; costo financiero de la deuda y de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico. Sin embargo, no se informó de los riesgos de financiamiento del Sector Público, y no se presentó información suficiente respecto del destino de la deuda y la sostenibilidad de la deuda pública como porcentaje del PIB, este último punto considerando que no se cuenta con una definición oficial de termino sostenibilidad.

2018-0-06100-07-0033-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en el Informe de Gobierno, la Cuenta Pública, los Informes de Labores y en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública la totalidad de la información de los procesos que componen la política pública de deuda: a) determinación del monto máximo de endeudamiento; b) estructura de la deuda del Sector Público Federal; c) análisis de riesgo de financiamiento del Sector Público; d) manejo del costo financiero de la deuda; e) verificación de la capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados; f) registro del destino de la deuda; g) evolución y determinación de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico, y h) definición y análisis de la sostenibilidad de la deuda pública como porcentaje del PIB con base en la mejores prácticas; a fin de permitir analizar el cumplimiento de los objetivos de la política pública y con esto informar adecuadamente a la sociedad respecto de la efectividad de sus acciones y del correcto manejo de la deuda pública nacional acorde a lo establecido en los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, párrafo segundo y 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consecuencias Sociales

En 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público gestionó la deuda del Sector Público, por medio de la programación, la administración y la vigilancia, en coordinación con PEMEX y la CFE; no obstante, se detectaron deficiencias en cada uno de los procesos, aunado al problema estructural de insuficiencia de ingresos fiscales, frente a las necesidades de gasto del Gobierno, por lo que se ha registrado un incremento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público y en el costo financiero de la deuda, situación que podría influir en la disminución de los montos aprobados para los programas presupuestarios del Sector Público Federal y con ello en la disminución de la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado (salud, educación, seguridad, entre otros), afectando directamente el bienestar de la población.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 10 restantes generaron:

12 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 20 de enero de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas, de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada con objeto de fiscalizar los resultados obtenidos de la gestión de la deuda del Sector Público Federal, que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por medio de la programación, contratación, administración, supervisión, y su coordinación con Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a fin de asegurar la sostenibilidad de la deuda como proporción del PIB. Se revisaron los mecanismos de seguimiento implementados por la SHCP en materia de sistema de evaluación del desempeño, control interno y rendición de cuentas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas; y, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, se identificó que el problema que pretende atender la política de deuda pública, se refiere a que las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios, limitando los recursos fiscales; así como, que la alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero ha frenado la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades de la población, por lo que el Gobierno Federal complementa sus recursos con créditos, para no perjudicar la producción de bienes y servicios públicos.

Al respecto, durante el periodo 2014-2017, la ASF evaluó las acciones realizadas por la SHCP para atender dicha problemática, mediante la ejecución de siete auditorías y un estudio, en donde se observaron deficiencias en los procesos de registro, supervisión, y rendición de cuentas de la gestión de la deuda pública, así como un incremento de 11.5 puntos porcentuales del PIB en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) durante el periodo 2012-2016, el cual pasó de 37.2% a 48.7% del PIB, lo que colocó a la deuda en los límites prudenciales de sostenibilidad.

Para atender la problemática relativa al incremento del SHRFSP, en 2017, el Gobierno Federal instrumentó una estrategia de consolidación fiscal orientada a disminuir las necesidades de financiamiento neto del sector público y mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública.

Por lo que, en 2018, la política de deuda pública tuvo como objetivo el manejo eficiente del portafolio, cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a costos reducidos, considerando un horizonte de largo plazo y un bajo nivel de riesgo, estableciendo que se recurriría principalmente al mercado local de deuda.

Con base en los objetivos de la política de deuda pública, la ASF considero pertinente fiscalizar con un enfoque integral la gestión de la deuda con base en los elementos siguientes: a) programación; b) contratación; c) administración; d) supervisión; e) sostenibilidad, y f) mecanismos de seguimiento. Los hallazgos se presentan a continuación:

a) Programación

La programación se refiere al proceso mediante el que la SHCP estima los montos de ingresos públicos que planea obtener el Estado en un ejercicio fiscal y define, en conjunto con las Empresas Productivas del Estado (EPE), los montos necesarios de financiamiento para complementar dichos ingresos, a fin de garantizar la continuidad de los bienes y servicios públicos, acorde a los objetivos de la planeación nacional y sectorial.

