



# UEC

## Unidad de Evaluación y Control

### EVALUACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR 2015

## Sector Hacienda



**COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

Serie: Cuadernos de Apoyo para el Análisis del Informe del  
Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015

**CUADERNO 2**

Marzo 2017

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en el sitio web de la Unidad de Evaluación y Control: <http://uec.diputados.gob.mx> o [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC)

## Contenido

<b>Presentación</b> .....	5
<b>1. Relevancia del Sector Hacendario</b> .....	9
<b>1.1 Importancia del Sector</b> .....	9
<b>1.2 Temas relevantes</b> .....	12
<b>2. Marco de Referencia</b> .....	13
<b>2.2 Contexto Internacional: crecimiento frágil y riesgos exacerbados</b> .....	15
2.2.1. Crecimiento económico mediocre (estancamiento secular) .....	15
2.2.2. Evolución de la economía norteamericana y otras economías relevantes .....	16
2.2.3. Bajo desempeño de los precios de las materias primas .....	17
2.2.4. Debilidad de la demanda global .....	18
2.2.5. Riesgos financieros globales .....	25
2.2.6. Ruptura del consenso político - económico .....	28
<b>3. Riesgos macroeconómicos para México en 2017</b> .....	29
<b>3.1 Enfoque general</b> .....	29
<b>3.2. Factores de vulnerabilidad</b> .....	30
<b>3.3 Economía Real: tendencias principales</b> .....	31
<b>3.4 Economía financiera</b> .....	35
<b>3.5 Riesgos Macroeconómicos</b> .....	39
<b>4. Riesgos derivados de la transformación política en los Estados Unidos</b> .....	40
<b>5. Resultados de la Fiscalización Superior en el Sector Hacendario</b> .....	45
<b>5.1 Antecedentes. Fiscalización superior en el ejercicio Anterior (2014)</b> .....	45
<b>5.2 Datos básicos de la fiscalización superior a la Cuenta Pública 2015</b> .....	59
5.2.1. Auditorías Practicadas .....	59
5.2.2. Observaciones-acciones promovidas .....	60
5.2.3. Recuperaciones determinadas .....	61
<b>5.3 Resultados de auditorías relevantes</b> .....	62
5.3.1. Resultados de auditorías relevantes en la temática del balance fiscal del sector público, políticas de estabilización de finanzas públicas y gestión de riesgos .....	63
5.3.2. Resultados de auditorías relevantes en la temática de ingresos públicos administrados directamente por la SHCP .....	69
5.3.3. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Gasto Público .....	85

5.3.4. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Deuda Pública Contingente (asociación público-privada y otros) .....	92
5.3.5. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Gestión Financiera .....	105
5.3.6. Resultados de auditorías relevantes en la temática de la rendición de cuentas .....	108
5.3.7. Resultados de auditorías relevantes en la temática del Sistema de Administración Tributaria (SAT) .....	111
5.3.8. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Banca de Desarrollo .....	126
5.3.9. <i>Resultados de auditorías relevantes en la temática de Pensiones.</i> .....	137
5.3.10. Resultados de auditorías relevantes en la temática de entidades financieras especiales ...	140
5.3.11. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Regulación Financiera .....	143
5.3.12. Resultados de auditorías relevantes en la temática de fiscalización a Banco de México.....	147
<b>6. Evaluación de los resultados de la Fiscalización Superior en el Sector Hacendario.....</b>	<b>152</b>
<b>6.1 Cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de la ASF.....</b>	<b>152</b>
<b>6.2 Enfoque la fiscalización superior practicada por la ASF .....</b>	<b>154</b>
<b>6.3 Temas sugeridos para el trabajo legislativo en materia de Fiscalización y Rendición de Cuentas.</b> .....	<b>167</b>
6.3.1. Sugerencias de modificación de disposiciones normativas realizadas por la ASF. ....	167
6.3.2 Áreas de Oportunidad Legislativa .....	178
<b>6.4 Sugerencias de la ASF a la Cámara de Diputados al Sector Hacendario.....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO. Matriz de datos básicos de las auditorías practicadas al sector hacendario.....</b>	<b>193</b>

## Presentación

El pasado 18 de febrero de 2017, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) entregó su Informe de Resultados de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2015. La Unidad de Evaluación y Control (UEC) en su calidad de órgano técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) ha preparado como parte del proceso de Análisis del Informe de Resultados a la Fiscalización a la Cuenta Pública 2015 de la ASF, seis documentos sectoriales integrados de la siguiente manera:

1. Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015
2. Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Gobierno: Sector Hacendario (incluido Banco de México).
3. Evaluación de la Fiscalización Superior en Otras Funciones de Gobierno que incluye: Poder Legislativo, Poder Judicial, entidades de gobernabilidad política (Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Nacional, Fiscalización de Control Interno, y órganos constitucionales autónomos).
4. Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Desarrollo Económico.
5. Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Desarrollo Social.
6. Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Gasto Federalizado.

El presente documento, que comprende el cuaderno sectorial número 2 está orientado a analizar los resultados de las 69 revisiones practicadas, de las cuales 66 corresponden al sector Hacienda y Crédito Público (incluye un estudio y una evaluación Pública)<sup>1</sup>, y tres al Banco de México<sup>2</sup>, que si bien no forma parte de este grupo, sino de los órganos autónomos, se decidió incluir dentro de este grupo por la naturaleza de las funciones financieras que desempeña, (dentro de esta revisión al Banco de México, se incluye un estudio)<sup>3</sup>.

El documento está organizado en seis secciones y un anexo de datos estadísticos; la primera sección presenta una panorámica general del sector financiero, vinculada a los resultados de Cuenta Pública 2015; la segunda sección ofrece un breve marco de referencia con base en temas relevantes que sirven de contexto para el análisis de los resultados de la fiscalización superior en el sector hacendario. El marco de referencia seleccionado por la UEC se enfoca totalmente a describir los enormes y complejíssimos riesgos planteados por el escenario político y económico internacional, que viene desarrollándose de manera inédita desde 2015 a la fecha (marzo de 2017), y que están delineando un giro histórico de la economía y de las políticas públicas. Este giro histórico, por lo menos revela cuestionamiento muy justificados sobre la viabilidad del modelo económico basado exclusivamente en el libre cambio. En su lugar, parece estar cobrando

---

<sup>1</sup> Evaluación del Funcionamiento del OIC en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Contexto de su Sistema de Control Interno y el Estudio de Política Pública de Ingresos Tributarios.

<sup>2</sup> En la clasificación presentada por la ASF aparece Banco de México en otras Funciones de Gobierno por ser un órgano constitucionalmente autónomo, sin embargo por los temas que trata (política monetaria, política cambiaria y regulación financiera) la UEC considera que el análisis de la fiscalización de los programas auditados por la ASF del Banco Central son propios del sector financiero, por lo que se han concluido en el presente cuaderno.

<sup>3</sup> Estudio Análisis de las Tasas de Interés que Otorga la Banca Múltiple al Sector Privado

forma en distintas regiones del planeta un modelo de protección selectiva, que sin abandonar el funcionamiento de los mercados privados, se propone acotar las políticas de libre comercio puro, y que muestra una tendencia a ciertas formas de desglobalización comercial que se proponen limitar los flujos migratorios desestabilizadores, y que se proponen reactivar políticas de industrialización basadas en robustos mercados internos.

Es muy pronto saber con los datos a la vista, la configuración que tomará la nueva arquitectura económica, política y social del mundo y en lo particular la que adoptará México, pero la crisis de los movimientos migratorios de no corregirse las brechas salariales entre los distintos países seguirá generando una gran inestabilidad política, económica y social, asimismo la crisis de inexistencia de empleo estable y altamente remunerativo está demandando políticas industriales efectivas enfocadas a resolver tanto la crisis de empleo de calidad, como las brechas salariales a que ha dado lugar el libre comercio, y una globalización financiera (que promueve crisis recurrentes) y económica cuyos beneficios no gotean al grueso de la sociedad.

Se avizoran para el 2017 cambios políticos importantes en Europa (Francia, Holanda y los países bajos por citar unos cuantos) y en otras partes del mundo, en adición a los cambios políticos recientes llenos de gran complejidad como los ocurridos en el Reino Unido (Brexit), en Italia y en Estados Unidos.

Estos eventos singularmente complejos están afectando a México de manera importante por ser nuestro país uno de los que adoptaron con mayor energía el modelo de libre comercio, cuyos resultados presentan claroscuros, por un lado se constatan avances significativos en el dinamismo del sector exportador, y por otro lado, se corroboran fuertes rezagos sociales y económicos en México: con bajas tasas de crecimiento económico estructural, con fuertes rezagos en la seguridad social, con la ampliación adversa de la brecha salarial respecto de los socios del TLCAN, con la creación de empleos precarios y de baja calidad remunerativa, con un marco institucional deficiente, y con problemas ingentes en seguridad nacional, corrupción y crimen organizado. Los cambios políticos ocurridos en Estados Unidos están planteando para México una nueva relación económica, social y política con aquel país. Para el cierre del 2017 se estarán conociendo los términos del acuerdo de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, cuyas renegociaciones generarán elevados riesgos de inestabilidad económica, que hay que sortear por el bien de México.

Lo anterior ocurre en momentos en que se presenta en los países avanzados y en general en el mundo con sus excepciones, una situación que los economistas más importantes del planeta caracterizan como de “Estancamiento Secular”, una tendencia a la sobreproducción con demanda efectiva deficiente, y una falta de identificar oportunidades de inversión rentables para los capitales privados en la economía productiva.

Las implicaciones para México se describen en esta segunda sección del presente documento. Se hace un recuento de los orígenes de la sobreproducción y la perspectiva e impactos del llamado “estancamiento secular”; así como la identificación de los riesgos financieros globales, entre ellos

el exceso de ahorro, la caída de la rentabilidad financiera y la escasez de oportunidades de inversión. Finalmente se aborda en esta segunda sección el punto de la creciente ruptura del consenso político – económico global.

La tercera sección del documento, efectúa un análisis de los riesgos que está planteando para México el escenario internacional descrito anteriormente para el 2017. Se describen los factores de vulnerabilidad de la economía nacional desde la perspectiva de la economía financiera y de la economía real. En cuanto a las finanzas, se examinan los factores que inciden en la paridad cambiaria, en las finanzas nacionales y en el ahorro externo. De la economía real se abordan los temas de empleo, producción, comercio exterior e inversión productiva.

Finalmente, dada la importancia y posibles impactos asociados a la reciente transformación política norteamericana se examinan sus implicaciones en la sección cuatro de este documento. En particular, se abordan los problemas definidos como prioritarios por la nueva administración norteamericana y sus propuestas de solución. Estas se encuentran, en buena medida, sujetas a un próximo proceso de renegociación del TLCAN. Destacan las propuestas del nuevo gobierno de los Estados Unidos del paso a un intercambio justo o equilibrado; la elevación de salarios en Estados Unidos y México; el cese del elevado flujo de migrantes indocumentados; y la propuesta para conservar la producción manufacturera y los empleos en este hemisferio.

En la sección quinta de este primer documento se analizan los resultados del análisis de la fiscalización superior a la Cuenta Pública 2015 efectuada por la ASF y cuyos resultados fueron entregados en febrero de 2017. Está integrada esta sección por tres tópicos, el primero comprende una exposición de resultados relevantes de la fiscalización superior del ejercicio anterior a manera de antecedente, el segundo tópico presenta los resultados más importantes de la fiscalización (datos básicos) del sector hacendario de la Cuenta Pública 2015 desplegados en tres ámbitos: a) auditorías practicadas, b) observaciones-acciones promovidas por la ASF y, c) recuperaciones determinadas como resultado de la acción fiscalizadora, por su parte el tercer tópico presenta el análisis practicado por la UEC de una muestra de los resultados de la fiscalización superior a la Cuenta Pública 2015 al sector hacendario, donde se detallan los principales hallazgos de fiscalización.

En la sección sexta, la UEC evalúa los resultados de la fiscalización superior presentados por la ASF en el sector financiero desde la óptica de tres ámbitos, a) el cumplimiento normativo, b) el enfoque de fiscalización adoptado y c) los aportes que se pueden deducir para mejorar el marco legal de la fiscalización superior. Lo anterior, en la perspectiva de consolidar el proceso fiscalizador y de rendición de cuentas en México para hacer factible una mejora consistente de la efectividad de la gestión pública en beneficio de la comunidad, en este complejo ámbito de la actividad financiera.

El documento finaliza con un anexo relativo a los datos fundamentales de la fiscalización superior practicada al sector hacendario.





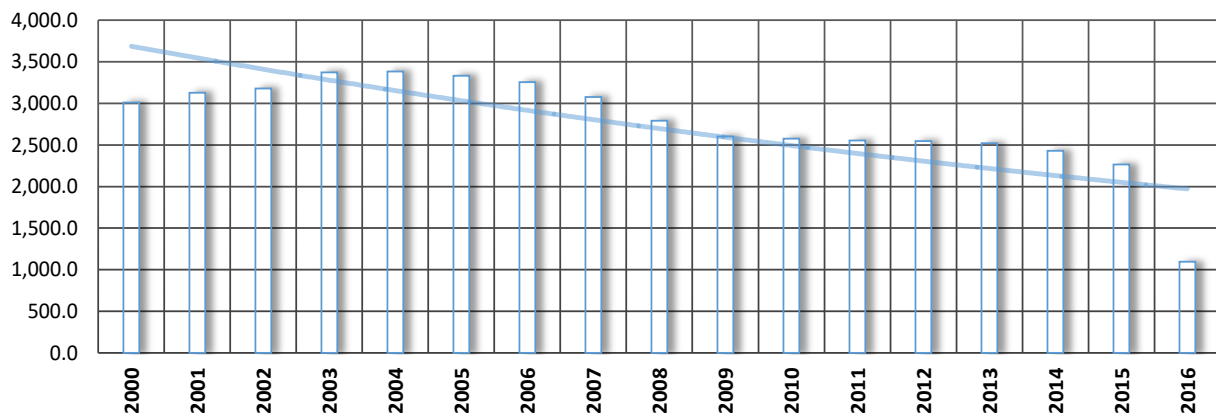
## 1. Relevancia del Sector Hacendario

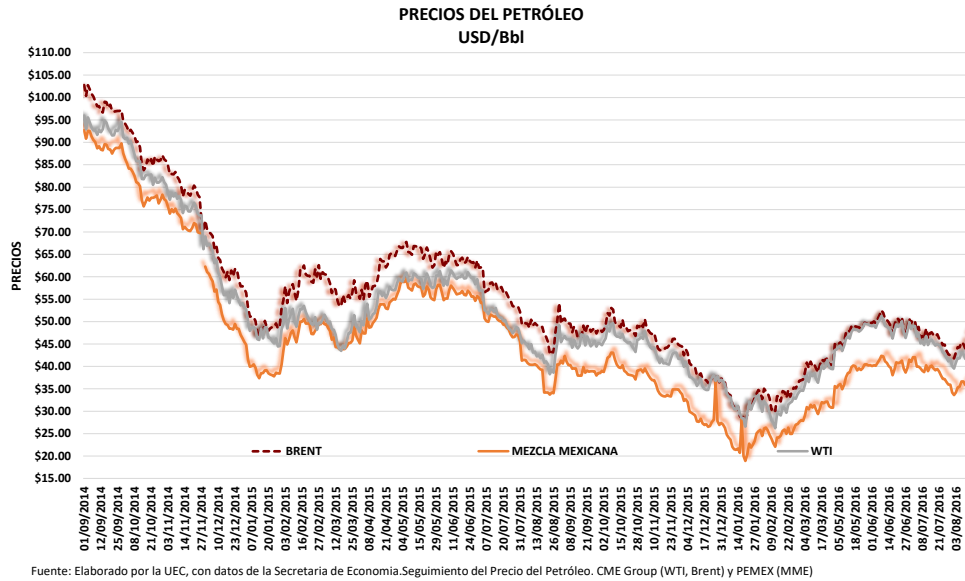
### 1.1 Importancia del Sector

El Sector Hacendario se refiere al ámbito de mayor nivel de agregación de las finanzas del sector público, en particular: ingresos, gastos y deuda. De su adecuada administración depende la viabilidad operativa de todas y cada una de las áreas de funcionamiento del sector público. Su incidencia va más allá de lo público y es un elemento determinante de la dinámica económica del país y, en consecuencia, del cumplimiento de los objetivos económicos y sociales de la nación.

Importa resaltar que entre 2012 y 2015 creció en 62.0 por ciento la recaudación tributaria en términos reales, lo que generó que los ingresos tributarios fueran el 13.0 por ciento del PIB en 2015, es decir 4.6 puntos porcentuales del PIB por arriba de lo observado en 2012. Esto ha permitido compensar la disminución registrada en los ingresos petroleros por la disminución de los precios de la mezcla mexicana de exportación de petróleo, y por la caída de la plataforma de producción que ha proseguido a la fecha.

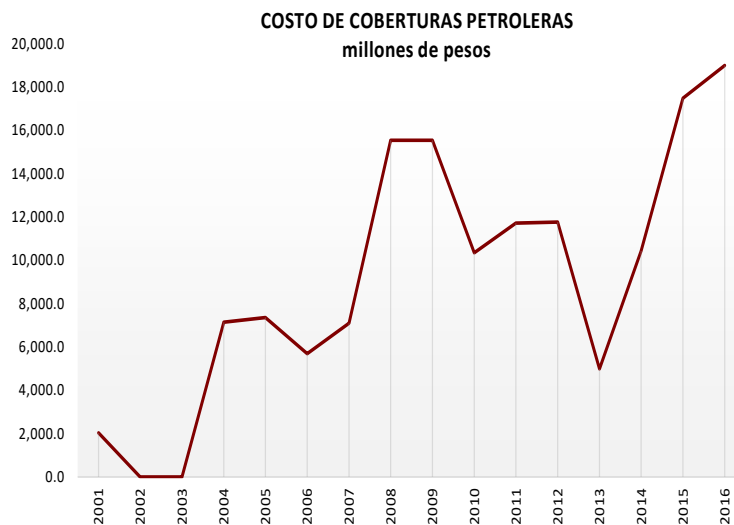
#### PLATAFORMA PRODUCCION DE PETRÓLEO (miles de barriles diarios)





Es importante destacar, que el gobierno realizó dos grandes acciones para enfrentar los riesgos de la caída del precio del petróleo y de la plataforma de producción. Respecto al primer punto, el gobierno ha contratado desde hace mucho tiempo coberturas de precios petroleras, para los años 2009, 2015 y 2016 el gobierno ha obtenido resarcimientos de la caída de precios petroleros como se describe a continuación.

El monto de la compra de las coberturas petroleras de 2001 a 2015 totalizó 126 mil 824.6 millones de pesos, que representó a pesos constantes el 73.8% del monto recuperado en 2009 y 2015, por 171 mil 800.9 millones de pesos. En 2016 el monto de la compra de coberturas fue de 19 mil 016 millones de pesos y el gobierno federal recibió un pago de 2 mil 650 millones de dólares por concepto de las opciones adquiridas.



Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la ASF.  
Nota: Fuente para 2016. Comunicados de prensa SHCP.

En lo que respecta a la caída de la plataforma de producción el gobierno procedió a instrumentar una reforma energética orientada a incrementar la capacidad de producción, extracción y refinación de petróleo mediante el concurso del sector privado. Para ello, se efectuaron dos rondas con los siguientes resultados:

RONDAS PETROLERAS			
RONDA 1			
Licitacion 1	Contratos de Producción Compartida para Exploración y Extracción en aguas someras.	Aguas Someras	2 Áreas para Contratos de Producción Compartida para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos
Licitacion 2	Contratos de Producción Compartida para la Extracción de Hidrocarburos en aguas someras.	Aguas Someras	5 Áreas para Contratos de Producción Compartida para la Extracción de Hidrocarburos
Licitacion 3	Contratos de Licencia para la Extracción de Hidrocarburos en áreas terrestres.	Terrestres	25 Contratos de Licencia para la Extracción de Hidrocarburos
Licitacion 4	Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en aguas profundas.	Aguas Profundas	10 Áreas para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos
RONDA 2			
Licitacion 1	Contratos de producción compartida para exploración y extracción en aguas someras.	Aguas Someras	15 Áreas para Contratos de Producción Compartida para la exploración y extracción de Hidrocarburos
Licitacion 2	Contratos de Licencia para exploración y extracción en áreas terrestres.	Terrestre	12 Áreas para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos
Licitacion 3	Contratos de Licencia para la exploración y extracción en áreas terrestres.	Terrestre	14 Áreas para Contratos de Licencia para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Las transferencias proyectadas de ingresos del fondo petrolero al gobierno federal para 2022, representan 2.0% del PIB, sin embargo, este porcentaje se encuentra por debajo del 4.7% de la meta mínima establecida que se debe tener de acuerdo a la reforma energética, por lo que este escenario a corto y mediano plazo se espera pesimista.

Desde el punto financiero se incrementan los recursos de inversión en el sector petrolero, y aún es muy pronto para determinar los resultados financieros de la reforma energética.

El financiamiento al sector público se elevó del 3.0% del PIB en 2013 al 4.3% en 2015. Esta evolución ha llevado el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), deuda acumulada de un 38.6% del PIB en 2013, al 41.4% en 2014 y al 45.7% en 2015. El saldo de la deuda pública medida por el SHRFSP e incrementó en 7.1 puntos porcentuales del PIB entre 2013 y 2015, tendencia que ha proseguido, tal situación enciende señales de alerta por la posibilidad de una baja de la calificación crediticia del gobierno de México ante las agencias de calificación internacionales.

Banco de México apunta que se requiere estabilizar la razón de la deuda pública sobre PIB “de manera que las finanzas públicas no se conviertan en una fuente de vulnerabilidad y

que faciliten el ajuste a condiciones más astringentes en los mercados financieros internacionales”<sup>4</sup>. Es decir a una previsible elevación de las tasas internas de interés.

Por su parte la Auditoría Superior de la Federación apunta que mientras los ingresos tributarios en México son aproximadamente de 16% del PIB estos son muy inferiores a la captación fiscal promedio de los países de América Latina y de los países de la OCDE<sup>5</sup>. En este último grupo de países México es el de menor recaudación fiscal. Especifica además que “en 2012, en el segmento de grandes contribuyentes, los países desarrollados tenían una presencia fiscal cercana al 50.0%, mientras que en México era de sólo 7.3%.”<sup>6</sup>

En la perspectiva de la ASF el país se encuentra lejos de la recaudación potencial que ofrece la economía y previene sobre la perspectiva de estancamiento en la recaudación en los próximos años<sup>7</sup>. Recomienda analizar en particular la renuncia recaudatoria que implica el presupuesto de gastos fiscales y la justificación económica y social de cada uno de ellos.

## 1.2 Temas relevantes

Riesgos Macroeconómicos para México en 2017		
Tema	Temas relevantes	
Riesgos macro-económicos	Contexto Internacional	Perspectiva de “estancamiento secular”, o crecimiento mediocre permanente a nivel mundial
		Baja dinámica de crecimiento general de los Estados Unidos con implicaciones mundiales.
		Retroceso de la producción de manufacturas en los Estados Unidos.
		Perspectiva de bajo crecimiento en otros países: Europa, Japón, Latinoamérica.
		Debilidad de la demanda global; sobreproducción generalizada “estancamiento secular”.
		Bajos precios de las materias primas; recuperación marginal.
		Insuficiente recuperación del empleo; deterioro de las condiciones laborales.
		Rezago salarial respecto a la productividad; menor participación en el Producto
		Agotamiento de los mecanismos de mitigación de la sobreproducción.
		Afloramiento de la sobreproducción.
		Exceso de ahorro y escasa inversión productiva.
		Deterioro general de la rentabilidad
		Riesgos macro económicos para México en 2017
	Debilidad del consumo privado, las exportaciones y la inversión.	
	Política financiera pro-cíclica.	
	Prosigue la caída histórica de la participación laboral en el PIB.	

<sup>4</sup> Banxico, Compilación de Informes Trimestrales del 2015.

<sup>5</sup> Menor a la mitad de la captación promedio de los 34 países de la OCDE.

<sup>6</sup> Servicio de Administración Tributaria. Recaudación de las Contribuciones Federales: Padrón de Contribuyentes. Auditoría de Desempeño: 15-5-06E00-07-0083. 83-GB

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Política Pública de Ingresos Tributarios. Evaluación núm. 1578-GB

		Se incrementa el déficit comercial; déficit crónico en cuenta corriente con perspectivas ominosas si comienza el proteccionismo comercial selectivo de EUA hacia México
		Caída de la IED y de la inversión de cartera.
		Riesgo de reversión de flujos de capital, riesgo que se incrementa por previsibles aumentos de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal
		La tercera parte del ahorro en México es externo.
	Riesgos derivados de la transformación política en los Estados Unidos.  Implicaciones de las propuestas del presidente norteamericano.	El superávit de 122 mil millones de dólares con los Estados Unidos financia el déficit con China, el sureste asiático y Europa.
		Elementos de análisis para la proyectada renegociación del TLCAN
		Implicaciones de corregir el desequilibrio comercial con los Estados Unidos.
		Sin superávit con Estados Unidos no es financiable el déficit con otros países, se requerirán medidas de protección comercial contingentes si no se logra en el corto plazo diversificar las exportaciones que eventualmente se pudieran perder si se materializa el proteccionismo selectivo de Estados Unidos hacia México.
		Elevar los salarios en México obliga a un nuevo modelo de competitividad.
		Frenar la migración indocumentada con medidas de desarrollo socioeconómico
		Cómo conservar manufacturas y empleos en nuestro hemisferio. Se requerirá política industrial interna.

## 2. Marco de Referencia

México enfrenta riesgos macroeconómicos que derivan por una parte de la evolución del entorno global, y en particular de modificaciones a las estrategias financieras, comerciales y fiscales de los Estados Unidos. Estos riesgos se asocian también a condiciones internas que se constituyen en factores de vulnerabilidad.

Los riesgos se ubican tanto en la vertiente financiera como en la de la economía real, en lo que corresponde a la primera vertiente, al incierto comportamiento de los flujos de capitales externos, a la variabilidad del tipo de cambio y del alza de las tasas de interés internacionales y nacionales, en lo que corresponde a la segunda vertiente a la producción, la inversión, la generación de empleo, la demanda efectiva y, en general, al bienestar de la población.

Las vertientes financiera y real de la economía evolucionan a ritmos diferentes. El comportamiento de los agentes financieros es propicio a modificaciones súbitas, especulativas, medidas en días u horas y basadas tanto en información factual como en percepciones subjetivas, y en el hecho de que las autoridades financieras de México tienen preferencia por soluciones ortodoxas basadas en la utilización de los mercados financieros desregulados, no obstante que el Fondo Monetario Internacional ante la mayor incertidumbre de los mercados financieros ha admitido como legítimo el uso temporal de los controles de los flujos de capitales. Esto a pesar de que existe una amplia evidencia empírica econométrica, que muestra los efectos desestabilizadores de los flujos de capitales

no regulados (Nina Eichaker “*The Financial Underpinnings of the EU Crisis: Financial Deregulation, Privatization, and Asymmetric State Power*” 2014<sup>8</sup>)

En contraste con lo que sucede con los mercados financieros, la economía real evoluciona de manera menos accidentada y volátil<sup>9</sup>. Los grandes datos de la producción, la inversión y el empleo, por ejemplo, se modifican en horizontes temporales de mediano y largo plazo. Sin embargo, los componentes financieros y reales de la economía son fuertemente interdependientes y deben ser analizados de manera conjunta. Se trata a final de cuentas (a pesar de su distinta velocidad de ajuste) de dos facetas de la misma economía<sup>10</sup>.

A continuación, se aborda el análisis de un contexto internacional cambiante, que presenta riesgos acrecentados, para proseguir, con la exposición de las vulnerabilidades internas que fragilizan la exposición de México a los cambios del entorno. La sección siguiente aborda en particular los riesgos derivados de la transformación política norteamericana, su redefinición de problemas y prioridades, las propuestas de solución que ha adelantado y las características, retos y oportunidades de la proyectada renegociación del TLCAN.

---

<sup>8</sup> Tesis doctoral, University of Massachusetts-Amherst, 2014. Ver también la siguiente bibliografía: Bonfiglioli, Alessandra, and Caterina Mendicino. 2004. “Financial Liberalization, Bank Crises, and Growth: Assessing the Links” SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance, #567; Detragiache, Enrica, and Asli Demirgüç-Kunt. 1998. “Financial Liberalization and Financial Fragility”. IMF Publication. Accessed 08/13, available at: [worldbank.org](http://worldbank.org); Karim, D., et al., Off-balance sheet exposures and banking crises in OECD countries. *J. Financial Stability* (2012). Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfs.2012.07.001>, accessed 09/13; Noeth, Bryan, and Rajdeep Sengupta. 2012. “Global European Banks and the Financial Crisis.” St. Louis Federal Reserve. Accessed 01/13, available at: [www.research.stlouisfed.org](http://www.research.stlouisfed.org); Noy, Ilan. 2004. “Financial Liberalization, Prudential Supervision, and the Onset of Banking Crises”. *Emerging Markets Review* 5 (2004) 341-359; Shehzad, C. Tanveer, and Jakob De Haan. “Financial Liberalization and Banking Crises.” *Conference of the Royal Economic Society, University of Surrey* (2009); Singh, Ajit. 2003. “Capital Account Liberalization, Free Long-Term Capital Flows, Financial Crises, and Economic Development”. *Eastern Economic Journal*; Stiglitz, Joseph, and Andrew Charlton. 2004 “Capital Market Liberalization and Poverty”. Initiative for Policy Dialog Working Paper; Tornell, Aaron, Frank Westermann, and Lorenza Martinez. 2004. “The Positive Link Between Financial Liberalization, Growth, and Crises”. NBER Working Paper #10293.

<sup>9</sup> El contraste entre la diferente velocidad de ajuste de las variables financieras y la del sector real y productivo de la economía fue capturado por el economista Rudiger Dornbusch, en su famoso modelo de overshooting del tipo de cambio. Dornbusch mostró que el equilibrio general dinámico estocástico presenta sobrerreacciones en las variables financieras (por ejemplo tipo de cambio) por la distinta velocidad de ajuste entre dichas variables y las del sector real de la economía. *Rudiger Dornbusch (1976). “Expectations and Exchange Rate Dynamics”. Journal of Political Economy. Volumen 84.*

<sup>10</sup> En el mundo de la física de las partículas elementales existen también trayectorias desacopladas, como lo es el caso de la radiación Hawking, que se presenta en la vecindad de un agujero negro. Una muy útil discusión de la radiación Hawking se puede encontrar en Witt Bruce (1980). “*Quantum gravity: the new synthesis*”. In *Hawking, S.; Israel, W. General Relativity: An Einstein Centenary. p. 696. ISBN 0-521-29928-4*. Marx en su teoría de las crisis financieras utilizó implícitamente una concepción similar a la del concepto entanglement que describe trayectorias de variables desacopladas. Ver Carta de Marx a Engels sobre las soluciones matemáticas (31 de mayo de 1873) <https://sites.google.com/site/revistacircus/circus4/carta-de-Marx-a-Engels>. Finalmente, el término entanglement fue utilizado por Erwind Schrodinger en su formulación de la mecánica cuántica. Ver su famoso artículo del año 1935

*Schrödinger E (1935). “Discussion of probability relations between separated systems”. Mathematical Proceedings of the Cambridge Philosophical Society.*

## 2.2 Contexto Internacional: crecimiento frágil y riesgos exacerbados

### 2.2.1. Crecimiento económico mediocre (estancamiento secular)

La perspectiva de la economía global es sombría. Visión que se expresa, por ejemplo, en el reporte del Fondo Monetario Internacional, Panorama Económico Mundial 2016 (WEO), dedicado a la debilidad de la demanda. De acuerdo al FMI no debe ignorarse “la capacidad ociosa considerable existente en muchas economías avanzadas y el gran número de economías de mercado emergentes y en desarrollo que están en recesión o en las que el ingreso per cápita se ha estancado”<sup>11</sup>.

“(…), se corre el riesgo de que se auto perpetúe un crecimiento frágil a medida que la inversión disminuya, la tasa de crecimiento de la productividad se reduzca, los mercados laborales pierdan dinamismo y el capital humano se deteriore. Asimismo, la disminución de las tasas de crecimiento, conjugada con una mayor desigualdad del ingreso (...), contribuye a tensiones políticas que (...) amenazan con dar marcha atrás a la integración comercial. Estas tensiones seguramente se intensificarán...”<sup>12</sup>.

El impacto de la Gran Recesión (2008 – 2010), asociada a las crisis de la deuda hipotecaria en los Estados Unidos y de deuda soberana en Europa, no se ha revertido, sobre todo en las vertientes de empleo y producción. Ahora se considera que el crecimiento mundial mediocre amenaza con continuar por un tiempo indefinido.

“Un elemento común mencionado en varios informes recientes del WEO es la perspectiva de un estancamiento secular, es decir, una caída sostenida de la demanda privada que lleve a un período de crecimiento del producto permanentemente más bajo y de baja inflación. Mientras la economía mundial continúa luchando para impulsar el crecimiento de manera generalizada y duradera, esta perspectiva se ha hecho más tangible, en particular en algunas economías avanzadas”.<sup>13</sup>

El ritmo de crecimiento del producto mundial decayó de un 3.4 por ciento en 2014 a 3.2 por ciento en 2015 y se proyecta que será de 3.1 por ciento en 2016. La proyección para 2017 que hace el FMI es más positiva, de 3.4 por ciento, aunque comparada con la dinámica previa a la Gran Recesión es mediocre y está sujeta a factores imprevisibles que podrían dificultar su concreción.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, pág. XIV. Llama la atención el sesgo en la capacidad ociosa de las economías avanzadas cuando esta es similar o mayor en las economías en desarrollo.

<sup>12</sup> IMF. *Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. October 2016. Pág. XIV. El título oficial en español es: *Demanda Reprimida: Síntomas y Remedios*. Disponible en inglés y en una versión parcial en español, en el portal internet del Fondo Monetario Internacional.

<sup>13</sup> IMF. *Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. October 2016. Versión en español del resumen ejecutivo disponible en el portal internet del Fondo Monetario Internacional. Pág. 30.

Uno de los hechos más característicos de la presente situación económica es que el comercio mundial dejó de ser factor de impulso al crecimiento económico global. En 2015 las transacciones internacionales crecieron al 2.6 por ciento, por debajo del crecimiento del producto global que fue de 3.2%; en 2016 el diferencial proyectado es mayor, un crecimiento del comercio del 2.3 por ciento y del producto del 3.1 por ciento.

El factor clave del crecimiento se ha reubicado en la expansión de los mercados internos de países clave. Es el caso de China<sup>14</sup> que ha emprendido una estrategia de sustitución de importaciones y de fortalecimiento de su mercado interno.

Otro elemento a subrayar es la caída de los precios de las materias primas. De 2014 a 2017 hay una fuerte baja en los precios del petróleo y, también en los precios de las materias primas no petroleras (productos agropecuarios, metales y minerales). Esto refleja el debilitamiento de la demanda global.

### 2.2.2. Evolución de la economía norteamericana y otras economías relevantes

Para 2016 el FMI proyecta un crecimiento de la economía norteamericana de tan solo 1.6 por ciento anual y para el 2017 del 2.2 por ciento. Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Paquete Económico 2017 señala que la economía de Estados Unidos creció al 0.8 por ciento anualizado durante el primer trimestre de 2016 y de 1.1 en el segundo<sup>15</sup>. Destaca el comportamiento negativo reciente de su producción industrial. Si se considera base 100 la producción industrial del 2012, ascendió a 105.3 por ciento al tercer trimestre de 2014; y a solo el 105.5 por ciento en 2015, exhibiendo un descenso al 104.4 por ciento en el tercer trimestre de 2016<sup>16</sup>. Esta reducción se asocia al decremento en el uso de la capacidad instalada<sup>17</sup>; asociado con el “deterioro del consumo privado y la inversión”<sup>18</sup>.

No obstante lo anterior, el desempeño del empleo en los Estados Unidos muestra un comportamiento positivo. En 2015 se crearon 2.7 millones de empleos y descendió la tasa de desempleo a 5 % para finales de ese año. La tendencia se mantuvo, disminuida, en 2016, cuando se crearon 182 mil empleos mensuales. La tasa de desempleo continuó registrando un buen desempeño ya que se redujo a 4.9 por ciento en agosto de 2016.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> China tiene el 18.6 por ciento de la población mundial y aproximadamente el mismo peso en la generación del producto global.

<sup>15</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 2017. México. Septiembre, 2016. Págs. 16 – 17.

<sup>16</sup> Federal Reserve System, Historical Statistics for Industrial Production, Capacity, and Utilization: Total Industry. <https://www.federalreserve.gov/releases/g17/current/table11.htm>

<sup>17</sup> *Ibíd.* <https://www.federalreserve.gov/releases/g17/current/table0.htm>

<sup>18</sup> SHCP, Criterios Generales..., Pág. 17.

<sup>19</sup> *Ibíd.* Pág. 17.



El comportamiento dual de la economía norteamericana (negativo en producción industrial, con buen desempeño en empleo) hace imprevisibles las futuras decisiones de política monetaria de la Reserva Federal (el banco central de los Estados Unidos, se la cita como FED).

— *Otras economías relevantes*<sup>20</sup>

La zona del euro registró un crecimiento de 1.7 por ciento en 2015 pero redujo su ritmo a 0.3 por ciento en el segundo trimestre de 2016. En agosto de 2016, se registró una inflación de solo 0.2 por ciento anual, asociada a la debilidad de la demanda.

Por su parte, la economía japonesa moderó su ritmo de crecimiento, afectada por una demanda interna débil y la desaceleración en la demanda externa. En el segundo trimestre de 2016 creció a una tasa anualizada de 0.2 por ciento. En julio de 2016, la inflación fue de -0.4 por ciento a tasa anualizada.

Durante el segundo trimestre de 2016, la economía china creció 6.7 por ciento anual, aunque cifras más recientes muestran cierto deterioro, en todo caso parecen más distantes los tiempos de crecimiento de dos dígitos de esta potencia económica. Otras economías emergentes asiáticas recuperaron marginalmente su ritmo de crecimiento; sin duda, las exportaciones débiles continuaron siendo un freno al crecimiento.

Finalmente, en lo que corresponde a nuestro continente, desde mediados de 2015, la actividad económica latinoamericana se ha desacelerado.

### 2.2.3. Bajo desempeño de los precios de las materias primas

Los precios de las materias primas, en particular los energéticos, pero también los metales, los minerales y los productos agropecuarios, cayeron marcadamente a partir del 2010. Para 2016, las estimaciones proyectan declives en los índices de precios de las principales materias primas (commodities), exceptuando alimentos y metales preciosos<sup>21</sup>.

Este comportamiento confirma claramente la debilidad de la demanda mundial e incide negativamente en los ingresos de los países exportadores de productos con baja elaboración. Lo que ha contribuido a la espiral negativa de caída de la demanda con una baja de los precios.

— *No obstante, se prevé una recuperación parcial de precios en el 2017.*

A continuación presentamos las estimaciones de los expertos en dos materias primas estratégicas: petróleo y acero.

---

<sup>20</sup> Datos presentados por la SHCP en los Criterios Generales...

<sup>21</sup> World Bank, Commodity Market Outlook. 2016.

## Petróleo

Estimaciones recientes sobre la tendencia en el mercado petrolero<sup>22</sup>. La producción norteamericana de petróleo subió de 5.475 millones de barriles diarios –mbd-, en 2010 a 9.415 mbd en 2015. Este incremento substancial asociado con la producción de petróleo mediante el Fracking es el principal causante de la actual sobreoferta.

Según proyecciones de la agencia Energy International Administration (EIA) la oferta y la demanda de petróleo se equilibrarían en 2017 y el precio podría recuperarse parcialmente, sobre todo por un posible acuerdo entre grandes productores. En sentido contrario operaría una mayor debilidad del crecimiento económico de las economías emergentes. Estas tendencias contrapuestas si bien no indican que tendencia prevalecerá en el mercado petrolero si son reveladoras de que no hay mucha fuerza para un rally de precios petroleros a menos que un factor exógeno como una guerra o un acuerdo del cartel de productores de petróleo se presenten.

## Acero<sup>23</sup>

En 2015, el exceso de producción de acero sobre la demanda fue de 645.8 millones y en 2016 podría haberse incrementado ligeramente.<sup>24</sup> Entre 2008 y febrero del 2015 el precio promedio de la tonelada de acero fue de 431 dólares; a mediados del 2015 su precio fue de 140 dólares la tonelada, una abrupta caída<sup>25</sup>. Sin embargo, a fines del 2016 el precio del acero se había recuperado a un rango de 300 dólares la tonelada<sup>26</sup>. Esta situación más bien a la baja a pesar de la recuperación de 2016, incide en la caída del precio del mineral de hierro y del carbón metalúrgico dos materias primas fundamentales para la economía productiva.

### 2.2.4. Debilidad de la demanda global

— *Empleo y salarios. “De vuelta al trabajo, pero sin dinero en el bolsillo”.*

El último reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, sobre empleo<sup>27</sup> señala avances en la recuperación de los niveles de empleo en el entorno mundial, que muestran porcentaje, superiores a los del 2007. Sin embargo, en algunos países el desempleo sigue siendo muy alto, como Grecia (24.2%), España (20.1%) y Portugal (12.0%).

---

<sup>22</sup> Con datos de la U.S. Energy Information Administration.

<sup>23</sup> World steel association. World Steel in Figures 2016. Accessible en internet.

<sup>24</sup> México produjo 18.2 millones de toneladas en 2015.

<sup>25</sup> Steel forecast, Trading economics. <http://www.tradingeconomics.com/commodity/steel/forecast> (consultado en septiembre de 2015).

<sup>26</sup> <http://www.tradingeconomics.com/commodity/steel/forecast>

<sup>27</sup> OECD, “2016 Employment Outlook: Back at work, out of pocket”: <http://www.oecd.org/employment/2016-employment-outlook-back-at-work-out-of-pocket.htm>

La cifra de personas desempleadas en países de la OCDE se redujo de 42 millones en mayo de 2015 a 40.2 millones en el tercer trimestre de 2016. A pesar de esta noticia que en principio es promisoría, el problema del desempleo sigue siendo preocupante ya que alrededor de 13.5 millones de personas han estado desempleadas por 12 meses o más. Los principales afectados son los jóvenes de 20 a 29 años de edad. Muchos de los que terminaron su escolaridad durante y después de la crisis, y que desde entonces tienen dificultades para encontrar empleo, pueden ver limitadas sus oportunidades a lo largo de toda su vida.

No solo se ha impactado a los directamente desempleados. El empleo existente es de más baja calidad, se ha deteriorado en términos de permanencia y seguridad en el empleo, en calidad del ambiente laboral (“el estrés laboral es común”) y en la magnitud de las retribuciones salariales. La Gran Recesión y la incapacidad de superarla plenamente inciden en un notable incremento de la inequidad en el conjunto de la sociedad. La situación tiene graves consecuencias políticas.

“La mayoría de la gente no siente que este en tan buenas condiciones como antes de la crisis. Se preocupan por la inestabilidad de sus empleos y por su baja calidad. Están perdiendo su confianza en la habilidad de los políticos para actuar conforme a sus intereses. Estos sentimientos alimentan las tendencias populistas que se esparcen a través de muchos países...”<sup>28</sup>

— *Rezago salarial a crecentado y como consecuencia una menor participación en el Producto*

Entre 1999 y 2013, el crecimiento de la productividad laboral en las economías desarrolladas superó al crecimiento del salario real, y la participación salarial en la renta nacional –otro indicio de la relación entre los salarios y la productividad– se redujo en las economías desarrolladas más grandes.

En general, en el grupo de economías desarrolladas el crecimiento del salario real quedó rezagado con respecto al de la productividad laboral entre 1999 y 2013. Así ocurrió antes de la crisis en 2007, y –tras un breve estrechamiento de la disparidad en el punto más profundo de la crisis– desde 2009 la productividad laboral ha seguido superando al crecimiento del salario real.

En el caso de las economías emergentes, en los últimos años hubo un aumento de la participación salarial en la Federación de Rusia, y una reducción en China, México y Turquía. Cabe señalar, no obstante, que el crecimiento acelerado del salario real puede tener efectos diferentes sobre el bienestar, ya se trate de economías emergentes y economías en desarrollo o de economías desarrolladas.

---

<sup>28</sup> José Ángel Gurría, en la anteriormente mencionada presentación del reporte. Traducción de la UEC.

La disparidad entre incrementos salariales y productividad es, en una visión de largo plazo, un hecho inesperado<sup>29</sup>. La OIT lo expresa así.

“Durante gran parte del siglo pasado se aceptaba una participación estable del trabajo en la renta como corolario natural (...) del crecimiento económico. A medida que los países industrializados aumentaban su prosperidad, el ingreso total tanto de los trabajadores como de los dueños del capital crecía a una tasa prácticamente igual y, por lo tanto, la división del ingreso nacional entre trabajo y capital se mantenía constante durante largos periodos de tiempo (...). Sin embargo, en años recientes esta idea convencional largamente mantenida ha sido desafiada. ... en décadas recientes se evidenció una tendencia a la baja de la participación del trabajo en el PIB en una mayoría de países para los cuales existen datos disponibles.”<sup>30</sup>

La disminución de la participación del trabajo en el ingreso, además de objetable desde una perspectiva de justicia social, obstaculiza la venta de la producción global disponible y potencial, y se ha convertido en factor clave del bajo crecimiento.

— *Perspectiva de estancamiento secular*<sup>31</sup>

Se ha generalizado la existencia de excedentes de oferta que no encuentran compradores, o que lo hacen a precios que no ofrecen condiciones de rentabilidad mínima. Es el problema más grave de la economía mundial. Se asocia a la quiebra de empresas, a procesos de desindustrialización sectoriales o nacionales, a la pérdida de empleos, la sobreoferta laboral y el deterioro de los niveles salariales; lo que a su vez agudiza la debilidad de la demanda.

---

<sup>29</sup> Las investigaciones del economista francés Thomas Piketty revelan que el periodo de estabilidad de la participación de la masa salarial en el producto fue más bien un accidente en la evolución del capitalismo. En los siglos precedentes, particularmente en el siglo XIX la tendencia de la participación de la masa laboral en el producto mostró una secuencia constante a la disminución, que no se detuvo sino hasta tiempo después del colapso de la Gran Depresión de 1929-1933. Los llamados años gloriosos de crecimiento keynesiano de 1945-1970, fue el periodo de la estabilidad de la participación de la masa salarial en el producto, a partir de 1971 a la fecha, se reanudó la tendencia del sistema a generar una menor participación de la masa salarial respecto del PIB, de hecho Piketty reveló algo más de 1971 a la primera década del siglo XXI, la tasa del crecimiento del capital excedió de manera significativa de la tasa de crecimiento del PIB, lo que ha generado una dramática desigualdad distributiva en favor del capital y en perjuicio de los trabajadores. Thomas Piketty *“El capital en el siglo XXI”*. FCE (2014).

<sup>30</sup> *Ibíd.*, págs. 43 – 44.

<sup>31</sup> Término empleado por el FMI en su último informe global. El concepto de “estancamiento secular”, se debe al economista norteamericano Alvin Hansen quien formuló en 1938 sus principales características desde dos ópticas, una reducción de la demanda efectiva respecto a la producción acompañada de una falta estructural de oportunidades de inversión rentable del sector privado. La tesis de Hansen se diseñó para convencer al presidente Roosevelt de su error al haber instrumentado un programa de austeridad fiscal, lo que provocó una severa recesión económica en 1937. La tesis de Hansen ha sido retomada por Larry Summers y otros economistas para examinar la trayectoria de bajo crecimiento económico mundial a partir de 2007 en el que ha disminuido cada año el PIB potencial y se ha incrementado la brecha entre PIB Potencial y PIB efectivo. Alvin Hansen *Full Recovery or Stagnation?* Editorial Adam & Charles Black (1938). Larry Summers *the Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do about It* <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-02-15/age-secular-stagnation>.

Predominan niveles de inflación muy bajos o incluso negativos que se suman al desaliento del consumo.

En un contexto de mercados con sobreproducción no existen condiciones adecuadas para la inversión productiva. Las ganancias se acumulan como exceso de liquidez y eso a su vez crea grandes montos de capital en busca de oportunidades de inversión financiera que garanticen, si no ganancias, por lo menos seguridad. Buena parte de los capitales se colocan en instrumentos que brindan una tasa de interés negativa.

La debilidad de la demanda, sin soluciones a la vista, presagia la entrada de una etapa de estancamiento secular.

— *Agotamiento de mecanismos de mitigación de la sobreproducción*<sup>32</sup>

Podría pensarse que la insuficiencia de la demanda (sinónimo de sobreproducción), es una evolución iniciada en la Gran Recesión del 2008 en adelante. No es así. La debilidad de la demanda tiene sus orígenes en los años setenta, cuando los avances de la productividad dejaron de correlacionarse con los incrementos salariales. Los ingresos de las familias cayeron como proporción del producto creando una brecha oferta – demanda en constante crecimiento.

Si la sobreproducción no se hizo notoria con anterioridad se debió a la entrada en juego de importantes factores de mitigación de la sub demanda que generaron formas de demanda artificiosas, o por lo menos no sustentables en el largo plazo.