Para el ejercicio fiscal 2018, la SHCP, PEMEX y la CFE propusieron para aprobación del Congreso, los montos máximos de endeudamiento, los cuales se establecieron en el artículo 2, de la Ley de Ingresos de la Federación 2018, cuyas cifras se presentan a continuación:

- Gobierno Federal, endeudamiento interno neto de 470,000.0 millones de pesos (mdp) y 5,500.0 millones de dólares, de los Estados Unidos de América, para el externo.
- PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, endeudamiento interno neto de 30,000.0 millones de pesos y externo de hasta 6,182.8 millones de dólares.
- CFE y sus empresas productivas subsidiarias, endeudamiento interno neto de hasta 3,286.0 millones de pesos y externo de 347.5 millones de dólares.

Al respecto, la ASF constató que únicamente la SHCP y la CFE contaron con una metodología con los elementos de juicio necesarios para determinar sus necesidades de financiamiento, mientras que PEMEX no dispuso de una metodología formal que le permitiera disponer de dichos elementos para fundamentar su propuesta global de financiamiento, situación que implica que las necesidades de endeudamiento neto, interno y externo, se puedan sobreestimar o subestimar y, con ello, incurrir en falta de liquidez, reducción de la inversión productiva o contar con recursos adicionales sin un fin específico y por tanto susceptibles de tener un uso distinto a la generación de rentabilidad o al aumento del valor patrimonial de la empresa.

Asimismo, en 2018, la SHCP propuso, para su aprobación, la política en materia de crédito público del Gobierno Federal, la cual se ubicó en los Criterios Generales de Política Económica; sin embargo, se presentó de una manera enunciativa, sin incluir objetivos para la política de deuda externa, ni metas de manera general o específicas en lo correspondiente a la deuda interna y externa, situación que limita medir su cumplimiento y su contribución a los objetivos nacionales y sectoriales con los que debe ser acorde.

b) Contratación

La contratación es el proceso mediante el cual la SHCP y las EPE captan recursos en los mercados financieros, interno y externo, acorde con los montos máximos autorizados por el Congreso en materia de endeudamiento neto y con la normativa aplicable.

En 2018, el Gobierno Federal ejerció un endeudamiento neto interno por 420,636.3 millones de pesos (mdp), y externo por 5,680.3 millones de dólares (mdd),^{28/} mientras que las EPE contrataron recursos externos por 3,796.0 millones de dólares, sin que se registrara un endeudamiento neto interno, lo cual fue inferior a los límites aprobados.

Por lo anterior, el Gobierno Federal, así como las EPE, se ajustaron a los límites de endeudamiento neto; sin embargo, debido a que el monto correspondiente a las EPE se reportó de manera agregada en la Cuenta Pública, y dado que la información que proporcionó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no fue confiable, no resultó posible verificar que los montos ejercidos por PEMEX y la CFE correspondieran con los aprobados, para cada uno, situación que demerita la transparencia, control y rendición de cuentas, así como, validar el cumplimiento de los montos de endeudamiento neto aprobados por el Congreso de la Unión para cada entidad.

Asimismo, la SHCP llevó el registro de la deuda del Sector Público Federal, la cual fue de 11,019,212.3 millones de pesos; distribuidos en 7,036,273.2 millones de pesos, equivalente al (63.9%) interna y, 3,982,939.1 millones de pesos (36.1%) externa. Cabe destacar que el principal usuario de endeudamiento interno fue el Gobierno Federal.

Aunado a lo anterior, se constató que el Sector Público Federal diversificó en diferentes mercados con distintos instrumentos las fuentes de financiamiento para la contratación de deuda interna y externa, así como que la mayor parte de la deuda bruta total fue por medio del endeudamiento interno.

c) Administración

La administración se refiere al proceso de identificación, cuantificación y manejo de riesgos y costos asociados a la deuda pública, que realiza la SHCP para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas.

En relación con la administración del riesgo de financiamiento del Sector Público Federal, la SHCP identificó los riesgos de los portafolios de deuda del Gobierno Federal, referentes al tipo de cambio, tasas de interés y refinanciamiento; para los cuales diseñó metas para controlar su evolución, obteniendo resultados favorables, dado que, el 76.7% de la deuda

^{28/} El Ejecutivo Federal y las entidades podrán contratar obligaciones constitutivas de deuda pública externa adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto interno sea menor al autorizado por el Congreso en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. Artículo 2, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018.

del Gobierno Federal correspondió a deuda interna, la cual, al estar en moneda nacional, elimina los riesgos asociados a las variaciones del tipo de cambio. La participación de los valores gubernamentales de largo plazo a tasa fija fue de 81.7% de la deuda interna total, mientras que el 100.0% de la deuda externa se colocó a tasa fija; además, el vencimiento promedio de la deuda interna fue de 7.96 años, y de 19.39 años para la externa, cifras que representaron un cumplimiento de 99.9% dado que las metas fueron de 8.0 y 19.4 años, respectivamente.

No obstante, la SHCP no incluyó en su análisis de riesgos, los relacionados con las obligaciones constitutivas de deuda pública con garantía del Gobierno Federal, los arrendamientos, y las variaciones en las calificaciones crediticias de la deuda soberana nacional y de las EPE.

- Desde 2015, el 100.0% de las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal correspondieron al FONADIN, el cual incrementó en 81.1% los montos que registró en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros al pasar de 141,379.3, en 2012, a 256,107.3 mdp en 2018, mientras que su patrimonio total, se ha deteriorado, al pasar de un saldo negativo de 73,724.0 a 101,036.0 mdp, en el mismo periodo, sin que se identifique como un riesgo para las finanzas públicas, ni se reporten medidas para su atención.
- Asimismo, pese a que, en enero de 2016, se emitió la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 16 “Arrendamientos”, con fecha límite para su entrada en vigor el 1 de enero de 2019, la cual implica cambios en la forma en la que se registran los arrendamientos, ya que son un medio para financiar la adquisición de activos y representan obligaciones de pago a un plazo establecido, en los Estados Financieros, y sus posibles consecuencias en términos del incremento de la deuda. Al respecto, como hechos posteriores a la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, la ASF identificó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no realizó ajustes en los Criterios Generales de Política Económica, ni en su Plan Anual de Financiamiento 2019, a fin de identificar posibles riesgos relacionados con los arrendamientos sobre las finanzas públicas.
- Por lo que se refiere a las variaciones en las calificaciones crediticias de la deuda soberana nacional y de las EPE, la ASF analizó su comportamiento en el periodo 2013-2018, y como hechos posteriores incluyó en el análisis el año 2019 con lo que se identificó que la SHCP no incluyó dichas calificaciones entre los temas a analizar como posibles riesgos a la estabilidad de las finanzas públicas, relacionadas al portafolio de deuda, ni acciones para controlarlos o mitigarlos en los Criterios Generales de Política Económica, ni en el Plan Anual de Financiamiento 2019, pese a que han sido reconocidos por distintos organismos nacionales e internacionales como factores de atención por los impactos que puede tener en la economía. En 2019, Fitch le retiró a PEMEX el grado de inversión, y la mayoría de las calificadoras situaron a la deuda soberana con perspectiva negativa, por la relación entre PEMEX y el Gobierno Federal, lo que podría implicar mayor dificultad en el acceso al financiamiento externo, y por tanto provocar que PEMEX y el Gobierno Federal hagan un uso intensivo de las fuentes

de financiamiento interno, desplazando y encareciendo la disponibilidad de crédito a las empresas y familias con probables efectos negativos en la actividad económica y en la estabilidad de las finanzas públicas.

Por lo que corresponde a la administración del costo financiero de la deuda total, durante el periodo 2012-2018, éste se incrementó en 56.2%, de 393,821.2 a 615,040.6 mdp, lo cual significó un crecimiento promedio anual de 7.7%, mientras que como proporción del PIB incrementó 0.7 puntos porcentuales, al pasar de 1.9% a 2.6% en ese periodo. Lo anterior puede explicarse debido al crecimiento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, el cual se incrementó a una tasa media de crecimiento anual de 5.6% al pasar de 7,603,406.8 a 10,550,416.9 millones de pesos en el mismo periodo, así como a las variaciones registradas en el tipo de cambio, el cual sufrió una depreciación de 51.3% al pasar de 13.0 a 19.7 pesos por dólar en promedio, situación que impacta directamente en el costo financiero ya que para 2018 el 36.6% de la deuda se encontró colocada en moneda extranjera, y en menor medida lo referente a las variaciones en las tasas de interés dado que el 19.4% del total de la deuda interna se encuentra a tasa variable.