Lo que hace saltar al primer plano el problema de la insuficiencia de la demanda es el agotamiento relativamente reciente de esos mecanismos de mitigación. En adelante se describen los tres principales factores que postergaron por un largo plazo el afloramiento de la sobreproducción.

— *Globalización de la producción y el consumo.*

Se ha señalado el rezago e incluso deterioro de los ingresos salariales de gran parte de la población mundial en un contexto de substancial crecimiento de la productividad y del producto.

---

<sup>32</sup> La sobreproducción, que también podríamos llamar sub demanda, resulta de un incremento de la oferta más acelerado que el de la demanda. El exceso de oferta no se refiere a una perspectiva de satisfacción de las necesidades de la población. Hay sobreoferta cuando la capacidad de demanda efectiva, es decir el dinero en los bolsillos de los consumidores, es insuficiente para consumir lo que se ofrece en el mercado, o para movilizar el potencial productivo. Por ello la sobreproducción ocurre incluso en condiciones en que una parte importante de la población no accede al consumo básico.

En las naciones industrializadas, los Estados Unidos en particular, el diferencial entre producción y demanda interna se tradujo en la exigencia de los grandes corporativos, convertido en política gubernamental, de apertura de los mercados de los países en desarrollo.

La conquista de mercados externos dio salida a la sobreproducción de las economías industrializadas, o en industrialización acelerada. De este modo se expandió el mercado de los sectores más avanzados de la producción; lo que contribuyó a sustentar los precios de su producción.

En contrapartida los países periféricos se vieron presionados a reorientar su crecimiento hacia la exportación de materias primas; lo que saturó el mercado global y presionó a la baja los precios de la producción de bajo valor agregado. Esto dio lugar al llamado “deterioro de los términos de intercambio”.

El proceso también puede ser visto como un mecanismo en el que la sobreproducción central compitió con la producción industrial menos avanzada de los países periféricos y la destruyó. La sobreproducción central se convirtió en sobreproducción periférica tanto de productos de bajo valor agregado como de manufacturas. Esto fue visto como el “sacrificio necesario” de los sectores y empresas no competitivos reduciendo así parte de los excedentes de producción.

Sin embargo, la conquista de la demanda periférica ya dio sus mayores frutos y ha dejado de dinamizar la producción globalizada.

— *Generación de demanda crediticia*

Sin embargo, la globalización de la producción y el consumo, no habría podido darse en condiciones de intercambio equilibrado entre países centrales y periféricos. La venta de la producción central requirió financiar la demanda periférica, tanto como inversión extranjera directa, como de cartera. Así, los excedentes de capital generado en la elevación de la rentabilidad de los grandes corporativos centrales encontraron otro uso rentable en la generación de demanda periférica. Esto permitió que en una importante medida no se orientara a la inversión productiva, posponiendo la actual sobreinversión – sobreproducción.

Este mecanismo esencial de combate a sobreproducción, financiar la demanda, se reprodujo hacia las clases medias de los países centrales, y a todos los países y gobiernos (centrales, periféricos, emergentes). Se generó una gran división internacional entre países que financiaron el consumo externo y países receptores de capitales. Los exportadores de capitales, al provocar escasez y encarecimiento interno de divisas desalentaron el consumo interno de productos nacionales y fortalecieron la expansión de sus exportaciones. Los importadores de capitales, generaron abundancia y abaratamiento interno de divisas y alentaron el consumo de importaciones substitutivas de la producción interna.

En esta generación de demanda crediticia ha sido esencial el crecimiento del sector financiero, cuya preponderancia creciente en la estructura de la economía internacional ha generado lo que se conoce como financiarización. Este fenómeno ha tenido efectos perniciosos en el potencial de la producción real por los siguientes factores: en primer lugar, genera proyectos de inversión de corto plazo (carteras de proyectos de inversión de corte financiero no productivo), en segundo lugar desvía la oferta de créditos del sector productivo al sector consumo. Cabe señalar, que la financiarización tiene límites, dado que genera márgenes de rentabilidad financiera tan elevados que mina la capacidad de compra de largo plazo de los consumidores al ahondar la desigualdad distributiva del ingreso, genera crisis financieras que producen rescates y programas de austeridad pública.

Por lo anterior, nada ha hecho más evidente la importancia del financiamiento a la demanda que su agotamiento que las crisis financieras en los mercados emergentes. Las primeras señales de este agotamiento se localizan, en retrospectiva, en las economías emergentes y fueron conocidas, de manera despectiva, como “efectos” (“efecto tequila”, “samba”, “tango”, “vodka” y similares). La financiarización y las crisis financieras se han extendido a los países avanzados.

Son, las crisis en los países centrales las que subrayan el agotamiento del crédito como generador de demanda. Es el caso de la crisis de la deuda hipotecaria “subprime” en los Estados Unidos y sus repercusiones internacionales por el modelo de negocios financiero adoptado por los bancos basado en la bursatilización de activos hipotecarios (Mortgage Backed Security) y activos no hipotecarios (Asset Backed Security), así como la crisis de las deudas soberanas en Europa, ambos fenómenos revierten drásticamente el anterior efecto positivo del crédito.

— *Relajación cuantitativa*<sup>33</sup>

Mediante emisiones monetarias extraordinarias los bancos centrales de las economías más avanzadas adquirieron activos tóxicos generados por los bancos y los intermediarios financieros no bancarios, e inyectaron grandes cantidades de dinero en los mercados financieros. Así liberaron de riesgos a los capitales privados (socializaron la expansión de la deuda privada empresarial), abarataron el costo del crédito para los endeudados y con ello promueven de nueva cuenta el consumo en los mercados emergentes. La liquidez generada por las emisiones extraordinarias de los bancos centrales no solo rescató la rentabilidad al sector privado financiero, sino que generó la afluencia de grandes masas de capitales especulativos (corto plazo) hacia los mercados periféricos, creando problemas de riesgo sistémico en los mercados de capitales de estos mercados si abruptamente se revierten esos flujos

---

<sup>33</sup> Política conocida en inglés como quantitative easing –QE. El Fondo Monetario Internacional prefiere hablar de medidas monetarias no convencionales.

La CEPAL lo explica de la siguiente manera:

“... a medida que los espacios para mantener políticas fiscales expansivas se reducían por el aumento de la deuda pública o por los problemas políticos que enfrentaba la expansión del gasto, el curso de acción predominante pasó a ser una política monetaria expansiva, adoptada primero por los Estados Unidos y el Japón y, más recientemente, por la Unión Europea. Aunque las tasas de interés en estas economías se han mantenido en niveles muy bajos durante períodos prolongados, la inflación no ha aumentado y la demanda agregada no se ha reactivado de manera significativa, lo que revela un patrón de exceso de liquidez y escasez de demanda efectiva.”<sup>34</sup>

La baja de las tasas de interés facilitó el desendeudamiento de gran parte de las clases medias y el manejo de un alto nivel de endeudamiento gubernamental a bajo costo. Constituye por eso un soporte al consumo artificial de la población y los gobiernos, que durante un tiempo ha ocultado la deficiencia real de la demanda efectiva para fines productivos (sector real).

Además, la abundancia de financiamiento a bajas tasas de interés propició como se señaló anteriormente la emigración de capitales centrales hacia los países periféricos (revaluando sus monedas) y dio soporte financiero al incremento de sus importaciones.

Se crea una demanda artificial financiera pero el problema de la sobreproducción sigue avanzando, esto mediante los mecanismos siguientes: En primero lugar, el imperativo de los mercados financieros es inducir mediante los bancos centrales una política monetaria antiinflacionaria de contención de la demanda, en segundo lugar, este programa resulta eficaz por el apoyo de los gobiernos neoliberales para establecer una política laboral contractiva (erosionando el sistema de prestaciones laborales del Estado de bienestar, y generando flexibilidad en los mercados laborales mediante mecanismos de outsourcing y la contratación laboral a destajo). El tercer mecanismo contractivo está constituido por las acciones del Estado para preservar la rentabilidad privada de los activos financieros del sistema mediante rescates bancarios muy onerosos, que generan elevados endeudamientos públicos que obligan a establecer programas públicos de austeridad. Tarde o temprano aflora, la sobreproducción.

Como lo señala la CEPAL, el efecto de la financiarización sobre la demanda se agota en el contexto de haber propiciado una mayor desvinculación entre el comportamiento aparentemente positivo de la economía financiera y el mediocre crecimiento de la economía real, que se traduce en que la tasa de crecimiento del capital excede con mucho a la tasa de crecimiento de la economía real.

En suma, el agotamiento de los mecanismos de mitigación de la sobreproducción hace que se revele el problema de fondo: la brecha entre oferta y demanda como obstáculo al

---

<sup>34</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, 2015 Santiago de Chile, 2015. P. 12.



crecimiento económico y factor de creciente cuestionamiento ciudadano a la estrategia económica dominante.

### 2.2.5. Riesgos financieros globales

#### — *Baja rentabilidad de las instituciones financieras y riesgos de pago.*

Después del gran colapso de la economía mundial en los países avanzados a partir del 2007, si bien se preservó la rentabilidad del capital financiero con rescates financieros onerosos con recursos públicos, el costo tarde o temprano aflora para los intermediarios financieros. Al rescatar al sistema financieros, los gobiernos se ven forzados a establecer normatividades más rigurosas en los países más avanzados, por lo que la rentabilidad financiera decae<sup>35</sup>.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en su Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial de octubre de 2016<sup>36</sup>, se están incrementando los riesgos financieros globales de mediano plazo (a pesar de la disminución de los riesgos inmediatos). Estos derivan de la reducción del crecimiento económico, un periodo extenso de baja inflación y bajas tasas de interés, y el retraso en la normalización de las políticas monetarias.<sup>37</sup> El problema más acuciante es la baja rentabilidad de las instituciones financieras en las economías avanzadas que amenaza carcomer sus colchones de estabilización. El ejemplo más conspicuo del panorama sombrío que puede enfrentar el sector financiero es el de la multinacional GE Capital, que redujo drásticamente la magnitud de sus negocios financieros.

A partir de 2008, la flexibilidad cuantitativa generó una gran liquidez, parte de la cual fluyó hacia las naciones en desarrollo e incrementó notablemente la deuda periférica. Ahora la amenaza latente es que el alza de las tasas de interés revierta estos capitales, genere mayor volatilidad cambiaria y que los mercados emergentes entren en crisis.

La sobreproducción desalienta el financiamiento a la producción y el financiamiento a los países periféricos enfrenta los riesgos de cambio en las paridades cambiarias. El resultado es insuficiencia de oportunidades de inversión productiva, e incluso financiera, que aseguren rentabilidad.

En los mercados emergentes el volumen de la deuda empresarial en riesgo es elevado, mientras que el retroceso del crecimiento global, los bajos precios de las materias primas y el exceso de capacidad instalada, dificultan que este endeudamiento pueda ser resuelto

---

<sup>35</sup> Los bancos globales tienen el colchón de la atractiva rentabilidad que generan los mercados emergentes, pero aun así el agotamiento de la rentabilidad del sector financiero avanza.

<sup>36</sup> International Monetary Fund, Global Financial Stability Report. Fostering Stability in a Low-Growth, Low-Rate Era (Washington, October 2016).  
<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2016/02/pdf/text.pdf>>

<sup>37</sup> Por normalización se refiere a dejar atrás las estrategias de relajación cuantitativa.

por la vía del crecimiento. El reto es que las empresas se desendeuden y disminuyan su exposición al riesgo cambiario sin ocasionar sobresaltos.

— *Escasa inversión productiva y exceso de ahorro*

De acuerdo con el Panorama Económico Global del FMI, un factor importante del bajo crecimiento es, además de la debilidad del consumo, la decadencia de la inversión productiva en los países avanzados<sup>38</sup>. Este reconocimiento del FMI confirma que la economía en los países avanzados se encuentra en estancamiento secular (baja demanda efectiva y falta de oportunidades de inversión rentables).

En contrapartida, y de manera paradójica, existe un exceso de ahorro generado proveniente de dos sectores principales: las clases medias de los países avanzados y los grandes conglomerados multinacionales.

- Baja propensión al consumo de las clases medias. En la perspectiva de las clases medias, el ahorro asegura su bienestar futuro. Es una respuesta individual generalizada por inquietud ante los riesgos de inestabilidad laboral y de ingresos, y la incertidumbre en cuanto a la seguridad social.
- Baja inversión productiva. Para los grandes conglomerados la preferencia por el ahorro es la contrapartida a la inversión productiva. Ante la debilidad de la demanda prefieren colocar sus ganancias y capitales en instrumentos financieros en lugar de ampliar sus capacidades productivas. Esto se confirma por la dinámica de recompras de acciones de la compañía realizadas por las tesorerías de los corporativos internacionales de los últimos años<sup>39</sup>.

La CEPAL sintetiza la situación diciendo que “falta demanda y sobra liquidez”. “Esta tendencia puede verse como una síntesis de la clásica trampa de liquidez keynesiana, en la que la abundancia de liquidez internacional no ha tenido como contrapartida una respuesta vigorosa de la demanda agregada”.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> IMF, *Subdued Demand: Symptoms and Remedies*, pp. 1, 4 y 11.

<sup>39</sup> La tendencia de recompra de acciones en los mercados bursátiles internacionales se inició muy lentamente desde 1995 y adquirió mucha fuerza después de la crisis financiera que estalló en 2007. Sin embargo, en el tercer trimestre de 2016, los grandes fondos de inversión parecen estar castigando con sus acciones a las compañías que recompren sus acciones. Por alguna razón aún no discernible se está produciendo este significativo cambio en el mercado internacional bursátil de capitales. Se trata de un enigmático cambio que hay que prestar mucha atención dados los mayores riesgos financieros que se presentan para el 2017 a la luz de los recientes acontecimientos políticos internacionales (triunfo del Brexit, triunfo de Donald Trump, resultados en las elecciones de Italia) y de los que acontecimientos que están en camino (Elecciones en abril en Francia, y en marzo en Holanda etcétera):

<sup>40</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, 2015. Santiago de Chile, 2015, p. 25.

(...) el exceso de ahorro corporativo puede estar más relacionado con la percepción de escasez de oportunidades para la inversión rentable que a la mayor severidad de las condiciones financieras o al incremento de la cautela empresarial. Esta evolución parece consistente con la preocupación acerca del estancamiento secular (...)41.

En otras palabras:

“Las compañías más grandes del mundo están sentadas sobre montañas de efectivo y no tienen idea de cómo gastarlo”42.

Este exceso de ahorro sin destino productivo se expresa en las bajas tasas de interés, incluso negativas, que aceptan los grandes capitales cuando se trata de inversiones financieras en países e instrumentos que les ofrecen alta seguridad.

La situación de exceso de ahorro se origina en un alto nivel de ganancia empresarial asociado al pago de bajos salarios e impuestos; es un ahorro contrapuesto a la generación de demanda.

Según el Banco Mundial, este exceso de ahorro contrasta con necesidades ingentes de inversión.

La necesidad de infraestructura sustentable y duradera es enorme. Alrededor de 1.2 mil millones de personas en el mundo no tienen acceso a la electricidad; al menos 663 millones carecen de acceso a agua potable. Cerca de mil millones de personas en países de bajo ingreso carecen de caminos transitables todo el tiempo; lo que los aísla de los servicios básicos de salud, educación, comercio y oportunidades de empleo: más de cuatro mil millones de personas (60 por ciento de la población mundial, la mayoría en países en desarrollo) no tienen acceso a internet –lo que constituye una carencia significativa de oportunidades–. Se requiere mucho trabajo para diseñar proyectos de inversión y para desarrollar marcos innovadores para la captación de inversiones privadas de manera tal que se movilicen los billones de dólares necesarios para cerrar la brecha de infraestructura existente43.

Banco Mundial y el FMI44 están promoviendo estrategias para hacer atractivas para el capital privado las inversiones invertir en infraestructura pública; un tipo de inversión que

---

<sup>41</sup> Joseph W. Gruber and Steven B. Kamin. The Corporate Saving Glut in the Aftermath of the Global Financial Crisis. Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers 1150, 2015. Accesible en internet: <<https://www.federalreserve.gov/econresdata/ifdp/2015/files/ifdp1150.pdf>>.

<sup>42</sup> La recompra de acciones es un camino, la otra es el pago de dividendos. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-21/piles-of-cash-mean-the-biggest-companies-will-get-even-bigger>.

<sup>43</sup> Ver en: <http://blogs.worldbank.org/ppps/case-you-missed-it-watch-replay-making-infrastructure-rewarding-coming-soon>

<sup>44</sup> Arezki, Bolton, Peters, Samama y Stiglitz, From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms. IMF Working Paper. IMF, 2016. Accesible en internet: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1618.pdf>>.

tiene la ventaja de generar alta demanda y baja oferta. Estas instituciones son activas promotoras de inversiones en infraestructura y salud a través de las asociaciones público-privadas. Es importante señalar, que este camino entraña riesgos para el Estado, ya que corre el riesgo de que en los diseños de contratos de asociación público privado, absorba la mayor parte de los costos de la materialización de los riesgos de estos contratos, ya que se puede institucionalizar una práctica que elimine al sector privado el riesgo de proyectos de infraestructura pública.

Solucionar el exceso de ahorro como contraparte de la debilidad de la demanda es una prioridad que subrayan incluso los espacios de análisis financiero proveniente del sector privado.

(...) cualquier escapatoria de las bajas tasas de interés y el bajo crecimiento mundial de hoy en día implica necesariamente colocar el exceso de ahorro corporativo muy alto en la agenda, con una seria consideración dada al tratamiento fiscal de la depreciación, los dividendos y las utilidades retenidas.<sup>45</sup>

El gran reto es conseguir que el exceso de ahorro financiero revierta la debilidad de la demanda. Esta es una tarea extremadamente compleja.

#### 2.2.6. Ruptura del consenso político - económico

La perspectiva de estancamiento secular con alta volatilidad, y su impacto negativo en el bienestar de la población, incluso en las clases medias de los países industriales, genera ya la ruptura del anterior consenso político económico y amenaza a las presentes estrategias de integración comercial basadas en el libre comercio.

De acuerdo al FMI estas tensiones empeorarán mientras los gobiernos se esfuerzan más y más para cumplir con sus compromisos sociales, y los ingresos fiscales empequeñecen. La globalización se encuentra amenazada<sup>46</sup>.

Con un enfoque diferente la CEPAL considera que:

El mundo enfrenta hoy la necesidad de cambiar su estilo de desarrollo que se ha vuelto insostenible. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones, son factores cada vez más visibles y presentes en el debate público. Hay una búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo y una nueva agenda de políticas cuya relevancia y urgencia han sido confirmadas por la evolución reciente de la economía internacional y, en particular, de la región. (...) el estilo dominante muestra señales de agotamiento y

<sup>45</sup> Traducción de la UEC. John Plender, "Want Faster Economic Growth? Get Companies to Stop Saving". Este artículo se reprodujo en numerosos espacios de reflexión financiera privada. (Financial Times, Bloomberg y otros). <https://www.ft.com/content/f84cd434-8986-11e6-8aa5-f79f5696c731>

<sup>46</sup> IMF, Subdued Demand: Symptoms and Remedies. October de 2016, p. XIV, p. 267.

amenaza el desarrollo de las generaciones futuras.<sup>47</sup>

Cualquiera de las dos posiciones, preservar la vía de la globalización frente a las tendencias favorables a un desarrollo introspectivo, o evolucionar hacia otro paradigma de desarrollo, señalan la ruptura del consenso neoliberal.

La vertiente política se ha convertido en un importante factor de riesgo macroeconómico.

### 3. Riesgos macroeconómicos para México en 2017

#### 3.1 Enfoque general

Este capítulo presenta los factores que fragilizan la economía mexicana en un entorno problemático. El análisis de la perspectiva nacional se orienta a prevenir o mitigar la materialización de riesgos financieros y de la economía real. Se destaca la evolución de la producción, la inversión, el empleo y la equidad; los factores de mayor incidencia en el bienestar de la población y, por tanto, en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND) indica:

- La Constitución así como la Ley de Planeación establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas<sup>48</sup>.

Para lo cual no basta el mero crecimiento económico.

- Históricamente, el crecimiento económico y en específico el PIB han servido como medidas para evaluar el desarrollo de las naciones. Sin embargo, son métricas que difícilmente pueden resumir todas las dimensiones del desempeño económico y el desarrollo social de un país. Por ejemplo, es reconocido que el PIB como medida agregada de desempeño es unidimensional e ignora aspectos fundamentales del bienestar de los individuos y las naciones, como la conservación ambiental, la calidad de vida o la desigualdad<sup>49</sup>. Se requiere una medición de la actividad económica que descuenta toda la producción que mine a futuro el potencial de crecimiento, una especie de PIB ajustado por los factores que la comunidad manifieste preservar.

---

<sup>47</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago, 2016, p. 15.

<sup>48</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Gobierno de la República. México. Pág. 13. <http://pnd.gob.mx/>

<sup>49</sup> *Ibíd.* Pág. 20.

Más adelante el PND ofrece:

- Un México Próspero<sup>50</sup> que pretende alcanzarse elevando la productividad del país como medio para incrementar el crecimiento potencial de la economía y así el bienestar de las familias<sup>51</sup>.
- Aun cuando los grandes objetivos se encuentran definidos, la instrumentación necesaria para alcanzarlos enfrenta retos cambiantes y singularmente complejos.

### 3.2. Factores de vulnerabilidad

La economía mexicana se encuentra altamente globalizada, con un rasgo particular, el de una integración global fuerte pero altamente concentrada en pocos países y regiones:

- En primer lugar, con los Estados Unidos de Norteamérica, país al que en 2015 se dirigió el 81.5 por ciento de las exportaciones nacionales y con el que se tiene un superávit comercial cercano a los 122 mil millones de dólares.
- En segundo lugar, con China, país al que en 2015 vendió el 1.3 por ciento de sus exportaciones, pero con el que se tiene un déficit de 65.1 mil millones de dólares.
- Con el conjunto de China, Japón, Corea y Taiwán el déficit ascendió a 97.6 mil millones de dólares. Otros intercambios deficitarios, por ejemplo con Europa, que registraron 27.5 mil millones de dólares, explican el déficit comercial general de 14.6 mmd incurrido por la economía mexicana en el 2015<sup>52</sup>. Esto a pesar de que el país suscribió muchos tratados comerciales con el propósito no logrado aún de diversificar sus intercambios comerciales. El resultado con los países asiáticos es preocupante ya que es sabido que esos países practican una política comercial que recuerda la época del *mercantilismo económico* que imperó en Europa entre los siglos XVI y XVIII y que fue apoyada en la práctica por los gobiernos de los países avanzados de entonces (España, Inglaterra, Francia, Italia y Alemania)<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Una de las cinco metas nacionales que recoge el PND.

<sup>51</sup> PND, Pág. 71.

<sup>52</sup> Datos de INEGI.

<sup>53</sup> La duración muy prolongada del mercantilismo económico en Europa como práctica comercial de casi tres siglos, ha intentado ser explicada por economistas de la talla de Eli Heckscher (*Mercantilism, London: Allen & Unwin. 1935*), Jacob Viner (*Studies in the Theory of International Trade, Mises Institute 1955*), Robert Ekelund-Robert Tollison (*Mercantilism as a Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective. Texas A&M University Press, 1981*), Robert Mundell (*Essays in the Theory of International Capital Movements, MIT, 1956*), y Harry Johnson (*"Optimum Tariffs and Retaliation"*. *Review of Economic Studies* 21, 1953) Thomas Mun (*England's Treasure by Forraign Trade 1628*) y James Steuart (*An Inquiry into the Principles of Political Oeconomy 1767*) fueron los principales teóricos de las políticas públicas mercantilistas. No ha sido abordada la larga duración del mercantilismo considerando un factor importante a saber: cuando las economías de esos

México enfrenta riesgos en dos vertientes: volatilidad financiera y desaceleración de la producción. Las principales incidencias negativas podrían ocurrir en el empleo, en las presiones inflacionarias provenientes de modificaciones a la paridad cambiaria y en el deterioro de los salarios reales.

En la vertiente financiera prevalece el riesgo de salida de capitales volátiles. El nivel de riesgo se encuentra estrechamente asociado a la evolución de factores externos y en particular a la economía norteamericana. Las decisiones de la FED<sup>54</sup> en relación a la tasa de interés interbancaria, las posibles modificaciones de la estrategia norteamericana de comercio exterior y las turbulencias generales que pueden originarse en el sistema financiero mundial pueden tener impactos relevantes.

A lo anterior se suma la perspectiva de cambios significativos en las estrategias de comercio internacional, fiscal, migratorio y de seguridad norteamericanas.

Lo anterior sin olvidar que, a final de cuentas, son los factores internos los que determinan la vulnerabilidad de la economía nacional. Es decir, que el análisis de riesgos macroeconómicos no debe abordarse con una perspectiva unilateral sino como una interacción dinámica. El grado de exposición al riesgo deriva de decisiones internas no necesariamente coyunturales sino, las más de ellas, asociadas a una estrategia económica de larga data.

### 3.3 Economía Real: tendencias principales

La proyección del crecimiento de la economía mexicana para los años 2016 y 2017 se ajustó a la baja en el último trimestre de 2016. Se considera que el crecimiento será de 2.1% en 2016, inferior al del año anterior que fue de 2.5%, y que habrá una ligera recuperación de 2.3% en 2017. Analistas del sector privado no descartan crecimientos por debajo de 2% para el año en curso, y se comienza a señalar que para el 2018 pudiera la economía mexicana crecer poco más de 1%.

---

siglos buscaron globalizarse, y se procedió a desregular los movimientos de capitales financieros se generaron burbujas financieras que dieron lugar a rampantes especulaciones que condujeron a severas crisis económicas (tulipanomanía 1636, la aventura de John Law en Francia 1719-1720, la burbuja de la compañía de los mares del sur de Inglaterra, 1720) de una dimensión similar o peor que la que se experimentó con la crisis subprime en 2007 con repercusiones mundiales. En todos estos casos se generaron políticas proteccionistas selectivas como lo fue la política mercantilista. El propio Adam Smith campeón del libre comercio, cuando experimentó la muy severa crisis bancaria escocesa e inglesa de 1772-1776, por políticas de desregulación financiera, cambió su punto de vista y propuso políticas muy estrictas de regulación financiera, aprobó por ejemplo las leyes anti-usura que limitaban las tasas de interés de los bancos. Sin duda, la crisis subprime de Estados Unidos (2007) y la crisis de la zona euro (2009) ambas bajo ambientes de libertad de flujos financieros están conduciendo a políticas de proteccionismo selectivo que recuerdan las que se presentaron en los siglos pasados y que impulsaron las políticas públicas mercantilistas.

<sup>54</sup> Federal Reserve System, el banco central norteamericano.

Durante el primer semestre de 2016, el crecimiento de la economía fue positivo, pero con tendencia a la baja. El segundo trimestre de 2016 presentó un decrecimiento del Producto Interno Bruto. De acuerdo con el Banco de México:

Este comportamiento obedeció a que el consumo privado se desaceleró, al tiempo que la inversión y la demanda externa mantuvieron el débil desempeño que han venido presentando desde mediados de 2015 y finales de 2014, respectivamente<sup>55</sup>.

Los riesgos principales para la economía real en 2017 son la continuidad, o empeoramiento, de las actuales tendencias negativas en los factores anteriormente mencionados: consumo privado, demanda externa e inversión interna.

Desglosado por sectores, el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE), del INEGI, señala para agosto de 2016, comparado con el mismo mes del año anterior, un crecimiento global de 1.5%; un incremento de 8.8% en las actividades primarias; de 2.8% en las actividades terciarias, y una evolución negativa de -0.8% en las actividades secundarias. Dentro de este último componente destacan la reducción de -1.3% en la industria de la construcción y el crecimiento moderado de 1.2% en las manufacturas.

— *Consumo privado.*

El consumo privado de bienes y servicios en el mes de julio de 2016 fue 3.9% superior al del mismo mes de 2015. Sin embargo fue sólo 0.1% mayor al del mes anterior.<sup>56</sup>

[...] después de haber mostrado un elevado dinamismo durante 2015 y principios de 2016, algunos indicadores sugieren que en los primeros meses del segundo trimestre de 2016 el consumo privado se desaceleró.<sup>57</sup>

El resultado general fue una tendencia persistente a la baja del Índice de Confianza del consumidor durante 2016, agudizada en los últimos tres meses. Hay que señalar que, aunque se trate de percepciones personales, con una importante carga de subjetividad, estas inciden en el comportamiento económico de las personas.

---

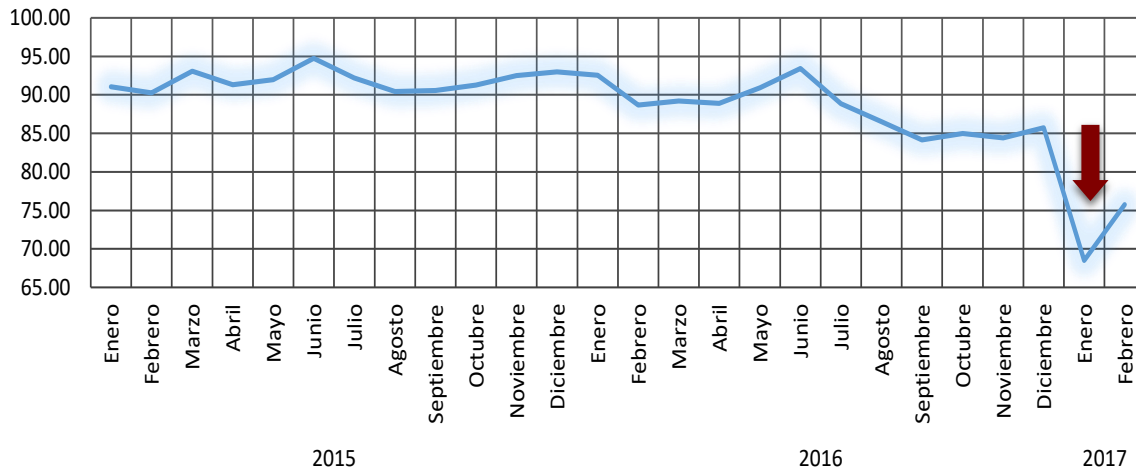
<sup>55</sup> Banco de México, Minuta número 45. Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada del 11 de agosto de 2016. Portal de internet de Banxico.

<sup>56</sup> INEGI. Indicador Mensual del Consumo Privado en el Mercado Interior, para los meses indicados. Reportes mensuales, accesibles en internet.

<sup>57</sup> Banco de México, Minuta número 45. Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada del 11 de agosto de 2016, p. 9. Accesible en el portal de internet de Banxico.



## ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR



Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de INEGI.

El incremento del consumo de bienes y servicios nacionales es mucho más vigoroso que el de bienes importados, lo que podría indicar el inicio natural de un proceso de sustitución de importaciones debido al cambio de la paridad. Este proceso debe ser seguido con mucha atención por sus relevantes consecuencias económicas.

### — Participación del trabajo en el ingreso nacional

La fortaleza o dinamismo del mercado interno se asocia a la participación del trabajo en el reparto del ingreso. México presenta una evolución similar a la que prevalece en las economías industriales y en la mayor parte de los países (con la notable exclusión de China). Se ha dado no sólo un rezago creciente del ingreso de los trabajadores respecto al incremento del producto, sino incluso una reducción neta del ingreso real de la mayor parte de la población. La participación salarial respecto al PIB que en 1976 alcanzó el 40.1 por ciento se situó a tan solo el 28.2 por ciento en el 2015.

Datos del Banco de México indican que a pesar del incremento de la población ocupada la masa salarial total es menor, en 2016, que la del 2008. Esto ocurre debido a una significativa reducción del ingreso promedio real que se traduce en debilitamiento del mercado interno.

Para algunos sectores de la población existe una compensación parcial de la pérdida de ingresos por la recepción de remesas de sus parientes en el exterior. No obstante lo positivo del desempeño de las remesas y su impacto en la economía mexicana, con los cambios del entorno político del principal socio comercial de México, este ingreso por remesas se encuentra sujeto a la evolución de la economía y el empleo en Estados Unidos y podría ser susceptible a grandes alteraciones por las políticas migratoria y/o fiscal de aquel país. Este es otro tema de riesgo macroeconómico de alto impacto.

### — *Exportaciones*

La debilidad de la demanda norteamericana ha incidido negativamente en el comportamiento de las exportaciones manufactureras de México a partir del segundo trimestre de 2016. La producción de manufacturas sigue un comportamiento cercano al de la industria norteamericana. Tanto en México como en los Estados Unidos, durante 2015 y 2016, ha ocurrido una desaceleración del crecimiento.

El bajo crecimiento mundial parecería estar teniendo un efecto adverso sobre las exportaciones mexicanas no sólo de manera directa, a través de una menor demanda por parte tanto de Estados Unidos como del resto de los países, sino también de manera indirecta, al reducirse la demanda estadounidense por importaciones de insumos mexicanos que son utilizados para que dicho país, a su vez, exporte al resto del mundo<sup>58</sup>.

### — *Inversión productiva*

La inversión es una importante fuente inmediata de demanda. El pago de insumos, la construcción y la fabricación se refleja finalmente en pagos salariales e incremento de la demanda. Por otro lado, es un factor central del futuro crecimiento económico; su comportamiento en el presente determina en buena medida las posibilidades de incremento de la producción más adelante.

La inversión fija bruta continuó presentando cierta tendencia negativa, toda vez que la inversión en construcción permaneció estancada –en parte como consecuencia de la caída en los servicios asociados a la minería– en tanto que la inversión en maquinaria y equipo siguió exhibiendo una trayectoria descendente<sup>59</sup>.

El comportamiento negativo de la inversión:

... fue reflejo del relativo estancamiento que siguió exhibiendo la inversión en construcción, junto con la evolución negativa que había venido mostrando la inversión en maquinaria y equipo. El estancamiento en la construcción ha sido consecuencia de que el crecimiento que se ha observado en el componente residencial se ha visto contrarrestado por una trayectoria negativa en el no residencial, la cual ha sido, en parte, resultado de la caída en la perforación de pozos petroleros. En cuanto a la inversión en maquinaria y equipo, aunque su componente nacional continuó expandiéndose, ha dominado en su comportamiento la disminución que ha presentado su componente importado.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Banco de México, Informe Trimestral abril-junio 2016, p. 30. Accesible en el portal de Banxico.

<sup>59</sup> Banco de México, Minuta número 45. Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada del 11 de agosto de 2016, p. 9. Accesible en el portal de internet de Banxico.

<sup>60</sup> Banco de México, Informe Trimestral abril-junio 2016, p. 35. Accesible en el portal de Banxico.

### 3.4 Economía financiera

#### — Factores incidentes en la paridad cambiaria

En los últimos dos años el peso ha mostrado señales de volatilidad y una tendencia a la baja en su paridad cambiaria. El 1º de agosto de 2014, el tipo de cambio se ubicaba en 13.08 pesos por dólar, y al iniciar 2017, algo más de dos años después, en 20.73 pesos por dólar.

Anteriormente al periodo de mayor declive, las autoridades monetarias del país advirtieron repetidamente acerca del riesgo que implicaba la normalización de las condiciones monetarias en los países industrializados.

El gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, lo expuso de esta manera:

- La coyuntura internacional nos impone problemas que no debemos subestimar. La normalización de las condiciones monetarias en economías avanzadas puede tener repercusiones importantes para la economía mundial y, por consiguiente, para nuestra economía. En particular, puede propiciar una reasignación masiva de inversiones a nivel global y dar lugar a una reversión súbita de los flujos de capital que han llegado a las economías emergentes<sup>61</sup>.

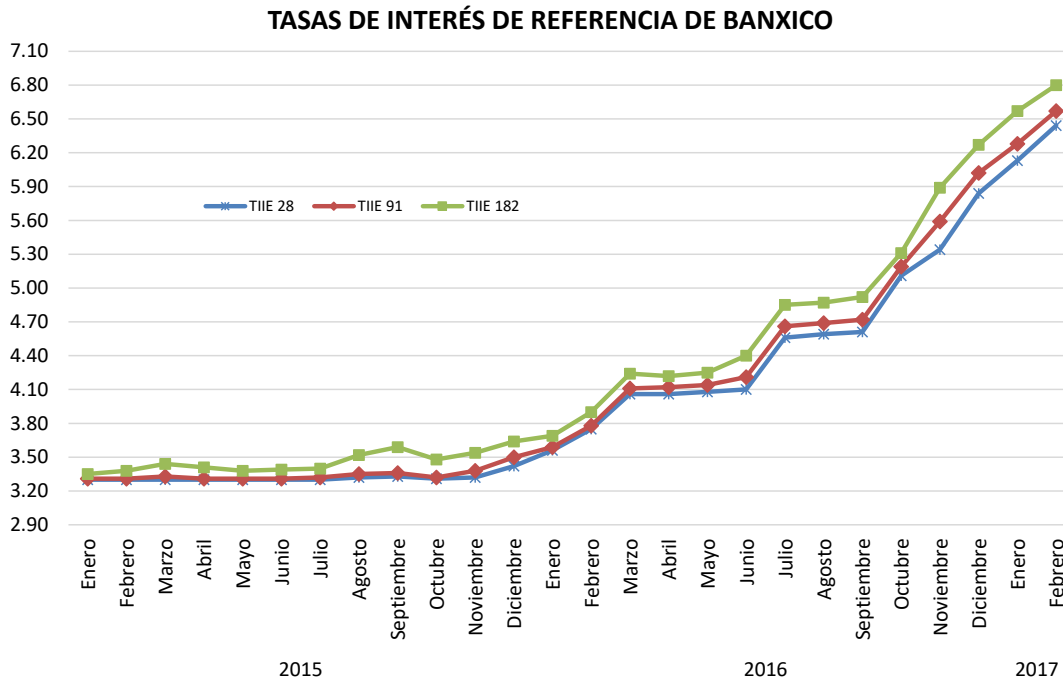
En vez de una reversión súbita de flujos de capital, lo que ha ocurrido ha sido un deslizamiento gradual del tipo de cambio asociado a la continua expectativa de un incremento de la tasa de interés por parte del banco central norteamericano. Tras nueve años con una tasa de interés de 0.25%, la FED la elevó a 0.5% en diciembre de 2015 y a 0.75% en diciembre de 2016.

Banco de México, dentro de una política de libre flotación de la moneda nacional, respondió a lo largo de 2015 con una estrategia de venta regulada de dólares. Sin embargo, posterior a un señalamiento del FMI, referido al ritmo acelerado de baja en las reservas, previo a la renovación de la línea de crédito flexible, se modificó la estrategia para enfatizar el manejo incremental de la tasa de interés objetivo.

El 17 de diciembre de 2015, por primera vez desde 2008, el Banco de México subió la tasa de referencia en un cuarto de punto porcentual, hasta 3.25%, en paralelo a la decisión de la FED. A lo largo de 2016 la elevó en varias ocasiones y el 15 de diciembre de 2016 la ubicó en 5.75%. El 9 de febrero de 2017 subió de nuevo a 6.25%.

---

<sup>61</sup> Discurso ante la 76 Convención Bancaria, abril de 2013. Disponible en Internet. Por otro lado, el 30 de junio de 2015, el subgobernador del Banco de México, el licenciado Javier Guzmán Calafell, había señalado que “el proceso de normalización de la política monetaria en Estados Unidos representa probablemente la principal fuente de riesgo para la inflación en México en los próximos meses. Lo anterior en virtud de su potencial efecto sobre la volatilidad en los mercados financieros y los flujos de capital a nuestro país y, consecuentemente, sobre el tipo de cambio del peso frente al dólar”. “Retos para la economía mexicana ante un entorno externo complejo”. Accesible en internet.



La ampliación de la tasa de interés interna respecto de la norteamericana ha sido un factor de contención de la salida de capitales al ofrecer una mayor rentabilidad en pesos.

No obstante, en los últimos meses de 2016 y principios de 2017 la volatilidad de la paridad cambiaria se ha relacionado sobre todo con las expectativas de cambios inducidos por la nueva administración federal norteamericana. En particular con la posibilidad de una reorientación de su estrategia de comercio internacional, incluyendo una posible revisión o rechazo del TLCAN; la aplicación de nuevos aranceles; una estrategia proteccionista del empleo y la manufactura; obstáculos al envío de remesas; desaliento a la inversión extranjera en México y/o un trato agresivo a los trabajadores indocumentados. Estas expectativas cambiantes sin duda se tradujeron en retiros de flujos de capitales, problema que ha tenido una respuesta de contención de parte la política cambiaria (Comisión de Cambios) y monetaria (Banco de México).

Cada una de las anteriores medidas, incluso la mera amenaza, está teniendo algún impacto devaluatorio, que no lo tendría si no hubiera movimientos de los flujos de capitales. En el actual ambiente de incertidumbre sobre el dialogo y la futura relación bilateral, es difícil proyectar sobre la efectiva aplicación y el impacto de estas medidas más adelante.

— *Finanzas nacionales y balanza comercial* 62

La balanza comercial de México ha tenido un comportamiento las más de las veces deficitario en las últimas décadas y se ha agravado en los últimos dos años. En 2014 el déficit comercial fue de 15 mil 024 millones de dólares y subió a 23 mil 694 md en 2015, y a 9 mil 894 md en el primer semestre de 2016. Esta variación adversa se relaciona sobre todo con el descenso de los ingresos petroleros.

En una perspectiva de mayor plazo, un factor central del incremento del déficit de la balanza comercial ha sido la evolución de la relación comercial con China. El déficit de México con este país fue de 3 mil 742 md en 2001 y se disparó a 65 mil 103 md en 2015. Esto fue resultado de exportaciones mexicanas por 4 mil 885 millones de dólares e importaciones de China por 69 mil 988 md.

Al añadir los datos adicionales de la cuenta corriente a la balanza comercial (básicamente remesas y pago de renta al exterior), se acentúan los problemas. La cuenta corriente de México ha sido crónicamente deficitaria, y en los últimos dos años este problema se ha elevado. En 2014 el déficit en cuenta corriente fue de 24 mil 845 md; en 2015, de 32 mil 381; y al primer semestre de 2016, de 15 mil 449.

El incremento en el déficit de la cuenta corriente descrito podría dar lugar a ciertas preocupaciones si se toma en cuenta la naturaleza de los choques que la afectaron y el entorno económico interno y externo prevaeciente. En primer lugar, la disminución en el precio del petróleo, (...) no parecería ser un fenómeno transitorio. (...) En segundo lugar, la composición de la absorción interna parecería estar sesgada hacia un mayor gasto en consumo respecto al de inversión. En efecto, en un entorno de bajo crecimiento y de un estancamiento en la inversión, se ha venido observando un fuerte dinamismo del consumo, si bien en el segundo trimestre éste se redujo. En tercer lugar, las condiciones de financiamiento externas se han tornado más astringentes y, dado el complejo contexto internacional, se prevé que continúe dificultándose el financiamiento del exterior.

Estas consideraciones sugieren que es necesario que tenga lugar un ajuste en la absorción interna, (...). En este sentido, surge la necesidad de adoptar medidas de ajuste macroeconómico, ya sea fiscal o monetario que propicien saldos adecuados en la cuenta corriente<sup>63</sup>.

Hay que señalar que el déficit crónico de la cuenta corriente ha sido posible por la abundancia de financiamiento externo que, visto en otra perspectiva, ha sido su principal generador por la vía del fortalecimiento excesivo de la moneda nacional a lo largo de muchos años. Sin embargo, la entrada de capital financiero externo se encuentra en declive acelerado.

---

<sup>62</sup> Datos de Banxico.

<sup>63</sup> Banco de México, Informe Trimestral abril-junio 2016, p. 43. Accesible en el portal de Banxico.

En 2013 la entrada de financiamiento de cartera ascendió a 48 mil 181 millones de dólares; en 2014, a 46 mil 345 md; en 2015, a 27 mil 972; y al primer semestre de 2016, a tan sólo 7 mil 370 md. La menor entrada de capital volátil se tradujo en una baja de las reservas internacionales<sup>64</sup>. También en la inversión extranjera directa ha ocurrido una importante reducción. En 2013 el balance de la IED ascendió a 31 mil 060 millones de dólares; en 2014, a 17 mil 325 md; en 2015, a 19 mil 930 md; y en el primer semestre de 2016, a 11 mil 082 md. Es previsible que las entradas de IED en el segundo semestre de 2016 y a lo largo de 2017 se vean impactadas negativamente por la nueva estrategia industrial y comercial norteamericana.

— *El ahorro externo en las finanzas de México*

Las importantes entradas de ahorro financiero externo a largo de este siglo elevaron su porcentaje como parte del ahorro financiero total del país de 13.6% en diciembre de 2005 a 33.1% en marzo de 2016. Este porcentaje es prácticamente idéntico a la tercera parte del PIB nacional con un total de 6 mil 145.5 millones de pesos, que a la última fecha indicada equivalían a 348.5 mil millones de dólares. Esta acumulación de ahorro externo es un factor de riesgo en una eventual reversión de flujos de capital financiero.

La acumulación en México de ahorro externo fue determinada por la relajación cuantitativa en los países centrales aunada a una estrategia de decidida atracción de estos fondos por parte de las autoridades financieras del país.

La relajación cuantitativa generó alta liquidez en los países centrales y una parte de esta abundancia se orientó a la adquisición de activos en países en desarrollo. Esta transferencia presionó a la baja del dólar y a la elevación de la paridad de los países receptores, como México. Tal evolución de las paridades cambiarias favoreció la competitividad de los países exportadores de capitales a la vez que financió las compras de los países receptores. En el caso de México, acentuó el déficit de cuenta corriente.

Importa señalar que estos flujos de capital fueron señalados desde por lo menos el año 2010 como de elevado riesgo para las economías receptoras por el FMI. Su efecto sería inflacionario vía la elevación no sustentada de precios de los activos (acciones bursátiles, propiedades, etcétera) con la posibilidad de generar “burbujas financieras”. En el mediano plazo el riesgo sería la salida intempestiva de recursos. El FMI se alejó en este caso de sus posiciones ortodoxas para recomendar considerar la posibilidad de que las economías receptoras establecieran controles de capital para atemperar la entrada de inversiones volátiles.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> La recuperación moderada en el primer semestre de 2016 se asocia con el cambio de política monetaria relacionado con la ya mencionada recomendación del FMI de fines de 2015, en favor de reconstituir reservas, lo que a su vez determinó la necesidad de incrementar la exposición de la paridad cambiaria a las variaciones del flujo internacional de capitales.

<sup>65</sup> IMF, Global Financial Stability Report 2010. Press points

En México la decisión fue contraria a la anterior recomendación; se instrumentaron estrategias de atracción de estos capitales. Una de ellas el llamado blindaje financiero que permitió revertir en su momento la salida de capitales en favor de una importante revaluación del peso, poco sustentada en el comportamiento de la economía real, entre 2009 y 2011.

### 3.5 Riesgos Macroeconómicos

México enfrenta un panorama de riesgos acrecentados y creciente complejidad de su entorno en los próximos años. Sortearlos requerirá la modificación de inercias fuertemente asentadas en los planos de la política económica y financiera.

#### — *Riesgos de origen financiero.*

El riesgo principal de origen externo sigue siendo la posibilidad de mayores alzas en la tasa de interés de referencia de la FED a lo largo de 2017. Estas elevaciones disminuyen el diferencial de tasas entre México y Estados Unidos y pueden contribuir a salida de capitales. Ante presiones devaluatorias Banxico reacciona manteniendo o incrementando ese diferencial; es decir, elevando su tasa de referencia (tasa de interés de corto plazo). Lo cual se traduce en un incremento del costo del financiamiento interno para empresas y consumidores, y puede incidir en desaliento de la inversión y del consumo, y por ende, freno al crecimiento económico.

Por otra parte, la evolución de las finanzas nacionales señala riesgos de origen interno. El déficit de balanza comercial y de cuenta corriente se ha acrecentado de manera significativa en los últimos dos años y requieren financiamiento externo incrementado. Sin embargo, la tendencia es precisamente la contraria; reducción de las entradas de capital de cartera y de IED.

En los últimos dos años ha ocurrido una notoria caída de la entrada de capital de cartera a niveles que son hoy en día menores a la tercera parte de los ingresos del 2013. En la medida en que estas entradas han sido el eje del financiamiento de la cuenta corriente, su reducción obliga, como lo señala el Banco de México, a considerar medidas de ajuste del déficit.

A lo anterior hay que añadir la estabilidad relativa y amenazada de los rubros de reservas y de inversión extranjera directa. Las remesas son hoy en día la principal fuente de entrada de divisas en sustitución del sector energético. Sin embargo, se encuentran amenazadas por la promesa electoral, de cumplimiento incierto, del ahora presidente electo de colocarles una tasa impositiva.

Por otra parte, la entrada de la IED puede también ser afectada negativamente por el resultado electoral de Estados Unidos e incluso, de no existir este factor, por el decrecimiento de la producción industrial norteamericana y el contexto mundial de muy

baja inversión. En este sentido, es pertinente recordar la existencia de sobreproducción global en múltiples rubros de la producción industrial.

La evolución de los últimos años del comercio mundial en relación con el incremento del producto es negativa; es decir, que el primero ya no se ubica como factor dinamizador del crecimiento del segundo. México, un país altamente globalizado y con una estrategia de crecimiento orientada a la exportación más que al fortalecimiento del mercado interno, se ve particularmente afectado por esta evolución.

— *Riesgos originados en la economía real*

La caída de los precios del petróleo, metales y minerales se sumó al deterioro de los campos de explotación del primero y, por otra parte, provocó el decaimiento de las actividades mineras.

El débil dinamismo de la producción manufacturera se asocia, sobre todo, al comportamiento negativo en el último año de la industria norteamericana y a la debilidad de la demanda global. Un contexto de “estancamiento secular” implica que el debilitamiento del peso tendrá dificultades en reflejarse en incremento de las exportaciones (a diferencia del periodo 1994 – 1996 cuando la exportación de manufacturas se elevó un 80%).

Los ajustes al gasto público de 2016 y 2017 previsiblemente tendrán un impacto pro cíclico negativo en 2017.

Incluso cabe prevenir la posibilidad de que, en un contexto de sobreproducción global, mercado abierto y devaluaciones competitivas pudiera ocurrir un proceso de sustitución de producción interna por importaciones con fuertes consecuencias en el empleo y bienestar internos.

#### **4. Riesgos derivados de la transformación política en los Estados Unidos**

De entre todos, destacan los riesgos derivados de cambios anunciados en los objetivos de las políticas comercial, fiscal y migratoria de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los problemas y soluciones definidos por el nuevo presidente norteamericano son:

— *Corregir un comercio injusto*



Repetidamente el presidente norteamericano se refiere a que el intercambio comercial ha perjudicado a la manufactura y a los empleos norteamericanos por lo que el TLCAN debe ser vigorizado para tener un comercio justo y recíproco<sup>66</sup>.

El 2015 México exportó mercancías a los Estados Unidos por un total de 308 mil 890.7 millones de dólares e hizo importaciones por 186 mil, 802 millones de dólares<sup>67</sup>. Lo cual da lugar a un diferencial de 122 mil millones de dólares que constituyen un superávit para México<sup>68</sup>.

Wilbur Ross, el nuevo secretario de comercio norteamericano, líder designado para la renegociación del TLCAN ha declarado que su objetivo central es eliminar el déficit comercial de los Estados Unidos y que para ello emplearía la fuerza que les da el ser el principal país consumidor del mundo. Ha declarado que el TLCAN es ejemplo de comercio desequilibrado y señala que las amenazas de imponer aranceles a las importaciones de México son parte de sus instrumentos de negociación.

Cabe considerar que el avance hacia el intercambio equilibrado será necesariamente gradual; pero lo más importante es que la solución puede darse como un esfuerzo de los Estados Unidos por reducir sus importaciones de México, o un esfuerzo de México por reorientar sus importaciones en favor de la producción norteamericana.

En cualquiera de los dos casos la reducción del superávit mexicano tiene fuertes implicaciones en cuanto a su balanza comercial con otros países. El superávit con los Estados Unidos es lo que permite financiar el déficit que existe con China (65.1 mil millones de dólares), otros países del sureste asiático (32.5 mil millones de dólares) y Europa (27.5 mil millones de dólares).

Importa subrayar que en el pasado tanto Argentina como Brasil han modificado tratados comerciales con México indicando que sus finanzas no les permitían sostener el déficit comercial al que se había llegado.

En todo caso no existen posibilidades para México de substituir el actual superávit que tiene con los Estados Unidos mediante el incremento del comercio con otros países de Asia, Europa, África o América Latina. Tales incrementos serían neutros o mantendrían su condición deficitaria.

---

<sup>66</sup> "I shared my strong view that NAFTA had been a far greater benefit to Mexico than it has been to the United States and that it must be improved upon to ensure that workers, and so important, in both countries, benefit from fair and reciprocal trade." <https://www.donaldtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-remarks-in-mexico-city-mexico>

<sup>67</sup> <http://www.gob.mx/se/documentos/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria-importaciones-y-exportaciones-por-pais-1993-2016-por-socios>

<sup>68</sup> Las estadísticas de comercio norteamericanas difieren y plantean un déficit norteamericano menor pero también significativo.

Tanto una reducción unilateral o negociada del superávit con los Estados Unidos tendrá como repercusión ineludible la reducción, también unilateral (por parte de México) o acordada de los déficits comerciales con otros países. Sea por falta de financiamiento o porque México modifique su política comercial para entrar en un nuevo tratado de real preferencia de la importación de productos norteamericanos.

Lo más importante de estos acontecimientos es que el gobierno de Estados Unidos ha revelado con mucha claridad sus intenciones, detener los flujos migratorios, y disminuir el déficit comercial que tiene con México. Esta claridad de sus intenciones, se ha traducido en acciones muy concretas en torno a política migratoria. En lo que respecta, a concretar las políticas comerciales anunciadas respecto a México, se han retrasado por la lentitud en la ratificación y aprobación de su gabinete. Se fijaron fechas de renegociación del TLCAN. El Secretario de Comercio Wilbur Ross anunció que en las próximas semanas notificará al Congreso de Estados Unidos su plan para modificar el TLCAN, de acuerdo al marco legal, la administración del presidente Trump tiene que avisar al Congreso con 90 días de anticipación su intención de renegociar el TLCAN para iniciar el proceso “fast track” de tratados comerciales en el Congreso por lo que se estima que las negociaciones con los miembros del TLCAN podrían iniciar a finales de 2017. Al informar al Congreso debe establecer las metas a alcanzar en la renegociación y consultarlas con comités claves de ambas cámaras.

El gobierno de México, no ha revelado aun lo que hará y que estrategia, objetivos y metas establecerá para esa renegociación y como impactará a su estructura comercial y a su economía interna.

— *Elevar el salario y mejorar las condiciones laborales de los mexicanos.*

Entre las propuestas explícitas del entonces candidato republicano Donald Trump al presidente de México, Enrique Peña Nieto, se encontró la de elevar los salarios reales en México y en los Estados Unidos<sup>69</sup>. Lo mismo expresó de manera más enfática cuando días después propuso acabar con la explotación laboral en México que constituye una forma de competencia desleal para los trabajadores norteamericanos<sup>70</sup>.

Podría ocurrir que las proyectadas renegociaciones del TLCAN incluyan este factor como parte del interés norteamericano por un comercio justo, equilibrado y recíproco.

De ser así México entraría necesariamente en una redefinición de su modelo de crecimiento económico que contemplaría el fortalecimiento de su mercado interno al mismo tiempo que perdería competitividad internacional por la vía de los salarios. Lo que en un contexto

---

<sup>69</sup> “Workers in both our countries need a pay raise very desperately”. Donald J. Trump Remarks in Mexico City, México. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-remarks-in-mexico-city-mexico>

<sup>70</sup> “... end sweatshops in Mexico that undercut U.S. workers.” Donald J. Trump's 7 Point Plan To Rebuild the American Economy by Fighting for Free Trade. <https://www.donaldjtrump.com/policies/trade>

de necesaria reducción de los déficits comerciales tendría que ser compensado por una moneda competitiva y un comercio administrado.

— *Eliminar los flujos de migrantes no documentados de México y Centroamérica*

Este flujo fue calificado como un desastre humanitario<sup>71</sup> por el ahora Presidente Donald Trump, además de afectar los intereses de los trabajadores estadounidenses.

Ante la eventual construcción de un muro en la frontera sur de los Estados Unidos y la repatriación forzada de, posiblemente, millones de mexicanos. México tendrá que diseñar medidas de acogida y reintegración de los repatriados. Más allá de esas medidas coyunturales, posiblemente instrumentar estrategias de integración productiva. Este es otro elemento que seguramente surgirá en las negociaciones en torno a la actualización, sustitución o abandono del TLCAN.

— *Conservar la riqueza de la producción manufacturera y los empleos en nuestro hemisferio*

En este caso la definición de hemisferio incluyó, en palabras de D. Trump a México, Centroamérica y los Estados Unidos. También planteó que se trataba concretamente de enfrentar la competencia de China y el resto del mundo.<sup>72</sup> Se trató, puede interpretarse, de la invitación a crear un bloque regional de preferencia comercial mutua, caracterizado por el intercambio equilibrado en sus relaciones internas y con el exterior. Sobre estos puntos relevantes, el gobierno de México no se ha expresado aun.

— *Modificar las reglas de origen dentro del intercambio comercial regional*

La nueva administración norteamericana ha expresado que uno de los puntos más relevantes de la futura negociación será elevar el contenido regional de las manufacturas importadas de México. Tal incremento de contenido regional implica por ejemplo, que la producción automovilística en México sustituya insumos provenientes sobre todo del sureste asiático por otros de proveedores nacionales, norteamericanos o canadienses. De un tenor parecido será la renegociación comercial del TLCAN.

— *Contrarrestar el IVA mexicano*

El impuesto al valor agregado es considerado por la nueva administración norteamericana como una forma de arancel a las importaciones y de subsidio a las exportaciones por parte de México. Esto se debe a que los productos importados pagan un 16 por ciento de impuesto al momento de su venta final al público. En contraparte las mercancías que México exporta no pagan este impuesto dado que no se venden en México. Hay que señalar

---

<sup>71</sup> <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-remarks-in-mexico-city-mexico>

<sup>72</sup> *Ibíd.*

que en los Estados Unidos las empresas pagan impuestos por su producción e ingresos independientemente del punto de venta.

La diferencia fiscal descrita se considera como un factor de competencia desigual<sup>73</sup> que se plantea contrarrestar mediante un Border Adjustment Tax que esencialmente gravaría las importaciones y daría una exención fiscal a las exportaciones.<sup>74</sup> El cambio a un impuesto sobre la base del destino territorial de la producción (en ese sentido similar al IVA) tiene fuertes implicaciones para el intercambio comercial entre México y los Estados Unidos. Sobre todo, si se reduce de manera substancial el impuesto corporativo norteamericano. En esencia se modifica a fondo la ventaja comparativa de producir en México.

— *Reflexión final sobre las modificaciones de política anunciadas*

En primer lugar habría que considerar que las modificaciones que se proponen a la estrategia comercial norteamericana<sup>75</sup> implican un cambio de rumbo estratégico de la mayor magnitud para los Estados Unidos, México y de hecho todo el mundo. Lo segundo es que todo apunta a que, con mayor o menor celeridad, habrá de instrumentarse en los hechos.

Si bien el cambio de política norteamericana ha sido rápido y sorprendente, no queda sino asimilar su enorme magnitud y prepararse. Esto es ir más allá de las medidas de mitigación de sus impactos negativos, para evaluar las oportunidades que ofrece el rediseño de la alianza comercial con los Estados Unidos en un tratado de preferencia mutua.

Esto es un tratado en el que posiblemente México se comprometería a darle decidida preferencia comercial a los Estados Unidos, preservando áreas de integración laboral para millones de mexicanos. A cambio los Estados Unidos también otorgarían preferencia a las importaciones mexicanas sobre las del sureste asiático y México substituiría aquella región como destino de inversiones productivas.

Sin olvidar que toda transformación de esta magnitud implica negociar su ritmo, gradualidad y estrategias de mitigación de sus inevitables impactos traumáticos.

---

<sup>73</sup> Navarro, Peter & Ross, Wilbert. Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts. September 29, 2016, 31 P.

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmtYSkp5DSAhVNwGMKHSIzBOMQFggBMAA&url=https%3A%2F%2Fassets.donaldjtrump.com%2FTrump\\_Economic\\_Plan.pdf&usg=AFQjCNEX8afWk4iVjHseUZq2mOQXosmdA&sig2=5XmopYB26tkjji57XMroXQ](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmtYSkp5DSAhVNwGMKHSIzBOMQFggBMAA&url=https%3A%2F%2Fassets.donaldjtrump.com%2FTrump_Economic_Plan.pdf&usg=AFQjCNEX8afWk4iVjHseUZq2mOQXosmdA&sig2=5XmopYB26tkjji57XMroXQ)

<sup>74</sup>[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjt0JDLr5DSAhUT-GMKHXjqBugQFggxMAE&url=https%3A%2F%2Fabetterway.speaker.gov%2F\\_assets%2Fpdf%2FABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf&usg=AFQjCNEDiiUNozkPC7b3G9eSfFPufqGTNA&sig2=IAfj6Z9Oo4YMi-k6lUzyRw](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjt0JDLr5DSAhUT-GMKHXjqBugQFggxMAE&url=https%3A%2F%2Fabetterway.speaker.gov%2F_assets%2Fpdf%2FABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf&usg=AFQjCNEDiiUNozkPC7b3G9eSfFPufqGTNA&sig2=IAfj6Z9Oo4YMi-k6lUzyRw)

<sup>75</sup> Navarro & Ross, Op. Cit. El documento de Navarro y Ross, actualmente propuestos como los dos más altos funcionarios norteamericanos en asuntos relativos al comercio internacional, constituye la mejor exposición de las ideas adoptadas por la administración norteamericana.

## 5. Resultados de la Fiscalización Superior en el Sector Hacendario

### 5.1 Antecedentes. Fiscalización superior en el ejercicio Anterior (2014).

Durante la revisión de la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó 63 revisiones en la función hacendaria, incluidos dos estudios: Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal y Sostenibilidad de la Deuda Pública Subnacional efectuados a la SHCP. Como resultado de las 63 revisiones practicadas al sector Hacienda y Crédito Público (incluido los dos estudios citados, que no generaron observaciones por no ser una auditoría), la ASF emitió 199 observaciones (14 más que en el ejercicio anterior), de las cuales se promovieron 340 acciones (49 más que el año anterior): 266 recomendaciones y 74 acciones correctivas, de las cuales destacan las relacionadas con la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria (74.3% de las acciones correctivas).

A continuación se hacen destacar algunos de los principales resultados de auditorías seleccionadas practicadas en el sector en la pasada revisión a fin de que sirva como antecedente inmediato y referencia de los tipos de irregularidades determinadas por el ente de fiscalización superior de la Federación.

— *Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal. Estudio Núm. 1639.* El objetivo de este estudio fue evaluar las reglas fiscales establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en su Reglamento, en relación con el balance estructural del sector público presupuestario federal, y analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública.

Se determinaron como resultados principales los siguientes:

- *Se desaprovecharon los ingresos fiscales provenientes del auge petrolero.* De 2000 a 2014 se presentó un auge petrolero con ingresos excedentes en la hacienda pública de México que presentó las siguientes características:
  - ✓ No se generó ahorro de largo plazo en el país,
  - ✓ No se aplicó a reducir el endeudamiento nacional,
  - ✓ No se instrumentó una política fiscal contracíclica,
  - ✓ Se incrementó el gasto público enfocado al gasto corriente, cuya característica es inercial, incremental e independiente del ciclo económico, lo cual ha generado dificultades para su financiamiento debido a la caída del precio del petróleo desde el último trimestre de 2014.

- *Dificultades para aplicar la regla fiscal recomendada internacionalmente.* Sin ahorro de largo plazo y con una caída de los ingresos petroleros<sup>76</sup> el gobierno en el contexto de una estimación moderada de crecimiento económico para 2015 y 2016, aplicó una política de contracción del gasto que es pro-cíclica. Se reduce el gasto público cuando el ciclo va a la baja y se incrementa el gasto público cuando el ciclo va al alza. Respecto de esto último, el Gobierno Federal tiene dificultades para instrumentar la regla fiscal de límite máximo al gasto corriente estructural como medida contra-cíclica, es decir con el ciclo al alza el gobierno tiende a gastar más sin generar ahorro.
- *Beneficios estimados no obtenidos por el gobierno en ausencia de una regla fiscal.* La estimación del Balance Estructural efectuada por la ASF revela que de haberse aplicado esta regla, en el periodo de 2000 a 2014, el ahorro de largo plazo habría permitido hacer frente a las caídas de ingresos y contado con recursos equivalentes a 5.3% del PIB al 31 de diciembre de 2014, sin considerar los rendimientos financieros, recursos con los que hubiera podido disponer el Gobierno Federal para hacer frente a la disminución de los ingresos estimados para 2015 y 2016.
- *Resultados contrastantes de las coberturas pagadas con recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).* La ASF determinó lo siguiente:
  - ✓ *Beneficios nulos en la cobertura correspondiente al ciclo 2013-2014.* La ASF corroboró en su revisión al FEIP que no hubo beneficios al exceder el precio de venta pactado en los contratos adquiridos de opciones puts de venta respecto del precio observado en el periodo del contrato. El precio de venta pactado de la mezcla mexicana de petróleo fue de 81 dpb y el precio promedio registrado de la mezcla mexicana de petróleo ascendió a 85 dpb, por lo que el gobierno decidió no ejercer su derecho de venta en el mercado financiero, siendo más benéfico obtener ingresos solamente de la venta en los mercados físicos de contado.
  - ✓ *Beneficios relevantes de la cobertura del precio del petróleo del ciclo 2014-2015.* La SHCP informó que ante la disminución en el precio promedio del petróleo observado del 1° de diciembre de 2014 al 30 de noviembre de 2015, el Gobierno Federal recibió un pago de 6 mil 284.0 millones de dólares por concepto de las opciones adquiridas. Los recursos fueron recibidos en el FEIP el 7 de diciembre de 2015 y contabilizados como ingresos por aprovechamientos. El precio de venta de la mezcla mexicana de petróleo pactado en la cobertura fue de 79 dpb dólares el barril, y el precio promedio del ejercicio fue de 43.30 dólares el barril.
  - ✓ *Pérdida cambiaria en el manejo de la liquidación del pago de la cobertura cambiaria del ciclo diciembre de 2014-Noviembre 2015.* La ASF constató una pérdida cambiaria

---

<sup>76</sup> Los ingresos de las coberturas petroleras son insuficientes para compensar la pérdida de ingresos petroleros.

de 23.4 millones de pesos entre la fecha de la asignación de los recursos para pago y la fecha de pago.

- *Cumplimiento del límite para la reserva del FEIP.* La ASF verificó que el cálculo del límite para la reserva del FEIP ascendió a 86 mil 362.3 millones de pesos, y se comparó con el saldo de dicha reserva presentado en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre de 2014, y en el acta de la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria del 3 de febrero de 2015 por 37 mil 517.0 millones de pesos, se determinó que esta cantidad fue inferior en 48 mil 845.3 millones de pesos, en consecuencia la reserva se mantuvo por debajo del límite previsto en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- *Fiscalización a la “Administración de Riesgos”.* La ASF determinó los siguientes hallazgos. Emisión de disposiciones de regulación financiera en materia de administración de riesgos. En 2014, se emitieron 79 disposiciones aplicables para las instituciones participantes del sistema financiero. La SHCP emitió y modificó 13 disposiciones orientadas a la administración de riesgos; la CNBV emitió 38 disposiciones que se orientaron a preservar la estabilidad de las instituciones financieras del sector bancario y del mercado de valores; la CNSF emitió 21 disposiciones que se orientaron a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones del sector afianzador y asegurador; la CONSAR emitió 7 disposiciones orientadas a preservar y regular lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro.

En relación a la situación de solvencia del sistema financiero, la ASF determinó lo siguiente:

- *Elevada solvencia del sistema bancario.* La CNBV reguló y supervisó el sector bancario a fin de procurar su estabilidad, ya que el índice de capitalización (ICAP) de la banca comercial en su conjunto fue de 15.8%, superior en 7.8 puntos porcentuales al estándar internacional y nacional de 8.0%, en cuanto los índices de cobertura, morosidad y de solvencia, se constató que las 45 instituciones bancarias presentaron en conjunto índices de 132.7%, de 3.1% y de 4.7%, respectivamente.
- *Solvencia del sistema bursátil.* En cuanto al mercado de valores se determinó que las 35 casas de bolsa que operaron en el país, en 2014, presentaron un Índice de Consumo de Capital (ICC) menor al 80.0%, lo que genera certidumbre en el mercado bursátil y el sistema financiero mexicano, ya que su capital no se encuentra bajo ningún riesgo.

- *Solvencia del sector de seguros y fianzas.* La ASF constató que las 111 instituciones del sector estuvieron en condiciones financieras sanas para hacer frente a los riesgos financieros.
  - *Solvencia administración de fondos de pensiones.* Respecto de las acciones realizadas por la CONSAR, se determinó que las 44 SIEFORES básicas que operaron en 2014 se ajustaron a los parámetros establecidos en el régimen de inversión para el indicador de liquidez, ya que reportaron coeficientes inferiores al 80.0%, lo que significó que esas instituciones contaron con portafolios de inversión líquidos sin exponer la totalidad de activos a riesgos financieros. En el caso del indicador de solvencia, denominado reserva especial, se verificó que 22 de las 44 SIEFORES básicas cumplieron con el límite establecido de mantener al menos una reserva especial equivalente al 0.8% de sus activos. En cuanto al índice de estabilidad, se verificó que las 44 SIEFORES cumplieron con los límites establecidos en el régimen de inversión.
  - *Estabilidad global del sistema financiero y desempeño del ahorro.* Como resultado de la estabilidad financiera que presentó el sistema financiero en 2014, se logró un monto de ahorro financiero de 16 billones 345 mil 155.0 millones de pesos, equivalente al 95.2% del PIB de ese año (17 billones 161 mil 370.7 millones de pesos), y se impulsó el financiamiento por 15 billones 851 mil 553.0 millones de pesos, equivalente al 92.4% del PIB. Sin embargo, la oferta de crédito estable independientemente del financiamiento de fuentes volátiles sigue siendo reducida en una comparativa internacional.
- *Balance de rendición de cuentas en el sector financiero a través del Sistema de Evaluación al Desempeño (SED).*
- *Deficiencias en el SED.* En la revisión del PEF 2014, se identificó que en los programas presupuestarios referidos al sector financiero no se incluyó ningún objetivo, indicador y meta de la MIR 2014; no obstante, para el ejercicio de 2015 sí los incluyó. En relación con los indicadores y metas, se constató que éstos no fueron establecidos en el PEF 2014.
- *Diseño de la Política de Ingresos. Identificación de una alta proporción de causantes fiscales que no declaró sus impuestos.*
- La ASF, señala que en el país existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas; y que el sector informal merma la capacidad de recaudación del Estado, ejemplo de ello fue que en 2008 el porcentaje de la fuerza laboral que no declaró impuestos representó el 30.9%.



- *Cumplimiento parcial de la implementación del sistema de controles internos del programa de “Diseño de la política de ingresos”.* Se determinó que la SHCP acreditó 24 elementos de control interno, lo que representó un cumplimiento de 88.9%, de los 27 elementos evaluados por la ASF; sin embargo, esta unidad administrativa auditora determinó que éstos no se encuentran actualizados, lo cual implicó que tres elementos de control interno tuvieran un cumplimiento parcial.
- *Fiscalización a los Ingresos Públicos Presupuestarios, Gastos Fiscales y Precios y Tarifas del Sector Energético.*

La ASF determinó los siguientes resultados:

- *Inicio al final del ejercicio 2014 de un declive sistemático de los ingresos petroleros por la reducción de precios y caída en la plataforma de producción.* En el periodo 2010-2014, los ingresos petroleros mantuvieron una participación de 32.8%, en el total de ingresos; sin embargo, ante la reducción de precios del petróleo y de la plataforma producción en el 2014, los ingresos petroleros tuvieron una participación de 30.5% de los ingresos totales, tendencia que ha proseguido.
- *Insuficiencia de los ingresos públicos para financiar gasto.* En el periodo 2010-2014 los ingresos presupuestarios no fueron suficientes para financiar el gasto público; en promedio, cubrieron el 89.6% de los gastos, para el 2014 el porcentaje se redujo a 87.9%.
- *México registró la más baja recaudación fiscal como proporción del PIB entre los países de la OCDE.* Con la metodología de la OCDE para medir la carga fiscal, que incluye la recaudación petrolera y las cuotas de seguridad social, en el periodo 2009-2014 el nivel de carga fiscal de México fue el más bajo entre los países miembros de esa organización. En 2014, la carga fiscal de México fue equivalente a 19.5% del PIB<sup>77</sup>. En Dinamarca y Noruega fue de 50.9% y 39.1% del PIB, respectivamente.
- *Elevada evasión fiscal.* En todos los años del periodo 2007-2012 la evasión global de impuestos representó una cuarta parte del potencial del total de la recaudación tributaria. En 2012 el monto estimado de evasión global de impuestos fue de 483 mil 874.0 millones de pesos y representó el 31.9% de la recaudación tributaria no petrolera de 1 billón 516 mil 950.7 millones de pesos reportada en la Cuenta Pública de ese año.
- *Elevadas devoluciones de impuestos.* En 2014, las devoluciones en efectivo registradas en el Estado Analítico de Ingresos (Cifras Básicas), ascendieron a 288 mil 794.9 millones de pesos, de las cuales por concepto de impuestos fueron 288

---

<sup>77</sup> Dato tomado de la OCDE.

mil 297.1 millones de pesos y representaron el 13.8% de lo recaudado por impuestos.

- *Alta concentración de las devoluciones tributarias.* 371 empresas (12.7% del total) obtuvieron devoluciones por 185 mil 666.4 millones de pesos (80.2% del monto total devuelto).
  - *Elevadas transferencias de ingresos de PEMEX al gobierno, por el Régimen fiscal vigente aplicable a la empresa.* Los ingresos del Sector Público Presupuestario por actividad petrolera en el periodo 2010-2014 fueron en promedio de 7.5% del PIB, con una tasa media de crecimiento real anual de 2.1%. De este porcentaje, los ingresos petroleros canalizados al gobierno en promedio fueron equivalentes a 4.6% del PIB y tuvieron una tasa media de crecimiento real anual de 3.5%.
  - *Montos elevados de Ingresos excedentes.* En el periodo 2010-2014, el total de ingresos excedentes ascendió a 949 mil 351.5 millones de pesos (equivalente al 5.6% del PIB de 2014). De este monto acumulado, el 14.1% correspondió a ingresos petroleros y 85.9% a no petroleros.
  - *Reducción significativa del Presupuesto de Gasto Fiscal (PGF) en el 2014.* La SHCP señaló que el PGF 2014 ascendió a 495 mil 780.7 millones de pesos, monto inferior en 25.6% en términos reales respecto de 2013 (643 mil 419.3 millones de pesos), equivalente a 2.9% del PIB de 2014, en el 2013 equivalió a 4% del PIB.
  - *Opacidad del Gasto fiscal.* La información proporcionada por la SHCP y la contenida en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2014 no identifica los beneficios sociales y económicos asociados con cada gasto fiscal para 68 gastos fiscales, que representaron 73.1% del total de gastos y el 50.7% del monto estimado.
- *Fiscalización a los Ingresos Excedentes.* La ASF determinó los siguientes hallazgos derivados de su actividad revisora de la Cuenta Pública.
- *Obtención de ingresos excedentes relevantes aplicados a financiar faltantes de PEMEX y el IMSS.* En la Cuenta Pública 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reportó 12 mil 259.3 millones de pesos de ingresos excedentes brutos, los cuales destinó para compensar, en parte, los faltantes de ingresos propios de Petróleos Mexicanos al cierre de ese año por 21 mil 723.5 millones de pesos y del Instituto Mexicano del Seguro Social por 4 mil 782.1 millones de pesos, para totalizar 26 mil 505.6 millones de pesos, por lo que compensó el 46.3% de esos faltantes.
  - *Discrecionalidad de la SHCP en la aplicación de ingresos excedentes.* En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 (LIF 2014), se estimaron 1 mil 750.2 millones de pesos en el rubro de aprovechamientos por

indemnizaciones. De esa cantidad, la entidad no incluyó en el cálculo 1 mil 040.5 millones de pesos, el 59.4%. La Unidad de Política de Ingresos Tributarios de la SHCP, informó que no se incluyeron ya que los ingresos excedentes por concepto de indemnizaciones tienen destino específico, de acuerdo con la fracción III del artículo 19 de la LIF 2014. Asimismo, del análisis de la revisión, la ASF determinó que la Unidad de Política de Ingresos Tributarios de la SHCP no aplicó el mismo criterio para diversos derechos, productos y aprovechamientos con destino específico que disminuyó del cálculo, cuyas cifras estimadas también formaron parte de montos globales presentados en la LIF 2014, ya que para esos casos consideró en el cálculo las cifras totales estimadas y no eliminó las correspondientes a los rubros con destino específico. Para la ASF, la Unidad de Política de Ingresos Tributarios de la SHCP no sustentó con evidencia las cifras que tomó como base para determinar los 1 mil 040.5 millones de pesos observados.

- *Inconsistencia en el cálculo de los ingresos excedentes.* Se constató que en el cálculo la SHCP no disminuyó 506.2 millones de pesos de productos, 8.4 miles de pesos de derechos y 3.4 miles de pesos de aprovechamientos, todos con destino específico, y descontó 1 mil 040.5 millones de pesos estimados de aprovechamientos por indemnizaciones (quedando sin incluir el 59.4% de 1, 750.2 millones de aprovechamientos por indemnizaciones), sin seguir el mismo criterio para diversos derechos productos y aprovechamientos recaudados con destino específico que disminuyó del cálculo, en incumplimiento de la normativa aplicable.
  - *Asignación de ingresos por aprovechamientos con registro erróneo.* La ASF identificó 167.2 millones de pesos de ingresos por aprovechamientos recaudados en 2014 y asociados con la Secretaría de Energía (rubro aprovechamientos por vigilancia de la operación de reactores nucleares), que fueron asignados a una clave de cómputo errónea y, en consecuencia, así se presentaron en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2014.
  - *Opacidad en la aplicación de los ingresos excedentes.* No se identificó el destino o aplicación del 71.7% de los ingresos excedentes obtenidos, los cuales ascendieron a 119 mil 245.2 millones de pesos.
- *Fiscalización al Gasto Público.* En la revisión a la Cuenta Pública 2014, la ASF determinó los siguientes hallazgos:
- *Se registró un incremento el gasto del sector público.* En 2014, el gasto neto total ejercido por el SPP ascendió a 4 billones 566 mil 808.9 millones de pesos, monto superior en términos reales al 4.8% comparado con 2013 y respecto del presupuesto aprobado fue superior en 2.2%. Como proporción del PIB, representó 26.8%, mayor en 0.7 puntos porcentuales a 2013.

- *Se desconoce el impacto cuantitativo de los principales programas presupuestarios en el nivel de actividad económica.* La ASF señaló que la SHCP le informó que no mide las elasticidades del gasto público mediante los principales programas presupuestarios respecto del PIB.
  - *Fiscalización a la discrecionalidad del gasto público.* Esta discrecionalidad la ejerce el gobierno a través de transferencias en el Ramo 23, y a través de los Acuerdos de Ministración facultados por la SHCP. En éste ámbito la ASF determinó las siguientes conclusiones para los programas revisados.
  - ✓ *Elevados montos de transferencias presupuestarias a través del Ramo 23 que distorsionan el PEF 2014 autorizado.* Se constató que el Ramo 23 contó con un presupuesto autorizado por 122 mil 956.7 millones de pesos, sin embargo, durante el ejercicio en revisión, la SHCP autorizó ampliaciones compensadas y líquidas por 584 mil 814.9 millones de pesos y 246 mil 564.9 millones de pesos respectivamente, y aplicó reducciones compensadas y líquidas por 593 mil 140.9 millones de pesos y 214 mil 397.4 millones de pesos respectivamente, operaciones que distorsionaron el Presupuesto de Egresos autorizado por la Cámara de Diputados para el ejercicio de 2014, y que sirvió para obtener recursos adicionales para regularizar los Acuerdos de Ministración de Fondos (AMF) del ramo 23.
  - ✓ *Presunta irregularidad en el Ramo 23.* La SHCP autorizó tres AMF al ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas por 20 mil millones de pesos, mismos que fueron regularizados con ampliaciones presupuestarias y disminución al presupuesto del mismo, operación que acredita que la SHCP no contaba con recursos para realizar dicha transacción, motivo por el cual no acreditó la fuente de financiamiento que utilizó para regularizar el citado monto; no obstante ello, la TESOFE realizó la transferencia de los recursos referidos.
  - ✓ *Montos elevados de recursos erogados mediante Acuerdos de Ministración de Fondos (AMF) que carecieron de la motivación y fundamentación en términos de la normativa.* La SHCP, autorizó 10 AMF por 21 mil 289.7 millones de pesos, de los cuales 21 mil 190.7 millones de pesos permanecieron en la TESOFE para su aplicación gradual y distribución a los ejecutores de gasto, mientras que los restantes 99.0 millones de pesos, se entregaron a los ramos beneficiarios.
- *Fiscalización a la deuda pública subnacional.* La ASF determinó como hallazgos relevantes los siguientes:
- *Incremento de la deuda subnacional.* Al cierre de 2014 el Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios ascendió a 509 mil 690.3 mdp, superior en 1.9% en términos reales a lo registrado al cierre de 2013. Destacaron 9 entidades (Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz,

Estado de México, Coahuila, Jalisco, Quintana Roo y Chiapas) que concentraron el 69.3% del total del saldo deudor.

- *Omisión en la revelación de las obligaciones financieras en el rubro de ADEFAS.* La ASF determinó que los ejecutores del gasto no informaron a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP el monto ni las características de sus pasivos circulantes al 31 de diciembre de 2014. Asimismo, señaló que no se informa la totalidad del pasivo circulante de los ejecutores de gasto que ya habían reconocido las obligaciones de pago conforme a las disposiciones aplicables.
  - *Se incrementó la deuda pública subnacional a partir de 2007.* En promedio, el porcentaje de la deuda pública subnacional como proporción del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) fue de 1.7% de 1994 a 2007 y de 2.6% de 2008 a 2014.
  - *Bajo nivel de riesgo sistémico de la deuda subnacional para el sector financiero.* La ASF, en la revisión de la Cuenta Pública 2012 y 2013, señaló que es baja la probabilidad de que exista un default generalizado de los gobiernos subnacionales que ponga en riesgo la estabilidad del sistema financiero en el corto plazo, para el 2014 se mantiene el diagnóstico en una panorámica de corto plazo.
  - *Elevada dependencia financiera de las entidades federativas para hacer frente a sus obligaciones financieras.* La ASF determinó la existencia de una elevada participación de los ingresos por transferencias federales en el total de ingresos de los gobiernos subnacionales. En 2014, a nivel nacional los ingresos por transferencias federales representaron el 83.1% de los ingresos totales. Destacan 12 entidades federativas (Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Michoacán, Baja California Sur, Chiapas, Morelos, Tabasco, Zacatecas, Oaxaca, Sinaloa y Colima) con dependencia fiscal mayor al 90.0%.
- *Fiscalización a la deuda pública federal.* La ASF realizó varias revisiones a los programas de deuda del gobierno federal encontrando los siguientes hallazgos relevantes:
- *Crecimiento preocupante de la deuda pública federal.* En 2014, el saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal fue de 7 billones de pesos 222 mil 878.5 millones de pesos (mdp) y representó el 40.6% del Producto Interno Bruto (PIB), un incremento de casi 11 puntos porcentuales respecto de 1995, el cual fue de 29.8% del PIB. Este coeficiente, no obstante su crecimiento reciente se encontró dentro del rango de sostenibilidad recomendado por el FMI que es del 35.0% al 77.0% del PIB para economías emergentes. Sin embargo, se encuentra cerca de los límites superiores de los rangos de aceptabilidad del FMI para prevenir la vulnerabilidad fiscal de un país cuyo rango oscila entre 29.5% y 42.8% del PIB.

- *Insuficiente vigilancia y control de la deuda del Gobierno Federal.* Se destaca lo siguiente: a) La SHCP no contó con la documentación sobre la aprobación de los proyectos y programas de 2014 que requirieron de financiamientos, ni consideró en su evaluación la capacidad de pago de las entidades vinculadas a esa contratación, b) No fue posible identificar las acciones de vigilancia que debe efectuar la SHCP sobre la suficiencia de las entidades para pagar los financiamientos aprobados, ni de la supervisión que debe realizar de manera permanente del desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, c) la SHCP no contó con mecanismos control de la documentación en materia de deuda pública del Gobierno Federal de 2014.
- *Fiscalización al Sistema de Administración Tributaria (SAT).* La ASF practicó diversas auditorías a programas de recaudación del SAT, destacando los siguientes hallazgos:
- *Recaudación de las Contribuciones Federales- Padrón de Contribuyentes.* El gobierno incrementó la recaudación por los nuevos contribuyentes. Se constató que en 2014 las contribuciones de los nuevos contribuyentes ascendieron a 35 mil 138.9 millones de pesos, el 1.5% de la recaudación tributaria de 2 billones 342 mil 774.6 millones de pesos, y mayor en 87.5% que la meta de 0.8% de los ingresos tributarios, como resultado de la instrumentación de la Reforma Hacendaria. El incremento impactó al IVA, impuesto que aumentó en 19.8%, al pasar de 556 mil 793.9 millones de pesos en 2013 a 667 mil 085.1 millones de pesos en 2014, y la mayor captación del IEPS en 58.4%, que en 2013 fue de 78 mil 572.4 millones de pesos y para 2014 fue de 124 mil 493.6 millones de pesos. La tasa de crecimiento real del Impuesto sobre la renta fue de 5.1% para 2014.
  - *Elevado monto de créditos fiscales.* En 2014 el SAT contó con un saldo de cartera de créditos fiscales por 450 mil 875 millones de pesos (mdp), de los cuales 205 mil 206.0 mdp (45.5%) fueron clasificados como controvertidos; 127 mil 292.0 mdp (28.2%), como cartera factible de cobro, y 118 mil 377.0 mdp (26.3%), de baja probabilidad de cobro.
  - *Deficiencias en el cumplimiento de obligaciones fiscales.* No obstante las acciones de control de obligaciones que el SAT realizó para propiciar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes inscritos al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para la presentación de las declaraciones, fue mayor el número de contribuyentes omisos que el de cumplidos en cada uno de los seis bimestres en que estaban obligados a presentar sus declaraciones, la tendencia es sin embargo de mejoría.
  - *Riesgos y oportunidades derivados de la fiscalización al SAT.* En cuanto a la identificación de riesgos el SAT indicó que debido a que el RIF inició operaciones en el ejercicio 2014, no se identificaron riesgos de nivel estratégico, directivo u operativo, que debieran administrarse en materia de operación de las actividades

de dicho régimen, por lo que la autoridad se enfocó a desarrollar diversas acciones en materia de difusión y promoción.

No obstante con lo anterior, como resultado de la revisión, se identificaron diferentes áreas de oportunidad en las operaciones relacionadas con el RIF, que se resumen a continuación:

a) *Riesgos en el proceso de inscripción de los contribuyentes al RIF.*

- ✓ El SAT no ha establecido mecanismos para identificar a los contribuyentes inscritos en el RIF cuya actividad preponderante no esté permitida por la Ley del Impuesto Sobre la Renta para tributar en este régimen, sino en el Régimen de Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales (Régimen General).
- ✓ No se establecieron objetivos y metas para la inscripción de los contribuyentes, ni se establecieron instrumentos y mecanismos para medir los avances y resultados de la inscripción.

b) *Riesgos de los beneficios fiscales otorgados a los contribuyentes.*

- ✓ El SAT no ha establecido mecanismos de control para identificar a los contribuyentes inscritos en el RIF con ingresos mayores de dos millones de pesos, que deben tributar en el Régimen General, ya que se identificaron 32,812 contribuyentes que, en su caso, pudieron beneficiarse de los estímulos fiscales en los pagos del ISR, IVA e IEPS sin tener derecho a dichos beneficios, al obtener, en 2014, ingresos superiores a los dos millones de pesos.

c) *Inconsistencias en la vigilancia del cumplimiento de obligaciones*

- ✓ La entidad fiscalizada consideró a 1,143 contribuyentes como no obligados a presentar las declaraciones del ISR, lo cual es inconsistente, toda vez que los contribuyentes tienen dicha obligación, aun cuando tengan el beneficio del estímulo fiscal en el pago del impuesto; por lo que el SAT no realizó acciones de control de vigilancia a esos contribuyentes.

d) *Riesgos en la administración de los créditos fiscales.*

- ✓ *Notable incremento de los créditos fiscales fincados por las omisiones de pago de las Retenciones de ISR por Pagos al Extranjero.* Se constató que el SAT, al 31 de diciembre de 2013, reportó créditos fiscales por 347.2 millones de pesos y para diciembre de 2014, reportó una cartera por 1 mil 929.5 millones de pesos que representó un incremento del 456.6%. Esta tendencia ha significado que a través del tiempo crezca el saldo de créditos fiscales y que ocurran periódicamente condonaciones fiscales

- e) *Elevado porcentaje de contribuyentes que no realizaron pagos al IVA.*
- ✓ La ASF determinó que más del 50.0% de los contribuyentes no presentaron pagos de IVA en el ejercicio, debido a que en su mayoría obtuvieron saldos a favor de forma regular por ser contribuyentes que reportaron actividades gravadas a la tasa 0.0% y exentos, situación que originó que no hayan realizado pagos
  - *Fiscalización a la calidad de ejecución de los recursos públicos.* La ASF desarrolló la revisión del Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) a cargo de la SHCP, identificando los siguientes hallazgos:
    - *Limitada aplicación del Sistema de Evaluación al Desempeño (SED).* La ASF determinó que no se evaluó ninguna política pública diferente de la de desarrollo social con base en el SED; las deficiencias técnicas de la normativa tales como la imposibilidad de realizar trimestralmente la identificación del impacto social del ejercicio del gasto público, así como la falta de facultades para la aprobación de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Cabe señalar que, el gasto programable de 2014 se integró con 892 programas presupuestarios de los cuales 623 estaban obligados a contar con MIR y 269 no tenían obligación.
    - *Deficiencias en la calidad de las MIR.* La ASF constató que las cuatro instituciones revisoras de MIR, la SHCP, la SFP el CONEVAL y la ASF, concuerdan en que, en 2014, la calidad de las matrices fue deficiente. En el periodo 2008-2014, la SHCP revisó un total de 1,728 MIR; sin embargo, no acreditó su aprobación.
    - *Baja rendición de cuentas.* En 2014, la SHCP elaboró cuatro informes trimestrales sobre la Situación Económica, de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en los cuales no se incluyó información que permitiera identificar de manera clara la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal, ni un apartado del impacto social de los programas presupuestarios, lo que limitó a la SHCP acreditar la valoración del cumplimiento de este objetivo.
  - *Fiscalización a la banca de desarrollo.* La ASF practicó diversas auditorías a las instituciones financieras del sector público, detectando las siguientes hallazgos:
    - *Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Programa: Actividades Orientadas para el Otorgamiento de Créditos a Productores e Intermediarios Financieros del Sector Rural.*
  - ✓ *Baja cobertura de la población objetivo del programa.* La FND determinó como población objetivo a 4.96 millones de unidades económicas rurales (UER) y se verificó que en 2014 la Financiera atendió a 306,738 UER, 288,189 (94.0%) por intermediarios financieros rurales y 18,549 (6.0%) de manera directa, lo que representó una cobertura del 6.2% de la población objetivo.



- ✓ *Ausencia de información para evaluar el cumplimiento del objetivo.* En 2014, la FND no contó con información que le permitiera evaluar el cumplimiento del objetivo de Fin de “Contribuir al bienestar del medio rural mediante el otorgamiento de financiamiento”.
  
- *Nacional Financiera, S.N.C. Cartera de Crédito Vigente y Vencida de la Banca de Desarrollo. Hallazgos de la ASF:*
  - *Cartera vencida sin acciones judiciales.* De la muestra de cartera vencida por 277.8 millones de pesos, se determinó que 3 préstamos en cobranza judicial, con saldo al 31 de diciembre de 2014 por 2.4 millones de pesos, contaron con acciones judiciales promovidas mediante un despacho externo de profesionales contratado para tal fin, sin embargo, en lo que respecta al préstamo restante de la cartera vencida por 275.4 millones de pesos, que representó el 99.1% de la muestra seleccionada de cartera vencida por 277.8 millones de pesos, NAFINSA no promovió acciones judiciales en los tiempos establecidos en su normativa para la recuperación del adeudo de 1 préstamo en cartera vencida por 275.4 millones de pesos, por lo que se solicitó la intervención de la Instancia de Control en NAFIN, al presentarse la irregularidad fuera del periodo revisado.
  
- *Servicio de Administración y Enajenación de Bienes. Gestión Financiera del Fideicomiso del Fondo de Pensiones del Sistema BANRURAL.*
  - *No se genera información confiable.* Por deficiencias en el Sistema de Información de Control del Gasto del Fideicomiso.
  - *Deficiencias en el cumplimiento normativo.* Falta de políticas o procedimientos específicos, que regulen las operaciones administrativas de control, operación y supervisión de los servicios prestados; irregularidades en el proceso de contratación del servicio de atención médica y suministro de medicamentos; carencias en la integración de los expedientes clínicos de los pensionados, jubilados y derechohabientes del servicio médico.
  - *Resarcimiento menor.* Se recuperaron 1.9 mil pesos por falta de documentación soporte para comprobar un suministro de medicamentos.
  
- *Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. Y FOVI. Convenios de "Reconocimiento de Adeudo y Obligación de Pago" y de "Reconocimiento de Adeudo y Dación en Pago" de Intermediarios Financieros No Bancarios. Hallazgos relevantes:*
  - *Rescate financiero de Intermediarios Financieros No bancarios (SOFOLÉS) por SHF y FOVI a través de convenios de Reconocimiento de Adeudo y Dación en Pago.* Entre los años 2009 y 2014, los intermediarios financieros no bancarios (IFNB) dejaron

de cumplir con el pago de los créditos otorgados por la SHF y por el FOVI, por lo que éstas efectuaron su "Rescate Financiero", mediante la celebración de convenios de Reconocimiento de Adeudo y Dación en Pago, en los que los IFNB cedieron los derechos de flujo de 14 fideicomisos<sup>78</sup> que incluyen la cartera de crédito y bienes adjudicados, cuyo importe al momento de su firma ascendía a 44 mil 602.6 millones de pesos.

- *Quebranto en el patrimonio de FOVI.* La SHF, en su carácter de Fiduciaria del FOVI, celebró un Convenio de Reconocimiento de Adeudo y Obligación de Pago por 1 mil 763.6 millones de pesos con el IFNB núm. 817, monto que comparado con el importe real garantizado (viable de recuperación determinado por el valuador) por 1 mil 160.1 millones de pesos, hacen prever un quebranto al patrimonio del FOVI del orden de 603.5 millones de pesos.
- *Riesgo en la recuperación de cartera de SHF y FOVI.* La SHF y el FOVI no han modificado sus políticas para *garantizar* la recuperación de los créditos otorgados a IFNB, y se continúan recibiendo Daciones en Pago que podrían resultar en quebrantos a los patrimonios de ambas entidades.
- *Irregularidad en Dación de Pago del intermediario IFNB núm. 620.* La SHF reconoció en la Dación en Pago los Derechos Fideicomisarios de cuatro fideicomisos privados y los Derechos de un Contrato Master un importe por 799.9 millones de pesos, del IFNB núm. 620, cuyo registro *contable* para cancelar los adeudos se realizó el 1º de julio del 2014, un año después de haber notificado el vencimiento anticipado de los adeudos a su cargo.
- *Irregularidad en cuatro fideicomisos relacionados con Dación de Pago.* Con la aceptación de la Dación en Pago de los derechos de cuatro de los fideicomisos y de un Contrato Master recibió 746.3 millones de pesos, sin contar con una valuación de los activos (Cartera de Crédito). De estos recursos, el 75% de la cartera de crédito (560.1 millones de pesos) se encuentra vencida y con problemas para su recuperación.
- *Baja recuperación de cartera de créditos originados por los Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) rescatados, y traspasada a los fideicomisos.* Del 5 de junio al 31 de diciembre de 2014, se han recuperado de 2 fideicomisos 3.4 millones de pesos (0.5%) del total recibido por 746.3 millones de pesos (de los cuatro fideicomisos privados); de los dos restantes no se reportan recuperaciones, por lo que la cartera vencida continúa con una *tendencia* negativa, al incrementar su morosidad en 2.5 puntos porcentuales es decir 77.5% a diciembre de 2014.

---

<sup>78</sup> identificados con los números F/262323, F/262757, F/257540, F/304557, F/258040, F/1301, F/165393, F/165776, F/651, F/303623, F/699, F/1241, F/1242 y F/262455

- *Irregularidades en expedientes de la cartera crediticia del IFNB núm. 620.* Las actas de entrega-recepción elaboradas para recibir la dación en pago por SHF del IFNB núm. 620, reportan expedientes *incompletos* para acreditar el derecho de cobro de la cartera de crédito y la propiedad de los bienes adjudicados, misma situación que reporta la Base de Datos actualizada por SHF al 31 de diciembre de 2014.
- *Incumplimientos del Administrador Primario.* El Administrador Primario incumplió en la entrega del Plan de *Negocios* en la cláusula segunda del Contrato de Prestación de Servicios de Administración y Cobranza, además de que no contempla la aplicación de penas convencionales.

## 5.2 Datos básicos de la fiscalización superior a la Cuenta Pública 2015

### 5.2.1. Auditorías Practicadas

Para efectos de análisis de los resultados de la fiscalización superior en la función hacendaria, se consideraron 69 revisiones practicadas de las cuales 66 corresponden al sector Hacienda y Crédito Público (incluye un estudio y una evaluación Pública)<sup>79</sup>, y tres al Banco de México, que si bien no forma parte de este grupo, sino de los órganos autónomos, se decidió incluir dentro de este grupo por la naturaleza de las funciones financieras que desempeña, (dentro de esta revisión al banco de México, se incluyen un estudio)<sup>80</sup>.