Para tener una referencia del impacto del incremento en el costo financiero de la deuda, la ASF realizó un comparativo entre la inversión física del Sector Público Presupuestario y el costo financiero, durante el periodo 2012-2018, en dónde se observó que, si bien el costo financiero fue menor en todos los años; la brecha se ha ido acortando, de modo que, en 2018 el costo financiero de la deuda (615,040.6 millones de pesos), representó el 99.6% de la inversión física (617,675.8 millones de pesos), lo que implica un alto costo de oportunidad que puede impactar en la provisión de bienes y servicios públicos, al tener que destinar, cada vez, una mayor cantidad de recursos para el pago del servicio de la deuda pública, en lugar de orientarlos a planes, programas o bienes y servicios que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

Con base en lo anterior, no es posible asegurar que la SHCP haya cumplido con el objetivo programático 2018 de cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno con bajos costos en un horizonte de largo plazo, ni con el objetivo del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, relativo a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.

d) Supervisión

Proceso a cargo de la SHCP, para asegurar que las entidades de la Administración Pública Federal y las Empresas Productivas del Estado cuenten con la capacidad para realizar los pagos correspondientes a la deuda contratada, así como que éstos se realicen con oportunidad y se destinen a los fines autorizados.

En 2018, la SHCP no vigiló que la capacidad de pago de las entidades que contrataron financiamiento fuera suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contrajeron y que se hicieran oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos, conforme a

lo señalado en el artículo 4 LFDP; aun cuando argumentó, basado en la tesis jurisprudencial^{29/} que enuncia que “Conflicto de leyes. Es inexistente cuando opera la derogación tácita de la ley anterior por la posterior”, que estas atribuciones se derogan de manera tácita por lo señalado en el artículo 4, fracciones VII y VIII y 41 fracciones, II y III de la LFPRH, al ser una normativa posterior que regula sobre la misma materia, cuenta con la misma jerarquía y ámbito espacial.

Sin embargo, se identificó que, las leyes regulan materias diferentes por lo que no existe antinomia para aplicar el criterio descrito en la tesis, debido a que, la LFPRH aplica para la presupuestación y ejercicio de los recursos públicos, mientras que, la LFDP regula lo referente a las obligaciones de las entidades y de la SHCP para la contratación de deuda pública. Asimismo, los artículos en conflicto refieren diversos supuestos, los de la LFPRH describen lo que deben considerar los ejecutores de gasto para elaborar y presentar su proyecto de presupuesto de egresos y los artículos de la LFDP establecen obligaciones de la SHCP para el manejo de la deuda pública y su control.

Por lo tanto, el artículo 4 de la LFDP debe ser atendido ya que es un mecanismo de control para verificar que las dependencias y entidades cuenten con los recursos necesarios para cubrir su deuda, y en caso de que no lo hayan cumplido, evitar que dichos organismos se endeuden para no causar un perjuicio al país, ya que les sería imposible pagar el crédito contratado.

No obstante, se considera que existen elementos suficientes para que la SHCP atienda dicha obligación de vigilar la capacidad de pago, por lo que se considera factible la designación de un área responsable y la formalización de un programa de vigilancia que incluya y armonice los preceptos citados en el artículo 4, fracciones VI y VII, del Capítulo II, de la LFDP, con base en lo señalado en los artículos 4, fracciones VII y VIII, 41, fracciones, II y III de la LFPRH, y con los artículos 54 y 57 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, en 2018, las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE), dispusieron de elementos metodológicos y procedimientos establecidos para asegurar que las obligaciones que contratan no excedan su capacidad de pago, así como para el pago oportuno de los intereses, de igual forma acreditaron la coordinación que realizan con la SHCP para la calendarización de sus operaciones de financiamiento.

Respecto del destino de la deuda, la SHCP señaló que informó al Congreso de la Unión, por medio de la Cuenta Pública y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, los montos de las disposiciones adquiridas en 2018. No obstante, la ASF verificó que únicamente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública se informó sobre la estructura de captación de recursos constitutivos de deuda pública, y el destino de las captaciones exteriores, así como las

^{29/} Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo VIII, julio de 1998, Pág 5

correspondientes a las internas del Gobierno Federal, pero no se contó con un registro para las Empresas productivas del Estado y la Banca de Desarrollo. Por lo que tampoco existe evidencia que estos recursos fueron administrados con eficacia, eficiencia, honradez y para fines que contribuyan al desarrollo económico.