Las revisiones practicadas al sector representaron el 4.2% del total fiscalizado de la Cuenta Pública 2015; dicho porcentaje se incrementó muy insignificadamente en relación a años anteriores. El 76.8% de las revisiones al sector fue de regularidad (53 auditorías financieras y de cumplimiento), y el 18.8% de desempeño (13). Cabe destacar que las Auditorías Financieras y de cumplimiento tuvieron un incremento del 29.3% respecto a 2014.

---

<sup>79</sup> Evaluación del Funcionamiento del OIC en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Contexto de su Sistema de Control Interno y el Estudio de Política Pública de Ingresos Tributarios.

<sup>80</sup> Estudio Análisis de las Tasas de Interés que Otorga la Banca Múltiple al Sector Privado

## AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

N°	SECTOR / ENTE	DESEMPEÑO	FINANCIERA CON ENFOQUE DE DESEMPEÑO	EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTUDIO	FINANCIERAS Y DE CUMPLIMIENTO	INVERSIONES FÍSICAS	FORENSES	TOTAL
<b>TOTAL</b>		<b>149</b>	<b>792</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>527</b>	<b>138</b>	<b>14</b>	<b>1,643</b>
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		<b>13</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>53</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>69</b>
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2		1	1	23			27
2	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.					2			2
3	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.					1			1
4	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.					2			2
5	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	4				1			5
6	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	1				1			2
7	Financ. Nac. de Desarrollo Agrop., Rural, Forestal y Pesquero					2			2
8	Fondo de Capitalización en Inversión del Sector Rural					1			1
9	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda					1			1
10	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios					1			1
11	Instituto para la Protección del Ahorro Bancario					1			1
12	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1				1			2
13	Nacional Financiera, S.N.C.					2			2
14	Pronósticos para la Asistencia Pública	1				1			2
15	Servicio de Administración Tributaria	2				8			10
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	2				2			4
17	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.					1			1
18	Banco de México				1	2			3

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF.

Respecto a 2014, las revisiones de regularidad presentaron un incremento de 29.3%, mientras que las auditorías de Desempeño se mantuvieron igual sin existir cambio o diferencia del periodo anterior.

Se fiscalizaron 18 entidades del sector, 5.9% más que el 2014<sup>81</sup>, entre las que destacan: SHCP, SAT, LOTENAL, BANSEFI, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, SAEB, NAFIN y PRONÓSTICOS. La entidad más auditada del sector fue la SHCP con 27 revisiones dos más que el año anterior, SAT (10), seguida del CNBV (5), SAEB (4) y Banco de México (3). El promedio de auditorías por entidad fue de 3.8%.

Las auditorías de desempeño fueron aplicadas a 7 entidades, 30% menos que en el 2014 (4 a CNBV, y SHCP, SAT, y SAEB con 2 para cada institución, y con solo una para CONSAR, Lotenal y Pronósticos). El promedio de auditorías de desempeño por entidad fue de 1.9%<sup>82</sup>.

### 5.2.2. Observaciones-acciones promovidas

Como resultado de las 69 revisiones practicadas al sector Hacienda y Crédito Público (incluido dos estudios, y una evaluación de política pública que no generaron observaciones por no ser una auditoría), la ASF emitió 195 observaciones (4 menos que en el ejercicio anterior), de las cuales se promovieron 344 acciones (4 más que el año anterior): 287 recomendaciones y 57 acciones correctivas, de las cuales destacan las relacionadas con la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria (87.7% de las acciones

<sup>81</sup> Se consideró una auditoría al Banco de México para 2014, que si bien no forma parte de este grupo, sino de los órganos autónomos, se decidió incluir por la naturaleza de las funciones financieras que desempeña.

<sup>82</sup> Considerando a Banco de México en este Grupo.

correctivas), las cuales presentaron un incremento en 13.4 puntos con respecto al año anterior.

OBSERVACIONES-ACCIONES EMITIDAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015											
N°	SECTOR / ENTE	REVISIONES	OBSERVACIONES	ACCIONES							TOTAL
				R	RD	PEFCF	SA	PRAS	PO	M	
<b>TOTAL</b>		<b>1,643</b>	<b>6,491</b>	<b>2,735</b>	<b>1,207</b>	<b>73</b>	<b>377</b>	<b>2,400</b>	<b>2,662</b>	<b>18</b>	<b>9,472</b>
<b>FUNCIONES DE GOBIERNO</b>		<b>137</b>	<b>531</b>	<b>759</b>	<b>149</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>109</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>1,066</b>
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		<b>69</b>	<b>195</b>	<b>276</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>344</b>
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	27	84	126	7			15	4		152
2	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	2	13	18				6			24
3	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	1									0
4	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	2	2	6							6
5	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	5									0
6	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	2									0
7	Financ. Nac. de Desarrollo Agrop., Rural, Forestal y Pesquero	2	11	13				7			20
8	Fondo de Capitalización en Inversión del Sector Rural	1	5	5					1		6
9	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	1	5	6							6
10	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	1	1	2							2
11	Instituto para la Protección del Ahorro Bancario	1									0
12	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	2	22	21	4			7			32
13	Nacional Financiera, S.N.C.	2	8	6				2			8
14	Pronósticos para la Asistencia Pública	2	7	8				3	1		12
15	Servicio de Administración Tributaria	10	23	27		1		8			36
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	4	10	32				2			34
17	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	1	2	2							2
18	Banco de México	3	2	4							4

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF.

El sector hacendario registró un promedio de 3.1 irregularidades por auditoría y de 10.8 irregularidades por entidad. La entidad que presentó un mayor número de irregularidades por revisión fue Lotenal (11 Observaciones), Bansefi (7 Observaciones), Financiera Nacional de Desarrollo (6 Observaciones), Fondo de Capitalización en Inversión del Sector Rural y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (5 Observaciones para cada una), Nacional Financiera (4 Observaciones) y SHCP y SAEB (3 Observaciones para cada uno).

En números absolutos, las entidades con más observaciones-acciones emitidas, independientemente del número de auditorías practicadas, fueron: la SHCP con 84 observaciones y 152 acciones promovidas, SAT (23 observaciones y 36 acciones), Bansefi (13 observaciones y 24 acciones), el Financiera Nacional de Desarrollo (11 observaciones y 20 acciones), SAEB (10 observaciones y 34 acciones), Nafin (8 observaciones y 8 acciones) y Pronósticos (7 observaciones y 12 acciones).

### 5.2.3. Recuperaciones determinadas

La ASF reporta que derivado de la fiscalización superior en el sector hacendario, se determinaron recuperaciones por 50.7 millones de pesos, de las que se han operado 4.45 millones de pesos y se consideran como recuperaciones probables 46.45 millones de pesos. Hacienda concentra el 41.7% de las recuperaciones determinadas del sector y el 44.7% de las recuperaciones probables, Fondo de Capitalización en Inversión del Sector Rural concentra el 39.7% de las recuperaciones determinadas del sector y el 43.6% de las

recuperaciones probables, Pronósticos concentra el 10.7% de las recuperaciones determinadas del sector y el 11.7% de las recuperaciones probables, destaca que el SAEB tiene el 78.8 % de las recuperaciones determinadas como operadas y la CNBV con el 10.9% en este rubro.

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015 (Millones de Pesos)				
N°	SECTOR / ENTE	OPERADAS	PROBABLES	TOTAL
<b>TOTAL</b>		<b>1,435.47</b>	<b>63,422.23</b>	<b>64,857.71</b>
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		<b>4.45</b>	<b>46.25</b>	<b>50.70</b>
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0.46	20.68	21.14
2	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	0.00	0.00	0.00
3	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	0.00	0.00	0.00
4	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	0.00	0.00	0.00
5	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	0.49	0.00	0.49
6	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	0.00	0.00	0.00
7	Financ. Nac. de Desarrollo Agrop., Rural, Forestal y Pesquero	0.00	0.00	0.00
8	Fondo de Capitalización en Inversión del Sector Rural	0.00	20.15	20.15
9	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	0.00	0.00	0.00
10	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	0.00	0.00	0.00
11	Instituto para la Protección del Ahorro Bancario	0.00	0.00	0.00
12	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	0.00	0.00	0.00
13	Nacional Financiera, S.N.C.	0.00	0.00	0.00
14	Pronósticos para la Asistencia Pública	0.00	5.42	5.42
15	Servicio de Administración Tributaria	0.00	0.00	0.00
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	3.51	0.00	3.51
17	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	0.00	0.00	0.00
18	Banco de México	0.00	0.00	0.00

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF.

### 5.3 Resultados de auditorías relevantes

En el tema financiero, el análisis de las auditorías, se divide agrupando las revisiones bajo las siguientes temáticas:

1. Auditorías con temática del balance fiscal del sector público, y políticas de estabilización de finanzas públicas,
2. Auditorías con temática de ingresos públicos administrados directamente por la SHCP,
3. Auditorías con temática de gasto público,
4. Auditorías con temática de deuda pública no contingente,
5. Auditorías con temática de deuda pública contingente (asociación público-privada y otros),
6. Auditorías con temática de gestión financiera,
7. Auditorías con temática de rendición de cuentas,
8. Auditorías con temática del Sistema de Administración Tributaria (SAT),
9. Auditorías con temática de banca de desarrollo,
10. Auditorías a entidades financieras especiales,
11. Auditorías con temática de pensiones,
12. Auditorías con temática de regulación financiera y
13. Auditorías a Banco de México

5.3.1. Resultados de auditorías relevantes en la temática del balance fiscal del sector público, políticas de estabilización de finanzas públicas y gestión de riesgos

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Medios Institucionales para la Estabilización de las Finanzas Públicas”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 60.**

*Objetivo.* Revisar en forma global el resultado en las finanzas públicas del modelo institucional formado por el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED).

*Hallazgos relevantes:*

*Identificación de objetivos de los fondos para la estabilización de las finanzas públicas.* El Fondo Mexicano del Petróleo (FMPED) es un fondo de ahorro estructural de largo plazo, mientras que El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) es un fondo de contingencia para estabilizar las finanzas públicas ante riesgos contingentes que afecten adversamente a los flujos financieros del gobierno en el corto plazo. Por esta razón, el FEIP tiene como objetivo la contratación de coberturas petroleras (seguros de precio) para enfrentar el riesgo de una caída del precio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo, esto debido a la importancia que representan los ingresos petroleros en el total de los ingresos públicos, antes de 2014 significaron más de un tercio, para 2015 significaron alrededor del 19.8 %.

*Deficiente práctica gubernamental.* Respecto del FMPED, el fideicomitente (SHCP) y el fiduciario (BANXICO) señalaron que no cuentan con atribuciones para identificar áreas de mejora en la normativa del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo.

*Entorno financiero adverso para cumplir con los objetivos y metas del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.* El marco normativo que regula las transferencias ordinarias del FMPED establece que si no es posible que las transferencias de ingresos petroleros del GF sean equivalentes al 4.7% del PIB, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se podrá prever un monto inferior por este concepto, como ocurrió en 2015 cuando se aprobó que fueran de 4.1% del PIB. Además, con base en las proyecciones de la SHCP, en los próximos años, por la situación del mercado petrolero internacional y la tendencia decreciente de la plataforma de producción y exportación de petróleo, habrá restricciones para fortalecer los recursos destinados a estabilizar las finanzas públicas, con una perspectiva de mediano y largo plazo.

*Exceso de gastos y disminución en las reservas por parte del FEIP.* En 2015 respecto de 2014, las disponibilidades financieras del FEIP se incrementaron en 833.4 millones de pesos, debido a las aportaciones del FMPED, y en especial a la recuperación de ingresos al ejercer la SHCP la cobertura petrolera, así como los productos financieros y la ganancia cambiaria resultantes, los cuales excedieron los gastos por los enteros a la TESOFE asociados con la

operación de la cobertura petrolera, el pago de honorarios fiduciarios y las inversiones financieras por la compra de las coberturas petroleras para el ejercicio fiscal de 2016.

Por otra parte, en 2015 las reservas del FEIP disminuyeron 788.0 millones de pesos respecto de las alcanzadas en 2014. Esta disminución se originó porque el costo de la cobertura petrolera de 2015 para proteger los ingresos petroleros del Gobierno Federal en 2016 (17 mil 503.5 millones de pesos) fue mayor que la transferencia que efectuó el FMPED al FEIP (16 mil 634.2 millones de pesos) y porque no se reportaron ingresos excedentes para las reservas del fondo.

*Riesgo relevante: Insuficientes reservas del FEIP para apoyar contingencias económicas o financieras, objetivo principal de este fondo.* Desde 2009 hasta 2015 el FEIP no ha logrado incrementar las reservas ni las disponibilidades financieras para llegar a los niveles de 2008, lo cual restringe su capacidad para aminorar la pérdida de ingresos por la caída de los precios del petróleo. Para 2015 el límite máximo de la reserva del FEIP fue de 217 mil 926.4 millones de pesos, la ASF estimó que le llevaría al FEIP 15 años, hasta el 2031 para llegar al límite, y para que esto fuera posible se necesitaría que en ese periodo no se utilicen los recursos de la reserva y el nivel de ingresos petroleros del Gobierno Federal se mantenga por lo menos en las mismas condiciones que en el periodo 2010-2015.

En los últimos años, las reservas del FEIP se han utilizado para la compra de las coberturas petroleras. El fondo no acumuló recursos que le permitan apoyar contingencias económicas o financieras como ocurrió en 2009, cuando aportó recursos directamente. En 2015, el apoyo que recibió el Gobierno Federal del FEIP para aminorar la pérdida por la caída de los ingresos petroleros se concretó fundamentalmente a través de la recuperación por la ejecución de las coberturas petroleras contratadas para ese ejercicio fiscal.

No obstante las insuficiencias del FEIP en la crisis de 2009 en la que el gobierno perdió ingresos petroleros, fue capaz de aportar recursos provenientes del seguro de precios por 64 mil 404.0 millones de pesos y del propio FEIP por 74 mil 927.7 millones de pesos, para contribuir al financiamiento del gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2009. Es importante señalar, que no obstante la caída de ingresos petroleros, el gobierno obtuvo ingresos excedentes en el 2009.

*Naturaleza no paraestatal del Fondo Petrolero.* La ASF constató que el Fondo Petrolero no es una entidad paraestatal. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley del Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo (LFMPED), las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal (APF) no le serán aplicables y el BANXICO, como fiduciario, quedará sujeto a lo dispuesto en la LFMPED y al régimen aplicable a la administración del patrimonio fideicomitado y, en general, a la encomienda fiduciaria.

*Incumplimiento del Fondo Petrolero con la meta de transferencia de recursos al Gobierno Federal del 4.7% establecida en la reforma energética.* En el 2015 las transferencias al



Gobierno Federal por parte del Fondo Petrolero representaron el 2.2% del PIB, porcentaje menor que el 4.7% del PIB establecido en los artículos 93 de la LFPRH y 16, fracción II, inciso g, de la LFMPED.

Es importante señalar, que para 2015 el nivel máximo de transferencias petroleras ordinarias que llevaría a cabo el Fondo Petrolero al Gobierno Federal se estimó en 860 mil 927.2 millones de pesos, equivalente a 4.7% del PIB de acuerdo con lo presentado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para ese año. Por su parte, las transferencias aprobadas en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) fueron de 745 mil 099.3 millones de pesos (4.1% del PIB), y las obtenidas efectivamente, de 398 mil 805.0 millones de pesos (2.2% del PIB).

La LIF 2015 fue aprobada con un nivel de transferencias de ingresos petroleros del GF inferior al 4.7% del PIB a que hacen referencia la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la LFMPED, y los ingresos obtenidos representaron 2.2% del PIB, menores en 2.5 puntos porcentuales que la meta del 4.7% del PIB. Lo anterior significa que con referencia al límite máximo de 4.7% del PIB que establece la normativa, la diferencia con lo obtenido fue de 462 mil 122.2 millones de pesos, y la diferencia en relación con lo aprobado en la LIF 2015, fue de 346 mil 294.3 millones de pesos.

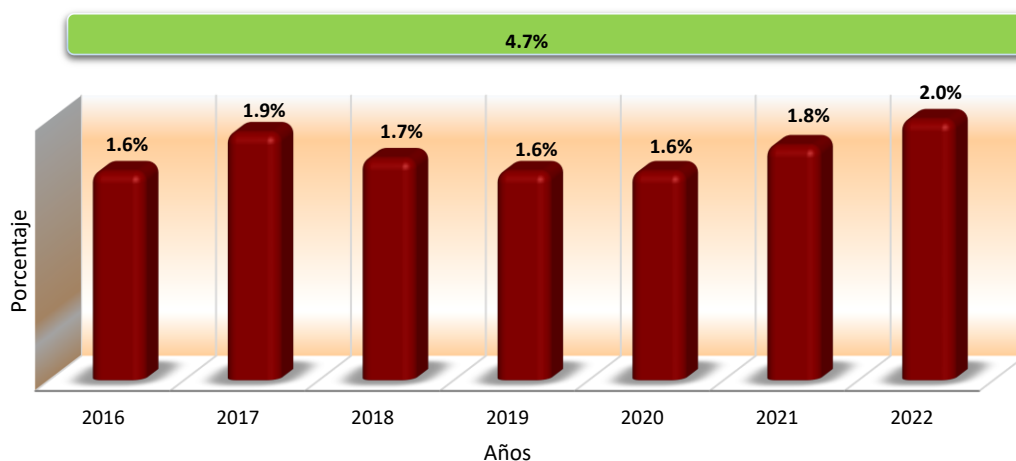
#### TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL FONDO PETROLERO AL GOBIERNO FEDERAL EN 2015

Transferencias límite establecidas en la Ley del Fondo Petrolero		Transferencias establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación aprobada en 2015		Transferencias efectivamente realizadas en el 2015	
Monto (millones de pesos)	Porcentaje del PIB	Monto (Millones de pesos)	Porcentaje del PIB	Monto (Millones de pesos)	Porcentaje del PIB
866,927.2	4.7%	745,099.3	4.1%	398,805.0	2.2%

Fuente: Elaborada por la UEC con datos de la ASF.

*Proyecciones pesimistas de largo plazo de transferencias de recursos del Fondo Petrolero al Gobierno Federal que revelan incumplimiento respecto de la meta estratégica del 4.7% del PIB.* Las proyecciones efectuadas por la SHCP en el cuadro de Perspectivas de Finanzas Públicas 2018-2022 de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) de 2017, en las que se prevé una caída de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, de 2016 hasta el 2022, ubicándose dichas transferencias en un rango que oscila entre 1.6% a 2.0% del PIB, revelan que no se cumplirá con el umbral establecido en la Reforma Energética como se muestra en la gráfica siguiente:

**TRANSFERENCIAS PROYECTADAS DE INGRESOS DEL FONDO PETROLERO AL  
GOBIERNO FEDERAL, 2016-2022**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por la UEC, con Información de la Auditoría Superior de la Federación.

Este desempeño a futuro contrasta visiblemente con lo ocurrido en el pasado reciente en el que para el periodo 2005-2014, la ASF determinó, que los ingresos anuales fueron mayores al 4.7% del PIB en 6 ocasiones.

*Número de Observaciones: 2; Número de Acciones: 2 (2 R).*

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 2*

*Recuperaciones Determinadas: 0.0*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posición Fiscal y Riesgos en las Finanzas Públicas. Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 62**

*Objetivo:* Revisar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y los resultados alcanzados en materia de la posición fiscal, así como evaluar el manejo de riesgos macroeconómicos y fiscales conforme a las mejores prácticas internacionales.

*Hallazgos relevantes:*

*Balance primario negativo.* De 2009 a 2013 las finanzas públicas tuvieron un déficit mayor que el aprobado por el Congreso. En 2015 el balance primario fue deficitario en 1.2% del PIB, el más alto desde 2009, con lo que sumaron siete años consecutivos de déficit primario, mientras que el costo financiero de la deuda pública se incrementó 15.1% real, en comparación con el aumento de 6.2% reportado el año previo, y se estima crezca 18.9%

real en 2017. Para el 2017 el gobierno propuso generar un balance primario positivo de 0.4%, meta a la que hay que darle seguimiento.

*Creciente vulnerabilidad de las finanzas públicas.* La ASF determinó que para el periodo 2009 a 2015, el déficit presupuestario acumulado, incluyendo inversión productiva, fue de 19.2 puntos porcentuales del PIB, con un saldo de endeudamiento creciente de 11.4 puntos medido por el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) para dicho lapso. La corrección fiscal del gobierno prevista para el 2017 constituiría, de confirmarse, un hecho positivo para la construcción de una política fiscal sana.

*Indicadores macroeconómicos con claroscuros.* El crecimiento del PIB en el 2015 fue 2.5% menor que el proyectado en el PEF de 3.7%; por su parte el tipo de cambio efectivo fue de 15.9 pesos por dólar, mayor al previsto de 13.4 pesos por dólar. En contraste el balance fiscal fue positivo con un déficit (con inversión productiva) de 3.4%, menor al 3.5% proyectado. El déficit fiscal sin inversión productiva fue de 0.9% del PIB, menor que el previsto de 1.0%.

El ritmo de la economía y el Programa de Formalización del Empleo, propiciaron la generación de 733,499 asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social, 152,077 más que en 2014, lo que coadyuvó a que la tasa promedio de desocupación fuera de 4.4%.

*Proyectos de inversión de alto impacto no identificados por faltante de información para definir equilibrio presupuestario.* La SHCP no identificó en los documentos presupuestarios, en la Cuenta Pública y en la información proporcionada a la ASF, los proyectos de inversión de alto impacto económico y social del Gobierno Federal que, en conjunto con la inversión de la CFE y de PEMEX, no fueron contabilizados para efectos del equilibrio presupuestario establecido en incumplimiento de la normativa.

*Factores que influyeron en el cumplimiento de los objetivos y metas del balance fiscal.* a) Fortalecimiento de los ingresos derivados de la Reforma Hacendaria (los ingresos tributarios no petroleros en 2015 fueron superiores en 8.6% real a los de 2014 este desempeño se debió a la reforma tributaria), b) Ingresos tributarios que se ubicaron por arriba de su nivel histórico (aunque debajo de su potencial), teniendo como resultado que se generaran ingresos excedentes por 244 mil 907.1 millones de pesos, resultado de una mayor recaudación no petrolera por 597 mil 279.7 millones de pesos, que compensó la caída de 352 mil 372.5 millones de pesos en los ingresos petroleros c) compensación de la caída de los ingresos petroleros con recursos de la cobertura petrolera. Del total de ingresos excedentes, 43.9% (107 mil 512.0 millones de pesos) correspondió a los recursos provenientes de las coberturas petroleras d) racionalización del gasto público, el gobierno redujo el gasto público en 124.3 miles de millones de pesos<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Sin embargo, al cierre del ejercicio fiscal se reportó un incremento de 5.0% real en el gasto neto total, de 4.1% en el programable y de 8.6% en el no programable. El gasto neto total superó en 222 mil 570.0 millones de pesos al aprobado, no obstante el ajuste anunciado en enero de 2015, lo que se debió a erogaciones

*Incumplimiento de límites al incremento del gasto corriente estructural.* El Gasto Corriente Estructural (GCE) del 2015 aumentó 3.6% real cuando su límite era del 2.0%. La SHCP no presentó las razones excepcionales para rebasar el límite ni obtuvo la correspondiente aprobación del Congreso de la Unión. La entidad fiscalizada indicó que el GCE se integra por rubros que se relacionan con la autonomía presupuestaria de los poderes, los órganos autónomos y las entidades de control presupuestario directo, y por los gastos obligatorios que propician que se rebase el límite. La ASF propone fortalecer la normativa y mecanismos para controlar el crecimiento del GCE.

*Diferencia de interpretación normativa.* La SHCP considera que cuando se rebasa el Límite Máximo de Gasto Corriente Estructural (LMGCE), éste no podrá ser igual o mayor al margen transaccional del 1.0% del gasto neto aprobado total del sector público presupuestario. Sin embargo, lo fundamenta de manera inadecuada.

*Desviación del coeficiente deuda (medida por el saldo histórico de requerimientos financieros del sector público, SHRFSP/PIB).* En los Criterios Generales de Política Económica 2015, el gobierno estimó que el SHRFSP sería de 43.3% del PIB y se estabilizaría en 2016 en esa misma proporción. Sin embargo, la SHCP reportó para 2015 un SHRFSP de 47.6% del PIB al cierre de 2015, porcentaje que rebasó la meta establecida.

*Indicadores negativos de balance fiscal.* El balance público se puede dividir en petrolero y no petrolero. Los indicadores de balance fiscal no petrolero son negativos (hay déficit fiscal). El balance fiscal petrolero es positivo, pero registra un declive; en 2013 fue 4.6% del PIB, para 2015 se redujo a 1.5% del PIB.

*Procurar un superávit primario sostenido como base de la corrección del déficit fiscal y de la deuda pública.* El margen de maniobra del Gobierno Federal se ha reducido por el incremento de la relación del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público –SHRFSP–, respecto al PIB. La ASF propone restablecer el equilibrio fiscal considerado en la LFPRH y procurar un superávit primario sostenido, con decrecimiento de la relación SHRFSP/ PIB, a partir del 2017.

*Deterioro de los indicadores de deuda pública que fragilizan las finanzas públicas.* Destaca el comportamiento de la deuda pública neta, que de representar 19.8% del PIB en el año 2000, para 2015 fue equivalente a 43.2% del PIB. De igual manera, el SHRFSP pasó de 30.5% a 45.7%, en el mismo periodo, un incremento de 15.2 puntos porcentuales de PIB.

*Límite Máximo de la Deuda Pública y riesgo de incumplimiento.* De acuerdo con la estimación econométrica realizada por la ASF el Límite Máximo de la Deuda Pública, a partir

---

adicionales que, de acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública 2015, se cubrieron en su mayoría con ingresos excedentes que tienen un destino específico.

del cual existe una mayor probabilidad de incumplimiento, es de 44.0%, lo que significaría un espacio fiscal de entre 0.7 y 0.8 puntos porcentuales del PIB, al considerar la deuda neta alcanzada en 2015 (43.2%).

*Riesgos fiscales de largo plazo.* El incremento del tipo de cambio real, el menor crecimiento norteamericano y el aumento de la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal son riesgos materializados con efectos de largo plazo en el balance primario. Otros riesgos se asocian a la evolución demográfica y los crecientes requerimientos de recursos públicos en materia de salud, educación y pensiones. La proporción del gasto programable en salud y educación ha disminuido a pesar el incremento de necesidades (enfermedades de la tercera edad e incremento de la matrícula en educación pública). Los recursos asignados a pensiones y jubilaciones crecerán al 7.8% anual hasta alcanzar 4.4% del PIB en 2022. Hasta 2029 la transición del régimen pensionario de beneficios definidos a cuentas individuales requerirá recursos presupuestarios. La ASF recomienda que la SHCP incluya en los Criterios Generales de Política Económica escenarios alternativos de pronósticos macroeconómicos asociados a riesgos principales y en particular a la deuda pública subnacional, las asociaciones público-privadas, y a otros esquemas para financiar proyectos de inversión física pública y otros activos, en términos de las mejores prácticas internacionales.

*Numero de observaciones: 5; Numero de acciones: 7 (7 R).*

*Recomendaciones a la Cámara de Diputados: 5*

*Dictamen: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron*

5.3.2. Resultados de auditorías relevantes en la temática de ingresos públicos administrados directamente por la SHCP

### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Política Pública de Ingresos Tributarios. Evaluación No. 1578<sup>84</sup>**

*Hallazgos relevantes:*

*Consideraciones generales de la Política Pública de Ingresos Tributarios.* Los ingresos tributarios constituyen la base del financiamiento básico de un Estado moderno. Su función es proveer de ingresos al gobierno para que a su vez provea servicios públicos; también inciden en las principales variables macroeconómicas como el ahorro, el consumo, la inversión, los ingresos y los precios. La política pública de ingresos tributarios tiene su origen en los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción XXVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público y la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de ingresos e imponer

---

<sup>84</sup> Este análisis de la Política Pública de Ingresos Tributarios se presenta en esta sección a pesar de que toca aspectos evaluativos del SAT, por considerar que el eje rector de esta Política Pública corresponde a la SHCP y no al SAT.

las contribuciones necesarias para satisfacer las necesidades del gasto, así como en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), principal instrumento del Estado que otorga vigencia y aplicación de los diferentes gravámenes que tiene derecho a cobrar. En los diagnósticos de la política pública, el Estado identificó como problemática que el sistema tributario presentó fallas de equidad, proporcionalidad y simplificación, así como una baja recaudación de los ingresos tributarios. El Estado ha implementado constantes reformas fiscales para mejorar el sistema tributario y fomentar la actividad económica formal, a fin de incrementar la captación de ingresos por impuestos.

Una de las reformas fiscales estableció el SAT en 1997, con la intención de fortalecer la administración tributaria, propiciar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales e incrementar el padrón de contribuyentes. La SHCP dejó de ser la dependencia encargada de la administración fiscal federal para trasladar esas funciones al SAT, órgano desconcentrado que inició su operación en 1997, con la facultad de realizar las actividades relacionadas con la recaudación de las contribuciones federales, en tanto que a la SHCP únicamente le corresponde el diseño de la política pública. La evaluación de esta política pública se orientó a analizar si la SHCP y el SAT han logrado conformar un sistema tributario que genere más recursos en tanto que las personas contribuyen de manera proporcional y equitativa conforme a las leyes fiscales correspondientes, en el periodo 1997- 2015.

La política pública de ingresos tributarios 1997-2015 estableció como objetivo contar con un sistema fiscal proporcional, equitativo y de fácil acceso, a fin de incrementar los ingresos tributarios del país. Para lograr ese propósito se plantearon como principales estrategias: mejorar la formulación de la política pública y fortalecer la administración tributaria, a cargo de la SHCP y el SAT, respectivamente. La ASF señaló que durante este periodo, las modificaciones del marco jurídico tributario implementadas contribuyeron a contar con un sistema tributario competitivo, así como equitativo al establecer una estructura impositiva progresiva que optimizó la carga fiscal de acuerdo con el nivel de ingresos de los contribuyentes, y las reformas en materia de simplificación aplicadas se orientaron a perfeccionar los procedimientos en el cálculo de impuestos, reducir tiempos y trámites administrativos.

*Estable recaudación tributaria en los ingresos públicos.* De acuerdo con la ASF, en comparación con el Producto Interno Bruto (PIB), la recaudación tributaria de México se ha mantenido relativamente estable en los últimos años; estos han representado menos del 50.0%, debido a la dependencia de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo. No obstante ello, los ingresos tributarios han tenido un peso significativo dentro de las finanzas públicas, debido a que, en promedio anual, en los últimos 19 años representaron el 43.7% de los ingresos totales del sector público.

Es de llamar la atención, que el promedio de 1997-2005 de la recaudación tributaria respecto al total de ingresos del sector público presupuestario fue de 44.2%, nivel superior al obtenido en 2015 que fue de 42.2%, no obstante la mejora recaudatoria reciente. Es

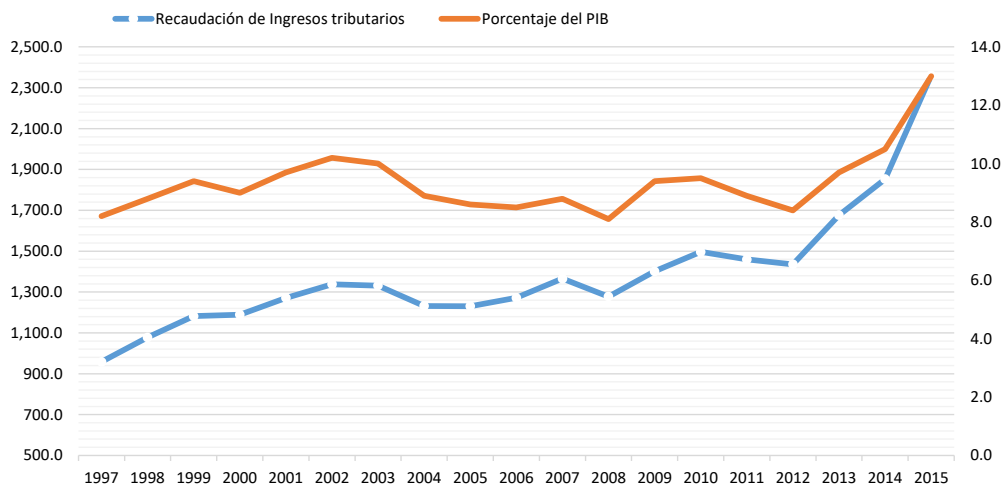
importante señalar, que el porcentaje alcanzado en el 2015, fue 12.9 puntos porcentuales menos que la recaudación tributaria de 2002 punto más elevado que fue de 55.1%.

*Diagnóstico de la problemática de la recaudación tributaria.* Para la ASF las causas de la baja recaudación tributaria se encuentran en imprecisiones del marco jurídico, desequilibrio de la carga fiscal para los contribuyentes, una base reducida de contribuyentes, la evasión y elusión fiscales y la complejidad administrativa que provoca altos costos para los contribuyentes. Lo cual implica falta de equidad, proporcionalidad y simplicidad del sistema tributario. La ASF destaca que a pesar de las deficiencias normativas es obligación del SAT combatir la evasión y la elusión fiscales.

*Características de la recaudación.* En 2015 el ISR –Impuesto sobre la Renta-, representó el 53.5% de la recaudación; el IVA -Impuesto al Valor Agregado-, el 35.6%; el IEPS<sup>85</sup> el 8.1% y otros impuestos el 2.8%. La recaudación del ISR se concentró en el 20% de la población de mayores ingresos mientras que la del IVA se distribuyó entre toda la población.

*Desempeño positivo de la recaudación tributaria en el periodo 2012- 2015.* Como resultado de la reforma fiscal el gobierno incrementó la recaudación tributaria entre 2012 y 2015, como se aprecia en el siguiente gráfico.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1997-2015  
(Miles de Millones de pesos de 2015 y porcentajes)



Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas del periodo 1997-2015, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cifras actualizadas a 2015 mediante el deflactor implícito del Producto Interno Bruto (PIB).

La ASF destaca que el diseño de la Ley de Ingresos Fiscales y las adecuaciones del marco jurídico tributario previeron el incremento progresivo de la recaudación. En el periodo 1997-2015, el SAT tuvo un índice de eficacia en la recaudación de impuestos de 102.1% respecto de las metas previstas en la LIF.

<sup>85</sup> Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Es el impuesto que se paga por la producción y venta o importación de gasolinas, alcoholes, cerveza y tabacos.

*Inconsistencias de los indicadores el PRONAFIDE.* De 1997 a 2006 el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo presentó indicadores cuantitativos de línea base y metas de ingresos tributarios del sector público federal. Sin embargo, en el PRONAFIDE 2007-2012 destaca la ausencia de dicho indicador, debido a que en ese periodo el objetivo se orientó principalmente a profundizar la simplificación tributaria. Para medir el cumplimiento de dicho objetivo se establecieron indicadores relacionados con la presentación de declaraciones y pagos en medios electrónicos, la generación de comprobantes fiscales digitales y la disminución de la evasión fiscal, pero ninguno de esos indicadores continuaron vigentes, debido a que para el periodo 2013-2018 se estableció, de nuevo, el objetivo de incrementar los ingresos tributarios aunque sobre una línea base y una meta inferiores a las del periodo 2001 – 2006.

*Cumplimiento del SAT en indicadores de desempeño.* La ASF practicó 18 auditorías de desempeño relacionadas con la política pública de ingresos tributarios: 4 (22.2%) sobre el diseño de la política, cuyos resultados son consistentes en el cumplimiento del objetivo de incrementar los ingresos tributarios, y 14 (77.8%) relativas a la ejecución de la política mediante la administración tributaria, en las cuales el SAT es consistente en el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en la recaudación de los impuestos federales, en su Programa Anual de Mejora Continua, en el incremento del padrón de contribuyentes, en la recuperación de la cartera de créditos fiscales y en la defensa del interés fiscal.

*Comentario de la UEC.* No obstante el cumplimiento del SAT señalado por la ASF en las 18 auditorías de desempeño, es de destacar que México ocupa el último lugar en recaudación tributaria entre los países de la OCDE. De acuerdo a esta organización en el conjunto de sus 34 países miembros el promedio de recaudación fiscal fue de 34.3 en 2015<sup>86</sup> mientras que el dato para México fue de 17.4%. Esto indica que los indicadores de desempeño para evaluar el trabajo del SAT establecen metas muy laxas en recaudación tributaria como porcentaje del PIB como se aprecia al examinar los indicadores correspondientes del PRONAFIDE. La UEC recomienda que la ASF valore la posibilidad de establecer un indicador robusto para medir el desempeño de la SHCP y del SAT para aproximarse al desempeño de recaudación promedio de los países de la OCDE.

*Incremento de la base fiscal.* De 1997 a 2015, el padrón de contribuyentes aumentó de 6,038.0 miles de contribuyentes a 51,582.8 miles de contribuyentes activos, lo que representó un incremento promedio anual de 12.7%. En 19 años, el SAT logró incorporar al Registro Federal de Contribuyentes a 45,544.8 miles de contribuyentes, 7.5 veces más de los que tenía registrados la SHCP a principios de 1997. Este dinamismo vivaz del padrón de contribuyentes no marcha pari-passu con el incremento de la tasa de recaudación tributaria.

---

<sup>86</sup> <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/los-ingresos-fiscales-alcanzan-nuevas-altas-a-medida-de-la-mezcla-fiscal-cambia-hacia-impuestos-sobre-el-producto-del-trabajo-y-al-consumo-ocde.htm>



*Reducción de los gastos fiscales.* De acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) de 2002 a 2015, los gastos fiscales acumulados ascendieron a 9, 452,893.1 millones de pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 1.0%, al pasar de 605,125.5 millones de pesos a 532,207.0 millones de pesos en el lapso considerado. A pesar de su reducción la cuantía de los gastos fiscales es muy elevada. De 2002 a 2015, los gastos fiscales totales comparados con el Producto interno Bruto (PIB) mostraron una tendencia a la baja, ya que representaron entre 4.6% y 2.9% del PIB, cuyo punto más bajo fue 2015.

*Concentración de los gastos fiscales.* 30 créditos fiscales representaron el 30.3 % del Presupuesto de Gastos Fiscales de 2015.

*Sin corroborar la sustentabilidad de los gastos fiscales.* Durante el periodo de análisis, el Presupuesto de Gastos Fiscales no reporta información sobre la eficacia de los gastos fiscales, el cumplimiento de sus objetivos, ni sobre los efectos que causa en los ingresos tributarios y en los contribuyentes que resultan beneficiados.

*Costos elevados de la recaudación.* Durante el periodo 1997-2015, el SAT recaudó 29.5 pesos por cada peso ejercido en las labores de fiscalización y de 2005 a 2015, el índice de recaudación por combate a la evasión fiscal registró un promedio de 1.2 pesos por cada peso ejercido, superior al mínimo establecido de uno.

*Crecimiento en los rubros de devoluciones tributarias y compensaciones fiscales.* En el rubro de devoluciones y compensaciones de los ingresos tributarios, de 2000 a 2015, registraron una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 6.8% en términos reales; por su parte la TMCA de las devoluciones fue de 5.7%; mientras que las compensaciones se incrementaron en 8.7% en promedio anual.

*Algunos resultados positivos de la recaudación fiscal.* En cuanto al costo de la recaudación, en los primeros seis años de operación del SAT, éste se incrementó en 56.0%, al pasar de 1.00 pesos a 1.56 pesos por cada 100 pesos recaudados; no obstante, a partir de 2002, dicho indicador se redujo en 71.8%, hasta que alcanzó su punto más bajo en 2015, de 0.44 pesos, para cumplir con el objetivo de mejorar la administración tributaria. En relación con la recaudación secundaria, de 2000 a 2015, el SAT logró reducir el monto de créditos fiscales en un 16.8%, y aumentó la recuperación de la cartera a una tasa media anual de 7.4%.

*Avances en eficiencia administrativa.* En relación con la simplificación administrativa, la ASF identificó que, a 2015, las acciones realizadas por el SAT se enfocaron en hacer uso de las tecnologías de la información, impulsando la modernización de sistemas y la infraestructura institucional, mejorando continuamente el acceso y uso de los canales de atención, normativa, formatos, instructivos, aplicaciones, sistemas y demás instrumentos que ofrece el SAT para apoyar a los contribuyentes en la simplificación y en el cumplimiento de sus obligaciones.

*Balance con avances positivos con insuficiencia recaudatoria.* Con la implementación de las acciones anteriores, el SAT cumplió con el objetivo de establecer un sistema fiscal simple y de fácil acceso, mejoró la calidad de la atención personal de los funcionarios y de sus instalaciones e incrementó la calificación otorgada por los contribuyentes. La política pública evaluada cumplió con la finalidad de incrementar los ingresos tributarios durante el periodo 1997-2015. El índice de cumplimiento de la LIF fue de 98.1% respecto de la recaudación estimada. Asimismo, los ingresos tributarios se incrementaron en 147.1% en términos reales. En 19 años de operación de la política pública, el cumplimiento de metas de recaudación de la LIF se superó en seis años, en 10 años se mantuvo en un rango de entre 90.0% y 99.9%, y en los 3 años restantes los niveles fueron de entre 81.2% y 89.7%.

Durante el periodo 1997-2015, se incrementaron los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, al pasar de 8.2% a 13.0%, en ese lapso. No obstante, como se señaló anteriormente, en 2015 los ingresos tributarios de México destacaron como los más bajos de la OCDE; inferiores también al promedio de los países de América Latina y particularmente inferiores a los de Argentina y Brasil que recaudan algo más del doble que México.

*Consideraciones finales y prospectivas con identificación con áreas de oportunidad de la Política Pública de Ingresos Públicos.*

Como resultado de la evaluación, la ASF identificó que los marcos normativo, institucional, programático, presupuestario, de procesos y de evaluación son congruentes y pertinentes para atender el problema público y para medir y reportar los resultados, así como el grado de avance en la atención del problema; sin embargo, el diseño de evaluación carece de indicadores para medir el cumplimiento del objetivo “promover la formalidad” establecido en la Reforma Hacendaria de 2013.

En 14 años, la Federación dejó de recaudar 9.5 billones de pesos por concepto de gastos fiscales que, si se compara con la estimación de los ingresos tributarios definida en la LIF de cada uno de los ejercicios fiscales, de 2002 a 2015, resulta que la política pública pudo incrementar su potencial recaudatorio en 44.2% durante ese lapso. Un hecho positivo radica en que en comparación con el PIB, los gastos fiscales registran una tendencia a la baja.

No obstante lo anterior, la ASF considera que el Presupuesto de Gastos Fiscales carece de información sobre la eficacia de cada uno de los conceptos que lo integra, del cumplimiento de objetivos y no se reportan los resultados sobre los efectos que causa en los ingresos tributarios y en los contribuyentes que resultan beneficiados.

Aun cuando la política pública cumplió con los objetivos y metas en el crecimiento de los ingresos tributarios y avanzó en la atención del problema público que le dio origen, todavía se encuentra lejos de la recaudación potencial que ofrece la economía, ya que, a 2015, la Federación estaba dejando de recaudar el 50.3% del ISR de personas ocupadas en el país y la eficiencia recaudatoria del IVA fue de 35.9%, lo que significa que existe un potencial

recaudatorio de esos impuestos para la Federación de 1.5 billones de pesos, por lo que el potencial de crecimiento de los ingresos tributarios es equivalente al 65.4% de los ingresos captados en ese año.

Por lo anterior, la ASF considera necesario replantear las metas de la política pública para establecer una base de ingresos tributarios permanente que incremente la proporción en relación con el total de los ingresos del Sector Público Federal, a fin de evolucionar hacia la sustentabilidad de los ingresos tributarios, tomando como base el mandato de la Reforma Hacendaria de 2013.

La ASF determinó que, aun cuando se estima un aumento de los ingresos tributarios en términos reales a partir de 2016, dichos ingresos como porcentaje del PIB presentarán un estancamiento en su crecimiento. En efecto, a pesar de la mejora recaudatoria de la actual Reforma Hacendaria, en los próximos siete años no se observará un incremento en la recaudación superior del 1.0% del PIB, por lo que tendrán que plantearse nuevas alternativas para incentivar el crecimiento de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB y alcanzar la sustentabilidad de los mismos.

Aún existen debilidades en la evaluación del cumplimiento del objetivo de promover la formalidad; el presupuesto de gastos fiscales ha provocado erosión en la base fiscal y afecta los niveles de recaudación, lo que muestra una debilidad estructural del sistema tributario por generar una insuficiencia para la Hacienda Pública Federal, al ser una estimación.

Para continuar con el fortalecimiento de la política pública y con objeto de que la SHCP y el SAT continúen con el cumplimiento de objetivos y avances en la atención y medición del problema público, la ASF emite las consideraciones siguientes:

- a) Que la SHCP continúe con el análisis del fortalecimiento del marco jurídico tributario, con el propósito de avanzar en el establecimiento de un sistema fiscal proporcional y equitativo que busque una mejor distribución de la carga fiscal.
- b) Que la SHCP, de acuerdo con la información disponible, establezca mecanismos para reportar en la Cuenta Pública, los resultados de la implementación de los principales gastos fiscales, a efecto de evaluar su grado de eficacia, verificar que los beneficios otorgados contribuyen a establecer un sistema fiscal equitativo y conocer los efectos que éstos originan en las políticas económica, social, fiscal y medioambiental.
- c) Que la SHCP analice la pertinencia de evaluar la continuidad de acuerdos de certidumbre tributaria en el mediano y largo plazos, a fin de otorgar seguridad jurídica al sistema fiscal y a los contribuyentes.
- d) Que el SAT continúe con el desarrollo de estrategias y acciones específicas para seguir superando las metas de recaudación, de incorporar a un mayor número de personas al RFC y simplificar el sistema fiscal, a fin de contribuir a establecer una política pública de ingresos tributarios sustentable para el país.
- e) Que el SAT realice una evaluación respecto de la pertinencia de incorporar una cobertura específica del número de personas morales en el RFC en relación con el

- total de empresas censadas por el INEGI, a fin de obtener una población potencial de las personas susceptibles de ser incorporadas al padrón de contribuyentes.
- f) Que el SAT continúe fortaleciendo los programas para la defensa del interés fiscal, con objeto de que se siga disminuyendo el número de juicios perdidos e incrementar el potencial recaudatorio de la Federación.
  - g) Que la SHCP y el SAT analicen la pertinencia de definir y establecer indicadores para medir el cumplimiento del objetivo “promover la formalidad” establecido en la Reforma Hacendaria de 2013.
  - h) Que la SHCP y el SAT analicen la pertinencia de establecer mecanismos para medir o evaluar el costo fiscal de la economía informal, a efecto de estudiar su problemática.
  - i) Que la SHCP y el SAT continúen con la promoción del cumplimiento de las obligaciones fiscales, en términos de establecer como objetivo los principios de justicia y equidad tributaria, satisfaciendo las expectativas de servicio, calidad y transparencia del Estado y de los contribuyentes.
  - j) Que la SHCP y el SAT continúen impulsando la simplificación del sistema fiscal para pequeñas empresas, con objeto de disminuir los costos en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y facilitar el cálculo de sus impuestos, sin reducir los elementos de control y vigilancia por parte de las autoridades fiscales.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ingresos Públicos Presupuestarios, Gastos Fiscales y Medios para su Estabilización y Protección. Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 58.**

*Objetivo.* Revisar en forma global los ingresos públicos presupuestarios, gastos fiscales y los mecanismos de estabilización y de transferencia de riesgos significativos para su protección. Se atienden aspectos agregados y cualitativos. La auditoría analiza los ingresos presupuestarios del sector público, con el propósito de identificar su origen, las causas de sus variaciones, el origen y destino de los ingresos excedentes y valorar factores estructurales que afectan la recaudación tributaria.

*Hallazgos relevantes:*

*Tendencia del incremento en el costo de la cobertura petrolera por el mayor entorno volátil del mercado petrolero y de cambios.* El costo de la cobertura petrolera en 2014 ascendió a 4 mil 974 millones de pesos (23.13 pesos por barril), en 2015 fue de 10 mil 467 millones de pesos el barril (45.9 pesos el barril), para el 2016 fue de 17 mil 503 millones de pesos (82.6 pesos el barril), 19 mil 016 millones de pesos (76.1 pesos por barril).

*Desempeño positivo de los ingresos.* En 2015, los ingresos ordinarios del Sistema de Planeación y Presupuesto ascendieron a 4 billones 266 mil 989 millones de pesos, superiores en 4.5% real respecto de 2014. Como proporción del PIB, representaron 23.5%, nivel superior en 1.5 puntos porcentuales al aprobado en 2015 y en 0.4 puntos al obtenido el año anterior. Por su origen, el 80.2% fueron ingresos no petroleros, y el 19.8% restante,

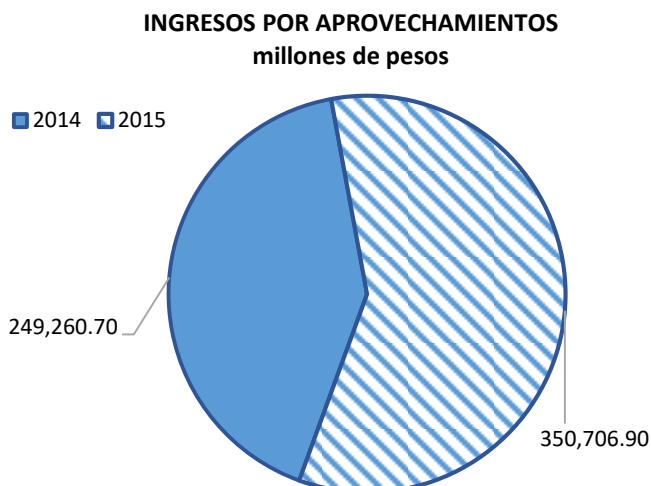
petroleros. Los ingresos ordinarios recaudados excedieron los planeados en 244 mil 907.1 millones de pesos.

*Desempeño positivo de la recaudación del ISR, IEPS, particularmente gasolina y diésel.* Los tributarios fueron superiores en 20.0% (393,253.0 millones de pesos) respecto de lo aprobado y en 27.4% real comparado con 2014, debido al ISR y el IEPS a las gasolinas y diésel, principalmente. El aumento obedeció a la Reforma Hacendaria asociada con la eliminación del régimen de consolidación fiscal y las mejoras administrativas para la retención del ISR a los empleados públicos.

La recaudación del impuesto sobre la renta se elevó de 986 mil 601.5 millones de pesos en 2014 a 1 billón 232 mil 863.0 millones de pesos; un incremento de 21.9%. La de producción y Servicios -IEPS-, subió de 111 mil 646.8 millones de pesos a 354 mil 293.5 millones, un incremento de 209.6%. Destacan la recaudación de gasolinas y diésel que a partir de un número negativo presenta un incremento neto de 232 mil 937.9 millones de pesos

*Insuficiencia de los ingresos para financiar el gasto Público.* En el periodo 2010-2015 los ingresos presupuestarios cubrieron, en promedio, solo el 89.1% de los gastos. A la insuficiencia de los ingresos presupuestarios se suma la renuncia recaudatoria que implica el Presupuesto de Gastos Fiscales (2.9% del PIB), las devoluciones en efectivo de ingresos (1.9% del PIB), y la evasión global de impuestos, la cual para 2012 se estimó en 2.7% del PIB en un estudio contratado por el SAT.

*Opacidad en el rubro de los Ingresos no petroleros y no tributarios, especialmente en los ingresos por aprovechamientos.* En la Cuenta Pública 2015, se reportó en los ingresos no petroleros y no tributarios la integración del rubro de aprovechamientos, clasificados como de tipo corriente y de capital, sin embargo, el 70.7% de esos ingresos se concentró en el renglón de otros. Para la ASF, esta situación se debe mejorar con mayor transparencia y rendición de cuentas.



Fuente: Elaborado por la UEC, con datos del Informe de Resultados de la ASF 2015.

*Baja carga fiscal de México respecto de los países de la OCDE.* Los cambios tributarios discrecionales desempeñaron un papel importante, ya que muchos países han aumentado las tasas fiscales o ampliado sus bases tributarias, o han adoptado ambas medidas. En 2015, los mayores aumentos en la relación total impuestos-PIB concerniente a 2014 ocurrieron en México (2.3 puntos porcentuales) y Turquía, sin embargo a pesar de esta situación México continúa con una baja recaudación tributaria en relación a los países integrantes de la OCDE, ocupando el último lugar de este rubro.

*Baja carga fiscal de México respecto de América Latina.* En un informe elaborado por la CEPAL y la OCDE, México se coloca como la décima economía con la menor tasa de recaudación de impuestos de Latinoamérica. México es la décima economía de América Latina con la menor tasa de recaudación de impuestos como proporción del PIB, según se desprende del informe “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe”, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

De acuerdo a la OCDE México ocupa el último lugar en captación fiscal respecto al PIB entre sus miembros. Mientras que el promedio del conjunto de 34 países fue de un 34.3% en 2015, la recaudación mexicana fue de solo el 17.4%.<sup>87</sup> Los ingresos tributarios de México también fueron inferiores al promedio de los países de América Latina y algo inferiores a la mitad de los ingresos recabados por Argentina y Brasil.

*Elevados montos de evasión fiscal.* En 2012 el SAT estimó que la evasión global de impuestos equivale a la cuarta parte de la recaudación tributaria potencial, y en los sectores económicos se ha incrementado la evasión en el pago del IVA y del ISR de las personas morales.

<sup>87</sup> <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/los-ingresos-fiscales-alcanzan-nuevas-altas-a-medida-la-mezcla-fiscal-cambia-hacia-impuestos-sobre-el-producto-del-trabajo-y-al-consumo-ocde.htm>

*Elevada concentración de las devoluciones tributarias en Grandes Contribuyentes.* Las devoluciones pagadas a los grandes contribuyentes por 234 mil 854.1 millones de pesos, representaron el 66.6% del total de las devoluciones en efectivo de 2015 por 352 mil 698.5 millones de pesos.

*Elevada concentración de las devoluciones tributarias en muy pocos Grandes Contribuyentes.* A nivel de contribuyente, 297 (12.6%) empresas de los 2,361 grandes contribuyentes concentraron 80.5% (188 mil 953.2 millones de pesos) del importe de las devoluciones, lo que significó que, en promedio, a cada una de esas empresas le devolvieron 636.2 millones de pesos. Entre las restantes 2,064 empresas se cubrieron 45 mil 900.9 millones de pesos por devoluciones, 22.2 millones de pesos para cada una en promedio. Cabe mencionar que el contribuyente que recibió el mayor monto de devoluciones ascendió a 14 mil 740.0 millones de pesos.

*Efecto adverso de la caída de los ingresos petroleros.* En el periodo 2010-2014 los ingresos petroleros mantuvieron una participación superior al 30.0% como proporción de los ingresos totales del Sector Público Presupuestario. Sin embargo, la caída de los precios internacionales del petróleo a finales de 2014 y durante 2015, implicó menores ingresos fiscales, mayor deuda pública y recorte del gasto público, que en 2015, se redujo en 124 mil 265 millones de pesos y en 2016 en 164 mil 077 millones.

*Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo al Gobierno menores que las previstas.* Como resultado de la reforma en materia de energía, a partir de 2015 cambió la clasificación de los ingresos petroleros y no petroleros del sector público. Los ingresos petroleros incluyen las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el Impuesto sobre la Renta (ISR) que causen los contratistas y asignatarios, y los ingresos de PEMEX. Sin embargo para 2015, el nivel máximo de transferencias petroleras ordinarias para el Gobierno Federal se estimó en 860,927.2 millones de pesos, equivalente a 4.7% del PIB estimado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE); las aprobadas en la LIF fueron de 745,099.3 millones de pesos (4.1% del PIB), y las obtenidas, de 398,805.0 millones de pesos (2.2% del PIB).

*Declive de la plataforma de producción.* Durante 2016 la producción de petróleo crudo de Petróleos Mexicanos (Pemex) registró una caída de 5%, equivalente a 113 mil barriles diarios menos que al promedio alcanzado en 2015. Así, durante el 2016 la extracción de petróleo crudo descendió a 2 millones 154 mil barriles diarios de un nivel de 2 millones 267 mil barriles por día obtenidos en 2015.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimó que la producción de petróleo podría observar una baja adicional en 2017 y ubicarse en el nivel de 1 millón 928 mil barriles diarios (promedio anual). Ello implicaría una caída de 10.5 por ciento respecto de lo observado durante el periodo de enero a diciembre de 2016 (2 millones 154 mil barriles diarios).

*Cuantiosos Ingresos excedentes obtenidos por el gobierno en el periodo 2010-2015 a pesar de la caída de los ingresos petroleros.* En el periodo 2010-2015, el total de ingresos excedentes ascendió a 1, 194,258.6 millones de pesos (equivalente a 6.6% del PIB de 2015). De este monto acumulado, el 100.0% correspondió a ingresos no petroleros, los cuales fueron contrarrestados parcialmente por la disminución de los petroleros, principalmente en 2015.

*Colapso de los ingresos excedentes de petróleo en el 2015.* Entre 2010 y 2013 hubo ingresos excedentes petroleros positivos, tendencia que se revirtió en 2014 y 2015. En este último año fue severa la caída de los ingresos petroleros registrándose un valor negativo en los ingresos excedentes por – 352 mil 372.6 millones de pesos.

*Sin identificar beneficios sociales vinculados a los gastos sociales.* La información proporcionada por la SHCP y la contenida en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) 2015 no permitió identificar los beneficios sociales y económicos asociados a 74 gastos fiscales que representaron 73.1% del total de estos gastos, y el 48.0% del monto estimado del PGF.

Adicionalmente tampoco se identificaron los beneficios en los gastos fiscales asociados con la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas, así como en la exención del IVA en los servicios médicos y de enseñanza.

Se aprecia que las personas de mayores ingresos concentran el mayor beneficio, y en el gasto fiscal sobre los donativos deducidos por los contribuyentes en las declaraciones anuales de 2009 a 2013, en donde el 80.0% correspondió a empresas y el 20.0% restante a personas físicas.

*Contribución positiva de los ingresos por cobertura petrolera.* Desde el año de 2005 (para proteger los ingresos del ejercicio fiscal 2006) y hasta la fecha (noviembre de 2016) el Gobierno Federal ha erogado un total de 141 mil 935.9 millones de pesos en la compra de coberturas y sólo en 2 años (2009 y 2015) se ha hecho efectivo el cobro de la cobertura (cobro del seguro de precios) de la cual se obtuvieron ingresos por 171 mil 916.4 millones de pesos. Por lo anterior, el balance entre los gastos por la compra de las coberturas petroleras y los ingresos obtenidos por su recuperación resulta en un superávit, y podría mejorar más, debido a que se estima que para el ejercicio de 2016 los recursos de la cobertura superen los 50 mil millones de pesos.

En general, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y el Banco de México, cumplieron con las disposiciones legales y normativas aplicables.



— *En relación a esta auditoría se realizaron las siguientes recomendaciones:*

- Publicar en el Tomo de Resultados Generales y en el Estado Analítico de Ingresos, Cifras Básicas de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la información pormenorizada sobre los conceptos y los montos que integran el rubro de "Otros", de los ingresos no tributarios por aprovechamientos de tipo corriente y de capital.
- Proporcionar información sobre el destino específico, a nivel de clave presupuestaria, de la totalidad de los ingresos excedentes.
- Establecer en el Presupuesto de Gastos Fiscales una clasificación de los gastos fiscales como de aplicación general o específica; una clave para identificar en cada gasto fiscal la fecha de creación o modificación y lo relacionado con su objetivo y resultados.
- Rendir un informe al Congreso de la Unión, con las reservas de ley, sobre los instrumentos para la transferencia significativa de riesgos, como los programas de cobertura petrolera, el cual sería fiscalizado por la ASF.

*Numero de observaciones: 4; Numero de acciones: 4 (4 R).*

*Sugerencias a la Cámara de Diputados: 4*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y el Banco de México cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios". Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 49.**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera en las aportaciones y aplicación de recursos del fondo, para comprobar que las operaciones se efectuaron, registraron y presentaron en la Cuenta Pública de conformidad con las disposiciones legales y normativas, así como evaluar el ejercicio de las coberturas petroleras adquiridas por el Gobierno Federal con recursos del fondo.

*Hallazgos Relevantes:*

*Ingresos financieros por recuperación de coberturas y ganancia en cambios por cobertura.* El FEIP recibió en el ejercicio 2015, la cantidad de 105 mil millones de pesos por concepto de recuperación de las coberturas, y 2 mil 508.1 millones de pesos por concepto de ganancia cambiaria, montos que totalizaron 107 mil 512.4 millones de pesos.

Asimismo, en los Estados de Cuenta de los Depósitos según Rendimiento sobre Saldo Promedio Mensual emitidos por la TESOFE se reportaron los intereses cobrados a diciembre

de 2015 por 1 mil 711 millones de pesos, integrados por 1 mil 710.7 millones de pesos y 431.4 miles de pesos de los intereses generados en la cuenta de dólares, de los traspasos a pesos por la recuperación de la cobertura petrolera realizados de manera gradual.

*Costo de la adquisición de cobertura petrolera para el ejercicio fiscal 2016.* Para el periodo diciembre de 2015 a noviembre de 2016, se adquirieron coberturas por 1 mil 089.8 millones de dólares, equivalentes a 17 mil 503.4 millones de pesos. En la Quincuagésima Octava sesión ordinaria del Comité Técnico del FEIP, se realizaron operaciones para cubrir 212 mil millones de barriles, a un precio de ejercicio promedio de 49.0 dólares por barril.

*Ingresos financieros por recuperación de coberturas y ganancia en cambios por cobertura.* El FEIP recibió 105 mil 004.23 millones de pesos de la recuperación de las coberturas, y 2 mil 508.13 millones de pesos de la ganancia cambiaria, montos que totalizaron 107 mil 512.36 millones de pesos.

*Comportamiento de la compra y recuperación de la cobertura petrolera de 2001 a 2015.* El monto de la compra de las coberturas petroleras de 2001 a 2015 totalizó 126 mil 824.59 millones de pesos, que representó a pesos constantes el 73.8% del monto recuperado en 2009 y 2015, por 171 mil 800.92 millones de pesos, y que en 2016 seguramente habrá recuperación por lo cual resultó conveniente para las finanzas proteger los ingresos del Gobierno Federal por medio de instrumentos de transferencia de riesgos.

COSTO DE COBERTURAS PETROLERAS millones de pesos de 2015		
Año <sup>1</sup>	Recuperación de la cobertura petrolera	Auditoría Superior de la Federación
2001		3,937.4
2002		0.0
2003		0.0
2004		11,444.4
2005		11,183.6
2006		8,128.8
2007		9,698.2
2008		13,175.2
2009	79,761.49	19,295.2
2010		12,294.8
2011		16,268.0
2012		12,808.4
2013		5,353.0
2014		12,981.1
2015	107,512.36	17,503.4

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la ASF.

Nota: Considerando el ejercicio fiscal (año) en el que se hace el gasto o el pago de la cobertura (un año anterior al que se cubrirá).

1/ para 2014 el monto incluyó una restructuración de cobertura petrolera por 2,220,629.2 miles de pesos.

Asimismo, se planteó la creación de una subcuenta en el FEIP denominada “Complemento de Cobertura 2016”, para cubrir la diferencia de 1 dólar que quedaría descubierta, entre los 49.0 dpb que el Gobierno Federal cubrió con la compra de coberturas petroleras y el nivel propuesto de 50.0 dpb aprobados en la LIF para el Ejercicio Fiscal 2016.

*Ingresos obtenidos por la ejecución de la cobertura petrolera del periodo 2014-2015.* Se obtuvieron 6 mil 284.1 millones de dólares por la recuperación de las coberturas, al tipo de cambio de 16.7 pesos, equivalentes a 105 mil 004.2 millones de pesos, que ingresaron a la cuenta del FEIP el 07 de diciembre de 2015.

*Ganancias por cobertura petrolera.* Los recursos provenientes de la cobertura petrolera de diciembre 2014 a noviembre 2015, se realizaron en 13 traspasos de dólares a moneda nacional en partes iguales, lo cual generó una ganancia cambiaria de 2 mil 508.1 millones de pesos, por lo que el monto total por la recuperación de la cobertura ascendió a 107 mil 512.4 millones de pesos, los cuales se traspasaron al Gobierno Federal en 2015 en tiempo y forma de acuerdo a lo establecido.

*Rezago en el cálculo del precio del petróleo.* Las coberturas petroleras cubrieron el precio del petróleo durante el periodo diciembre 2014 a noviembre 2015. Debido a que la base considera, el precio de exportación del petróleo, por lo que la recaudación refleja un rezago de un mes respecto al precio; así, el periodo de cobertura relevante para efectos de los ingresos gubernamentales del ejercicio fiscal 2015 comprende de diciembre 2014 a noviembre 2015.

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera, S.N.C., y el Banco de México cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia y con la finalidad del fondo, relativa a aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional cuando ocurran disminuciones de los ingresos del Gobierno Federal, respecto de los estimados en la Ley de Ingresos para propiciar condiciones que permitan cubrir el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Gestión Financiera del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 55.**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que los recursos se recibieron, administraron, invirtieron, distribuyeron, registraron y presentaron en los estados financieros y en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

*Hallazgos Relevantes:*

*Insuficiencia de recursos generados por Petróleos Mexicanos, que imposibilita canalizar fondos al ahorro de largo plazo.* BANXICO informó que el monto de recursos que el Fondo

Mexicano de Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo (FMPED) recibió por parte del asignatario Petróleos Mexicanos, ascendió a 398 mil 805 millones de pesos equivalente al 2.2% del PIB, cifra inferior al 4.7% establecido por el gobierno. Como consecuencia de lo anterior, el FMPED transfirió recursos, de acuerdo con la prelación establecida en la normatividad aplicable, por 2.2% del PIB. La consecuencia fue que los recursos transferidos al gobierno no pudieron ser aplicados a la constitución de la reserva en el 2015.

*Distribución de los recursos transferidos al Fondo Petrolero concentrados en el rubro de utilidades compartidas.* El FMPED recibió ingresos por concepto del derecho por la utilidad compartida de 351 mil 718.1 millones de pesos (88.2 %), los derechos de extracción de hidrocarburos contribuyeron con 46 mil 178.1 millones de pesos (11.6%), y 906.6 millones de pesos (0.2 %) correspondieron a los derechos de exploración de producción, totalizando estos conceptos los 398 mil 805 millones de pesos que el fondo transfirió al gobierno para financiar su gasto.

*Incorrecta estimación de las transferencias de los derechos a los hidrocarburos.* La SHCP informó la inclusión de 31 mil 581 millones de pesos de la estimación de los derechos a los hidrocarburos causados en diciembre de 2014, a pagar en 2015, en el monto de 745 mil 099.3 millones de pesos de transferencias ordinarias del FMPED presentado en la LIF para el ejercicio fiscal de 2015. Sin embargo, se determinó que los derechos causados en 2014 no forman parte de los ingresos derivados de las asignaciones y contratos, ya que dejaron de ser vigentes a partir del 1 de enero de 2015. Incluir esta cantidad repercutió en que se distribuyeron 1 mil 371.7 millones de pesos más a los destinos previstos en la normativa.

*Probable daño al patrimonio del Fondo de Extracción de Hidrocarburos.* La SHCP dejó de transferir 507.8 miles de pesos al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, y 5 millones de pesos a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza materialmente la salida del país de los hidrocarburos, incumpliendo las disposiciones legales y normativas.

Número de Observaciones: 1; Número de Acciones: 2 (1 R; 1 PO).

*Recuperaciones Determinadas: Probables, 5.5 millones de pesos*

*Dictamen: las operaciones relacionadas con el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (BANXICO) cumplieron con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia.*

### 5.3.3. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Gasto Público

#### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Política Pública de Padrones de Programas Gubernamentales para el Otorgamiento de Subsidios y Apoyos.” Evaluación No. 1580**

##### *Hallazgos relevantes:*

*Limitaciones de información de los padrones.* La evaluación se realizó en función de la información proporcionada por los entes públicos. Al respecto, se identificaron limitaciones de suficiencia, disponibilidad, veracidad, calidad y consistencia. El artículo 28 del PEF señala que las dependencias y entidades que tengan a su cargo programas con beneficiarios deberán relacionarlos a un listado o padrón. Sin embargo, no existe una definición general de padrón de beneficiarios ni de sistema integrador de padrones.

*Instituciones responsables de los padrones.* Son responsables de la política pública de padrones de programas gubernamentales para el otorgamiento de subsidios y apoyos la Secretaría de la Función Pública (SFP), responsable del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), responsable del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), responsable del Padrón Único de Organizaciones y Sujetos Beneficiarios del Sector Rural (PUOSBSR). Estas tienen a su cargo los sistemas integradores de padrones de beneficiarios.

*Deficiencia tecnológica relevante del SIIPP-G.* El SIIPP-G aún no dispone de una plataforma informática que integre de forma estructurada y sistematizada la información objetiva y fehaciente de los padrones de los programas de subsidios. El sistema no permitió verificar si los 12.6 millones de beneficiarios registrados correspondieron a la población objetivo de los programas.

*Limitada cobertura del Padrón de beneficiarios.* Respecto del PUBSR, en 2015, la SEDESOL consideró como universo de referencia los 235 programas y acciones de desarrollo social identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La ASF constató que la cobertura de los programas integrados al padrón fue de 24.7%. Dicha insuficiencia repercutió en que 55.3 millones de personas en situación de pobreza no sean atendidos con eficacia y eficiencia, ya que persiste la inadecuada focalización de los lugares, comunidades y beneficiarios que requieren de la intervención del Estado.

*Otras deficiencias en la integración de los padrones que impiden la consolidación del sistema de información integral.* En cuanto al PUOSBSR, a cargo de la SAGARPA, para 2016 no se han establecido las atribuciones necesarias para integrarlo y operarlo, por lo que no se registraron avances. A 15 años del mandato que establece la creación del PUB y del PUOSBSR, y a 10 años del de la creación del SIIPP-G, no se ha consolidado un sistema de información

integral que permita analizar y evaluar la eficacia de los programas y políticas de subsidios y apoyos.

*Claroscuros en la actuación de los OIC.* La participación de los OIC en la supervisión de la integración de los padrones tanto del SIIPP-G como del PUB es relevante. Sin embargo, de las 29 instancias de control interno de las dependencias y entidades con padrones de beneficiarios, sólo 7 implementaron procedimientos para comprobar el cumplimiento del decreto del SIIPP-G, con lo que detectaron inconsistencias como la omisión y errores en el registro de los datos de los beneficiarios, rechazo de registros, falta de coordinación entre dependencias e incumplimiento de la entrega de los padrones dentro de los plazos establecidos. En cuanto al PUB, por medio de 5 auditorías se identificaron duplicidades de registros, inconsistencias en la integración de la información, retraso en el envío de los padrones y la falta de seguimiento del resultado de las confrontas realizadas por el PUB. Los OIC del resto de las dependencias y entidades informaron que no han realizado auditorías para verificar el cumplimiento del decreto del SIIPP-G, ni lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento. Por lo anterior, se identificó que persiste el problema establecido en los diagnósticos gubernamentales, relacionado con la ineficiente supervisión de esta política.

*Balance del programa revisado.* De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral respecto de la justicia social, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país, por lo que la distribución del ingreso representa un reto para el desarrollo nacional y la equidad social.

El PND 2013-2018 estableció el compromiso de desarrollar políticas públicas basadas en evidencia estadística, a fin de optimizar el gasto y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos. No obstante, los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que deriva en la duplicidad de programas y en falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

En los diagnósticos oficiales del Gobierno Federal se reconoció que las deficiencias en los padrones de beneficiarios propiciaron su falta de estructuración y su integración en un sistema que permita emitir información estratégica para identificar, analizar y monitorear los resultados de las políticas y programas de subsidios y apoyos; así como promover la transparencia y la rendición de cuentas. Lo que impide contribuir a que los recursos públicos se ejerzan con eficiencia, eficacia y economía.

### Recomendaciones

Por ello, con el objetivo de contribuir a la consolidación de la política de padrones de los programas de subsidios y apoyos, la ASF emite las sugerencias siguientes:

— *Diseño de la política pública*

- Que la SHCP, en coordinación con las dependencias y entidades coordinadoras de cada ramo de la Administración Pública Federal, elabore un diagnóstico integral sobre las características, clasificación presupuestal y universo de los programas presupuestarios que deben contar con padrón de beneficiarios e incorporarlo a alguno de los sistemas integradores de padrones. Asimismo, que analice la pertinencia de incluir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las definiciones de programa de desarrollo social, padrón, sistema integrador de padrones, beneficiario, beneficio, apoyo y listado, así como las demás que considere pertinentes y necesarias, con la finalidad de dar certidumbre jurídica a los operadores de los programas con padrones y de los sistemas integradores.
- Que las dependencias y entidades involucradas designen claramente las atribuciones de cada una de las Unidades Administrativas Responsables (UAR) del diseño e implementación de los padrones de beneficiarios y los sistemas integradores de padrones. Asimismo, que establezcan mecanismos de control presupuestario de los recursos destinados a la implementación de los padrones de beneficiarios y de los sistemas integradores de padrones.
- Que la SFP, en coordinación con las dependencias y entidades involucradas, defina los objetivos, estrategias, líneas de acción y mecanismos de seguimiento a fin de garantizar la obtención de información estratégica para identificar, analizar y monitorear los resultados de las políticas y programas de subsidios y apoyos.
- Que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en el ámbito de sus atribuciones, implemente los mecanismos necesarios para concluir el diseño e implementación del Padrón Único de Organizaciones y Sujetos Beneficiarios del Sector Rural.

— *Recopilación, sistematización y uso de datos*

- Que la Secretaría de Gobernación realice un diagnóstico sobre el estatus que guarda el Sistema Nacional de Identificación Personal que incluya las fortalezas y debilidades de las bases de datos nacionales de la Clave Única de Registro de Población, de Identidad Biométrica y del Registro Civil, para establecer los mecanismos necesarios para consolidar este sistema y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país. Una vez consolidado el sistema, estudiar la posibilidad de que dicho documento sea obligatorio para recibir el apoyo de los programas, o los programas en conjunto con la SEGOB lo faciliten.
- Que las dependencias y entidades involucradas fortalezcan los criterios establecidos en las reglas de operación para garantizar que los programas con beneficiarios definan e identifiquen cualitativa y cuantitativamente a la población objetivo, los

criterios de elegibilidad, los montos máximos a otorgar y la periodicidad en que serán entregados para todos los programas que cuenten con beneficiarios.

- Que SFP instaure una metodología estandarizada para que cada una de las dependencias y entidades involucradas recolecte de manera homogénea los datos de los beneficiarios. Asimismo, que establezca los mecanismos de control y seguimiento para asegurar que las unidades administrativas responsables de los padrones los integren y actualicen conforme a una estructura homogénea. También que defina las características y capacidades de las herramientas informáticas con las que recopilan, sistematizan y procesan la información de los beneficiarios, garantizando su consistencia y seguridad. Que la SFP, en coordinación con las dependencias y entidades involucradas establezca una metodología que defina las características y la temporalidad de los productos de información para asegurar su calidad y utilidad.

— *Rectoría*

- Que la SFP, en coordinación con las dependencias y entidades involucradas elabore un diagnóstico integral, preciso y oportuno sobre la situación que guardan los programas de subsidios y apoyos, particularmente sobre las necesidades para la conformación de sus padrones de beneficiarios y su incorporación a los sistemas integradores.
- Que la SFP fortalezca los mecanismos de supervisión con los que cuentan los OIC de las dependencias y entidades con padrones de beneficiarios y sistemas integradores de padrones, a fin de garantizar el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la normativa para la eficiente recopilación de datos de los beneficiarios, la sistematización y explotación de los padrones, así como su integración en tiempo y forma en los sistemas integradores.
- Que las dependencias y entidades que fungen como coordinadoras de su ramo administrativo consoliden un sistema integrador de padrones para cada uno de los sectores de la clasificación funcional del gasto establecida en el PEF, en los cuales integren la información de los padrones que les corresponden a las UAR a su cargo, para que, posteriormente, cada uno de estos sistemas integradores sectorizados incorpore sus padrones en el SIIPP-G. Lo anterior, a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos por parte de las dependencias y entidades al integrar sus padrones tanto en el PUB como en el SIIPP-G, conforme a requerimientos y plazos distintos. Además, los sistemas integradores de cada uno de los sectores estarían en posibilidad de integrar otros datos pertinentes a su sector.
- Que se instituya una figura jurídica en la que haya representantes de la SHCP, de la SFP y de las dependencias y entidades coordinadoras de cada ramo de la Administración Pública Federal, a fin de que se cuente con un medio de



comunicación efectivo para establecer acuerdos y mecanismos de coordinación para la operación de la política pública, así como para compartir su experiencia y la tecnología utilizada en el desarrollo e implementación de la misma.

Con la atención de las sugerencias se coadyuvará a fortalecer la regulación, supervisión y articulación de la política de padrones, a fin de que sea una herramienta para comprobar que los subsidios se otorguen conforme a los criterios de elegibilidad y las reglas de operación establecidas; cuenten con datos actualizados sobre los beneficiarios: sus características demográficas y socioeconómicas; se identifique qué subsidios se otorgan, cómo se entregan, cuándo y dónde; se vinculen los padrones gubernamentales, con el fin de homologar y simplificar los procesos para la toma de decisiones; se disponga de información de calidad, sin duplicidades, que facilite la planeación estratégica, la coordinación gubernamental, la ejecución eficaz, equitativa y transparente de la política distributiva, y la evaluación de los programas gubernamentales; así como para rendir cuentas y prevenir abusos, discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción.

*Dictamen: La ineficacia de los padrones de beneficiarios y de los sistemas para su integración confirman el riesgo de la falta de información estratégica para identificar, analizar y monitorear los resultados de la política distributiva para la toma de decisiones, respecto de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, por lo que persiste la focalización inadecuada de los subsidios y apoyos otorgados para la atención de los lugares, comunidades y beneficiarios que más necesitan la atención del Estado, y la ineficiencia y falta de transparencia en la asignación y la aplicación de los recursos federales. Por lo expuesto, prevalece la problemática identificada en los documentos de planeación de mediano plazo de 2001 a 2018.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales en el Estado de Veracruz (FONDEN). Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 45**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de los recursos autorizados para la atención de desastres naturales en el Estado de Veracruz, mediante el Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), con el fin de verificar que se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

*Hallazgos Relevantes:*

*Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).* Es un instrumento interinstitucional que tiene por objetivo proporcionar, de manera rápida y eficiente, recursos financieros para atender los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador; dicho fondo, que es administrado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Gobernación en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, se encuentra regulado por el Acuerdo por el que se emiten las

Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y por los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales que definen los parámetros y procesos a que hacen referencia las citadas reglas. A través de este instrumento se busca apoyar tanto a los gobiernos estatales cuando los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores superan su capacidad financiera y operativa de respuesta, como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La ASF revisó el 34.4% de los recursos asignados de 2010 a 2015 lo que asciende a 647.4 millones de pesos correspondientes a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y a las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT), y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Encontrando los siguientes hallazgos: en términos generales, las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Gobernación (SEGOB), Comunicaciones y Transportes (SCT), Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

*Deficiencias en la operación del gasto en CONAGUA.* Se identificaron deficiencias en la operación de las instancias ejecutoras revisadas, ya que en el caso de la CONAGUA, los dictámenes de adjudicación directa no acreditaron los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia. Las ocho obras adjudicadas se reportaron con desfase de entre tres y ocho meses; y no se acreditó que se informó de las adjudicaciones al Comité de Obras Públicas; el Organismo de Cuenca Golfo Centro no proporcionó el acta de extinción de derechos y obligaciones de tres contratistas que ejecutaron la obra con recursos propios, y en el caso de siete contratistas no se presentó el oficio de diferimiento del inicio de obra después de haber recibido el pago de anticipo, ni tampoco la evidencia de la formalización del acta de extinción de derechos y obligaciones, ya que el plazo de ejecución de las obras había concluido.

*Atrasos en las obras de la SCT.* En el caso de la SCT, un contrato se formalizó ocho meses después de la ejecución de la obra y no se reportó su ejecución en los informes del tercer y cuarto trimestres de 2014, y del primero de 2015. Por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, se aplicaron penas convencionales a dos contratistas por 261.1 miles de pesos correspondientes a los atrasos en la conclusión de las obras.

*Retraso importante en la transferencia de recursos en SEDATU.* Respecto de los recursos ejercidos por la SEDATU de Gastos de Evaluación de Daños, 2.1 millones de pesos se transfirieron de forma paulatina a 49 prestadores de servicios para concluir los pagos en un periodo de entre 6 y 323 días posteriores a la recepción del recurso. De la adquisición de vales de gasolina y materiales de oficina por 457.7 y 63.7 miles de pesos, respectivamente, no se acreditó que se elaboró el dictamen de justificación del procedimiento de contratación, y tampoco se formalizaron los contratos o pedidos correspondientes.

*No se ha realizado la reconstrucción de viviendas por parte de la SEDATU.* De los Apoyos Parciales Inmediatos por 25.0 millones de pesos ejercidos por la SEDATU, se formalizaron

cuatro convenios de coordinación y siete contratos después del periodo de ejecución de los trabajos de obra; además, en los dictámenes de adjudicación de los contratos no se señalaron los criterios para su adjudicación. La SEDATU no ha realizado la reconstrucción de viviendas con recursos autorizados en abril de 2015 por 14.4 millones de pesos.

Número de Observaciones: 11, Número de acciones: 19 (11 R y 8 PRAS).

*Recuperaciones Determinadas: Operadas, 261.1.*

*Dictamen: las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Gobernación (SEGOB), de Comunicaciones y Transportes (SCT), de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por deficiencias en la operación de las instancias ejecutoras revisadas, los dictámenes de adjudicación directa no acreditaron los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, y la evidencia de su entrega al Órgano Interno de Control, no se acreditó que se informó de las adjudicaciones al Comité de Obras Públicas.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad (FAIP). Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 46**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que las operaciones del fideicomiso, los ingresos, su aplicación e inversión, registro contable y presentación en la Cuenta Pública, se efectuaron de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

*Hallazgos Relevantes:*

Se revisó el 100.0% de los ingresos por 2,634.55 millones de pesos, conformados por aportaciones al Fondo, rendimientos y reintegros al patrimonio. En relación a los egresos el universo por 2,243.43 millones de pesos se integró de las transferencias de apoyos económicos a los municipios y por gastos de administración. Se revisó una muestra de 691.20 millones de pesos, el 30.8% del total y se integró por 47 apoyos económicos otorgados por el Comité Técnico con cargo al patrimonio del FAIP.

*Deficiencias en los mecanismos de control del Fondo.* La Unidad de Política y Control Presupuestario no vigiló que los recursos del FAIP se aplicaran a los fines para los cuales fue constituido, toda vez que en la revisión de los apoyos otorgados a 10 municipios, existen deficiencias en la reintegración de los recursos al patrimonio del FAIP, ya que no se reflejan en la cuenta pública en el rubro que les corresponde, y se efectuaron acciones que no se encuentran establecidas en las reglas de operación del Fondo.

*Carencia de integración de expedientes.* Se observaron deficiencias en la integración de los expedientes correspondientes a los apoyos otorgados por el Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad y falta de vigilancia de la aplicación de los recursos de ese fideicomiso para los fines autorizados.

*Numero de observaciones: 3; Numero de acciones: 5 (4 R y 1 PO).*

*Recuperaciones Determinadas: Probables, 2,158.7; Operadas, 197.3.*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, excepto porque se observaron deficiencias en la integración de los expedientes correspondientes a los apoyos otorgados por el Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad y falta de vigilancia de la aplicación de los recursos de ese fideicomiso para los fines autorizados, situaciones que repercutieron en falta de certeza sobre la procedencia del otorgamiento de los apoyos económicos y de su aplicación a los fines autorizados.*

#### 5.3.4. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Deuda Pública Contingente (asociación público-privada y otros)

##### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público “Impacto de las Asociaciones Público-Privadas sobre las Finanzas Públicas”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 56**

*Objetivo.* Revisar los resultados de las Asociaciones Público Privadas como fuente de financiamiento de infraestructura pública y la prestación de servicios, su registro contable, presupuestario, riesgo e impacto en las finanzas públicas. Comprende la evaluación global de las Asociaciones Público Privadas y de los Proyectos para Prestación de Servicios en 2015, su probable riesgo e impacto en las finanzas públicas.

##### *Hallazgos relevantes:*

*Los programas de ajustes fiscales para estabilizar la macroeconomía, al generar restricciones financieras han sido factor de impulso de las Asociaciones Público-Privadas. La ASF señaló que debido a los programas de restricción fiscal y austeridad del Estado, las Asociaciones Público Privadas (APP) constituyen una alternativa de financiamiento para que el sector público desarrolle infraestructura económica y social en un panorama de recursos públicos limitados, que gradualmente ha sido adoptada por países como Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, España, Filipinas, Francia, Italia y Perú.*

*Experiencias negativas en esquemas de Asociación Público-Privadas que deben ser consideradas como lecciones importantes para evaluar la conveniencia de proyectos de APP. La ASF identificó las siguientes experiencias económicamente muy adversas para México:*

- 1. Resultados negativos del Programa extenso de concesiones (una modalidad de sociedad público privada) aplicado por el gobierno mexicano en la década de los noventa (siglo XX). Estos resultados adversos presentaron complicaciones en el programa de concesiones -programa de privatización- por los siguientes hechos: a) la crisis financiera y económica de 1994, b) Existencia de un marco institucional poco experimentado c) escasa capacidad técnica y administrativa de la industria local de la construcción, d) existencia de un deficiente proceso de designación de concesiones y limitaciones a la competencia e) marco regulatorio e institucional que*

incluyó ambiguos procesos de selección por falta de una estrategia multimodal, f) inadecuados criterios de planeación federal y estatal, g) incertidumbre en los procesos de ajuste de tarifas y h) falta de una autoridad regulatoria independiente para supervisar los arreglos contractuales.

2. *Resultados negativos en el caso de PEMEX de los “Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público” (PIDIREGAS), para desarrollar infraestructura energética en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y en la Comisión Federal de Electricidad (CFE).* Los PIDIREGAS son esquemas de inversión que consisten en otorgar al sector privado la construcción de un activo productivo rentable y de interés público, a cambio de recibir un flujo de ingresos a través del tiempo. Durante el proceso de construcción del activo no existe impacto sobre las finanzas públicas, debido a que las empresas ganadoras de los PIDIREGAS cubren los gastos totales con recursos propios o de terceros. Posteriormente, cuando el activo está concluido y genera ingresos, se entrega al sector público para la operación y comienza el pago de las obligaciones contraídas con las empresas constructoras mediante los ingresos generados por el activo.

*En el caso de PEMEX los PIDIREGAS presentaron un aumento significativo de esos pasivos, que no se reflejaban en el déficit gubernamental por 767 mil 941.0 millones de pesos, equivalentes a 6.3% del PIB de 2009.*

*Comentario relevante:* Estos pasivos PIDIREGAS por 767 mil 941.0 millones de pesos como costo fiscal se incrementan considerablemente si se toman en cuenta, los recursos pagados con el PEF a lo largo del periodo 1997-2016 y si se considera el crecimiento de estos pasivos por el transcurso del tiempo al capitalizar los intereses o al considerar el costo de oportunidad de dichos proyectos, al tomar en cuenta estos elementos el costo fiscal de los pasivos PEMEX-PIDIREGAS puede duplicarse y llegar a alcanzar un costo fiscal similar al costo del rescate bancario. Urge que la fiscalización determine el costo fiscal de este esquema de asociación público-privada.

3. *Rescate financiero del programa de concesiones carreteras (esquema de Asociación Público-Privado).* El programa carretero se colapsó por la crisis de 1997 (los ingresos fueron menores a los costos) y El Estado asumió los riesgos generados y realizó pagos a los privados, asociados con el rescate carretero, estos pagos se realizaron mediante Pagarés de Indemnización Carretero (PIC). La ASF estimó un monto total de los pasivos que el gobierno asumió por 58 mil 295.0 millones de pesos a precios de agosto de 1997

*Comentario relevante:* Esta cantidad a precios de 2016 asciende a 186 mil 487.9 millones de pesos a precios de 2016).

4. *Riesgo de las APP.* Si bien las APP pueden atenuar las restricciones fiscales que limitan la inversión en infraestructura, *también pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto y trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno.* Cuando esto sucede, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo que entrañan las APP y quizás enfrentar considerables costos fiscales en el mediano y largo plazos (FMI, Akitoby Bernardin).
5. *Cuantificación de riesgos de las APP para México en conjunto con los riesgos del sector financiero y de los de los gobiernos subnacionales.* En el caso de México, el FMI determinó tres tipos de posible materialización de riesgos: *los relacionados con el sector financiero, el gobierno subnacional y las APP, cuyo impacto en conjunto fue de 26.1% del PIB en ese lapso.*
6. *Prácticas de transparencia y buen gobierno identificadas por el FMI para establecer en los contratos relativos a las APP.* El Código de Transparencia Fiscal del FMI para el caso de las APP estableció lo siguiente:
  - A) En relación al Análisis y gestión del riesgo fiscal el Código del FMI determinó el principio siguiente: “Los gobiernos deben divulgar, analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y asegurar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el ámbito del sector público”.
  - B) En relación al Análisis y gestión del riesgo fiscal el Código del FMI estableció el principio siguiente: “Las obligaciones contraídas en el marco de asociaciones público-privadas, se deben divulgar regularmente y gestionar de manera activa”.
  - C) En relación a prácticas de buen gobierno se establecieron tres definiciones:
    - C.1 *Prácticas Básicas.* “El gobierno debe publicar al menos una vez al año todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público privadas”.
    - C.2 *Prácticas Buenas.* “El gobierno debe publicar al menos una vez al año todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público privadas y los ingresos y pagos previstos durante la vigencia del contrato”.
    - C.3 *Prácticas avanzadas.* “El gobierno debe publicar al menos una vez al año todos los derechos, las obligaciones y los riesgos que derivan de contratos de asociaciones público-privadas y los ingresos y pagos previstos durante la vigencia del contrato. Se establece por ley un límite para las obligaciones acumuladas”.

*Registro contable de los pagos realizados por el sector público derivado de APPs.* La ASF determinó que los pagos por este concepto se registran en la partida presupuestal 33904 “Asignaciones derivadas de Proyectos de Asociación Público Privada” contenida en el capítulo 3000 “Servicios Generales” del Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal.

*Deficiencia en la normatividad de las APPs (Ley de APP –LAPP-) en relación a la creación de reservas para pasivos contingentes generados por las propias APPs.* La ASF constató que no existe algún fundamento legal en México en la materia que ordene la creación de un Fondo de Garantía o de Contingencia para proyectos APP como recomiendan las mejores prácticas internacionales. La ASF concluyó que la SHCP no cuenta con un fondo para enfrentar este tipo de obligaciones. La LAPP 2012 y sus reformas no consideraron incluir en el PEF los compromisos contingentes que deriven de los contratos a largo plazo de las APP, ni fondos de garantía para responder a dichas obligaciones en caso de materialización de riesgos como lo sugieren las mejores prácticas internacionales

*Importancia crucial del diseño de los contratos de APPs.* Al respecto, el FMI señala que una formulación deficiente de los contratos y cambios inesperados en el marco regulatorio o en el entorno macroeconómico pueden hacer que surjan pasivos contingentes, por lo cual recomienda imponer *límites a las renegociaciones de contrato de las APP, un marco jurídico sólido y fuerte, así como incluir todas las obligaciones públicas relacionadas con las APP* en el balance del gobierno y que sean fiscalizadas al igual que otros gastos presupuestarios.

*Inventario o balance de APPS por su dimensión económica.* La SHCP informó que, al 31 de diciembre de 2015, los proyectos de participación público privada eran 21, de los cuales 10 se regulan con la LAPP y 11 son PPS que se rigen bajo la normativa anterior, de estos últimos, 7 corresponden a infraestructura económica y 4 a infraestructura social. En conjunto, dichos proyectos ejercieron recursos por 4 mil 369.6 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2015 por concepto de pagos anuales.

*Crecimiento significativo de los Pagos ejercidos de las obligaciones de los proyectos para prestación de servicios (PPS), 2008-2015.* El pago ejercido por el sector público de las obligaciones de los PPS ha crecido de manera significativa de 300.6 millones de pesos en 2008 a 4 mil 361.3 millones de pesos en 2015, con una tasa media de crecimiento anual de 41.4% en términos reales. De este total 3 mil 259.6 millones de pesos (74.7%) se canalizaron a infraestructura económica, mientras que para Infraestructura social se destinaron 1 mil 101.7 millones de pesos (25.3%). El valor total de los contratos PPS a valor presente al 31 de diciembre de 2015 es de 35 mil 820.2 millones de pesos.

**PAGO EJERCIDO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PROYECTOS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, 2008-2015**  
(Millones de pesos corrientes y precios de 2015)

PPS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	300.60	798.60	1,100.20	1,417.70	2,505.00	3,191.10	3,109.30	4,361.30
precios de 2015	386.10	990.81	1,306.40	1,599.28	2,735.53	3,424.84	3,187.53	4,361.30

Fuente:Elaborado por la UEC, con datos de la ASF.

Nota:Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

*Importantes apoyos financieros brindados por el FONADIN a sociedades de inversión público privada.* La ASF identificó para el 2015, 65 proyectos apoyados con recursos del FONADIN, de los cuales 35 corresponden al sector de carreteras, 14 a transporte urbano, 9 al sector hidráulico y el resto son proyectos de los sectores de medio ambiente, turismo y

ferrocarriles, principalmente. Los 65 proyectos apoyados con recursos financieros por el FONADIN representan erogaciones por 277 mil 736.0 millones de pesos.

*Inconsistencias en la información sobre proyectos APPP en México.* La ASF al revisar información del Banco Mundial, señaló la existencia de un número mayor de proyectos de APP otorgados en México, tan sólo del periodo de 1990 a 2015 reporta un total de 289 proyectos activos. En 2015, la información de la SHCP reportó en total 13 proyectos de sociedad público privada (11 corresponden a PPS y 2 son APP), mientras que el FONADIN informó un total de 65 que recibieron apoyo y la SCT tiene 39 figuras. La SS y la SEP no publicaron el número de proyectos.

*Número de Observaciones: 5, Número de Acciones: 5 (5 R).*

*Sugerencias a la Cámara de Diputados: 4*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron como establecer una metodología para el cálculo de los pasivos contingentes, Constituir un registro único que integre un inventario de todas las figuras de sociedad público privadas que existen en el país y Fortalecer la normativa en materia de las Asociaciones Público Privadas y establecer lineamientos para evaluar el cierre financiero de este tipo de proyectos.*

#### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Deuda del Sector Público Federal”. Auditoría de Desempeño. No. 40**

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

*Hallazgos relevantes:*

*Cumplimiento de los límites de endeudamiento público.* El comportamiento de la deuda en los últimos tres años alcanzo tasas de crecimiento de dos dígitos lo que la ubico con incrementos en términos reales cinco veces superiores a los observados para la actividad económica, medida a través del PIB y tres veces mayores a los registrados por los ingresos públicos.

Más del 90% de la Deuda Externa está contratada a largo plazo y más del 80% está en dólares americanos, lo que denota la importancia del comportamiento de dicha moneda para nuestro país.

De continuar con la tendencia actual de la deuda se podría incumplir con las metas para el balance económico y los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.



**LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO PARA 5 EJERCICIOS FISCALES EN EL 2015**

Concepto	Límites de endeudamiento		Endeudamiento efectivo en 2015	
	Interno Millones de pesos	Externo Millones de dólares	Interno mdp	Externo mdp
Sector Público Presupuestario	595,000.0	6,000.0	2,198,472.2	749,601.8
Petróleos Mexicanos	110.5	6,500.0	132,310.0	216,606.5
CFE	8,000.0	700.0	28,725.1	34,276.6
Banca de desarrollo	97,467.0	20,204.0	311,708.0	352,974.1

*Hallazgos negativos en los informes de auditoría de las Cuentas Públicas de 2010 a 2014 realizados por la ASF, y de su Evaluación de la Política Pública de Deuda (2011).* La ASF identificó los siguientes:

1. Los recursos que se obtienen del endeudamiento neto del Sector Público Federal se han destinado al pago del servicio de la deuda, lo que origina que ésta crezca año con año,
2. No existe una evaluación sobre los beneficios sociales que la deuda pública aporta,
3. No se identifica el destino de los ingresos derivados del endeudamiento público.

*Omisión de información de deuda contingente y proyectos de inversión.* Se constató que en la Ley de Ingresos de 2015 no se incluyó el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, ni de los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión.

*Sin acreditar el sustento financiero de programas de inversión.* La Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere investigar las causas por las que no acreditó la aprobación de los proyectos y programas que requirieron de financiamientos en 2015.

*Financiamiento interno concentrado en el gobierno Federal.* El financiamiento interno obtenido en 2015 por el Sector Público Federal por 2,198,472.2 millones de pesos, se identificó que el 78.5% (1,725,729.1 mdp) correspondió al Gobierno Federal; el 14.2% (311,708.0 mdp) a la Banca de Desarrollo, y el 7.3% (161,035.1 mdp) a las Empresas Productivas del Estado.

*Financiamiento externo concentrado en la banca de desarrollo y las empresas productivas del Estado.* En 2015, se identificó que el 47.1% (352,974.1 mdp) del financiamiento externo correspondió a la Banca de Desarrollo; el 33.5% (250,883.2 mdp) a las Empresas Productivas del Estado, y el 19.4% (145,744.5 mdp) al Gobierno Federal.

*Omisión de vigilancia.* 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.

*Adecuados rangos de Sostenibilidad de la deuda pública.* La ASF verificó que en 2015 la deuda del Sector Público Federal representó el 46.5% del PIB de ese año, por lo que se encuentra dentro del rango de sostenibilidad recomendado por el FMI que es del 35.0% al 77.0% del PIB para economías emergentes.

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA			
Concepto	Indicador		Cumple
	Referente internacional (FMI)	real	
Deuda sector Público Presupuestario/PIB	35-77%	47%	Si
deuda bruta/PIB	49-58%	46.5	Si
deuda bruta/ingresos presupuestarios	108.4% a 197.6%	89.2	Si
costo financiero/ingresos presupuestarios	7.0% y 10.0%,	7.6	Si
costo financiero/PIB	1.2 a 1.8%	1.4	Si

Fuente: Elaborado por la UEC con base a datos de la ASF.