Considerando lo anterior, la ASF aplicó el criterio de la Sentencia de Inconstitucionalidad 38/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en marzo de 2015, en la que se señaló que “si el endeudamiento neto aprobado por el Congreso de la Unión es menor al monto total de gasto de programas y proyectos de inversión, el endeudamiento asumido por el Estado fue aplicado para gasto de inversión”. No obstante, en el periodo 2015-2018, el endeudamiento aprobado por el Congreso para el Sector Público Presupuestario (SPP), Gobierno Federal y las Empresas Productivas del Estado, fue superior a la inversión física del SPP. En 2018, la inversión del SPP fue de 617,675.8 millones de pesos, cifra inferior en 122,401.4 millones de pesos que el endeudamiento aprobado del SPP, el cual fue de 740,077.2 millones de pesos, por lo que, considerando el criterio citado, el endeudamiento neto aprobado no fue aplicado para gasto de inversión, lo que implicó que los recursos excedentes se pudieron destinar a un uso distinto a lo establecido en la normativa.

Cabe señalar que, desde la Cuenta Pública 2014, la SHCP ha sido negligente en la implementación de mecanismos de mejora para el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, lo que ha limitado la identificación del destino de los recursos.

e) Sostenibilidad

La política de deuda del Gobierno Federal busca mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública, la cual, de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, puede definirse como la capacidad que muestra un país para cumplir puntualmente con sus obligaciones financieras, sin solicitar nueva emisión de deuda o incumplir con el calendario de pagos previamente establecido.

De acuerdo, con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2018, la política de deuda pública busca que el SHRFSP mantenga una trayectoria constante o decreciente como proporción del PIB. Al analizar esta variable, se observó que, durante el periodo 2012-2018, la tendencia identificada fue creciente, debido a que se incrementó 7.6 puntos porcentuales, al pasar de 37.2% a 44.8%, lo que representó que la deuda pública no fuera sostenible, al tiempo que el Gasto Neto Total, como proporción del PIB, presentó una tendencia contraria, disminuyendo 1.1 puntos porcentuales; lo que implicó que mientras la deuda pública va en aumento, el presupuesto destinado para que la Federación cumpla sus atribuciones mediante la ejecución de los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población disminuye, situación que compromete el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas.

Lo anterior, es consistente con los resultados del cálculo de los indicadores de sostenibilidad de la deuda: 1) Consistencia tributaria y 2) Posición fiscal sostenible, aplicados por la ASF, de acuerdo con la metodología diseñada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). El resultado del indicador de consistencia tributaria registró un valor negativo de 0.2, lo cual refleja que la presión impositiva (recaudación tributaria) de la economía mexicana es demasiado baja para estabilizar la razón de deuda respecto del PIB; y el de posición fiscal sostenible se cuantificó en 0.99 lo que señala que la política fiscal implementada mantuvo el comportamiento de la razón de la deuda respecto del PIB al límite de los niveles sostenibles. Por lo que se requiere que la SHCP aplique medidas correctivas en materia de sostenibilidad de la deuda, a fin de no comprometer la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

f) Mecanismos de seguimiento

Se refiere a las acciones que ha realizado la SHCP en materia de gestión de la deuda pública, respecto del sistema de evaluación del desempeño, el control interno y la rendición de cuentas.

En cuanto al Sistema de Evaluación del Desempeño, en 2018, la SHCP elaboró la MIR del Pp P003 “Diseño y aplicación de la política económica”, pero no contó con un árbol del problema; y en la lógica vertical, se identificaron deficiencias, dado que los objetivos del nivel de Actividad no se consideran suficientes para contribuir al objetivo de componente referente a los “Niveles de endeudamiento público interno y externo autorizados”, y en la lógica horizontal, existen inconsistencias en la relación causa-efecto entre, por lo menos, un rubro (nombre del indicador, definición, método de cálculo y objetivo); asimismo, se registraron diferencias entre la información proporcionada respecto al indicador “Requerimientos Financieros del Sector Público” y la publicada en la Cuenta Pública.

Por lo que se refiere al control interno, respecto de la política de deuda pública, la ASF verificó que la SHCP no ha cumplido al 100% con ninguna de las cinco normas establecidas en las Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de noviembre de 2016. Al respecto, solo la norma primera “ambiente de control” tiene un cumplimiento cercano al 100.0%, mientras que el resto de las normas presentan deficiencias, lo cual indica que la SHCP no proporcionó una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas institucionales.

De los 17 principios incluidos en las 5 normas de control interno, la SHCP contó con 5 (29.4%) en nivel optimizado,^{30/} mientras que 5 (29.4%) se ubicaron en desarrollo,^{31/} y 7 (41.2%) registraron el nivel en formación^{32/}.

Respecto de los documentos de rendición de cuentas para 2018, se corroboró que existen cuatro documentos, en los que se reportaron resultados en materia de gestión de la deuda pública, los cuales son el Informe de Gobierno, Cuenta Pública, Informes de Labores, así como el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. En ellos, se incluyó información de los resultados de los procesos implementados para la ejecución de la política de deuda pública, relativos a los montos máximo de endeudamiento; deuda del Sector Público Federal; costo financiero de la deuda, y de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico.

Sin embargo, no se informó de los riesgos de financiamiento del Sector Público, y no se presentó información suficiente respecto de la capacidad y oportunidad de pago de los intereses de créditos contratados, el destino de la deuda y la sostenibilidad de la deuda pública como porcentaje del PIB; este último punto considerando que no se cuenta con una definición oficial del término sostenibilidad, por lo cual no es posible evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PEF.

En opinión de la ASF, en 2018, la gestión de la deuda pública mediante la programación, administración, contratación y supervisión a las dependencias que adquirieron financiamiento, por parte de la SHCP, presentó deficiencias dado que no contó con información completa respecto de los riesgos a las finanzas públicas asociadas al portafolio de deuda, no contó con un mecanismo de control para supervisar la capacidad y oportunidad de pago de las dependencias, ni con información completa respecto del uso y destino de los recursos contratados en forma de deuda pública; además, los indicadores de sostenibilidad de la deuda calculados por la ASF, de acuerdo con la metodología diseñada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) señalaron que la deuda se encuentra al límite prudencial de sostenibilidad. Cabe señalar que las deficiencias identificadas, han persistido desde 2014.

Asimismo, la SHCP no cumplió con el objetivo de la política de deuda pública 2018, relacionado con cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno con bajos costos, en un horizonte de largo plazo, ni con el relativo a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, debido a que:

^{30/} Optimizado, describe acciones implementadas y reporta resultados, lo anterior no implica por sí mismo la calidad de dichos resultados.

^{31/} Desarrollo, acciones implementadas, aunque, no necesariamente se disponga de resultados.

^{32/} Formación, se utilizará para clasificar las acciones en las que al menos existe un proyecto para la implementación de acciones.

- De 2012 a 2018, el costo financiero de la deuda del Sector Público Federal se incrementó en 56.2%, pese a que, en 2018 los valores gubernamentales de largo plazo a tasa fija representaron el 81.7% del endeudamiento interno, mientras que la totalidad de la deuda externa se encontró a tasa fija.
- En comparación con la inversión física, de 2012 a 2018 el costo financiero fue menor en todos los años; sin embargo, la brecha se ha ido acortando, de modo que, en 2018 el costo financiero fue menor únicamente en 0.4% respecto del total de inversión física, cuando al inicio del periodo lo fue en 55.2%, situación que implica destinar una mayor cantidad de recursos públicos para el pago del costo financiero de la deuda, en lugar de orientarlos a planes, programas o bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.
- En el periodo 2012-2018, el SHRFSP se incrementó 7.6 puntos porcentuales, al pasar de 37.2% a 44.8% del PIB, mientras que el Gasto Neto Total, como proporción del PIB, disminuyó 1.1 puntos porcentuales, por lo que mientras la deuda pública va en aumento, principalmente para refinanciamiento y gasto corriente, el presupuesto destinado para que la Federación cumpla sus atribuciones mediante la ejecución de los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población disminuye.

Como resultado de la revisión, la ASF emitió 11 recomendaciones orientadas a que la SHCP: fortalezca los mecanismos de identificación de riesgos; genere e implemente estrategias que le permitan contener o minimizar el costo financiero de la deuda, debido a que genera presiones presupuestarias y su pago requiere utilizar recursos que podrían destinarse a financiar inversión productiva; registre las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública considerando el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global del Gobierno Federal, las Empresas Productivas del Estado y la Banca de Desarrollo; rediseñe la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P003 “Diseño y aplicación de la política económica, acorde a la metodología del marco lógico, y fortalezca sus mecanismos de control interno y supervisión, para fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y trazabilidad de la deuda pública en todo el proceso presupuestario (diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora).