*Crecimiento de la deuda pública externa.* Al inicio de esa administración, la deuda externa del sector público federal representaba el 29.8% del PIB, mientras que al 31 de diciembre de 2015 era de 33.1% del PIB.

*Número de Observaciones: 3; Número de Acciones: 7 (7 RD)*

*Dictamen: la SHCP contrató y administró la deuda del Sector Público Federal, atendió las necesidades del gasto, y contribuyó a mantener la estabilidad macroeconómica del país; sin embargo, continuó el problema de insuficiencia de la capacidad de pago para reducir el saldo de la deuda, ya que si bien los resultados de los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad se ubican dentro de los rangos sugeridos por el FMI.*

#### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Deuda Pública” Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 41**

*Objetivo.* Revisar la sostenibilidad de la deuda pública conforme a la normativa y las mejores prácticas internacionales.

*Hallazgos relevantes:*

*Notable incremento de la deuda Pública.* El incremento de la deuda neta del Sector Público Federal (SPF) fue de 23.4 puntos porcentuales (pp) entre 2000 y 2015 al pasar de 19.8% a 43.2% en esos años. Las estimaciones contenidas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2011 señalaron que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como proporción del PIB para 2016 representaría el 33.9% y el cálculo más reciente es de 50.5% al cierre de 2016 (CGPE 2017).

Para el cierre de 2015, el saldo de la deuda bruta del SPF se ubicó en 8,430,561.7 millones de pesos, cifra mayor en términos nominales en 1,207,683.2 millones de pesos (13.9% en términos reales) respecto de 2014. Con dicho aumento llegó a representar el 44.6% del PIB. En 2015, el saldo de la deuda interna bruta aumentó 589,970.6 millones de pesos y 8.9% en términos reales respecto de 2014.

*Incremento del saldo de la deuda pública de sus principales componente.* Al interior del SPF, los saldos del Gobierno Federal, de las Empresas Productivas del Estado (EPEs) y de la Banca de Desarrollo, pasaron de representar el 31.7%, 7.1% y 1.4% del PIB, respectivamente, en 2014, al 34.4%, 8.7% y 1.5%, al cierre de 2015.

*Riesgo por la Tenencia de valores gubernamentales en manos de extranjeros.* Al cierre de 2015, el saldo total de valores en circulación ascendió a 5,939,827.3 millones de pesos, de los cuales en manos de extranjeros se encontraba un total de 2,125,908.9 millones de pesos que representó el 35.8% del total, superior en 6,742.4 millones de pesos al saldo de 2014. La ASF señaló que debido a la volatilidad de los flujos de estos valores financieros sería pertinente mantener especial atención en la evolución del tipo de cambio y de las tasas de intereses nacionales e internacionales.

*Disminución de los requerimientos financieros del sector público (RFSP).* En 2015, los RFSP fueron de 748,099.9 millones de pesos, inferiores en 44,750.3 millones de pesos respecto de 2014, como proporción del PIB fue de 4.1% y disminuyó 0.5 puntos porcentuales comparado con el año previo.

*Evolución negativa del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).*

Al cierre de 2015, el SHRFSP fue de 8,633,480.3 millones de pesos, mayor en 1,187,424.0 millones de pesos y 13.1% real respecto de 2014. En los últimos cinco años, el SHRFSP se incrementó 10.8 puntos porcentuales del PIB al pasar de 34.9% en 2011 a 45.7% en 2015.

*Factores relevantes en el incremento de la deuda.* De 2000 a 2015 el saldo de la deuda neta del GF, del SPP, del SPF y el SHRFSP, se incrementaron en 16.7, 23.2, 23.4 y 15.2 pp del PIB, respectivamente, con una tasa media de crecimiento real anual de 7.1%, 8.1%, 7.6% y 4.9%, en ese orden. Los factores más relevantes de este crecimiento de la deuda son:

1. Ley del ISSSTE en 2008, mediante la cual el GF asumió como deuda el pasivo laboral devengado por los trabajadores activos al servicio del Estado; e
2. Reconocimiento como deuda pública directa de los proyectos de inversión a largo plazo, denominados Pidiregas de PEMEX (2009), y
3. En 2015, el Gobierno Federal contrajo una proporción del pago de pensiones y jubilaciones a cargo de PEMEX y sus empresas subsidiarias por 50,000.0 millones de pesos.

*Claroscuros en la sostenibilidad de la deuda.* La ASF utilizó diversos indicadores de sostenibilidad de la deuda público y determinó lo siguiente:

- *Indicador de Consistencia Tributaria (I).* Este indicador evalúa la consistencia de la política tributaria vigente, para mantener la razón deuda a PIB constante, es decir, mide la diferencia entre las cargas tributarias existente y “sostenible”. Aplicado al caso mexicano muestra que en 2009, 2014 y 2015 la política fiscal mexicana no fue sostenible.
- *Indicador de Posición Fiscal Sostenible (PFS).* Este indicador evalúa la reacción de la autoridad fiscal ante cambios en las variables que determinan la sostenibilidad de la deuda en el tiempo, y proporciona información complementaria sobre las decisiones de la autoridad fiscal. Además, muestra la manera en que se han manejado las políticas de gasto e ingreso para lograr la convergencia de la razón deuda/PIB hacia un nivel meta. Los resultados presentaron que en 2014 y 2015, la posición fiscal no fue sostenible.

*Monto elevado de la deuda IPAB aunque decreciente porcentaje del PIB.* Al cierre de 2015, el pasivo total del IPAB ascendió a 948 mil 448.0 millones de pesos un incremento de 33 mil 055.5 millones de pesos, y 1.1% real en comparación con 2014. Asimismo, en 2015, la Cámara de Diputados autorizó, a propuesta de la SHCP, un monto de 10 mil 950.0 millones de pesos al IPAB, el 85.5% fue para las obligaciones de los programas de apoyo a ahorradores y el 14.5% para los programas de apoyo a deudores. La deuda neta del IPAB representa un porcentaje cada vez menor del PIB, al pasar de 11.6% en 1999 a 4.5% al cierre de 2015.

*Disminución de la participación de la deuda de la ciudad de México respecto del total de la deuda subnacional.* La deuda de la Ciudad disminuyó respecto del total subnacional, al pasar de 16.7% en 2010 a 13.3% en 2015.

*Crecimiento real del saldo de la deuda de la CDMX.* Al cierre de 2015, el saldo de la deuda de la CDMX ascendió a 73 mil 713.9 millones de pesos, superior en 3.4% en términos reales respecto de 2014. En el periodo de 2010 a 2015, la deuda de la CDMX presentó una tasa media de crecimiento real anual (TMCRA) de 3.4%, menor que el 7.5% que presentó el saldo de obligaciones financieras de las 32 entidades federativas. De igual forma, fue menor que las tasas de Nuevo León, Veracruz y Chihuahua, entidades con el mayor endeudamiento.

*Número de Observaciones: 2; Número de Acciones: 4 (4 R).*

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 4*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y el Gobierno de la Ciudad de México, entidades corresponsables, cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron como la Incorporación en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda*

*Pública, y en las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, la información pormenorizada de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico, Incluya en los Criterios Generales de Política Económica, Incorpore en los Criterios Generales de Política Económica y en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, la metodología utilizada para determina la capacidad de financiamiento del Sector Público Federal, etc.*

#### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Deuda Pública del Gobierno Federal”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 42.**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que la obtención de recursos en los mercados financieros, su autorización, emisión, contratación, amortización, costo financiero, aplicación, registro contable, y presentación en los estados financieros y en la Cuenta Pública, se efectuaron de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

*Incremento de la deuda bruta y el costo financiero de la deuda pública, respecto del año anterior.* En 2015, el saldo de la deuda bruta fue de 8 billones 430 mil 561.5 millones de pesos, aumentó 1 billón 207 mil 683 millones de pesos (16.7%), respecto al de 7 billones 222 mil 878.5 millones de pesos registrado el año 2014.

<b>DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, 2012-2016</b>					
<b>(Porcentaje del PIB)</b>					
<b>Concepto</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Deuda bruta	27.5	29.8	31.5	34.1	36.8

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP, 2017.

En el 2006, la Deuda Pública del Gobierno Federal ascendió como porcentaje del PIB a 19.5%, para el 2015 el porcentaje fue de 34.1 puntos porcentuales del PIB, un aumento de 14.6 puntos porcentuales del PIB.

*Desempeño del costo financiero del gobierno.* Por otra parte, el costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal para el ejercicio auditado ascendió a 318 mil 229.4 millones de pesos, menos los intereses compensados por 6 mil 948.1 miles de pesos (rendimientos obtenidos por el Banco de México de la cuenta que administra a la Tesorería de la Federación) resultó en 311 mil 281.3 millones de pesos.

*Dictamen:* la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, toda vez que obtuvo los recursos de deuda de acuerdo con las condiciones prevalecientes, los cuales fueron depositados en las cuentas autorizadas y pagó con oportunidad las obligaciones contratadas.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público “Transferencias Federales a los Gobiernos Locales y su Deuda Pública” Auditoría Financiera y de Cumplimiento. No. 69**

*Objetivo:* Revisar de forma agregada y global la evolución de las transferencias federales a los gobiernos locales, el gasto transferido o aplicado por las dependencias de la administración pública federal mediante sus representaciones en las entidades federativas, los recursos destinados al desarrollo regional y su relación con la deuda pública subnacional.

*Relevancia de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.* Estos recursos representan alrededor de 90.0% del total, y han crecido constantemente durante los últimos 15 años.

*Crecimiento de los recursos federales.* Los recursos federales transferidos de 2000 a 2015 crecieron 3.3 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 6.2% a 9.5%

*Crecimiento de la deuda subnacional.* La deuda pública subnacional creció de 90 mil 731.3 millones de pesos en 2000 a 536 mil 269.1 millones de pesos en 2015, lo que representó un incremento nominal de 445 mil 537.8 millones de pesos y un crecimiento promedio real anual de 7.3%.

*Impacto de la crisis en la trayectoria de la deuda subnacional.* El mayor periodo de la deuda fue el de 2006-2012, periodo que corresponde a la gran crisis financiera internacional. La Tasa media de crecimiento real de la deuda fue de 12.9%, que se destaca favorablemente respecto del 4.1% del periodo 2012-2015. Destacan en el periodo de crecimiento relevante de la deuda subnacional Coahuila, Zacatecas y Chiapas con una TMCRA de 101.2%, 63.1% y 55.7%, respectivamente. En el periodo de 2012 a 2015, otros estados como Oaxaca, Chihuahua, Morelos, Durango e Hidalgo, también incrementaron su nivel de endeudamiento de forma importante.

*Relevancia de las Participaciones como garantía de pago de la deuda subnacional.* De 2006 a 2015, la deuda pública subnacional como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) aumentó de 1.6% a 3.1%; respecto de la garantía de pago, las participaciones representaron 85.2% en 2015, un incremento de 36.6 puntos porcentuales; en la contratación de financiamientos, el plazo de vencimiento se amplió y el costo promedio descendió 4.3 puntos porcentuales.

*Canalización de los recursos federales transferidos preferentemente al desarrollo social.* Los recursos federales transferidos ejercidos en 2015, se distribuyeron 57.2% a Desarrollo Social (981 mil 063.8 millones de pesos); 5.0% a Desarrollo Económico (85 mil 057.6 millones de pesos); 1.2% a Gobierno (19 mil 954.6 millones de pesos), y 36.7% (629 mil 130.3 millones de pesos) a la Finalidad Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores.

*Fuerte componente del gasto corriente de los recursos federales transferidos.* Los recursos federales transferidos ejercidos en clasificación económica del gasto programable fueron: 76.3% (828 mil 784.3 millones de pesos) en gasto corriente y 23.7% (257 mil 291.7 millones de pesos) en el de capital.

Concentración del gasto federalizado transferido. La ASF constató la siguiente concentración:

- a) En 9 entidades federativas se concentró poco más de la mitad del total (51.7%) del gasto federalizado,
- b) El 53.6% de las Participaciones Federales 17/ se distribuyó en 8 entidades.
- c) El 53.4% de las Aportaciones Federales 18/ se distribuyó en 9 entidades.
- d) El 57.8% de los recursos transferidos para el Seguro Popular, se concentró en 5 entidades federativas.
- e) De los recursos de los Convenios de Descentralización y de Reasignación, el 56.4% del total se transfirió a 18 entidades.
- f) El 56.4% de los recursos transferidos vía Otros Recursos, que incluyeron los Fondos Metropolitanos, los Programas Regionales, del FEIEF y del Fondo Regional, entre otros, se distribuyó en 9 entidades.

*Concentración de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE).* El Estado de México, Veracruz, Oaxaca y Jalisco concentraron el 28.8% de los recursos ejercidos y al comparar la plantilla de docentes de educación básica del ciclo 2013-2014, siete estados suman el 43.6% del total docente: Veracruz con 7.7%; Oaxaca, 6.8%; Estado de México, 6.3%; Michoacán, 6.1%; Jalisco, 5.7%; Chiapas, 5.6% y Guerrero, 5.5%.

Relevancia del FONE en el Ramo 33. Durante 2015, se asignaron 343 mil 063.9 millones de pesos al FONE, que representó el 56.5% del total ejercido por el Ramo General 33.

Distribución de recursos Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). En 2015, se asignaron 18 mil 827.2 millones de pesos al FAM, y representó el 3.1% del total ejercido por el Ramo General 33.

Por otra parte, cinco entidades federativas concentraron el 41.0% del total de los recursos del FAM social destacando Estado de México con 10.8%. Del FAM infraestructura, ocho entidades federativas concentraron el 44.7% del total de los recursos y destaca Estado de México con 9.6%.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF). Los recursos ejercidos por el FORTAMUN-DF registrados en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2015 fueron 59 mil 263.9 millones de pesos

*Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).* Al FASSA se le asignaron 81 mil 502.0 millones de pesos, representó el 13.4% del Ramo General 33 (607 mil 551.5 millones de pesos). Se observó que el Estado de México ocupó la primera posición en la distribución de los recursos con el 10.8% del total y con datos de 2015 se observa que la plantilla del personal médico de dicho estado creció 7.8% y ocupó el lugar 20, cabe mencionar que la plantilla aumentó en la mayor parte de las entidades, en las que destaca Durango, Querétaro y Michoacán con incrementos de 95.2%, 11.2% y 10.5%.

*Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal (FASP).* En el ejercicio fiscal 2015, se asignaron 8,191.0 mdp al FASP, cifra que representó el 1.3% de los 607 mil 551.5 millones de pesos que ejerció el Ramo General 33. El 31.0% de los recursos ejercidos por el FASP se concentró en seis entidades federativas: Estado de México, 7.6%; Ciudad de México, 6.1%; Veracruz, 4.7%; Jalisco, 4.4%; Chiapas, 4.1% y Baja California, 4.0%. Si lo comparamos respecto de la variación de la incidencia delictiva en 2015, los estados que presentaron las mayores disminuciones fueron: Estado de México, 16.0%; Sinaloa, 15.1%; Hidalgo, 13.6%; Michoacán, 12.6%; Campeche, 12.2%; Nayarit, 11.8% y Puebla, 10.2%. En contraste los estados que aumentaron la incidencia delictiva fueron: San Luis Potosí, Durango y Yucatán con 22.4%, 16.7% y 10.7%,

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).* En 2015, se asignaron 32 mil 380.9 millones de pesos al FAFEF, cifra que representó el 5.3% del total ejercido por el Ramo General 33. En cuanto a la distribución de los recursos, se observó que en seis entidades federativas concentraron el 44.1% del total de los recursos y destacan Estado de México con 14.1%; Veracruz, 6.5%; Jalisco, 6.3% y Chiapas, 6.0%.

*Recomendación de la ASF.* Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público justifique el origen de los recursos que financiaron la ampliación presupuestaria realizada en el ejercicio fiscal 2015 al programa Contingencias Económicas, por un monto de 69 mil 087.3 millones de pesos y la racionalidad de su asignación a este programa, así como a las entidades federativas a las que se les transfirieron los recursos. Cabe señalar, que en esta ampliación en 5 entidades se acumuló el 35.0% del total de los recursos de este programa distribuidos por la SHCP: Estado de México (7 mil ,188.9 millones de pesos), Chiapas (3 mil 212.0 millones de pesos), Sonora (4 mil 659.0 millones de pesos), Nuevo León (4 mil 472.8 millones de pesos) y Veracruz (3 mil 749.4 millones de pesos).

*Gasto en Desarrollo Regional.* La ASF señaló que se ejercieron 295 mil 227.7 millones de pesos que representó 6.0% del Gasto Neto Total del SPP y un incremento de 33.1% respecto del monto aprobado (221 mil 732.3 millones de pesos). Al clasificarla en las regiones de los Programas Regionales de Desarrollo del Centro, Norte y Sur-Sureste 2014-2018 publicados por la SEDATU, se canalizó la mayor proporción hacia la región Centro (47.1%), seguida de la región Sur-Sureste del país (34.4%),

*Crecimiento de la deuda subnacional.* Al cierre de 2015 el Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios ascendió a 536 mil 269.1 millones de



pesos, con un crecimiento de 2.6% real respecto de 2014. En 14 entidades aumentó el saldo en términos reales, sobresalieron Hidalgo (34.7%), Durango (25.3%), Oaxaca (20.3%), Colima (17.5%), Sonora (12.2%) y Baja California (11.2%).

*Concentración de la deuda subnacional.* En 2015, nueve entidades (Ciudad de México, Nuevo León, Veracruz, Chihuahua, Estado de México, Coahuila, Jalisco, Sonora y Quintana Roo) representaron el 69.8% (374 mil 077.8 millones de pesos) del total de la deuda pública subnacional, con un incremento real de 3.4% respecto de 2014.

*Canalización a fines productivos.* Al cierre de 2015, el saldo de la deuda pública de 11 entidades federativas representó el 65.2% (349 mil 609.5 millones de pesos) del total nacional. Los gobiernos estatales de estas entidades destinaron el 60.4% del financiamiento a inversión pública productiva y el restante, 39.6% se dirigió a refinanciamiento. Las entidades con mayor monto de inversión pública productiva fueron la Ciudad de México (29.8%), Chihuahua (20.0%), Estado de México (9.8%), Veracruz (9.7%) y Chiapas (8.5%), financiadas en su mayoría por crédito simple. Destaca que Chihuahua y Chiapas destinaron la totalidad de su deuda a inversión pública productiva.

*Número de Observaciones: 8; Número de Acciones: 2 (12 R).*

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 2*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la Secretaría de Educación Pública (SEP); el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Secretaría de Salud (SSA) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron.*

#### 5.3.5. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Gestión Financiera

##### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 43**

*Objetivo.* Revisar que la información contenida en los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal al 31 de diciembre de 2015, presente razonablemente la situación financiera y los resultados de la operación, conforme a la normativa aplicable y las mejores prácticas en la materia, en cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

*Hallazgos Relevantes:*

*Limitaciones en la normativa gubernamental y su cumplimiento en las prácticas contables.* La información emitida por el Consejo de Armonización Contable (CONAC) presentó limitaciones en la normativa gubernamental, presentando una deficiente valuación, presentación y revelación de activos, pasivos, patrimonio y contingencias; asimismo, no se homologaron los criterios contables para preparar e integrar los Estados Financieros

Consolidados del Gobierno Federal (EFCGF). Adicionalmente, el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental indica la supletoriedad a las prácticas contables nacionales emitidas por el CONAC.

*Existencia de activos en fideicomiso para el pago de pensiones sin el registro correspondiente en los EFCGF.* Se observó la existencia de un activo en fideicomiso para el pago de pensiones complementarias por obligaciones laborales que ascendió a 3 mil 027.3 millones de pesos; sin embargo, no se tiene registrado el pasivo correspondiente, así como tampoco la afectación a los resultados del ejercicio y de años anteriores por el costo del período devengado.

Asimismo, se identificaron 141 obras en proceso por 6 mil 786.9 millones de pesos que están concluidas, en uso y que no han sido traspasadas a las cuentas contables correspondientes, debido a trámites administrativos o litigios para la obtención del acta finiquito.

*Depuración de saldos que carecen de soporte e integración documental.* Se determinó un monto neto por depurar de 199 mil 356.7 millones de pesos que afectan los rubros de bancos; deudores diversos; anticipos a proveedores y contratistas y obras en proceso; inventarios y almacén de bienes de consumo; intangibles, y pasivos. Asimismo, se observó que algunos entes públicos realizaron depuraciones de saldos sin incluir en la documentación soporte, el visto bueno del Órgano Interno de Control, conforme a la Norma General de Información Financiera Gubernamental 006 para depuración y cancelación de saldos.

Asimismo, en la revisión de saldos en las unidades de registro de una dependencia, se detectaron problemas de depuración por 77 mil 134.1 millones de pesos, correspondientes a sus entidades paraestatales y que no se encuentran soportados o integrados.

*Diferencias en la determinación del saldo contable en bancos del Poder Ejecutivo.* El saldo contable en las dependencias ascendió a 3 mil 375 millones de pesos, el cual difirió con lo reportado por las instituciones bancarias a la TESOFE por 9 mil 277.7 millones de pesos, por lo que existe una variación de 5 mil 902.7 millones de pesos, la cual no fue aclarada por la UCG.

*Número de Observaciones: 4; Número de Acciones: 13 (13 R).*

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 1*

*Dictamen: se concluye que debido a que no ha finalizado la depuración de saldos acumulados y a las limitaciones en la normativa gubernamental y su cumplimiento que se indican en los párrafos siguientes, la Auditoría Superior de la Federación no expresa una opinión sobre la información financiera consolidada del Gobierno Federal (GF) que presentó la SHCP.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 44.**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos, su inversión, aplicación, registro y presentación en los estados financieros y en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

*Hallazgos Relevantes:*

*Transferencia de recursos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo al Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) en cumplimiento a la normativa correspondiente.* Los recursos destinados al FEIEF por parte del FMPED se determinaron conforme a la normativa por un monto equivalente a 4 mil 839 millones de pesos. Asimismo, el fondo tuvo una reserva de 28 mil 670.8 millones de pesos que lo mantuvo dentro del límite máximo de reserva de 108 mil 963.2 millones de pesos, equivalente al 26.3% de éste.

*No se ejercieron compensaciones a las entidades federativas y municipios del ejercicio 2015.* En 2015, no se transfirieron recursos a las entidades federativas y municipios por concepto de compensaciones trimestrales de ese año, debido a que no disminuyó la Recaudación Federal Participable.

Por su parte la unidad de Recaudación Federal Participable informó que durante los cuatro trimestres no existieron montos para compensar por parte del FEIEF a las entidades y municipios, debido a que los montos pagados fueron superiores a los programados y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014. De acuerdo con información de la SHCP, se pagaron 525 mil 978.6 millones de pesos, cantidad superior en 3 mil 942.6 millones de pesos que los 522 mil 035.9 millones de pesos programados.

*Número de Observaciones: 1; Número de Acciones: 1 (1 R).*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, toda vez que se comprobó que el Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas recibió del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo los recursos que por ley le correspondieron; mantuvo su reserva dentro del límite, y al no presentarse disminución de la Recaudación Federal Participable de 2015, no efectuó compensaciones de ese ejercicio a las entidades federativas y municipios; asimismo, invirtió, realizó aplicaciones y registró los movimientos de los recursos fideicomitados en términos de las disposiciones respectivas.*

## 5.3.6. Resultados de auditorías relevantes en la temática de la rendición de cuentas

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño Auditoría Financiera y de Cumplimiento: No. 63**

*Objetivo:* Revisar el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios y su relación con las asignaciones presupuestarias en el marco del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como las políticas públicas enfocadas a la atención de la población comprendida entre los 15 y 29 años de edad a través de una muestra de programas presupuestarios en términos del impacto generado en inclusión económica, productiva, educativa y social.

*Hallazgos relevantes:*

*Antecedentes:* En la Cuenta Pública 2014, en términos del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), se sugirió a la Cámara de Diputados fortalecer los Programas presupuestarios (Pp) para la educación, capacitación, empleo y productividad, a fin de aprovechar el bono demográfico, en razón de que el grupo poblacional entre 15 y 29 años es en el que se encuentra la tasa de desempleo más elevada y menor calificación laboral. Estos problemas han sido analizados por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y el Banco Mundial, entre otros, pero no se observa que estén identificado con alta prioridad por las instituciones federales. El desempleo, la economía informal, la baja productividad, los bajos salarios, la inseguridad, el embarazo adolescente, el bajo rendimiento y la deserción escolar, entre otros, junto con la deficiente planeación o ausencia de políticas públicas dirigidas a la juventud, son elementos que prevalecen en el país, por lo que se estima que cerca de 3.5 millones de jóvenes no estudian, no trabajan y no se capacitan.

*No existe una atención Integral a la población con edad de 12 y 29 años, objetivo de la presente auditoría.* En la revisión del subprograma Centros Poder Joven, se detectó que los apoyos económicos se suministran por medio de las Instancias estatales y municipales de la juventud, el monto puede asignarse al pago de servicios básicos, compra y aplicación de pintura para la implementación de la imagen institucional, material de promoción y difusión, material didáctico, mobiliario y equipamiento, adquisición de consumibles, adquisición de vestuario y apoyos económicos para el Coordinador de los Centros Poder Joven. Además se observó un criterio de elegibilidad para otorgar la asignación presupuestal, no obstante, no es claro el beneficio directo a los jóvenes entre 12 y 29 años. Por lo anterior, es recomendable la elaboración de un documento que especifique los beneficios y resultados de los Centros Poder Joven.

*No se comprobó que el IMJUVE haya enviado a los estados y municipios la documentación mínima para para estructuración de las inversiones.* No se pudo corroborar que las instancias estatales y municipales de la juventud hayan recibido por parte del IMJUVE

documentos, guías o manuales de procedimientos con los elementos mínimos que propicien una mayor estructuración de las intervenciones financiadas con recursos Federales. Lo anterior, con la finalidad de dar seguimiento a los recursos asignados a cada entidad, y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

El IMJUVE ha establecido una coordinación con las Instancias juveniles estatales y municipales a través de convenios, es decir, aquellas instancias que participan en alguna de las convocatorias de las categorías del Pp U008 y que resulten ganadoras firman un convenio de colaboración, en el cual se establecen los beneficios y obligaciones de ambos participantes.

*Número de observaciones: 4, número de acciones: 11 (11 R).*

*Sugerencias a la Cámara de Diputados: 1*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Mexicano de la Juventud, cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron como:*

- *Realizar acciones para que en la etapa de programación y presupuesto las dependencias y entidades realicen una adecuada vinculación de los objetivos y metas de los programas presupuestarios con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan*
- *Implementar medidas para que las UR ejecutoras de gasto programable de la APF construyan y presenten los elementos mínimos para el adecuado diseño de los Id.*
- *Implementar medidas pertinentes a fin de garantizar el adecuado registro y actualización de la información sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los indicadores de desempeño del programa presupuestario P006 Planeación demográfica del país en el Módulo PbR-Evaluación del Desempeño y la Cuenta Pública.*
- *Implementar medidas pertinentes para que el Instituto Mexicano de la Juventud mejore el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios E016 Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud y U008 Subsidios a programas para jóvenes.*
- *El Instituto Mexicano de la Juventud publique los elementos necesarios para definir de forma integral el concepto de juventud, en relación con las características y retos de los jóvenes con la desigualdad, la pobreza intergeneracional y el desempleo con perspectiva de género.*

- *Implementar medidas pertinentes para que el Instituto Mexicano de la Juventud delimite la población potencial y objetivo en los diagnósticos de los programas presupuestarios E016 Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud y U008 Subsidios a programas para jóvenes, y en las Políticas de Operación de los programas presupuestarios.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado. Auditoría: Financiera con Enfoque de Desempeño. No. 67**

*Objetivo.* Fiscalizar que el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado está implementado, funciona y se desarrolla de conformidad con la normativa aplicable.

*Hallazgos relevantes*

*Ausencia de evaluación en los gobiernos locales respecto al SED.* La SHCP ha realizado acciones en apoyo del proceso de implementación y desarrollo del SED en las entidades federativas, particularmente en el desarrollo de indicadores de impacto; sin embargo, aún quedan aspectos pendientes que deben atenderse para fortalecer la evaluación del desempeño en el Gasto Federalizado; los gobiernos locales no están en condiciones de identificar las insuficiencias del Gasto Federalizado, esta ausencia de evaluación estatal surge en gran medida del hecho de que aún no se dispone de un conjunto de instrumentos metodológicos, que orienten la evaluación de los recursos del fondo, tanto en su vertiente estatal como municipal, este aspecto limita el desarrollo del proceso de implementación y operación del SED en los gobiernos locales.

*Deficiencias en la creación de la metodología para la evaluación de los fondos.* Cabe referir además que la SHCP, en conjunto con el CONEVAL, no ha concluido la formulación de su propuesta metodológica para la evaluación de los fondos del Ramo General 33, aspecto que limita el desarrollo del proceso de implementación y operación del SED en los gobiernos locales. Son diversas las causas de ese rezago; sin embargo, en general destacan las siguientes:

- Salvo algunas excepciones, no existe, en las entidades federativas una cultura de evaluación, implementada y arraigada efectivamente en las instituciones, y reconocida como una materia fundamental para mejorar la gestión de los recursos públicos.
- Insuficiente capacitación, asistencia y apoyos a las entidades federativas por las instancias federales coordinadoras del proceso de evaluación y del SED.
- No hay incentivos, ni positivos, ni negativos, para una mejor gestión del Gasto Federalizado, aspecto que impulsaría la cultura de la evaluación en los gobiernos de las entidades federativas.
- No existe todavía una efectiva rendición de cuentas en el Gasto Federalizado, que destaque la necesidad y el rol de la evaluación en la mejora de su gestión.

- El desarrollo del marco jurídico, metodológico e institucional en materia del SED, se concentró en el ámbito federal.
- La SHCP y el CONEVAL continúan con el proceso de formulación de una propuesta metodológica para la evaluación de los fondos del Ramo General 33.
- Las entidades federativas tienen restricciones financieras para financiar las evaluaciones.
- En varias entidades federativas, los avances alcanzados corresponden más a esfuerzos personales y de grupos interesados en el tema de la evaluación, que a un compromiso institucional.

*Limitado avance en entidades Federativas.* En el gasto federalizado, se determinó que existen áreas de mejora que requieren mayor esfuerzo, en este sentido el SED observa un limitado avance en las entidades federativas, al respecto, la SHCP ha realizado importantes acciones en apoyo de ese proceso, pero no han sido las necesarias para que la cultura de la evaluación en los gobiernos estatales tenga un mayor alcance.

*Carencia de Evaluaciones reportadas.* Con base en la información presentada por la UED de la SHCP para el periodo 2013-2015, se concluyó que se reportaron en el SFU, 301 evaluaciones para distintos fondos y programas del Gasto Federalizado; sin embargo, se verificó que los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato y Jalisco no han reportado evaluaciones dentro del SFU en el periodo comprendido entre 2013 y 2015.

*Dictamen: a SHCP ha realizado acciones en apoyo del proceso de implementación y desarrollo del SED en las entidades federativas, particularmente en el desarrollo de indicadores de impacto; sin embargo, aún quedan aspectos pendientes que deben atenderse para fortalecer la evaluación del desempeño en el Gasto Federalizado.*

#### 5.3.7. Resultados de auditorías relevantes en la temática del Sistema de Administración Tributaria (SAT)

##### **Servicio de Administración Tributaria. Administración Tributaria. Auditoría de Desempeño No. 77**

*Participación importante del SAT en los ingresos públicos.* La ASF constató que en la Cuenta Pública 2015, se reportó que el Gobierno Federal tuvo ingresos por 3 billones 180 mil 071.3 millones de pesos (mdp), de los cuales 2 billones 770 mil 878.9 millones de pesos (87.1%) estuvieron a cargo del SAT como responsable de la recaudación de los ingresos federales; de éstos 85.4% (2 billones 366 mil 465.7 millones de pesos) correspondió a ingresos tributarios y 14.6% (404 mil 413.2 millones de pesos) a ingresos no tributarios. El restante 12.9% (409 mil 192.4 millones de pesos) de los ingresos del Gobierno Federal lo constituyeron los ingresos petroleros.

*Crecimiento de los ingresos del Sector Público Presupuestario.* En el periodo 2007-2015, la recaudación de ingresos tributarios creció 6.5% en promedio anual, de 1 billones 425 mil

838.6 millones de pesos en 2007 a 2 billones 366 mil 465.7 millones de pesos en 2015, lo cual permitió que los ingresos del Sector Público Presupuestario se incrementaran 4.5% en promedio anual, de 3 billones 384 mil 396.4 millones de pesos en 2007 a 4 billones 828 mil 264.6 millones de pesos en 2015; asimismo, en ese periodo los ingresos del Gobierno Federal aumentaron 4.0% en promedio anual, de 2 billones 329 mil 826.8 millones de pesos en el primer año a 3 billones 180 mil 071.3 millones de pesos en el último.

*Satisfactorio cumplimiento de los indicadores de ingresos tributarios.* En 2015, el SAT cumplió la meta de recaudación de ingresos tributarios en 119.6%, al captar 2 billones 366 mil 465.7 millones de pesos de los 1 billón 978 mil 980.6 millones de pesos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año. (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representaron en conjunto el 82.2% de los ingresos tributarios y el 61.2% de los ingresos del Gobierno Federal de 2015.

El Impuesto Sobre la Renta cumplió su meta en 116.9%; el Impuesto al Valor Agregado, en 100.5%; el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en 221.5%; el Impuesto a los Automóviles Nuevos, en 109.1%; el Impuesto al Comercio Exterior, en 158.2%; y por accesorios, en 102.2%.

*Satisfactorio cumplimiento de los indicadores de ingresos no tributarios.* En cuanto a los ingresos no tributarios, la meta se cumplió en 224.8%, al captar 404 mil 413.2 millones de pesos de los 179 mil 931.9 millones de pesos programados, debido a la mayor recaudación de Derechos, Productos y Aprovechamientos.

*Satisfactorio cumplimiento de metas del SAT derivados de Actos de fiscalización.* Al respecto la ASF determinó lo siguiente:

- En 2015, el SAT realizó 72,045 actos de fiscalización mediante los cuales percibió un monto total de 140 mil 439.8 millones de pesos, superior en 13.7% (8,666 actos) a la meta programada.
- El cumplimiento del indicador “Eficacia de la fiscalización a grandes contribuyentes” fue del 104.2%,
- El cumplimiento del indicador “Eficacia de la fiscalización de comercio exterior” fue del 109.0% y
- El cumplimiento del indicador “Eficacia de la fiscalización a otros contribuyentes” fue de 93.2%.
- Otros indicadores (combate a la evasión y elusión fiscal):
  - ✓ Cumplimiento indicador Recaudación Secundaria por actos de fiscalización de comercio exterior” fue de 172.9%;
  - ✓ Cumplimiento del indicador de “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a grandes contribuyentes” fue de 130.3%, y
  - ✓ Cumplimiento en el indicador de la “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a otros contribuyentes” fue de 116.0%.



*Desempeño mediocre del SAT en los Juicios fiscales con impacto en recaudación.* En 2015, el SAT litigó 26,588 juicios fiscales por un monto de 122 mil 986.7 millones de pesos, de los cuales ganó 14,673 juicios (55.2%) equivalentes a 75 mil 048.7 millones de pesos (61.0%) y perdió 11,915 juicios (44.8%) por un monto de 47 mil 938.0 millones de pesos (39.0%).

*Elevados montos de créditos fiscales acumulados (baja Cobranza de los créditos fiscales).* El monto de la cartera de créditos fiscales acumulada a 2015 ascendió a 514 mil 645.3 millones de pesos, que representó el 16.2% de los ingresos del Gobierno Federal (3 billones 180 mil 071.3 millones de pesos), y el 21.7% de los ingresos tributarios (2 billones 366 mil 465.7 millones de pesos). Del monto de la cartera acumulada, el 50.3% (259 mil 006.2 millones de pesos) se clasificó como controvertido, el 27.6% (142 mil 059.5 millones de pesos) como factible de cobro y el 22.1% (113 mil 579.6 millones de pesos) como de baja probabilidad de cobro.

*Cuantiosos montos por concepto de compensaciones y devoluciones tributarias.* En 2015, el SAT efectuó devoluciones por 352 mil 698.5 millones de pesos, que representaron el 11.1% de los ingresos del Gobierno Federal (3 billones 180 mil 071.3 millones de pesos), mientras que las compensaciones fueron por 278 mil 270.1 millones de pesos, y significaron el 8.7% de los ingresos del Gobierno Federal.

Las devoluciones y compensaciones ascendieron 630 mil 968.6 millones de pesos, y representaron el 19.8% de los ingresos del Gobierno Federal.

*Elevada concentración de las devoluciones tributarias en Grandes Contribuyentes.* En 2015, el 66.7% (235 mil 249.9 millones de pesos) de las devoluciones correspondió a la Administración General de Grandes Contribuyentes, y el 33.3% (117 mil 448.6 millones de pesos), a las administraciones locales de Auditoría Fiscal Federal.

*Estímulos fiscales de significancia presupuestaria marginal.* Los estímulos fiscales otorgados a los sectores de la economía alcanzaron un monto de 33 mil 429.2 millones de pesos, lo cual representó el 1.1% de los ingresos del Gobierno Federal de ese ejercicio presupuestario.

*Disminución del costo de la recaudación.* En 2015, el costo de la recaudación del SAT fue de 0.65 pesos por cada 100.0 pesos recaudados, menor que la meta propuesta de 0.72 pesos que los 0.99 pesos por cada 100.0 pesos recaudados de 2007. La mejora en el indicador fue ocasionada por la inclusión del IEPS de gasolina y diesel en los ingresos administrados por el SAT, las disposiciones de ahorro, la mejora de procesos y el fortalecimiento del control en las administraciones generales del SAT.

*Deficiencias en el Sistema de Evaluación al Desempeño del SAT.* La ASF identificó la siguiente: El objetivo de Propósito mostró deficiencias en su construcción, ya que no se ajustó a lo señalado en el diagnóstico del Pp, donde se presentó como objetivo el

“cumplimiento eficiente de las obligaciones fiscales para financiar el gasto”, sino que se mencionó como fin del programa que se cuente “con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales”, siendo que éstas son un medio, no el fin. Además, el objetivo de componente “Motivación en el cumplimiento de las obligaciones fiscales otorgada” es ambiguo, ya que la motivación es una actividad genérica que puede realizarse mediante diversas acciones.

*Efectos positivos de la reforma fiscal en materia de recaudación tributaria (aunque no en el impacto económico ya que fueron recesivos-).* Los ingresos tributarios resultaron superiores en 19.6 % respecto de lo programado en la LIF 2015, debido a la mayor recaudación del IEPS y el ISR por 194 mil 322.9 millones de pesos y 178 mil 888.8 millones de pesos, respectivamente, lo que se asocia con el efecto de las disposiciones tributarias adoptadas como resultado de la Reforma Hacendaria. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios, para el ejercicio fiscal 2015, se obtuvieron mayores ingresos en 124.8% al captar 404 mil 413.2 millones de pesos de los 179 mil 931.9 millones de pesos programados en la LIF. Lo anterior se debió a la mayor captación de ingresos por aprovechamientos por 216 mil 080.1 millones de pesos (160.5%) de los programados.

*Dictamen: En 2015, el SAT cumplió la meta de recaudación de ingresos tributarios en 119.6%, La recaudación tributaria del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representaron en conjunto el 82.2% de los ingresos tributarios y el 61.2% de los ingresos del Gobierno Federal de 2015, En cuanto a los ingresos no tributarios, la meta se logró en 224.8%. La auditoría aporta elementos para dar certidumbre sobre el desempeño del SAT, en términos de la captación de ingresos y su contribución al financiamiento del gasto público, en el marco de unas finanzas públicas dependientes de un ingreso petrolero en declive.*

**Servicio de Administración Tributaria. “Recaudación de las Contribuciones Federales: Padrón de Contribuyentes”. Auditoría: Desempeño, No. 83**

*Objetivo:* Fiscalizar las acciones en la ampliación y actualización del padrón de contribuyentes para incrementar la recaudación.

*Hallazgos Relevantes:*

*Las necesidades de gasto de México sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan actualmente.* Los ingresos tributarios son aproximadamente de 16.0% del PIB, mientras que en los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios promedio de 19.0% y 25.0% del PIB, respectivamente. Si se excluyen los ingresos petroleros, la recaudación representaría sólo el 10.0% del PIB, lo cual nos ubicaría en los últimos lugares entre las naciones que integran a la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina, que tienen igual o menor nivel de desarrollo. Esta situación limita la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población en áreas como educación, salud, seguridad pública e inversión en infraestructura.

*Contribuciones tributarias marginales de los Grandes Contribuyentes de México en una perspectiva internacional.* En 2012, en el segmento de grandes contribuyentes, los países desarrollados tenían una presencia fiscal cercana al 50.0%, mientras que en México era de sólo 7.3%.

*Elevada tasa de informalidad en el mercado laboral que merma la capacidad recaudatoria del Estado mexicano.* El porcentaje de la fuerza laboral no declarada para fines fiscales en 2008 es muy elevada del orden de 30.9%.

*Incompleto padrón de contribuyentes fiscales.* La ASF constató como un problema crítico la desactualización del padrón de contribuyentes fiscales lo que debilita el control del universo de contribuyentes y la capacidad recaudatoria del Estado.

*Claroscuros en los resultados fiscalizadores del SAT.* En 2015, el SAT operó el programa presupuestario E026 con un presupuesto autorizado de 9 mil 511.8 millones de pesos, a efecto de contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y fomente la formalidad. La ASF determinó los siguientes resultados:

- *Reducción de brecha tributaria.* La brecha entre la Población Económicamente Activa (PEA) y el padrón de contribuyentes fiscales, se redujo de 15,010.0 miles de ciudadanos en 2010 a 2,226.2 miles de personas en 2015. Esta reducción obedece a que entre 2010 y 2015 se incrementó la tasa de crecimientos de la PEA en 2.1% (al pasar de 48,478.7 a 53,809.0 personas), mientras que la tasa de crecimiento de contribuyentes fiscales se incrementó en 9% (pasó de 33,468.7 miles de contribuyentes a 51,582.8).
- *Reducidas tasas de cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes.* Por tipo de modalidad quienes cumplieron su obligación fiscal fueron: el 18.6% (1,137.5 miles) de los 6,126.6 miles de asalariados; el 26.4% (1,241.9 miles) de las 4,701.8 miles de personas físicas, y el 56.2% (645.9 miles) de las 1,149.8 miles de personas morales.
- *Dinámica positiva del SAT de inscripción de contribuyentes.* En 2015, el SAT incorporó a 5,715.7 miles de personas al padrón de contribuyentes, monto superior en 111.7% a la meta comprometida de 2,700.0 miles de mexicanos.
- *Dinámica positiva del SAT en la actualización del padrón de contribuyentes fiscales.* En el periodo 2010-2015, el padrón creció en promedio anual en 9.0%, al pasar de 33,468.7 miles de contribuyentes en 2010 a 51,582.8 miles en 2015. La incorporación de nuevos contribuyentes registró un crecimiento promedio anual del 3.5%, al pasar de 4,822.2 miles de contribuyentes en 2010 a 5,715.7 miles de contribuyentes en 2015; y los contribuyentes que causaron baja aumentaron en promedio anual en 4.6%.
- *Dinámica positiva de recaudación del SAT.* En 2015, el SAT reportó en su Programa Anual de Mejora Continua una recaudación de 2, 355,045.1 millones de pesos, monto superior en 31.1% a los 1, 796,154.7 millones de pesos recaudados en 2014,

por lo que la proporción obtenida fue mayor en 26.4 puntos porcentuales a la meta de 4.7%.

- *Incumplimiento menor a la meta en recaudación de nuevos contribuyentes.* En 2015, el SAT logró una recaudación por nuevos contribuyentes de 31,844.1 millones de pesos, monto que representó el 0.91 de los 35,138.9 millones de pesos recaudados en 2014. En el año de análisis, se cumplió la meta en 88.3%.
- *Reducción de costos de la recaudación.* En 2015, el costo de la recaudación fue de 0.65 pesos por cada 100.0 pesos recaudados, cantidad inferior en 9.7% a la meta de 0.72 pesos. En el periodo 2010 a 2015, el costo de la recaudación por cada cien pesos recaudados disminuyó 0.31 pesos (32.3%), al pasar de 0.96 pesos a 0.65 pesos.

*Dictamen: el SAT amplió y actualizó el padrón de contribuyentes, situación que le permite incrementar la recaudación tributaria y definió estrategias para vigilar que los mexicanos inscritos en el padrón cumplan con la obligación de presentar sus declaraciones fiscales conforme a la normativa aplicable, así como disponer de la Estrategias para la Georreferencia de Domicilios en Gabinete, que le permite ubicar geográficamente los domicilios de los contribuyentes en el territorio nacional, a fin de reducir la evasión de impuestos y aumentar la recaudación federal.*

**Servicio de Administración Tributaria. “Créditos Fiscales Dados de Baja”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 79.**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera de las operaciones relacionadas a este concepto, verificando que los procesos de registro contable, seguimiento, cobro, cancelación, condonación y presentación en la Cuenta Pública, se realizaron conforme a la normativa aplicable, así como el impacto en la recuperación de los créditos fiscales.

*Hallazgos Relevantes:*

*Montos relevantes de créditos fiscales dados de baja.* El universo de créditos fiscales dados de baja en el 2015 por el SAT ascendió a 253 mil 809.1 millones de pesos que corresponden a 794,786 créditos fiscales.

*Elevados montos y saldos de créditos fiscales.* Al cierre del 2015 la cartera de créditos fiscales se integró por 1,482,636 créditos fiscales con un valor estimado de 514 mil 645.3 millones de pesos.

*Recuperación monetaria importante de recuperación de créditos fiscales.* Se registró un importe recuperado por concepto de cartera de créditos fiscales por 28 mil 484.8 millones de pesos. De este monto, 137.8 millones de pesos fueron pagos realizados por los contribuyentes en ejercicios anteriores

*Razones relevantes para la cancelación de montos importantes de créditos fiscales.* El SAT canceló 169,885 créditos fiscales por 48 mil 098.9 millones de pesos, por la insolvencia del deudor o la incosteabilidad del cobro.

*Inconsistencias en la recuperación de la cartera de créditos fiscales asociados con los derechos de minería.* En 2015, se reportaron 2 mil 612.87 millones de pesos de ingresos por derechos sobre minería en la Cuenta Pública, que provinieron de 227 contribuyentes, los cuales difieren con el número reportado en el Padrón de Concesiones Mineras por 17,402 concesionarios, proporcionado por la SE al SAT en 2016.

*Falta de vigilancia por parte del SAT, del pago de los derechos mineros a cargo de los concesionarios.* En 2015, se observó la problemática derivada de la falta de vigilancia por parte del SAT, del pago de los derechos a cargo de los concesionarios, lo que origina que no se dé inicio, en forma oportuna, a la comprobación de pagos.

*Montos relevantes de Créditos fiscales dados de baja en el programa 61T “Separación de adeudos de la cartera activa”.* El SAT incorporó a la cartera de créditos fiscales dados de baja, 2,905 créditos fiscales por 34 mil 883.6 millones de pesos, con la clave de trámite 61T “Separación de adeudos de la cartera activa”.

*Disminución de recursos percibidos por el fisco federal por condonación de créditos fiscales.* Durante 2015, el condonó 4,973 créditos fiscales por 10, 598,064.9 miles de pesos. De las condonaciones autorizadas que revisó la ASF en una muestra, se identificaron expedientes de créditos fiscales, así mismo la SHCP no reportó información de la condonación de créditos fiscales ni rindió cuentas de ello en el presupuesto de gastos fiscales durante 2015.

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 1*

*Dictamen: Servicio de Administración Tributaria tomó las medidas pertinentes para corregirlas y evitarlas en el futuro, por lo que se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia.*

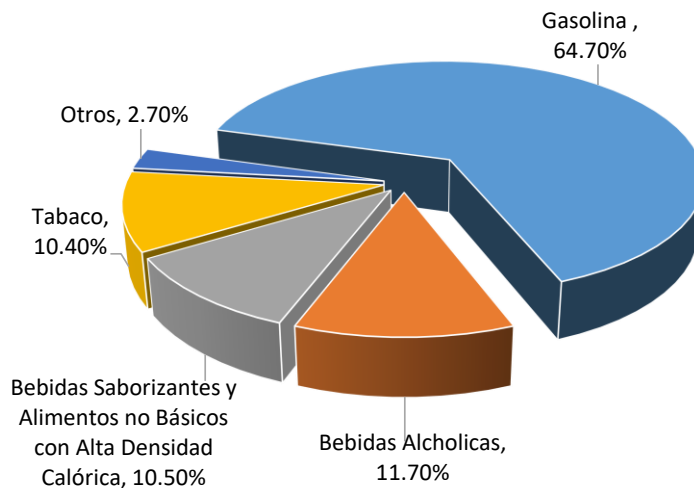
**Servicio de Administración Tributaria. “Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios a Bebidas Saborizadas y Alimentos no Básicos con Alta Densidad Calórica”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, No. 81.**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación, verificando que los procesos de entero, registro contable, fiscalización y presentación en la Cuenta Pública de ese tipo de impuestos, se realizaron conforme a la normativa aplicable y que se dio cumplimiento a la asignación de gasto establecida en el artículo sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación.

**Hallazgos Relevantes:**

*Incremento de las recaudaciones brutas del IEPS a bebidas saborizadas y del IEPS a alimentos no básicos con alta densidad calórica.* En 2015, la recaudación neta del IEPS a alimentos no básicos con alta densidad calórica, ascendió a 15 mil 926.21 millones de pesos, y la del IEPS a bebidas saborizadas fue de 21 mil 391.9 millones de pesos. El incremento en la recaudación sobre 2014 por ambos conceptos fue de 5 mil 372.3 millones de pesos.

Recaudación de IEPS bebidas saborizadas y alimentos no básicos versus IEPS gasolinas. La recaudación neta por 37 mil 318.1 millones de pesos del IEPS a bebidas saborizadas y del IEPS a alimentos no básicos con alta densidad calórica representó el 10.5% del total recaudado por 354 mil 293.5 millones de pesos de los diversos tipos de IEPS. En contraste, la recaudación por gasolinas representó el 64.7%.

**DISTRIBUCIÓN DE RECAUDACIÓN DE IEPS**

*Recuperación de recursos provenientes del IEPS, como resultado de los actos de fiscalización.* En 2015, el SAT recuperó 239.6 millones de pesos de los IEPS sujetos de revisión, como resultado de los actos de fiscalización que llevó a cabo a través de la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) por 219.1 millones de pesos y de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) por 20.4 millones de pesos.

*Dictamen:* el Servicio de Administración Tributaria tomó las medidas pertinentes para corregirlas y evitarlas en el futuro, por lo que se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

**Servicio de Administración Tributaria. “Recaudación del Impuesto sobre la Renta de la Industria Manufacturera”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. No. 84**

*Objetivo* .Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación, verificando que los procesos de entero, registro contable, devolución, fiscalización y presentación en la Cuenta Pública, se realizaron conforme a la normativa aplicable.

Se fiscalizó una muestra de 38 mil 992.7 millones de pesos, el 18.1% de total recaudado por Impuesto sobre la Renta de la Industria Manufacturera reportado por la SHCP. Adicionalmente, se revisaron 12 devoluciones a la recaudación por 1 mil 178.3 millones de pesos, el 29.8% del total; 9 compensaciones por 607.0 millones de pesos, el 6.4% del total, así como 7 actos de fiscalización por 2 mil 037.1 millones de pesos, el 67.8% de la recaudación secundaria.

Hallazgos relevantes:

*Contribución tributaria relevante del ISR de la industria manufacturera.* La ASF constató que la recaudación del Impuesto sobre la Renta de la Industria Manufacturera en el 2015 ascendió a 215 mil 456.1 millones de pesos, lo que representó el 17.4% de los 1,238,095.0 millones de pesos totales recaudados por el ISR, este porcentaje de participación se ubica por debajo del 21.4% del ejercicio fiscal 2005.

*Acciones de Vigilancia para una eficiente recaudación del ISR.* Como resultado de la eliminación de los beneficios fiscales a los contribuyentes del sector económico de la Industria Manufacturera, se constató un aumento en la recaudación y tasa gravable del Impuesto sobre la Renta de este sector, en un 25.6% en relación con la recaudación de 2014. La ASF comparó la base de datos de la recaudación conformada por 435,395 contribuyentes con el padrón del sector de la Industria Manufacturera integrado por 874,408 contribuyentes, y constató que 135,988 de ellos, el 15.6%, presentaron sus declaraciones y, en su caso, efectuaron pagos del impuesto en revisión. Asimismo, se comprobó que el SAT emitió 4,131,766 acciones de vigilancia relacionadas con 583,966 contribuyentes, lo que representó el 79.1% de los contribuyentes identificados como omisos del sector de la Industria Manufacturera.

El SAT cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, y mantuvo consistencia en sus registros y en la información proporcionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

*Dictamen:* el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, y mantuvo consistencia en sus registros y en la información proporcionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria “Recaudación y Aplicación de los Derechos Mineros Auditoría”: Financiera y de Cumplimiento, No. 85**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación de los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, así como de su aplicación, y verificar que dichas operaciones se registraron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

*Antecedente.* Derivado de la Ley Federal de Derechos se establecieron tres nuevos derechos: especial, adicional y extraordinario así como se estableció la coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Economía (SE) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT), al primero le correspondió conservar la facultad de suspender el uso, goce o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación por la omisión total o parcial del entero de los derechos ; al SAT le correspondieron las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, de los derechos mencionados.

***Hallazgos Relevantes:***

*Falta de información en los títulos de concesiones.* A partir de la modificación a la Ley Federal de Derechos, el padrón de títulos de concesiones mineras carece de información referente a la identificación de los concesionarios por el nombre o razón social y Registro Federal de Contribuyente; los ingresos que obtuvieron por la enajenación o venta de la actividad extractiva; evidencia o declaratoria del concesionario de la ejecución de obras y trabajos de exploración y explotación; el tipo y cantidad de mineral o sustancia extraído; los ingresos por la enajenación de oro, plata y platino. Dicha información es indispensable para la vigilancia del cumplimiento de obligaciones por los concesionarios, así como para sancionar a los concesionarios omisos.

*Ingresos por derechos de Minería.* En la Cuenta Pública 2015 se reportaron 2 mil 612.8 millones de pesos de ingresos por los derechos sobre minería, los cuales provinieron de pagos de 227 contribuyentes (2 mil 175.1 millones de pesos del derecho especial, 1.5 millones de pesos del derecho adicional, y 436.2 millones de pesos del derecho extraordinario). Asimismo, la ASF se determinó que, en 2015, aproximadamente 2,884 contribuyentes dejaron de pagar los derechos sobre minería establecidos en la normatividad.

*Inconsistencias en la base de datos relativas a concesiones vigentes de derechos de minería.* Con el análisis de las bases de datos la ASF determinó que de los 25,505 títulos vigentes, se presentaron inconsistencias en 10,832 registros.

*Irregularidades en el control de los pagos por derechos de minería.* De acuerdo con lo publicado por la Coordinación General de Minería en el portal del Sistema Integral de



Administración Minera (SIAM) de la SE, la ASF constató que existían 17,866 títulos de concesiones mineras, cuyos titulares estaban obligados a presentar el informe citado durante 2015, menos los 247 concesionarios que reportaron producción de oro y plata en 2015, por lo que concluyó que al menos 17,127 concesionarios no se incluyeron en la base de datos entregada al SAT por la Secretaría de Economía (SE), pero esta dependencia no tiene forma de comprobar si éstos son productores de oro y plata y, por tanto, si están obligados al pago del derecho extraordinario.

*Otras irregularidades detectadas de falta de control.* En los registros del padrón de títulos de concesiones mineras, se detectaron las siguientes irregularidades: 1. A partir de la modificación de la Ley Federal de Derechos el ente auditado no cuenta con: a) información referente sobre la identificación de los concesionarios por el nombre o razón social y el Registro Federal de Contribuyente b) los ingresos que obtuvieron por la enajenación o venta de la actividad extractiva c) la evidencia o declaratoria del concesionario de la ejecución de obras y trabajos de exploración y explotación, independientemente de estar obligados o no a presentar el informe respectivo d) el tipo y cantidad de mineral o sustancia extraído, y los ingresos por la enajenación de oro, plata y platino. 2. Falta de vigilancia sobre el cumplimiento de obligaciones por los concesionarios (entrega de informes de comprobación de obras y trabajos, técnicos y estadísticos sobre producción, beneficio y el destino de minerales, así como el pago de los derechos correspondientes), lo que propicia que no se sancione a los concesionarios omisos.

*Falta de información para desarrollar sistemas o aplicaciones tecnológicas para llevar el control.* La Administración General de Recaudación (AGR) del SAT informó que, una vez que obtenga la información pactada en el Acuerdo de manera completa y correcta, podrá desarrollar sistemas o aplicaciones tecnológicas para llevar el control, recaudación y administración de los pagos de los derechos mineros; determinar incumplimientos de pago, así como ejercer sus facultades de comprobación e identificar riesgos para llevar a cabo esas funciones.

*No se proporcionó un padrón de concesionarios mineros al SAT.* Si bien la SE no proporcionó al SAT un padrón de concesionarios mineros, éste cuenta con información para identificar a posibles sujetos obligados para iniciar esta labor. Se identificó que la SE no inició el procedimiento de cancelación de los titulares de las concesiones que omitieron el pago de los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, bajo el argumento de que la modificación al artículo 3 de la Ley Federal de Derechos le confirió al SAT la atribución de comprobación fiscal. El SAT no contó con información para determinar cuántos concesionarios estaban obligados al pago del derecho adicional; sin embargo, siete contribuyentes cumplieron con esta obligación. Respecto del pago del derecho extraordinario, la SE informó al SAT que 247 concesionarios estaban obligados, de los cuales pagaron 80, sólo el 32.4%.

*No se cumplió con el acuerdo de intercambio de información entre el SAT y la Secretaría de Economía.* La ASF determina que de conformidad con la normativa, se concluye que, en

términos generales, el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía no cumplieron con el Acuerdo de Intercambio de Información entre ambas entidades, lo que conlleva el riesgo de que los sujetos obligados al pago de los derechos especial, adicional y extraordinario no cubran una justa retribución que refleje de manera directa el beneficio obtenido por la extracción, a fin de favorecer el uso racional de los bienes de dominio público de la Nación.

*Actos de fiscalización.* La Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) informó que durante 2015 no realizó acciones de fiscalización pero implementó un subprograma de fiscalización denominado “Derechos sobre Minería”, en el cual determinó 16 propuestas de actos de fiscalización en relación con adeudos del Derecho Especial sobre Minería (artículo 268 de la Ley Federal de Derechos) de 2014, pagaderos en la declaración anual de 2015. Por su parte, la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) informó que no cuenta con un programa o subprograma de fiscalización específico para la recaudación de los “Derechos mineros”, y argumentó que mientras la SE no proporcione correctamente la información del padrón de concesionarios mineros, y la recaudación no supere los parámetros mínimos de rentabilidad establecidos en su normativa interna, evaluará la factibilidad de programar actos de fiscalización.

*Omisiones de obligaciones fiscales de Grandes Contribuyentes relacionados con el sector minero.*

La ASF analizó las bases de datos proporcionadas por la SE y el SAT, así como los padrones de contribuyentes obligados al pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) en 2015, y el de grandes contribuyentes proporcionados por el SAT en la etapa de planeación. Se determinó que 2,884 contribuyentes estaban obligados al pago de los derechos especial, adicional y extraordinario, pero omitieron su pago, de los cuales 96 son grandes contribuyentes y le corresponde a la AGGC su fiscalización.

*Balance negativo.* La ASF determinó que el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía no cumplieron con el Acuerdo de Intercambio de Información entre ambas entidades, lo que conlleva el riesgo de que los sujetos obligados al pago de los derechos especial, adicional y extraordinario no cubran una justa retribución que refleje de manera directa el beneficio obtenido por la extracción, a fin de favorecer el uso racional de los bienes de dominio público de la Nación.

*Número de Observaciones: 3, Número de acciones: 7 (6R y 1 PEFCF).*

*Dictamen: el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía no cumplieron con el Acuerdo de Intercambio de Información entre ambas entidades, lo que conlleva el riesgo de que los sujetos obligados al pago de los derechos especial, adicional y extraordinario no cubran una justa retribución que refleje de manera directa el beneficio obtenido por la extracción, a fin de favorecer el uso racional de los bienes de dominio público de la Nación.*

**Servicio de Administración Tributaria. “Régimen Opcional para Grupos de Sociedades (Régimen de Integración)”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. No 86**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación, verificando que los procesos de autorización, entero, compensación, registro contable, fiscalización y presentación en la Cuenta Pública, se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, revisar los beneficios o estímulos fiscales y su impacto en la recaudación.

*Hallazgos Relevantes:*

*Relevancia de la Recaudación del Impuesto sobre la Renta del Régimen Opcional para Grupo de Sociedades (ROGS).* Para el 2015, la recaudación por este concepto tributario ascendió a 56 mil 278.2 millones de pesos. Monto que se reduce por Compensaciones y regularizaciones fiscales (6 mil 543.1 millones de pesos) 49 mil 825.0 millones de pesos. La recaudación bruta por 56 mil 278.2 millones de pesos, correspondió a 819 sociedades, de las cuales 775 sociedades recaudaron 56 mil 062.5 millones de pesos por concepto de ingresos del Impuesto sobre la Renta (ISR) del ROGS y fueron localizadas en el padrón de ese régimen y en el listado de integradoras e integradas, vigentes en el ejercicio 2015; las 44 sociedades restantes recaudaron 215 mil 686.3 millones de pesos de ingresos por ISR del ROGS.

*ROGS y Consolidación fiscal.* El impuesto ROGS substituyó, a partir de 2014, al Régimen de Consolidación Fiscal y asegura los controles necesarios para evitar las planeaciones fiscales por parte de las empresas que consolidan para diferir indefinidamente el impuesto. Sin embargo, el ROGS permitirá a los grupos de empresas que tengan compañías generadoras de pérdidas fiscales diferir una parte del ISR a su cargo hasta en tres ejercicios.

*Beneficio fiscal del ROGS.* El ROGS permitirá a los grupos de empresas que tengan compañías generadoras de pérdidas fiscales diferir una parte del ISR a su cargo, ya que a través de la fórmula que se establece, cada una de las sociedades considerará un factor, el cual reconoce esas pérdidas. El principal beneficio que establece el ROGS consiste en diferir el ISR hasta en tres ejercicios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimó, en el Presupuesto de Gastos Fiscales (montos que deja de recaudar) 2015, diferimientos en el Impuesto sobre la Renta Empresarial del ROGS por 2 mil 498 millones de pesos.

*Procesos de Otorgamiento de Autorizaciones de Acuerdo a los requisitos establecidos.* La entidad fiscalizada cumplió con el proceso de otorgamiento de autorizaciones a contribuyentes incorporados al ROGS, de conformidad con los requisitos establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta y reglas específicas.

*Deficiencias en la determinación del pago del ISR.* Se registraron correctamente, el resultado fiscal integrado (RFI), la determinación y el cálculo de los enteros del ISR en el

ROGS, conforme a la normativa aplicable; no obstante, se identificaron pérdidas de ejercicios anteriores que presentaron variaciones; al respecto, el SAT, consideró iniciar actos de fiscalización al momento del pago del ISR, es decir, a partir de 2017, por lo que instrumentará un programa para verificar la correcta determinación del ISR diferido y su pago, así como del Factor del Resultado Fiscal Integrado y la aplicación de pérdidas de ejercicios anteriores, entre otros conceptos.

*Deficiencias en la captura del sistema de Devoluciones.* Se comprobó que en la recaudación del ISR en el ROGS se reportaron compensaciones por 6 mil 231.1 millones de pesos, que cumplieron con la normativa aplicable; no obstante ello, se identificaron inconsistencias en la captura del sistema de devoluciones y compensaciones, y en los papeles de trabajo elaborados por el dictaminador e integrados en los expedientes, ya que los datos registrados no concuerdan con los capturados en el sistema; sin embargo, el SAT instruyó al personal que considere la fecha de declaración en el que se efectuó el pago de lo indebido, así como verificar que se reflejen los resultados exactos de las operaciones aritméticas que intervengan en los trámites de devoluciones y compensaciones, incluyendo la correcta aplicación del factor de actualización.

*Sin evolución en la recaudación del régimen general.* Se constató que la recaudación del Régimen General fue consistente respecto del número de contribuyentes que pasaron al ROGS; no obstante, la recaudación en este último régimen, no representó un incremento, sino que refleja un beneficio para las sociedades al ser éstas quienes determinan su resultado fiscal para pagarlo en un plazo de hasta tres ejercicios.

*Balance del régimen fiscal.* La ASF constató lo siguiente:

a) En 2015, se efectuaron recaudaciones por ISR por 602 mil 183,385.2 millones de pesos, los cuales se integraron por: Régimen de Consolidación por 28 mil 867.4 millones de pesos, ROGS por 56 mil 278.2 millones de pesos y Régimen General por 517 mil 037.8 millones de pesos,

b) El Régimen de Consolidación tuvo un comportamiento similar en la recaudación de 2011 a 2013, y una disminución de 2013 a 2015, que representó el 79.0%.

c) En 2015, el Régimen de Consolidación Fiscal recaudó en promedio 102,730.9 miles de pesos por contribuyente; con el ROGS se recaudaron en promedio 68,715.8 miles de pesos, por lo cual el impacto del nuevo régimen tiene un efecto creciente en el número de sociedades que se han incorporado en 2015, y no en el monto de la recaudación.

d) La recaudación del Régimen General se incrementó de 2014 a 2015 en un 25.0%.

e) La recaudación en este régimen del ROGS no representó un incremento, sino que refleja un beneficio para las sociedades al ser éstas quienes determinan su resultado fiscal para pagarlo en un plazo de hasta tres ejercicios.

*Dictamen: el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.*

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria. "Contratación de Servicios". Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 78**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera al Servicio de Administración Tributaria para comprobar que el presupuesto asignado en el capítulo 3000 "Servicios Generales", se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

*Hallazgos Relevantes:*

*Deficiencias en la operación y supervisión.* De acuerdo con la ASF existen deficiencias en la operación y supervisión respecto de la aplicación de los recursos ejercidos en las partidas presupuestales revisadas, toda vez que no se estipularon e instruyeron las políticas necesarias que deben seguir las subadministraciones adscritas a la Administración Central de Operación de Recursos y Servicios para garantizar la prestación de servicios con base en la normatividad interna, ni monitorearon la prestación de dichos servicios.

*Información errónea reportada en la cuenta Pública.* Se realizaron pagos por 56.1 millones de pesos, los cuales debieron afectar otras partidas presupuestarias de conformidad con el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, lo que originó que la información reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, no correspondió en su totalidad con los conceptos de gastos ejercidos.

*Desfase en la formalización de contrato.* Se formalizó el contrato núm. CS-300-LP-N-A-PE-105/14 el 11 de febrero de 2015 por concepto del servicio de Encuesta Nacional sobre la calidad del SAT de las administraciones locales de servicios al contribuyente y la satisfacción del contribuyente 2014, no obstante que su vigencia fue del 30 de octubre al 31 de diciembre de 2014.

*Se realizaron pagos sin contar con los oficios solicitados.* Se efectuaron pagos correspondientes al contrato núm. CS-300-ITP-N-PE-P-059/13 con vigencia del 6 de agosto de 2013 al 31 de marzo de 2015, por concepto del "Servicio de levantamiento de encuestas telefónicas para conocer la percepción de aspectos económicos y de política fiscal", sin contar con los oficios mediante los cuales el proveedor solicitó la transferencia de derechos de cobro.

*No se elaboró el Programa Anual de Aseguramiento Integral del ejercicio.* De acuerdo a la contratación de las pólizas de seguros de Bienes Patrimoniales, se determinó que no se elaboró el Programa Anual de Aseguramiento Integral del ejercicio 2015; se contrataron dos pólizas de seguros que no consideraron todos los requisitos establecidos en la Ley de

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; y se reportaron a las aseguradoras 58 siniestros de entre 1 y 185 días posteriores al plazo estipulado.

En el Capítulo 3000 “Servicios Generales” el SAT en 2015 cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, excepto por lo aspectos observados de acuerdo con el proceso de revisión de auditorías conferidas al SAT por parte de la ASF.

*Número de Observaciones: 20, Número de Acciones: 29 (21 R y 8 PRAS).*

*Dictamen: el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, excepto por lo aspectos observados como las deficiencias en la operación y supervisión respecto de la aplicación de los recursos ejercidos en las partidas presupuestales revisadas y no se elaboró el Programa Anual de Aseguramiento Integral del ejercicio 2015.*

#### 5.3.8. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Banca de Desarrollo

##### **Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. “Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)” Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 99**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera de sus operaciones, sus ingresos, egresos y evaluar su viabilidad financiera para hacer frente al pago de su deuda contraída y al otorgamiento de apoyos no recuperables; la liquidez para cubrir sus obligaciones de pago, las expectativas de recuperabilidad de sus activos crediticios y la operación de la autopista Durango-Mazatlán.

##### *Hallazgos relevantes:*

*Elevado monto del Pasivo del FONADIN.* La ASF constató que el pasivo total del contrato de Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) reportado en sus estados financieros dictaminados de 2015 ascendió a 233 mil 254.5 millones de pesos.

*Antecedente relevante del pasivo FONADIN.* El fideicomiso no paraestatal de administración y pago 1936 denominado Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), fue el encargado de Pagar las indemnizaciones de 23 ex concesionarios de autopistas y puentes de cuota, debido a que las concesiones que se otorgaron en su momento quedaron sin efectos al ser rescatadas por el decreto presidencial del 27 de agosto de 1997. La deuda de las indemnizaciones ascendió a 57 mil 756.6 millones de pesos. El Fideicomiso 1936 FONADIN concentró los recursos provenientes del FARAC por 50 mil 140.8 millones de pesos y del FINFRA por 9 mil 559.7 millones de pesos y reportó una disponibilidad de 59 mil 700.4 millones de pesos en el anexo de la Cuenta Pública 2008.

*Patrimonio negativo del FONADIN en el 2008.* En el 2015 el Fondo reportó un total de activos por 153 mil 820.1 millones de pesos; pasivos por 159 mil 464.2 millones de pesos, que incluía la deuda por 157 mil 074 millones de pesos derivada de la indemnización carretera, y un patrimonio negativo por 5 mil 644.2 millones de pesos.

*Situación actual de la deuda del FONADIN: incremento del saldo de la deuda.* El saldo de su deuda a largo plazo del fondo se incrementó de 213 mil 501.9 millones de pesos a 230 mil 896.5 millones de pesos.

*Elevados montos en la proyección de pagos del FONADIN.* La ASF constató que el FONADIN realizará pagos de capital e intereses de 2016 a 2033, de acuerdo con su Programa financiero anual 2015, por un total estimado de 327 mil 317.0 millones de pesos.

*Balance de la deuda.* El saldo de la deuda a largo plazo del FONADIN al 31 de diciembre de 2015 fue de 230 mil 896.6 millones de pesos y, de acuerdo con su Programa financiero anual 2015, los pagos estimados de capital e intereses de la deuda bursátil y de la línea de crédito a realizar de 2016 a 2033, año de vencimiento de la primera, serían por 384 mil 778.6 millones de pesos, 1.7 veces el saldo de la deuda.

*Situación del Tramo Carretero Durango-Mazatlán.* De 2001 al cierre de 2015, para la construcción del tramo carretero Durango-Mazatlán se autorizaron 28 mil 326.2 millones de pesos y se ejercieron 23 mil 585.2 millones de pesos; en 2015, el FONADIN obtuvo ingresos de esa carretera por 381 mil 571.5 millones de pesos; erogó 1 mil 077.8 millones de pesos para sus gastos de operación y mantenimiento, e invirtió 188,695.1 miles de pesos en obras de construcción y modernización, otorgados como apoyos no recuperables autorizados por el Comité Técnico del FONADIN.

*Claroscuros en las proyecciones de largo plazo sobre la viabilidad financiera del Fondo.* La ASF identificó las siguientes: a) Para el año 2033 se pueden tener flujos financieros negativos, b) sobre los supuestos utilizados por el BANOBRAS para realizar sus estimaciones financieras del FONADIN en el largo plazo, la ASF considera que: No se estresa el modelo para obtener escenarios adicionales que permitan aportar mayores elementos al Comité Técnico del FONADIN para la toma de decisiones, conforme a las sanas prácticas financieras, que permita analizar su viabilidad financiera en el largo plazo y no sólo para el ejercicio inmediato.

*Número de Observaciones: 1; Número de Acciones: 2 (2 R).*

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 2*

*Recuperaciones Determinadas: 0.0*

*Dictamen: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, en particular con los fines del contrato por el que se constituyó la figura no paraestatal denominada Fideicomiso 1936 actual "Fondo Nacional de Infraestructura", de servir como vehículo para pagar los pasivos del rescate de 23 concesionarios de 1997 y para cubrir sus pasivos a largo plazo, cuyos compromisos en 2015 ascendieron a 8,165,808.7 miles de pesos y correspondieron al pago de intereses.*

**Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. “Aportación de Recursos Federales al Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. No. 103**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de los recursos fiscales que el Gobierno Federal aportó al patrimonio del fideicomiso no paraestatal, y que debieron destinarse a completar el pago de seguro de depósitos a los ahorradores de la Sociedad Financiera Popular FICREA, así como verificar que dicha aportación se autorizó, ejecutó, registró y presentó en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

*Hallazgos relevantes:*

*Características de la constitución del fideicomiso denominado Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores (Fondo de Protección) registrado sin tener el rango de fideicomiso público no sujeto a la Ley de la Administración Pública.* En el artículo 99 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, reformada el 13 de agosto de 2009, se previó la constitución del fideicomiso denominado Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores (Fondo de Protección), con el fin de realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que presenten las sociedades financieras populares y las sociedades financieras comunitarias con ciertos niveles de operación, y la procuración del cumplimiento de las obligaciones relativas a los depósitos de ahorro de los clientes de las SOFIPOS y SOFINCOS.

El Fondo de Protección se constituyó sin darle el carácter de entidad de la Administración Pública Federal ni de fideicomiso público, de conformidad con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por lo que no está sujeto a las disposiciones aplicables a ese tipo de entidades, excepto si recibiera aportaciones del Gobierno Federal, en cuyo caso tendría la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos que se le aportaran.

*Magnitud de los ingresos y egresos del Fondo de Protección.* En el 2015, el Fondo registró ingresos por 742.9 millones de pesos, y registró también los egresos por 670.8 millones de pesos, de los cuales 653.0 millones de pesos correspondieron a los pagos del seguro de depósito efectuados a 6,273 ahorradores de FICREA, S.A. de C.V., S.F.P., y 186.1 miles de pesos del pago de honorarios, que incluyeron el Impuesto al Valor Agregado.

*Riesgos inherentes en la operación del Fondo de Protección.* No se contaba con la solvencia suficiente para la regulación del Fondo de Protección (pago del seguro de depósito a sus ahorradores), para la disolución y liquidación de FICREA, como respuesta a esta situación se realizaron reformas a los mecanismos de aportaciones, que realiza el gobierno Federal, con esta reforma se establece que el Gobierno Federal podría realizar las Aportaciones Federales que resulten necesarias en caso de que el patrimonio de los fondos de



protección<sup>88</sup> sean insuficientes para otorgar el apoyo a los beneficiarios, sin embargo, no se previó que alguna dependencia del Ejecutivo Federal ni la CNBV participaran como parte del Comité de Protección al Ahorro (CPA), con voz y voto, para identificar los riesgos y apoyar la toma de decisiones.

*Intervención de FICREA.* En 2014, se encontraban adheridas al Fondo de Protección 37 SOFIPOS, entre ellas FICREA, S.A. de C.V., S.F.P. (FICREA). El 7 de noviembre de ese año, la CNBV intervino gerencialmente a FICREA y designó al interventor-gerente, y el CPA acordó, a solicitud de este último, suspender en forma parcial las operaciones, así como el cierre temporal de las oficinas y sucursales de dicha sociedad.

*Informe del Interventor-Gerente de FICREA y acciones realizadas.* El informe señaló la imposibilidad de FICREA de responder a los ahorros de sus clientes, por lo que se decretó su disolución como entidad financiera.

*Aportaciones del Gobierno Federal a FICREA.* El Fondo registró ingresos por 1 mil 030 millones de pesos al 31 de diciembre de 2015, y en el que se registró aportación del gobierno federal por 676 millones de pesos. Esto se debió a que el Fondo de Protección no contaba con los recursos suficientes para proceder a la disolución y liquidación de FICREA.

*Comentario:* Las aportaciones del gobierno federal pueden interpretarse como una socialización de los riesgos del FICREA con la utilización de recursos públicos.

*Otros riesgos inherentes a la operación del Fondo de Protección identificados por la CNBV.* Se identificaron los siguientes:

- No se definieron ni implementaron acciones para detectar y prevenir problemas financieros que pudieran presentar las SOFIPOS.
- No se ha logrado la consolidación del funcionamiento de sus órganos de gobierno.
- No se definieron ni implementaron acciones y operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las SOFIPOS. cuando estas sociedades son las que administran sus riesgos y el Poder Ejecutivo Federal no participa en la toma de decisiones de los comités encargados de (i) determinar las cuotas que deberán cubrir esas sociedades para el pago del seguro de depósito y (ii) administrar los recursos del patrimonio del fideicomiso.
- El patrimonio es insuficiente para enfrentar una posible contingencia de insolvencia por parte de alguna de las SOFIPOS que participan en ese sistema de protección.

*Estatus de la situación FICREA.* La ASF constató lo siguiente:

---

<sup>88</sup> Previsto en los Artículos 42 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y 99 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

- El 2 de octubre de 2015, el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal declaró en concurso mercantil a FICREA, y el 13 de abril de 2016 el Fondo de Protección fue reconocido en el concurso mercantil con 121.6 millones de Unidades de Inversión, equivalentes a 662.4 millones de pesos.
- El 26 de julio de 2016 se publicó el cuarto informe bimestral de labores del concurso mercantil de FICREA, donde se informó que el 27 de junio de ese año se realizó el primer pago parcial prorrateado a 4,579 acreedores reconocidos en la sentencia del concurso mercantil, dictada por el Juzgado 14° de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito en la Ciudad de México por 600.0 millones de pesos, de los 4,922 acreedores reconocidos el 13 de abril de 2016 por el mismo juzgado, de lo que se deduce que no se pagó a ninguno de los 343 acreedores, y no se identificó en el informe si entre éstos se encontraba el Fondo de Protección. Ante esta insuficiencia de recursos se adecuó la normativa para que el gobierno federal aportara recursos por 676.0 millones de pesos.
- *Egresos del Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores (Fondo de Protección).* El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., (BANSEFI), en su carácter de fiduciario del Fondo de Protección, informó en que en 2015 erogó 670.8 millones de pesos, de los cuales 653.0 millones de pesos se canalizaron al pago del seguro de depósitos (pagos a prorrata a 6,273 ahorradores), monto que representó el 97.5% de las aportaciones del gobierno federal.
- *Estructura de pagos a ahorradores de FICREA a través del Fondo de Protección y de FICREA.* Al 34.8% de los ahorradores se le cubrió el total de su ahorro por ser menor de 25,000 UDIS, equivalentes en promedio a 132.4 miles de pesos, mientras que al 65.2% restante sólo se les cubrió esa cantidad, debido a que sus inversiones fueron superiores y oscilaron entre 133.1 y 110,809.0 miles de pesos (1,368 ahorradores tenían invertidos más de 1 millón de pesos, aun cuando las SOFIPOS son entidades de microfinanzas que proporcionan servicios financieros a los sectores y comunidades que carecen de ellos).

*Deficiencias en el flujo de efectivo presentado en el ejercicio.* Se reportó en la Cuenta Pública 2015 operaciones de cuentas por cobrar o devengadas de rendimientos y honorarios fiduciarios, las cuales no generaron flujo de efectivo durante ese ejercicio, en contravención del artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

*Número de Observaciones: 3, Número de Acciones: 4 (4R).*

*Sugerencias a la Cámara de Diputados: 1.*

*Dictamen: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., cumplieron con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, excepto por los aspectos siguientes: Se advierte que el esquema diseñado en la normativa para el pago de seguro de depósitos a los ahorradores de las*

*Sociedades Financieras Populares, cuando éstas se declaren en quiebra, el cual se modificó en 2015 por el caso de FICREA, prevé que el Gobierno Federal aporte los recursos que se requieran cuando el patrimonio del fideicomiso sea insuficiente para completar ese pago, lo que le significó en ese ejercicio al Gobierno Federal aportar 12.9 pesos por cada peso aportado por las Sociedades Financieras Populares, cuando estas sociedades son las que administran sus riesgos y el Poder Ejecutivo Federal no participa en la toma de decisiones de los comités encargados de (i) determinar las cuotas que deberán cubrir esas sociedades para el pago del seguro de depósito y (ii) administrar los recursos del patrimonio del fideicomiso.*

#### **Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. “Otorgamiento y Recuperación de Créditos”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 104**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera del otorgamiento y recuperación de créditos de cartera vigente y vencida, a fin de verificar que los procesos de autorización, otorgamiento con garantías reales y suficientes, seguimiento, gestiones administrativas y legales de recuperación, y el registro contable se efectuaron conforme a las disposiciones legales y normativas.

#### *Hallazgos relevantes:*

*Magnitud de la cartera de créditos de BANSEFI.* Al 31 de diciembre de 2015 BANSEFI registró una cartera de créditos de 2 mil 496.9 millones de pesos, de los cuales 94.0% corresponde a cartera vigente y 6.0% a cartera vencida, lo que revela que no obstante que la cartera de crédito es pequeña, la cartera vencida es muy alta.

*Deficiencias en el desempeño de la operación de BANSEFI.* Con objeto de mejorar las condiciones de bienestar de los trabajadores de la educación, previa opinión favorable del Comité de Operación, el Consejo Directivo aprobó el Programa de Refinanciamiento de Crédito a Trabajadores de la Educación Vía Descuento de Nómina (BANSEFI REFIN). Mediante dichos programas, al 31 de diciembre de 2015, BANSEFI refinanció 35,923 créditos, de los cuales 23,807 créditos se refinanciaron al amparo del Subprograma de Compra de Cartera y 12,116 créditos se operaron por el Programa BANSEFI REFIN. Como consecuencia de diversas deficiencias en la originación, administración y recuperación de dicha cartera de crédito, el Comité de Riesgos del BANSEFI detuvo el refinanciamiento de créditos a los trabajadores de la educación.

*Sistema informático deficiente.* Para la operación de los créditos al consumo, el BANSEFI contó con un sistema informático deficiente y sin capacidad para procesar el volumen de créditos del programa BANSEFI REFIN, ya que la información que genera no es confiable ni oportuna, porque al comparar la base de datos operativa de la cartera con su integración contable, se determinó una diferencia por 424.5 miles de pesos, sin que se haya adquirido el módulo que cubriría las necesidades.

*Ineficiencias en control de sus operaciones.* En la muestra revisada por la ASF, se determinó el otorgamiento de 21 créditos sin contar con la documentación, ya que no existe evidencia de los expedientes de crédito, dichos créditos fueron reportados como cartera vencida y por lo tanto no se cuenta con los documentos necesarios para ejercer acciones de recuperación.

Actualmente se trabaja en la transferencia de los expedientes a Mesa de Control, y en un proyecto de digitalización de la información, sin embargo, no hay evidencia del avance de dicho proyecto de digitalización de la información en la transferencia de los expedientes a la Mesa de Control.

*Sin evidencia y avance de recuperación de créditos otorgados.* De los 25,729 créditos, por 377, millones de pesos seleccionados como muestra, se identificó que no existe evidencias en el 89.8% de los créditos otorgados, teniendo un avance insignificante en su recuperación al solo registrarse el pago de 2, 617 de los créditos otorgados, que representan tan solo el 10.17% de estos.

*Inconsistencias en la información reportada.* Cabe destacar que la entidad presenta inconsistencias en la información generada, en la actual base de datos se reportaron 84 créditos menos de los 2,617 registrados, además, en 392 créditos el importe recuperado es menor y en 1,534 es mayor que el reportado en el desarrollo de la auditoría.

*Inconsistencias en la recuperación de recursos.* BANSEFI no formalizó los convenios de colaboración con dos entidades federativas, encargadas de retener los pagos de 186 entidades; sin embargo, refinanció 186 créditos refinanciados, de los que 165 con saldo en cartera vencida al 31 de diciembre 2015, por 5.5 millones de pesos se aperturaron en 2014 y 21 por 509.8 miles de pesos en 2015.

*Importes superiores al máximo autorizado en los créditos del programa por actos u omisiones de los servidores públicos.* Se otorgaron 41 créditos, por 5.9 millones de pesos, sin contar con la aprobación del Consejo Directivo, con un capital entregado por 6.6 millones de pesos, que en lo individual o en conjunto superó el máximo establecido en la normativa de 200.0 miles de pesos, conforme lo establece el Manual de Crédito.

*Deficiencias en los mecanismos de control y administración.* BANSEFI no proporcionó el programa de visitas y supervisión de 2015 y la notificación de los resultados a las áreas involucradas en el proceso de originación y administración de crédito, tampoco se contó con un plan de trabajo para la implementación del Subprograma de Compra de Cartera y la entidad fiscalizada

*La revisión practicada por la ASF reveló que BANSEFI careció en forma reiterada de medidas de control en la validación de la información del acreditado y que el programa está suspendido desde mayo de 2015, e indicó que para futuras operaciones de crédito de primer piso, se encuentra en operación una mesa de control para revisar los créditos autorizados,*

*con las principales funciones de verificar que el otorgamiento se realice en tiempo y forma, que la documentación original se encuentre completa y se documenten los términos y condiciones aprobados por el Consejo Directivo.*

*Número de Observaciones: 10, Número de Acciones: 20 (14 R; 6 PRAS).*

*Adicionalmente se Solicitó o promovió la intervención de las instancias de control competente con motivo de 3 irregularidades detectadas*

*Dictamen: el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia como:*

- *Deficiente sistema informático, que genera información que no es confiable ni oportuna.*
- *Falta de convenios de colaboración con dos entidades federativas, encargadas de retener los pagos de los 186 créditos, que tienen saldo en cartera vencida al 31 de diciembre 2015, por 6,054.8 miles de pesos.*
- *Falta de aprobación del Consejo Directivo de 41 créditos, con un capital entregado por 6,590.0 miles de pesos, que en lo individual o en conjunto fueron superiores del monto de 200.0 miles de pesos, establecido en la normativa.*
- *Por la falta de control, se otorgaron 21 créditos que no cuentan con expediente.*
- *Se determinaron diferencias, por 424.5 miles de pesos, entre los reportes operativos y contables.*
- *10 créditos del programa BANSEFI REFIN dispusieron recursos, por 314.5 miles de pesos, sin revisión de la mesa de control ni autorización para su disposición.*
- *Inconsistencias en la base de datos de las recuperaciones, proporcionada en resultados finales y observaciones preliminares, ya que consideró 84 créditos menos que la proporcionada durante la ejecución de la auditoría; además, en 392 créditos el importe recuperado es menor y en 1,534 es mayor que el reportado en el desarrollo de la auditoría.*
- *Falta de evidencia de la entrega del expediente de 103 créditos, por 3,927.4 miles de pesos, que rebasaron los 90 días naturales de vencidos, a la Subdirección de Asuntos Contenciosos y Penales, para el inicio de acciones por la vía legal o continuar con las gestiones extrajudiciales.*

### **Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. Otorgamiento y Recuperación de Créditos-Cartera de Crédito de Segundo Piso. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. No. 105**

*Objetivo.* Fiscalizar la gestión financiera del otorgamiento de créditos a intermediarios financieros no bancarios y el seguimiento de las acciones para su recuperación, con el fin de verificar que los procesos de otorgamiento, control, cobranza y registro contable se realizaron conforme a las disposiciones legales y normativas.

Al 31 de diciembre de 2015, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF) reportó en la cartera de crédito vigente de segundo piso un saldo por 48 mil 038.61 millones de pesos, de los cuales se seleccionaron para su revisión los créditos otorgados a 11 Intermediarios

Financieros (IF) que registraron al cierre del ejercicio un saldo por 6 mil 935.68 millones de pesos (14.4%), y efectuaron disposiciones por 6 mil 379.56 millones de pesos.

La SHF tiene entre sus fines impulsar el desarrollo de la construcción y adquisición de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos a IF, los que a su vez, otorgan créditos individuales para la adquisición de vivienda.

*Sin certeza jurídica para realizar sus funciones.* Se encuentra en proceso de elaboración el Manual de Garantías y en proceso de actualización el Manual de Crédito, por lo que el personal de SHF carece de certeza jurídica en el desempeño de sus funciones.

*Deficiencia en el control de registro contable.* Las pólizas de Diario, de Egresos y de Ingresos, en las cuales se registran disposiciones de recursos de las líneas de crédito otorgadas y los pagos realizados por los IF, no cuentan con los nombres ni las firmas del Analista y del Subdirector de Contabilidad.

*Número de Observaciones: 2; Número de Acciones: 2 (2 R).*

*Dictamen: En términos generales, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.*

#### **Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. “Fondo de la Financiera Rural”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento No. 1629.**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de los recursos canalizados al fondo, así como verificar que los ingresos y egresos de éste se autorizaron por las instancias facultadas para el efecto, realizaron, registraron contablemente y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

*Antecedente.* La Ley Orgánica de la Financiera Rural, publicada el 26 de diciembre de 2002, estableció la creación y la forma en que debería regirse y operar la Financiera Rural, actualmente FND, cuyo objeto, entre otros, es coadyuvar en realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades *agropecuarias, forestales, pesqueras* y demás actividades económicas vinculadas al medio rural, para *eleva la productividad*. La Financiera Rural operaría el Fondo mediante el “Contrato de Depósito Bancario de Títulos en Administración y de Comisión Mercantil” (No. 1061098), el 6 de mayo de 2003 con Nacional

*Hallazgos relevantes:*

*Ineficiencias en la forma de operación del Fondo.* El Consejo Directivo de Financiera rural no verificó la aprobación de los recursos a aportar al contrato de depósito, además de que éste señalara el monto y la composición del patrimonio, el plazo de vigencia y el responsable para vigilar el cumplimiento de los fines y de la aplicación de los recursos. (59 mil 270.5

millones de pesos). Sin presentar ninguna similitud con los fideicomisos o mandatos, para los cuales se suscribe dicho contrato.

*Grave irregularidad normativa de la Financiera: Sin cumplimiento de su objeto para la constitución del Fondo.* En mayo de 2003, la SHCP otorgó la clave número 200306HAN01330 al contrato de depósito, bajo la figura de “Análogo, sin embargo, es importante destacar que ninguna normativa describe las características, ni regula estas figuras dentro de la normativa que regula a la Administración Pública Federal, por lo que Financiera no cumple con las formalidades requeridas para la constitución del Fondo previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario Rural, Forestal y Pesquero.

*Deficiencias en la integración de los registros.* Los ingresos que significaron flujo de efectivo para el Fondo (contrato núm. 1061098 que se migró en 2003 a una institución bancaria, con la cual se suscribió un contrato de custodia) no corresponden con los reportados en el Anexo I. “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades al 31 de diciembre de 2015”, de la Cuenta Pública de ese ejercicio, en incumplimiento del artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ya que inicialmente se registró por una cantidad de 60 mil 091 millones de pesos, por lo cual difieren en 1 mil 217.3 millones de pesos, de los reportados en el Anexo I.

*Número de Observaciones: 2, Número de Acciones: 3 (3 R).*

*Sugerencia(s) a la Cámara de Diputados 1*

*Dictamen: la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero no cumplió con las formalidades requeridas para la constitución del Fondo previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario Rural, Forestal y Pesquero, bajo una figura jurídica definida dentro de la normativa que regula a la Administración Pública Federal, con patrimonio independiente al suyo.*

**Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.  
“Financiamiento al Sector Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero y su Recuperación”.  
Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 88**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera del otorgamiento y recuperación de la cartera vigente y vencida canalizada al sector agropecuario, rural, forestal y pesquero con recursos propios y del Banco Interamericano de Desarrollo; constatar que son derechos reales de cobro, que los recursos se utilizaron para los fines autorizados; verificar la supervisión y seguimiento de los créditos y las gestiones de cobranza, así como que el registro contable de las operaciones, se realizó conforme a las disposiciones legales y normativas.

El Universo seleccionado por la ASF fue por 1,877.11 millones de pesos, integrado por la cartera crediticia total de los estados de San Luis Potosí (846.17 millones de pesos), Guanajuato (1,004.94 millones de pesos) y la agencia de crédito rural de Guadalajara por 25.99 millones de pesos). La muestra por revisar ascendió a 867.48 millones de pesos (46.2

%) , la cual consideró el criterio por el incremento en la cartera vigente del estado de San Luis Potosí integrado por las agencias de crédito rural San Luis Potosí y Ciudad Valles; el incremento en la cartera vencida del estado de Guanajuato, integrado por las agencias de crédito rural Celaya, Irapuato y Valle de Santiago; asimismo, se consideró la cartera vigente de la agencia de crédito rural de Guadalajara para inspecciones físicas.

*Hallazgos relevantes:*

*Operaciones irregulares de intermediarios financieros.* Se encontraron irregularidades en créditos operados por los intermediarios financieros por un monto de 75.4 millones de pesos entre una muestra auditada de 867.5 millones. Las irregularidades fueron: Proyectos productivos financiados pero sin evidencia de operación; garantías no plasmadas en los contratos; ausencia de reportes de supervisión o requisitados parcialmente; falta de supervisión y seguimiento de las gestiones de cobranza, sin evidencia documental o fuera de plazos; inconsistencias en la comprobación de los recursos de inversión, falta de aseguramiento de los bienes de inversión.

*Numero de observaciones: 9; Numero de acciones: 17 (10R y 7PRAS).*

*Dictamen: la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:*

- *Un intermediario financiero rural que recibió recursos por 170,022.3 miles de pesos, presentó deficiencias operativas, como la falta de comprobación de los recursos; operaciones trianguladas entre los acreditados finales; requerimiento de garantías a los acreditados finales, que no siempre quedaron plasmadas en los contratos, situación que resta transparencia a las operaciones de crédito y pone en riesgo la recuperación de los recursos.*
- *De un acreditado, que obtuvo recursos por 3,500.0 miles de pesos, para un proyecto de siembra, cultivo y cosecha de 6.6 hectáreas de pimiento morrón, se observó en abandono, sin operaciones de cultivo, ni personal operativo y administrativo, e invernaderos en mal estado.*
- *Un acreditado obtuvo 1,300.0 miles de pesos para la construcción y equipamiento de una planta de empaque, también apoyado por FIRCO en 2013, para el mismo proyecto, por lo que existe falta de coordinación entre estas entidades del sector rural.*
- *Expedientes de crédito por 45,826.5 miles de pesos, sin reportes de supervisión, requisitados parcialmente o con fotografías de visitas anteriores que justificaron las nuevas inspecciones.*
- *Falta de supervisión y seguimiento de las gestiones de cobranza, sin evidencia documental o fuera de los plazos establecidos en la norma, por 39,849.7 miles de pesos.*
- *Inconsistencias en la comprobación de los recursos de inversión por 36,464.6 miles de pesos.*



- *Falta de aseguramiento de los bienes de inversión por 27,562.0 miles de pesos.*

### 5.3.9. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Pensiones.

#### **Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Sistema Nacional de Pensiones”. Auditoría de Desempeño. No. 68**

*Objetivo.* Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Nacional de Pensiones, y su contribución a la estabilidad de las finanzas públicas.

#### *Hallazgos relevantes:*

*Diversidad de regímenes pensionarios.* En 2015 estaban registrados 103 regímenes públicos de pensiones y jubilaciones, de los cuales 72 (69.9%) correspondieron a beneficio definido y 31 (30.1%) a contribución definida. Los primeros fueron administrados por instituciones de seguridad social, como el IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM, o provistos por los patrones a sus trabajadores, como es el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), y el Banco de México (BANXICO), que contaron con su propio régimen pensionario. Los segundos fueron operados por las AFORE, entidades financieras constituidas como sociedades mercantiles, dedicadas de manera exclusiva a administrar e invertir los recursos que se depositan en las cuentas individuales de los trabajadores.

*Complejidad normativa y operativa del sistema nacional de pensiones.* El diseño del SNP, en sus cuatro dimensiones, fue consistente e incluyó las disposiciones normativas, institucionales, organizacionales, programáticas y presupuestarias; a fin de atender el problema público relacionado con el déficit financiero y actuarial de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones, así como la carencia de portabilidad de los beneficios pensionarios, sin embargo, es complejo, ya que posee un universo de actores con funciones y atribuciones diversas, lo que representó un desafío en términos de coordinación.

*Demanda cuantiosa de recursos para el Sistema Nacional de Pensiones (SNP).* En el 2015 se ejercieron recursos por 963 mil 428 millones de pesos, 87 mil 891.9 de pesos más que el presupuesto aprobado. Asimismo, se determinó que de los 963 mil 013.3 millones de pesos ejercidos en las previsiones para el pago de pensiones y jubilaciones, el 7.1% (67 mil 955.2 millones de pesos) fue erogado por la SHCP y el 92.9% (895 mil 058.1 millones de pesos), por los entes públicos que tienen bajo su cargo la administración de regímenes pensionarios.

*Crecimiento elevado del gasto destinado a las previsiones para el pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la SHCP.* En el periodo 2010-2015, el presupuesto destinado a estas previsiones reportó un crecimiento promedio anual de 5.2%, al pasar de 52 mil 722.5 millones de pesos en 2010 a 67 mil 955.2 millones de pesos en 2015.