Asimismo, 1 para que PEMEX implemente una metodología que le permita fundamentar su propuesta de endeudamiento neto interno y externo en cada ejercicio fiscal, a fin de que los requerimientos de financiamiento correspondan a sus necesidades, y con ello evitar situaciones de falta de recursos, o excedentes que puedan ser utilizados para otros fines distintos a generar rentabilidad para la empresa.

Adicionalmente, se solicitó la intervención del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con motivo de 2 irregularidades detectadas en materia de vigilancia de la capacidad y oportunidad de pagos de la deuda y destino de la deuda.

Además, se sugirió a la Cámara de Diputados la pertinencia de legislar respecto de las actividades de registro de captación y del destino de la deuda, así como lo relacionado con la sostenibilidad de la deuda del Sector Público Federal.

Cabe destacar que como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2014 y 2015, la ASF emitió recomendaciones a la SHCP para que adoptara medidas para que mantenga el registro del destino de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, que asuman las entidades del Sector Público Federal, en su forma particular y global, mismas que, a la fecha de cierre del presente informe, se encuentran como no atendidas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Gabriel Linares Trujillo

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Mediante oficio núm. 710/DGAIS/0041/2020 de fecha 15 de enero de 2020, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en respuesta al oficio núm. DGADDE/581/2019, con el cual se remitieron los Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría número 33-GB denominada "Evaluación al Desempeño del Financiamiento del Sector Público Federal", correspondiente a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018; señaló lo siguiente: Sobre el particular, se reitera la información remitida mediante nuestros similares 305.v.-522/2019; 305.v.-529/2019; 305.v.-532/2019, y 305.v.-002/2020.

Por medio del oficio núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0061-2020 de fecha 17 de enero de 2020, Petróleos Mexicanos proporcionó copia del oficio DCF-ST-GFI-SPF-50-2020 de fecha 16 de enero de 2020, en el que indicó que "sí existe una metodología que permite determinar el monto mínimo de endeudamiento. Metodología que fue adoptada desde el momento en el que determinó que PEMEX elabore una Propuesta Global de Financiamiento y se remita a las instancias correspondientes para su autorización, registro y seguimiento; además se

difundió al interior de la Gerencia de Financiamiento e Inversiones como fue instruido desde el pasado 2019; acorde con las nuevas disposiciones y directrices que hoy se encuentran alineadas a la Organización de la Empresa”. Asimismo, PEMEX proporcionó copia de la nota informativa “Metodología para determinar el techo de endeudamiento”, de fecha 1 de agosto de 2019; la cual contiene una breve descripción de lo que se deberá entender por: a) Balance Financiero; b) Garantías; c) Recouponing, y d) Incremento en caja, e instrucciones para su difusión al personal del área de la Subgerencia de Planeación de Financiamiento.

Con oficio núm. 710/DGAIS/0053/2020, de fecha 17 de enero de 2020, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proporcionó copia de los oficios 305.V.-017/2020; 376.II.011, y 102-B-II-0075/2020, mediante los cuales señaló lo siguiente:

- a) Respecto del resultado 4, la SHCP indicó que la forma adecuada de realizar la evaluación del costo financiero de la deuda es comparar la tasa de interés implícita a lo largo del tiempo, la cual se obtiene, como el costo financiero dividido entre la deuda, en cada periodo de tiempo. Lo anterior, toda vez que la deuda también crece y por lo mismo el costo crece en términos nominales; el indicador de tasa de interés implícita recoge el comportamiento del costo financiero, relativo al comportamiento de la deuda.
- b) Respecto del resultado 10, solicitan que se especifiquen los procesos que estén registrados en los manuales de procedimientos de las unidades responsables auditadas, (responsables de operar el Pp P003 “Diseño y aplicación de la política económica”), con el propósito de aplicar la metodología de control interno.
- c) Respecto del resultado 9, señaló que el documento que contiene el árbol del problema y objetivos; así como las etapas de la Metodología del Marco Lógico previas a la elaboración de la MIR se definen de manera específica en el documento denominado “Diagnóstico”, el cual, al momento de la creación de la MIR del Pp P003 la normativa no obligaba a contar con él; sin embargo, derivado de la evaluación externa realizada al Pp P003 en materia de diseño, se prevé llevar a cabo la elaboración y formalización del diagnóstico, atendiendo a lo observado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, con oficio núm. 710/DGAIS/0059/2020 de fecha 17 de enero de 2010, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señaló lo siguiente: respecto del resultado 10, específicamente en lo que se refiere a los principios 7, 8 y 9 realizó aclaraciones que permitieron modificar el resultado; sin embargo, la observación persiste.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-0033-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, de la Comisión de Puntos Constitucionales, considere legislar en la Ley Federal de Deuda Pública en términos de los artículos 4o, fracciones I y IV, 9o, 10, 12, 25 y 27 respecto

de la definición y los fines para los cuales se deben de utilizar los recursos constitutivos de deuda pública, a fin de que éstos contribuyan a un crecimiento social o económico del país, toda vez que desde 2015 el endeudamiento no ha sido aplicado para gasto de inversión considerando el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Sentencia de Inconstitucionalidad 38/2013; asimismo, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga por obligación registrar y verificar los montos de las disposiciones, origen, características y destino de los recursos según los fines establecidos, a fin de asegurar que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en términos de los artículos 134, primer párrafo y Artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. [Resultado 6]

2018-0-01100-07-0033-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, considere legislar en términos de los artículos 2, 17, 40, fracción I, inciso h, y 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2o de la Ley Federal de Deuda Pública, el concepto de sostenibilidad de la deuda, el cual incluya la definición del mismo, la metodología y los elementos para evaluarla, a fin de asegurar que las acciones realizadas son adecuadas para disminuir la deuda pública, y generar certidumbre en los métodos utilizados para su evaluación; así como que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en términos de los artículos 134, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, toda vez que se ha identificado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cuenta con una definición oficial del término sostenibilidad de la deuda, lo cual genera incertidumbre en los procesos metódicos que utiliza para evaluarla, mismos que no han sido publicados de manera oficial. [Resultado 8]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la SHCP y las EPE establecieron los montos máximos de endeudamiento interno y externo del Sector Público Federal, con base en una metodología.
2. Revisar que la Deuda del Sector Público preservó la diversidad de acceso al financiamiento y se mantuvo en línea con los montos máximos establecidos en la LIF 2018.
3. Constatar que la SHCP identificó y administró los posibles riesgos que afectan la estabilidad de las finanzas públicas y la deuda pública.

4. Analizar la evolución del monto destinado al pago de intereses de los créditos contratados por el SPF a 2018.
5. Revisar si la SHCP vigiló la capacidad de pago de las entidades del SPF que contrataron deuda, así como el pago oportuno de capital e intereses de crédito.
6. Verificar que los recursos procedentes del financiamiento se destinaron a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyaran los planes de desarrollo económico y social, que generaran ingresos para su pago o que se utilizaran para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público o para fines de inversión pública productiva, canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, o para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.
7. Evaluar los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico, a fin de determinar si el comportamiento del saldo fue consistente con los requerimientos en el periodo 2013-2018.
8. Analizar si la deuda del Sector Público Federal fue sostenible en 2018.
9. Verificar la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2018 del programa presupuestario P003 "Diseño y aplicación de la política económica", de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico.
10. Verificar que la SHCP implementó los elementos de control interno, así como evaluar si éstos permiten una seguridad razonable del cumplimiento de los objetivos y metas vinculados con la administración de la deuda del Sector Público Federal.
11. Constatar que los resultados presentados en la Cuenta Pública 2018 se correspondan con lo aprobado en la LIF 2018 y el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, y que se relacionen con el objetivo y estrategia definidos en la planeación nacional y sectorial relativos a administrar la deuda del Sector Público Federal.

Áreas Revisadas

La Unidad de Crédito Público, y la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Dirección Corporativa de Finanzas, la Gerencia de Financiamientos e Inversiones y el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, y la Dirección Corporativa de Finanzas, y el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad.

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Par. primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, Par. 1 y 2; Art. 4, Frac. VII y VIII, Par. segundo; Art. 16, Frac. II.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Petróleos Mexicanos: Art. 106, Frac. I.

Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Frac. VI.

Ley Federal de Deuda Pública: Art. 4o, Frac. I, IV, VI y VII; Art. 9o, Art. 12; Art. 27.

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados: Cap. III.2; Cap. IV.2.2, numerales 2 y 3.

Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. segundo, título segundo, Cap. I, numeral 9 y Cap. III, numeral 11.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.