En 2015, el gasto erogado por los entes públicos que tienen bajo su cargo la administración de regímenes pensionarios, ascendió a 895 mil 058.1 millones de pesos, monto mayor en 12.3% al aprobado (796 mil 824.0 millones de pesos), debido a que se autorizaron recursos adicionales para cubrir el incremento del costo unitario mensual de las pensiones en curso de pago de los regímenes pensionarios. En el periodo 2010-2015, este presupuesto reportó un crecimiento promedio anual de 7.0%, al pasar de 637 mil 089.4 millones de pesos en 2010 a 895 mil 058.1 millones de pesos en 2015.

*Avances en la portabilidad pensionaria.* Se verificó que, en 2015, se garantizó la portabilidad de beneficios pensionarios a los trabajadores del IMSS y del ISSSTE debido a la modificación realizada con la entrada en vigor de la nueva LSS el 1º de julio de 1997 y la reforma a la LISSSTE el 1º de abril de 2007, así como el Convenio de Colaboración interinstitucional entre ambos institutos de seguridad social en 2009.

*Concentración de cotizantes en el IMSS e ISSSTE.* La ASF constató que en ese año 20,878,056 personas cotizaban en el IMSS y el ISSSTE lo que representó el 97.3% respecto del total (21,466,802 de cotizantes) en el SNP. De ellos, el 6.7% cotizó en el régimen de contribución definida, lo que significó que 1,399,717 cotizantes contaron con el beneficio de derechos pensionarios.

*Sistema de pensiones de beneficio definido.* Al cierre del 31 de diciembre de 2014, el número total de trabajadores activos de los regímenes pensionarios de beneficio definido fue de 19,941,442 personas, mientras que el total de pensionados ascendió a 4,583,845. Respecto de dichas cifras, el 98.4% (19,615,726) de los trabajadores activos, así como el 95.0% (4,352,378) de los pensionados correspondió a los institutos de seguridad social

*Comparativo desfavorable del sistema pensionario de México Versus la OCDE.* La Tasa de Reemplazo (TR) del trabajador indica el monto pensionario a recibir al momento de retiro y hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el último salario, por lo que se refiere al porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador. Con el fin de comparar la tasa de reemplazo del Estado respecto de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la ASF elaboró un análisis del estudio sobre los sistemas de pensiones en México, realizado por la organización y publicado en 2015, en el que se identificó que ocupa el lugar 41 de 43 países, por lo que se encuentra muy por abajo del promedio de la OCDE, de 63.2%, lo cual indica que un trabajador no alcanzaría ni la mitad de su último sueldo al momento de retirarse. India y Turquía sobrepasan el 100.0% de la tasa de reemplazo, lo que significa que en estos países los trabajadores recibirán más de la totalidad de su último salario como monto pensionario al momento del retiro.

*Sustentabilidad financiera y actuarial del Sistema Nacional de Pensiones: déficit actuarial al cierre del ejercicio 2015.* Con el análisis de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2014, se determinó que el valor presente de los ingresos de los 72 regímenes de beneficio definido ascendió a 6,211,853.6 millones de pesos, en tanto que el valor presente

de las obligaciones pensionarias fue de 11,465,594.9 millones de pesos, lo que se tradujo en un déficit por 5,253,741.3 millones de pesos.

*Incremento del valor actuarial de las obligaciones pensionarias del Sistema Nacional de Pensiones.* Con el análisis del balance actuarial presentado en las valuaciones actuariales, se determinó que en el periodo 2010-2014 el valor presente de las obligaciones de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones de beneficio definido pasó de 7,224,314.7 millones de pesos en 2010 a 11,465,594.9 millones de pesos en 2014. En el periodo 2010-2014, el déficit reportado presentó un aumento promedio anual de 39.1%, al pasar de 1,404,306.0 millones de pesos a 5,253,741.3 millones de pesos; asimismo, el valor presente de los ingresos aumentó en promedio anual 1.6%, al pasar de 5,820,008.7 millones de pesos en 2010 a 6,211,853.6 millones de pesos en 2014.

*Crecimiento de los activos de las AFORES.* En el periodo 2010-2015, los activos administrados por las AFORE crecieron en promedio anual 12.9%, al pasar de 1,384,897.0 millones de pesos a 2,540,963.4 millones de pesos.

*Reducción de los rendimientos del SAR.* En 2015, la rentabilidad del SAR fue de 6.8% menor que la rentabilidad obtenida en 2012 que fue de 10.4%. El rendimiento del SAR de 2015 fue superior en 5.5 puntos porcentuales a la del IPC (1.3%) y 3.7 puntos porcentuales a la de los CETES (3.1%). Asimismo, en el periodo 2010-2015, el promedio de los rendimientos del SAR creció en promedio 2.2%, a diferencia de la disminución promedio del rendimiento del IPC de 39.0% y del 7.6% para CETES en el mismo periodo. Por lo que, en ese año, los rendimientos otorgados por las AFORE resultaron mayores que los de otras tasas de referencia.

*Crecimiento de los activos netos del SAR.* La ASF determinó que los activos del SAR presentan una tendencia creciente ya que en el periodo 2010-2015 registraron un crecimiento promedio anual de 9.1%, al pasar de 1,644,288.2 millones de pesos a 2,540,963.4 millones de pesos.

*Contribución del ahorro pensionario a la estabilidad de las finanzas y al desarrollo económico.* El ahorro pensionario genera liquidez en los mercados financieros y ello reduce el costo de las operaciones de la economía. Como participación del PIB los activos netos del sistema pensionario alcanzó 14% del PIB, que contrasta favorablemente con el 10.4% de 2014. El riesgo de inestabilidad es que crezca con déficit actuarial creciente el Sistema Nacional de Pensiones. Los datos revelan que la participación de los pasivos totales pensionarios respecto del PIB aumentó en promedio 9.1%, al pasar de 47.0% en 2010 a 66.5% en 2014

El ahorro pensionario de los trabajadores incide también directamente en la actividad productiva del país, ya que el recurso se emplea para financiar la inversión pública y las empresas del sector privado, así como a proyectos productivos infraestructura, a cambio, los trabajadores reciben dividendos de esas inversiones que se canalizan a sus cuentas

individuales con lo que fortalece el SAR, así como la sustentabilidad de los sistemas pensionarios para ofrecer seguridad al trabajador al término de su vida laboral.

*Dictamen: la SHCP contribuyó a proteger el patrimonio pensionario de los trabajadores, al otorgarles certeza jurídica y financiera, sobre el ingreso que obtendrán de su vida laboral, así como garantizar que el pago de beneficios pensionarios no afecte la estabilidad de las finanzas públicas.*

#### 5.3.10. Resultados de auditorías relevantes en la temática de entidades financieras especiales

##### **Lotería Nacional para la Asistencia Pública. “Recuperación de Cartera y Pago de Premios.” Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 91**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de las Cuentas por Cobrar y de los Premios por Pagar, con el fin de verificar que las cuentas por cobrar representaron derechos reales de cobro; que se generaron conforme a los lineamientos de la entidad y que se efectuaron las acciones correspondientes para su recuperación; comprobar la razonabilidad en el cálculo de la estimación para cuentas incobrables; y que las cuentas por pagar representaron obligaciones propias de la operación y concuerdan con su capacidad de pago, y que el registro contable de las operaciones se efectuó conforme a la normativa.

##### *Hallazgos relevantes:*

*Desempeño financiero negativo de LOTENAL.* Del 2008 al 2013 la LOTENAL ha reportado resultados deficitarios, por lo que implementó un Programa Institucional 2014-2018 una de cuyas metas fue reducir el 10.0% anual de la cartera crediticia vencida lo cual no alcanzó en 2014 ni en el ejercicio sujeto a revisión (2015).

*Deficiencias en el proceso de recaudación.* Destacan 15 adeudos por 1 millón 158.5 miles de pesos (CHECAR) de organismos de venta y billeteros que incumplieron en sus pagos, 2 casos con diferencia de 2 millones 779.5 miles de pesos que no evidenciaron su recuperación, 8 adeudos por 743.3 miles de pesos, no se realizaron acciones de cobro y se mandaron al área jurídica, la falta de acciones de cobranza de adeudos vencidos por 68 millones 436.6 miles de pesos; dotaciones de billetes de lotería sin la garantía por 37 millones 236.5 miles de pesos, y de billetes de lotería por 80 millones 347.2 miles de pesos, con pagarés sin fecha, ni vencimiento; además, 16 adeudos por 116 millones 805.0 miles de pesos se remitieron con documentación incompleta para su cobro por la vía legal; no se contó con la documentación de las cancelaciones registradas en noviembre de 2015 por 6 millones 022.6 miles de pesos, ni se dio seguimiento a las diferencias por 80 millones 122.0 miles de pesos, que se derivaron de las conciliaciones entre las gerencias de Crédito y Cobranza, Contencioso Administrativo, y la Subgerencia de Información Financiera.

*Numero de observaciones: 19; Numero de acciones: 28 (21 R y 7 PRAS).*

*Dictamen: la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan 15 adeudos por 1.2 millones de pesos de organismos de venta y billetteros que incumplieron en sus pagos, 2 casos con diferencia de 2.78 millones de pesos que no evidenciaron su recuperación, 8 adeudos por 743.3 miles de pesos, no se realizaron acciones de cobro y se mandaron al área jurídica, la falta de acciones de cobranza de adeudos vencidos por 68,436.6 miles de pesos; dotaciones de billetes de lotería sin la garantía por 37.23 millones de pesos, y de billetes de lotería por 80.35 millones de pesos, con pagarés sin fecha, ni vencimiento; además, 16 adeudos por 116.81 millones de pesos se remitieron con documentación incompleta para su cobro por la vía legal; no se contó con la documentación de las cancelaciones registradas en noviembre de 2015 por 6.02 millones de pesos, ni se dio seguimiento a las diferencias por 80.12 millones de pesos, que se derivaron de las conciliaciones entre las gerencias de Crédito y Cobranza, Contencioso Administrativo, y la Subgerencia de Información Financiera.*

**Servicio de Administración y Enajenación de Bienes. “Administración y Enajenación de los Activos Referidos en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público: Enajenación de Activos Financieros del Sector Público”. Auditoría de Desempeño No. 95.**

*Objetivo:* Fiscalizar las acciones del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en la administración enajenación de activos financieros del sector público, para disminuir los costos de la administración de dichos activos.

Con la publicación de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, el Poder Ejecutivo determinó establecer un mecanismo ágil, transparente y sencillo para la enajenación de activos el sector público no útiles para la prestación de servicios públicos.

*Hallazgos relevantes:*

*Rezago importante en el destino de los bienes o activos financieros.* De los activos crediticios administrados por el SAE solo el 5.6% (12,462) de la meta establecida para su resolución, fue susceptible de acción de recuperación judicial o administrativa. Cabe señalar, la existencia de un rezago superior a los 3 años de los activos financieros administrados por el SAE, esto en virtud de que el SAE aún no les daba destino, mediante su recuperación o comercialización.

*Graves deficiencias en el mecanismo de venta de los Bienes no útiles para la prestación del servicio público.* De los 182 activos no crediticios, el 75.3% (137) reportó una permanencia en el proceso de administración mayor a 3 años, el 21.4% (39) correspondió a los créditos que le transfirieron al organismo en 2015, y para el 3.3% (6) restante el SAE no contó con la fecha de recepción.

*Deficiencia en los criterios para establecer postura de precios adecuados, que impide el rápido proceso de venta generando mayores costos administrativos.* Mediante licitación pública, el organismo puso a la venta 639 activos financieros crediticios y no crediticios por un precio base de venta de 120.3 millones de pesos, de los cuales 406 activos (63.5%) fueron vendidos por un precio total de sólo 17.1 millones de pesos. La licitación de los 233 activos financieros (36.5%) restantes se declaró desierta, debido a que las ofertas de compra presentadas no fueron aceptables por no cubrir el precio base de venta.

*Costosas irregularidades en los procesos de adjudicación directa de activos a cargo del SAE.* Por medio del proceso de adjudicación directa, el SAE enajenó 4 activos financieros en situación de cesión onerosa de derechos litigiosos y de dudoso cobro, por 10.2 millones de pesos, que significaron el 12.7% del monto del capital actualizado de los activos financieros (80.3 millones de pesos).

*Reducción de Costos de entidades transferentes.* En 2015, el SAE administró 223,072 activos financieros, de los cuales enajenó 410 por 27.3 millones de pesos, lo que implicó que se redujeran los costos de operación de las entidades transferentes y fortalecer sus finanzas públicas. Por lo cual la ASF determinó que se redujeron los costos de operación de las entidades transferentes y fortaleciendo sus finanzas públicas en beneficio de los 121.0 millones de mexicanos. Sin embargo este dato debería ser analizado por el volumen total que maneja el SAE en sus activos financieros, para evaluar realmente su eficiencia.

*Dictamen: el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes contribuyó a reducir los costos de administración de los activos financieros del sector público y a proveer de ingresos adicionales a las entidades transferentes, ya que administró 223,072 activos de las entidades transferentes para darles el destino que les corresponda, de los cuales enajenó 410 activos financieros (406 por licitación pública y 4 por adjudicación directa), con lo que obtuvo ingresos adicionales por 27.26 millones de pesos, por lo que avanzó en la atención del problema relativo a los altos costos de administración de los bienes improductivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

## 5.3.11. Resultados de auditorías relevantes en la temática de Regulación Financiera

A continuación se examinan los resultados de las Auditorías realizadas con enfoque horizontal a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

FISCALIZACIÓN A LA CUENTA PÚBLICA 2015		
AUDITORIAS HORIZONTALES A LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, CNBV		
SECTOR HACIENDA		
ENTIDAD FISCALIZADA	MATERIA DE LA REVISIÓN	RESULTADOS RELEVANTES REVISIONES HORIZONTALES
CNBV Auditoría de Desempeño No. 71-GB	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS)	<i>Objetivo.</i> Fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.  <i>Avance en la atención de la problemática de un sistema financiero inestable (SOCAP).</i> En 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reguló, inspeccionó y vigiló de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, lo que contribuyó a avanzar en la atención de la problemática de un sistema financiero inestable que no garantiza la seguridad de los recursos del público ni del desarrollo del propio sistema, así como a la estabilidad y correcto funcionamiento de las 146 SOCAPS, a fin de fomentar el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero Mexicano, en protección de los intereses de 5.6 millones de usuarios de sus servicios financieros y de los 148 mil 718.3 millones de pesos de ahorro e inversiones.
	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS)	<i>Objetivo.</i> Fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Sociedades Financieras Comunitarias, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.  <i>Solvencia y rentabilidad del sistema financiero en el Sector de Ahorro y Crédito Popular.</i> La CNBV mediante la regulación, inspección y vigilancia de las SOFINCOS procuró el cumplimiento de la normativa vigente de las 26 SOFINCOS con nivel básico y el correcto funcionamiento de las seis Federaciones, las cuales contaron con un estatus de solvencia, porque tuvieron el respaldo de activos expuestos a riesgo de mercado, de crédito y operacional, registrando la rentabilidad suficiente, al lograr niveles adecuados de utilidades obtenidas respecto de las utilidades del ejercicio anterior, lo cual implicó que se asegurara el cumplimiento de las obligaciones con los socios, y con ello se coadyuvó a garantizar la solvencia y rentabilidad del sistema financiero en el Sector de Ahorro y Crédito Popular.
CNBV Auditoría de Desempeño No. 73-GB	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS)	<i>Objetivo.</i> Fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Sociedades Financieras Populares, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.  <i>Estabilidad y correcto funcionamiento de las 45 SOFIPOS.</i> En 2015, se determinó que 37 (82.2%) de las SOFIPOS cuentan con un estatus de solvencia, y 39 (86.7%) registraron una liquidez por encima del mínimo requerido del 10.0%, a fin de garantizar la solvencia y estabilidad del sistema financiero en el sector de ahorro y crédito popular, en protección de los intereses de los 3.4 millones de usuarios de sus servicios financieros y de los 40 mil 654.8 millones de pesos en ahorro e inversiones.
	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	<i>Objetivo.</i> Fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.  <i>Correcto funcionamiento de los Almacenes Generales de Depósito y de las Casas de Cambio.</i> Con la verificación del estatus de liquidez, rentabilidad y solvencia en el sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, derivó el correcto funcionamiento de los 17 Almacenes Generales de Depósito y de las 9 Casas de Bolsa en beneficio de los usuarios y depositantes de los servicios financieros, lo que permitió proteger las inversiones por un monto de 14 mil 433.2 millones de pesos.

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015.ASF

Avance en la atención de la problemática de un sistema financiero inestable (SOCAP), en lugar de estabilidad y correcto funcionamiento de las SOCAP.

*Resumen de Observaciones y Acciones en las auditorías horizontales a la CNBV:*— Auditoría de Desempeño No. 71*Número de Observaciones: 0**Sugerencias a la Cámara de Diputados: 1*— Auditoría de Desempeño No. 72*Número de Observaciones: 0**Sugerencias a la Cámara de Diputados: 1*— Auditoría de Desempeño No. 73*Número de Observaciones: 0**Sugerencias a la Cámara de Diputados: 1*— Auditoría de Desempeño No. 74*Número de Observaciones: 0**Sugerencias a la cámara de Diputados: 0***Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. “Sistema de Ahorro para el Retiro”. Auditoría de Desempeño, No. 76.**

*Objetivo.* Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema de Ahorro para el Retiro, y su contribución a la estabilidad de las finanzas públicas.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se evidenció la necesidad de “fortalecer el marco jurídico del sistema financiero para incrementar su contribución a la economía, aumentar el monto de financiamiento, reducir el costo del crédito, promover la competencia efectiva en el sector e incentivar la entrada de nuevos participantes.

La metodología de trabajo de la ASF consistió en analizar, evaluar los resultados reportados en 2015 entre ellos tenemos que; evaluó los resultados de la emisión de las disposiciones de carácter general, así como de la regulación prudencial, orientada a coordinar y regular la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro. Verificar que, en 2015, la CONSAR realizó visitas de inspección; definió los métodos y criterios de vigilancia para detectar desviaciones; impuso multas y sanciones a los participantes que no se ajustaron a la normativa aplicable, evaluar los riesgos a que están sujetos los sistemas de control y calidad de la administración de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro.



### *Hallazgos Relevantes:*

*Incidencia negativa de las comisiones cobradas por las AFORE en el saldo del trabajador disponible para su pensión.* En el periodo 2010-2015, los porcentajes en comisión cobrada por las AFORE por la inversión de los recursos han disminuido en promedio anual 7.2%, al pasar de 1.6% en 2010 a 1.1% en 2015, sin embargo, siguen incidiendo de manera negativa en el saldo que el trabajador tendrá disponible para su pensión.

*Sanciones por un importe de 82.2 millones de pesos.* En cuanto a la supervisión del SAR, la CONSAR realizó 91 visitas de inspección, e impuso como resultado 2,051 sanciones por un importe de 82.2 millones de pesos, con lo que verificó que cumplieran con las disposiciones aplicables.

*Contribución a la protección del ahorro.* Se verificó que los resultados de las atribuciones de la CONSAR garantizaron la estabilidad, solvencia y liquidez del sistema, lo que permitió proteger el ahorro de los trabajadores, a efecto de otorgarles certeza jurídica y financiera respecto de su patrimonio pensionario de los 54,353,450 de trabajadores, de los que el 68.4% (37,153,673) correspondió a trabajadores registrados que cuentan con un número de seguridad social, de los cuales el 95.7% (35,536,733) correspondió a los afiliados al IMSS; el 3.6% a los afiliados al ISSSTE (1,352,151), y el 0.7% (264,789) a los trabajadores que cotizan de manera independiente.

*Publicación de disposiciones para el mejor desempeño y funcionamiento del SAR.* En materia de regulación del sistema, la CONSAR publicó 10 disposiciones orientadas a fortalecer el funcionamiento operativo del SAR; fomentando menores comisiones, el ahorro voluntario y el buen funcionamiento de los mercados financieros; a la contribución al desarrollo de las capacidades de inversión de las AFORE, y la diversificación de las carteras de inversión.

*Fortalecimiento de la Regulación en sus Procesos.* En 2015, el diseño del SAR, en sus cuatro vertientes, fue consistente e incluyó las disposiciones normativas, institucionales, organizacionales, programáticas y presupuestales orientadas a fortalecer la regulación y supervisión de sus participantes, realizada por la CONSAR.

*Dictamen: CONSAR atendió el problema de la exposición del SAR a eventos negativos, al procurar la liquidez, solvencia y estabilidad del sistema mediante su regulación y supervisión, y contribuyó a la protección del patrimonio pensionario de los 54,353,450 de trabajadores con cuentas individuales, a fin de garantizarles un ingreso al término de su vida laboral. En el periodo 2010-2015 los activos administrados en el sistema crecieron en promedio anual 9.1% al pasar de 1,644,288.2 millones de pesos a 2,540,963.4 millones de pesos, que representaron, en 2015, el 14.2% del ahorro financiero nacional y el 14.0% del PIB, con lo que contribuyeron a la estabilidad de las finanzas públicas.*

**Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. “Cuotas Pagadas por Instituciones de Banca Múltiple”. Auditoría: Financiera y de Cumplimiento, No. 89.**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos, verificando que los procesos de determinación, cobro, registro contable y administración de los recursos, se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, revisar la correcta constitución de la reserva.

*Hallazgos relevantes:*

*Menores ingresos por cuotas recibidas.* Se constató que el IPAB obtuvo ingresos por cuotas recibidas de las instituciones por 16 mil 646.9 millones de pesos, cifra menor en 42.0 millones de pesos, a la publicada en el Diario Oficial de la Federación, diferencia que se explica por el efecto neto de las cuotas de noviembre y diciembre de 2014 y 2015, recibidas en 2015 y en 2016, respectivamente.

*Cumplimiento en la elaboración de Metodologías en la información financiera de los bancos.* El IPAB cumplió con las atribuciones otorgadas en el artículo 22 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, al establecer metodologías y procesos que le permitieron asegurar la disponibilidad oportuna de información financiera y operativa de las instituciones de banca múltiple, necesaria para realizar la determinación, validación y cobro de las cuotas que las instituciones financieras le deben pagar.

*Destino de las cuotas pagadas al IPAB para la operación del Instituto y la formación de reservas.* Se comprobó que durante 2015 el 25.0% de las cuotas pagadas por las instituciones de banca múltiple, por 4 mil 161.7 millones de pesos de un total de 12 mil 485.2 millones de pesos, se destinaron al pago de los gastos de operación del IPAB y al incremento de la reserva para el pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 25 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. El monto de las reservas ascendió a 24 mil 612 millones de pesos<sup>89</sup>.

*Destino de las cuotas pagadas al IPAB canalizadas al saneamiento financiero.* Se comprobó que el 75.0% de las cuotas pagadas por 12 mil 485.2 millones de pesos de las instituciones de banca múltiple se destinó al pago del saneamiento financiero y liquidación de la deuda asumida de los extintos fideicomisos: Fondo Bancario de Protección al Ahorro y Fondo de Apoyo al Mercado de Valores conforme al artículo 25 y Décimo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

*Dictamen:* el Instituto de Protección al Ahorro Bancario cumplió con las disposiciones legales y normativas relativas a sus nuevas facultades derivadas de la Reforma Financiera del 10 de enero de 2014, lo que le permitió verificar la información con la cual las instituciones de banca múltiple efectuaron el pago de sus cuotas y sus importes.

---

<sup>89</sup>[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/05adp/itandp03\\_201504.pdf](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/05adp/itandp03_201504.pdf)

### 5.3.12. Resultados de auditorías relevantes en la temática de fiscalización a Banco de México

#### ***Banco de México Análisis de las Tasas de Interés que Otorga la Banca Múltiple al Sector Privado Estudio No. 1574***

*Objetivo: Revisar el marco legal y normativo en materia de tasas de interés que las instituciones de banca múltiple otorgan al sector privado, así como los mecanismos de coordinación entre las instituciones supervisoras y reguladoras del sistema financiero al respecto.*

#### *Hallazgos relevantes:*

*Impacto negativo de la desregulación financiera vinculada a la primera generación de reformas estructurales 1989-1993.* El proceso de desregulación financiera (1989-1991) le quitó a BANXICO la potestad de regular las tasas de interés del sistema bancario, lo que provocó el alza en las tasas de diversos instrumentos financieros y limitó el flujo de capitales hacia actividades productivas, por su alto costo.

*Comentario de la UEC:* La privatización bancaria parte de las reformas estructurales de la primera generación fue un factor decisivo que condujo a una crisis económica severa (1994-1995).

*Desintermediación bancaria con fuentes de financiamiento más diversificadas, extranjerización de la banca como resultado de la segunda generación de reformas estructurales en el sector financiero.* La banca múltiple en el otorgamiento de recursos a los privados, experimentó desintermediación financiera al pasar de una contribución de 60.4% del financiamiento total en 1996, a 40.8% en 2008 y a 38.4% al cuarto trimestre de 2015, aunque se mantuvo como la principal rama del sistema financiero.

Asimismo, se aprobó una mayor participación de capital extranjero. En el sector bancario se incrementó de 5.0% en 1994 a 52.4% en 1996, y en el año 2000 se autorizó la entrada de la banca extranjera a México sin restricciones reglamentarias.

*Dinamizar el crédito fue el objetivo de la tercera generación de reformas financieras.* Con la Reforma Financiera de 2014, se pretendió corregir la baja penetración del crédito en la economía.

*Elevada concentración del sistema bancario.* 7 bancos tienen el 82.1% del patrimonio total, 7 bancos tienen el 79.2% del total de los activos, y 7 bancos tienen el 83.6% del total de la cartera de crédito.

*Asociación entre margen financiero y crisis.* Margen financiero alcanza valores elevados cuando hay riesgo de crisis en el sistema bancario, esto se corrobora al examinar el margen financiero de los bancos en 1995, 1998, 2000 y 2008, cuando el MIF alcanzó máximos de 41.7, 19.5, 9.6 y 7.9 puntos respectivamente.

*Marginal impacto de la reforma estructural financiera de 2014 en el margen financiero del sistema bancario.* Las reformas estructurales implementadas se reflejaron en el fortalecimiento de la banca múltiple y en un comportamiento general a la baja de las tasas de interés que cobran por los créditos otorgados a los agentes económicos (activa), también repercutió en las que se pagan a los ahorradores (pasiva). Sin embargo, no derivó en una reducción en la diferencia entre ambas, es decir, el margen de intermediación financiera se mantiene amplio, y con ello una fuente significativa de ingresos por este concepto para los bancos. En el periodo de 2005 a 2015, el margen financiero de los bancos, que descuenta los gastos por intereses de los ingresos por intereses, pasó de los 133 mil 587.5 millones de pesos a 372 mil 658.5 millones de pesos en los dos años en comento.

*Concentración elevada de las utilidades bancarias.* Durante el periodo de análisis, siete instituciones concentraron en promedio el 90.0% de las utilidades netas de la banca. Destacan cinco de capital extranjero con el 72.1%.

*Desempeño positivo del ahorro financiero.* Al cierre de 2007, el ahorro financiero total representaba 59.1% del PIB; el interno, 48.0%, y el externo, 11.1%; cifras que para diciembre de 2015, pasaron a 94.7%, 63.0% y 31.7%, respectivamente.

*Riesgo importante de volatilidad de las tasa de interés internacional por alta dependencia del ahorro externo de cartera.* La ASF señaló que el mayor dinamismo del crecimiento en el ahorro externo respecto del interno representa un riesgo para la economía nacional, debido a que en etapas de volatilidad se puede presentar una reversión de capitales y, por lo tanto, condicionar la disponibilidad de recursos para el financiamiento en el país. En 2015, el ahorro externo en México fue de 5,981.9 miles de millones de pesos (mmp), 33.5% del ahorro total (17,863.5 mmp), y se concentró en valores emitidos por los sectores público y privado en manos de extranjeros (40.1%). En el caso del ahorro interno, 11,881.6 mmp que representaron 66.5% del ahorro total, la captación de la banca múltiple y de desarrollo (36.4%)

*Asimetrías en el dinamisos del ahorro financiero versos el financiamiento.* La tasa de crecimiento real del financiamiento total de la banca múltiple pasó de 16.2% en 2007 a 11.0% al cierre de 2015, mientras que el ahorro financiero interno creció 3.9% y 5.3%, respectivamente, y el externo en 7.1% y 8.3%, en el mismo periodo, lo que representa un mayor ritmo de crecimiento del financiamiento respecto del ahorro interno. Resalta la necesidad de incrementar el saldo de ahorro nacional, desde los niveles de 2015 (63.0%) a un 135.0% del PIB en un periodo de 15 años, que se plantea como una condición indispensable para lograr tasas de crecimiento del PIB de aproximadamente 3.5% anual.

*Tasas de interés reales negativas en el pago a los depósitos bancarios.* Para 2015, la tasa de interés pasiva en México fue negativa en 1.0% real, mientras que de los países mencionados, Brasil la redujo a 3.6%, Corea del Sur a 1.1% y Turquía a 7.2%

*Fuerte correlación entre el crédito bancario y el PIB per cápita.* Los países con sectores bancarios pequeños presentan niveles bajos de desarrollo, lo que señala un vínculo entre el desarrollo financiero y el económico.

*Subbancaización de México en comparativa internacional.* De 2007 a 2015, el crédito otorgado por la banca comercial en México, como proporción del PIB, pasó de 21.5% a 28.3%, porcentaje inferior a lo que presentaron países como China, que de 106.6% pasó a 155.3%; Corea del Sur, de 134.9% a 140.6%, y Turquía, de 29.5% a 80.0%.

*Prevalece un Márgenes de intermediación financiera (MIF) elevado en México en comparativa internacional.* La ASF señaló que si bien en ciertos periodos la tasa activa disminuye, también lo hace la pasiva, por lo que el MIF tiene una variación mínima o, en algunos casos, nula. En 2013, el MIF se ubicaba en promedio en 9.9 pp, para 2014 con la implementación de la RF se mantuvo en el mismo nivel, y en 2015 disminuyó a 9.5 pp, similar al de 2012, sin embargo, aún por encima de lo observado de 2007 a 2011 (8.7-8.8 pp). A nivel internacional, países como Alemania (1.6 pp), España (1.7 pp), Francia (2.0 pp), Italia (1.5 pp), Canadá (2.7 pp), Chile (1.9 pp) y Colombia (6.9 pp) registraron en 2015 un MIF inferior al de México (9.5 pp). Sólo Brasil (31.3 pp) y Perú (13.8 pp) se ubicaron por encima.

*Número de Observaciones: 2; Número de Acciones: 4 (4 R).*

*Sugerencias a la Cámara de diputados: 1*

### **Banco de México: “Reservas Internacionales”: Auditoría Financiera y de cumplimiento. No. 127**

*Objetivo:* Fiscalizar la gestión financiera de los procesos vinculados a estos activos del Banco Central, el registro contable, su integración, rentabilidad, valuación, cumplimiento de políticas y lineamientos que regulan su administración y los mecanismos de controles implementados, así como su contribución al remanente de operación.

#### *Hallazgos relevantes:*

Las reservas internacionales (RI) administradas por Banco de México constituyen un seguro para afrontar contingencias generadas por desequilibrios macroeconómicos. Las reservas internacionales están constituida por los depósitos en moneda extranjera en poder y administración del banco central. Las Reservas Internacionales son financiadas con pasivos del Banco de México, por lo que tienen un costo<sup>90</sup>. Las fuentes fundamentales de

---

<sup>90</sup> Las reservas internacionales administradas por Banxico se invierten en los mercados financieros más líquidos del mundo a una tasa de rendimiento inferior a la tasa que se paga por su financiamiento, el diferencial de las tasas de interés (la tasa de interés que recibe el Banco de México en los mercados financieros internacionales por los recursos colocados provenientes de las reservas, menos la tasa de interés en pesos

financiamiento de las reservas internacionales son los pasivos del Banco de México y la base monetaria.

Desacumulación de reservas internacionales en 2015. La ASF constató, que se detuvo el crecimiento registrado en el periodo 2008-2014 en el saldo de las reservas internacionales de México para los ejercicios 2015 y 2016, debido a que Banxico desacumuló reservas como consecuencia de un entorno internacional de mayor incertidumbre. El saldo de las reservas al 31 de diciembre de 2015, fue de 176 mil 735.4 millones de dólares (3 billones 048 mil 455.8 millones de pesos). Asimismo, la ASF constató que la tendencia de las reservas internacionales netas del 2008 al 2014 presentó un incremento de 107 mil 797.8 millones de dólares. En 2014 las reservas llegaron a su punto más alto al computar 193 mil 238.8 millones de dólares.

Sin embargo, para 2015, el saldo de las reservas disminuyó en 16 mil 503.4 millones de dólares. En esta disminución, influyó la decisión de Banxico de desacumular reservas en moneda extranjera por 24 mil 515.0 millones de dólares mediante el mecanismo de subastas de dólares (operaciones de mercado), esto con la finalidad de disminuir presiones existentes sobre el tipo de cambio.

El gobierno federal y PEMEX, abastecedores principales de dólares para la acumulación de reservas internacionales administradas por BANXICO. Las compras de divisas realizadas por Banxico en el 2015 para constituir reservas internacionales en el 2015 ascendieron a 7 mil 508.6 millones de dólares que provinieron del gobierno federal y de PEMEX. Estas adquisiciones de divisas fueron menores a los montos derivados de la venta de dólares por 24 mil 515.0 millones de dólares instrumentada por Banxico mediante el mecanismo de subastas.

*Reactivación por la Comisión de Cambio del mecanismo de subastas de dólares aplicado por Banxico para enfrentar las presiones en el mercado de cambios.* Ante un entorno más adverso para el peso en el mercado de cambios, en 2014 la Comisión de Cambios anunció la reactivación del mecanismo de subastas de dólares a partir del 9 de diciembre de ese año, instruyendo a Banxico el ofrecimiento diario por 200 millones de dólares, mediante subastas a un tipo de cambio mínimo equivalente al tipo de cambio FIX determinado el día hábil inmediato más 1.5%, porcentaje que, en julio de 2015, se ajustó a 1.0% y que se extendió hasta enero de 2016.

Como medida adicional, en marzo de 2015, la Comisión de Cambios comunicó que, Banxico ofrecería a la venta, diariamente, 52 millones de dólares mediante subastas sin precio mínimo; después de la evaluación de esta medida, en julio, la Comisión incrementó las

---

que paga por el financiamiento de dichas reservas) es el costo del seguro que paga el Estado mexicano por mantener las reservas internacionales. Sería deseable que la ASF estimara los costos de mantener reservas, y evaluara esta política pública en términos de una comparativa internacional.

subastas a 200 millones de dólares dada la volatilidad de los mercados financieros y, finalmente, fue suspendida en noviembre de 2015.

Concentración de las inversiones de las reservas internacionales. De los 176 mil 735.4 millones de dólares de reservas, tres instrumentos significaron el 94.2%, 76 mil 887.8 millones se colocaron en “notas a rendimiento” representando el 43.3%; 72 mil 264.7 millones se colocaron en “bancos extranjeros” significando el 40.7%; 18 mil 161.0 millones se colocaron en “instrumentos de descuento” significando el 10.2%. La auditoría no reveló, los nombres de los intermediarios financieros, ni el rendimiento obtenido por cada instrumento.

*Administración de Riesgos en la gestión de las reservas internacionales.* La ASF constató que los riesgos financieros asociados a la inversión de las Reservas Internacionales se manejan con la aplicación de los lineamientos generales de inversión y riesgo autorizados por la Junta de Gobierno del Instituto Central, en abril de 2015. La ASF identificó la administración por tipo de riesgos, y las mediciones de dichos riesgos pero no señaló sus debilidades como se aprecia en el cuadro siguiente:

MEDICIONES DE RIESGOS DE BANXICO EN EL MANEJO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES IDENTIFICADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2015		
Tipo de riesgo	Medición de Riesgo	Posible vulnerabilidad identificada por la UEC
1. Riesgo de mercado (pérdida probable por variación adversa de precios)	Metodología estándar utilizada: Valor en Riesgo (VAR)	El VAR fue utilizado por instituciones financieras para medir el riesgo de mercado durante la burbuja financiera de 2001-2007 y esta medición de riesgo falló para prevenir dichos riesgos y no anticipó la crisis financiera internacional de 2007
2. <i>Riesgo de crédito</i> (Representa la pérdida potencial que podría generarse por el incumplimiento en tiempo y forma de alguna contraparte en el pago de las obligaciones pactadas)	Metodología estándar utilizada: análisis diario de las calificaciones crediticias otorgadas por las agencias calificadoras a las emisoras y contraparte.	Las calificadoras crediticias son pobres predictoras de crisis financieras, y han emitido calificaciones muy positivas a empresas y países en momentos previos a la crisis o a su colapso financiero.
3. <i>Riesgo de liquidez</i> : Representa la pérdida potencial por la venta anticipada o forzosa de activos financieros a descuentos excesivos para hacer frente a sus obligaciones o cuando se cuente con un monto limitado de instrumentos financieros que puedan ser fácilmente convertidos en medios de pago	Metodología estándar utilizada: Banxico controla y administra la exposición a este riesgo, mediante el establecimiento de límites de inversión en los instrumentos financieros, a fin de que puedan ser fácilmente convertidos en medios de pago en los sistemas internacionales.	Una medición estricta del riesgo de liquidez es técnicamente muy difícil. Las reglas de capital de Basilea fracasaron en la administración del riesgo de liquidez en la crisis financiera internacional de 2007 que fue esencialmente una crisis de liquidez internacional.
4. <i>Riesgos no financieros</i> : Esencialmente riesgos operativos	Metodología estándar utilizada: Esencialmente de carácter cualitativo	En la revisión no se presentó evaluación de indicadores de riesgos cuantitativos de los macro-procesos operativos relativos con la Administración de las Reservas Internacionales

*Remanente operativo positivo de Banco de México.* Durante 2015, la ASF constató la existencia de un significativo remanente operativo por 239 mil 093.8 millones de pesos, recursos que fueron transferidos al Gobierno Federal. Este remanente estuvo integrado por fuertes utilidades cambiarias por 462 mil 897.9 millones de pesos, a las que se restaron

79 mil 250.0 millones de pesos que fueron resultados negativos de la operatividad del Banco de México (ingresos menos egresos), y gastos de operación por 5 mil 573.0 millones de pesos, lo que arrojó un resultado financiero positivo de 378 mil 235.8 millones de pesos. A esta última cantidad se sustrajeron 30 mil millones de pesos por concepto de reserva por revaluación de activos, y 109 mil 142.0 millones de pesos por concepto de reserva de capital, lo que determinó el remanente operativo de 239 mil 093.8 millones de pesos, recursos que fueron transferidos al gobierno y clasificados en *el rubro de Ingresos por Aprovechamientos*.

*Comentario:* La ASF señaló en relación al remanente operativo lo siguiente: “Con la revisión de los registros contables de las cuentas de resultado en el ejercicio 2015, se constató que la fluctuación cambiaría por 462 mil 897.9 millones de pesos fue resultado de la valuación diaria que Banxico realizó en sus posiciones de divisas y metales. En este sentido, se identificó que el diferencial cambiario que afectó las operaciones, se originó por la apreciación del dólar frente a la moneda nacional, lo que generó un incremento en la valuación a moneda nacional en el valor de los activos internacionales y, en consecuencia, el efecto de fluctuación cambiaria predominó como rubro principal en el resultado positivo del ejercicio. Por otra parte, se comprobó que el Banxico constituyó reservas de revaluación de activos y de capital por 139 mil 142.0 millones de pesos y determinó un remanente de operación por 239 mil 093.8 millones de pesos, el cual fue entregado al Gobierno Federal, mediante un entero en la Tesorería de la Federación el 13 de abril de 2016, de conformidad con el artículo 55 de la LBM y las NIFBM”

La ASF señala que las utilidades cambiarias obtenidas por Banxico corresponden esencialmente a revaluaciones cambiarias, entonces el remanente operativo del Banco tuvo un carácter nominal o virtual (es una plusvalía lo contrario de una minusvalía), si eso ocurrió entonces el remanente operativo por 239 mil 093.8 millones de pesos al transferirse a la tesorería del gobierno, pudiera explicarse por una emisión monetaria (emisión de pasivos de Banxico) esto en virtud de que las ganancias cambiarias del banco no fueron resultado de flujos sino de una revaluación cambiaria. Sería conveniente que la ASF aclarara con mayor rigor técnico y operativo la naturaleza del remanente del banco.

*Dictamen:* *el Banco de México cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, ya que se constató que la administración de las Reservas Internacionales se efectuó de conformidad con las facultades otorgadas al Banco de México.*

## **6. Evaluación de los resultados de la Fiscalización Superior en el Sector Hacendario**

### **6.1 Cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de la ASF**

Con base en el análisis de los contenidos de los informes de las auditorías practicadas a los entes vinculados con el sector hacendario, la Unidad de Evaluación y Control (UEC) considera que, en términos generales, dichos informes atienden las disposiciones legales



que regulan la formulación, presentación y contenido del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal 2015, definidos en los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1, 12, 29 y 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, si bien se han revisado diversos resultados que por sus implicaciones serán valorados para la posterior práctica de evaluaciones técnicas que permitan corroborar lo señalado.

Los informes de las auditorías practicadas a los entes vinculados con el sector hacendario, incluyen como lo dispone la normatividad, el presupuesto asignado, los criterios de selección; el objetivo y tipo de auditoría; el alcance de cada una de ellas; su universos seleccionado y la muestra auditada.

En cumplimiento de su responsabilidad, la Auditoría Superior de la Federación dio cuenta a la Cámara de Diputados sobre las observaciones, recomendaciones y/o acciones promovidas y, en su caso, la imposición de las multas respectivas, y demás acciones derivadas de los resultados de las auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2015.

Los resultados de este ejercicio de análisis del Informe que entregó la ASF a la Cámara de Diputados en febrero de 2017, permitirán enriquecer los criterios de selección de una muestra de auditorías en el sector hacendario que son evaluadas en este documento número 2 por la UEC, a través de revisiones técnicas en las que se considera la revisión de papeles de trabajo, a efecto de determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas por parte del órgano de fiscalización superior de la Federación. Particularmente, se verificó que los informes de las auditorías practicadas al sector hacendario incorporaran el contenido mínimo estipulado en el artículo 29 de la LFRCF, que a la letra dice:

El Informe del Resultado contendrá los informes de las auditorías practicadas e incluirá como mínimo lo siguiente: I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría; II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño; III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes; IV. Los resultados de la gestión financiera; V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables; VI. El análisis de las desviaciones, en su caso; VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas; IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan

sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

## 6.2 Enfoque la fiscalización superior practicada por la ASF

### I. Política hacendaria para mantener la estabilidad macroeconómica

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 determinó una meta nacional crear un *México Próspero* y señaló dos objetivos para conseguir esa meta nacional:

- Objetivo estratégico I: Política hacendaria para mantener la estabilidad macroeconómica y
- Objetivo II: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial productivo (Política hacendaria para financiar el crecimiento).

*Objetivo estratégico I:* Política hacendaria para mantener la estabilidad macroeconómica

Las estrategias para conseguir este objetivo, así como los ejes temáticos que se definieron en el PND se presentan a continuación:

EJE U OBJETIVO ESTRATÉGICO DEL PND 2013-2018	ESTRATEGIAS DEL OBJETIVO DE META NACIONAL Y EJES TEMÁTICOS <sup>91</sup>
<p><i>Objetivo estratégico I. Política hacendaria para mantener la estabilidad macroeconómica</i></p>	<p>Estrategia: Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Riesgo macroeconómico y equilibrio presupuestario</li> <li>b) Política macroeconómica de ingresos</li> <li>c) Gasto público federal y vinculación con el federalismo</li> <li>d) Deuda pública</li> </ul> <p>Estrategia: Fortalecer los ingresos del sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>e) Administración tributaria</li> </ul> <p>Estrategia: Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permitan generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>f) Revelación financiera y eficiencia institucional</li> </ul>

La fiscalización practicada por la ASF a la Cuenta Pública 2015 consideró la revisión de programas orientados a cumplir con el objetivo estratégico de impulsar la *“Política hacendaria para mantener la estabilidad macroeconómica”*.

<sup>91</sup> La taxonomía de esta columna fue elaborada por la UEC para facilitar el análisis de las auditorías de este eje objetivo estratégico para conseguir el propósito de la meta nacional.

Para fines analíticos hemos dividido este primer objetivo estratégico en seis ejes temáticos, en el que cuatro corresponden a la estrategia de *Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico*: Riesgo macroeconómico y equilibrio presupuestario, Política macroeconómica de ingresos, Gasto público federal y vinculación con el federalismo, y Deuda pública. Asimismo, un eje temático corresponde a la *Estrategia: Fortalecer los ingresos del sector público con el eje temático: Administración tributaria*; y, finalmente otro eje temático corresponde a la *Estrategia: Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permitan generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades con el eje temático: Revelación financiera y eficiencia institucional*.

— *Enfoque de fiscalización en relación a la Estrategia “Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico”.*

En el ámbito del eje temático *riesgo macroeconómico y equilibrio presupuestario*, la ASF realizó fiscalización a diversos programas. El tema del riesgo macroeconómico, fue abordado por la ASF en algunas revisiones, específicamente en la auditoría sobre *“Medios Institucionales para la Estabilización de las Finanzas Públicas* donde distinguió el riesgo macroeconómico en dos ámbitos, en el corto plazo y mediano plazo, para el primero el gobierno diseñó el Fondo de Estabilidad de los Ingresos Petroleros (FEIP), y para el segundo ámbito el gobierno con el apoyo del Congreso diseño el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo (FMPED).

El FEIEP o fondo de contingencia creado para hacer frente a la volatilidad y el riesgo de reducción de los ingresos petroleros antes las variaciones adversas de precios de la mezcla mexicana de exportación de petróleo, ha resultado exitoso. Para el ejercicio 2015 del total de ingresos excedentes, 43.9% (107 mil 512.0 millones de pesos) correspondió a los recursos provenientes de la cobertura petrolera. De 2001 a 2015 se pagaron por primas de coberturas y otros gastos 126 mil 824.6 millones de pesos y el gobierno obtuvo ingresos por recuperaciones de cobertura petrolera de 171 mil 800.9 millones de pesos.

No obstante este resultado la ASF señaló la existencia de un riesgo relevante en el FEIEP, la existencia de insuficientes reservas para apoyar futuras contingencias económicas o financieras, objetivo principal de este fondo. Al respecto señaló la ASF que desde 2009 hasta 2015, el FEIP no ha logrado incrementar las reservas ni las disponibilidades financieras para llegar a los niveles alcanzados en el 2008 antes de la recesión de 2009, lo cual restringe su capacidad para aminorar la pérdida de ingresos por la caída de los precios del petróleo

El FMPED en contraste al Fondo petrolero de contingencia (FEIEP) destinado para fomentar el ahorro externo de largo plazo, no ha tenido éxito, no creará recursos en las proyecciones del gobierno de largo plazo. Idealmente el ahorro se generaría si los ingresos excedentes del gobierno excedieran el 4.7% del PIB. Las proyecciones efectuadas por la SHCP en el cuadro de las perspectivas de finanzas públicas 2018-2022 de los CGPE de 2017, prevén un

nivel de transferencias del FMPED al Gobierno Federal, de 2016 hasta el 2022, en un rango de 1.6% a 2.0% del PIB, por lo que no se cumplirá con el umbral establecido en la Reforma Energética de 4.7%, hasta el 2022 no se prevé que el aumento de la plataforma de producción petrolera que induciría la participación del sector privado genere recursos que excedan el 4.7% antes de 2022.

La ASF dedicó varias revisiones al tema del riesgo macroeconómico y la estabilidad destacando la revisión *Posición Fiscal y Riesgos en las Finanzas Públicas, en la que destacó* la corrección fiscal del gobierno planteada para 2017, de generar un balance primario positivo de 0.4%, hecho que de confirmarse constituirá un hecho positivo para la construcción de una política fiscal sana. En esta revisión la ASF observó que el ocultamiento de los datos de financiamiento que requieren proyectos de inversión de alto impacto, no se identifica cómo el gobierno los financiará.

En el ámbito de la política macroeconómica de ingresos la ASF parte de dos hechos relevantes:

a) Se ha deteriorado la capacidad de los ingresos públicos para financiar el gasto público,  
b) la recaudación tributaria del gobierno es endeble, México es el país en último lugar en la recaudación de los países de la OCDE. Se observa que la participación es baja y muy estable en la recaudación de los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos públicos, así de 1997-2005 la recaudación tributaria respecto al total de ingresos del sector público presupuestario fue de 44.2%, nivel superior al obtenido en 2015 que fue de 42.2%, no obstante la mejora recaudatoria reciente.

Es importante señalar, que el porcentaje alcanzado en el 2015, fue 12.9 puntos porcentuales menos, que la recaudación tributaria de 2002 punto más elevado que fue del 55.1%.

Para examinar de manera integral la política pública en materia de ingresos, efectuó el estudio de la *Política Pública de Ingresos Tributarios* del gobierno mexicano desde una amplia perspectiva histórica, hasta evaluar los resultados de la reforma fiscal reciente, que han incrementado la recaudación fiscal, aunque a un ritmo insuficiente. En esta revisión, resaltó la disminución de los gastos fiscales, pero observó la concentración de dichos gastos fiscales en reducidos beneficiarios en algunos de los rubros que más pesan en los gastos fiscales.

En el tema “Gasto público federal y vinculación con el federalismo”, la ASF practicó una importante revisión desde la perspectiva federal del gasto federalizado, incluyendo el análisis de la dinámica de la deuda pública subnacional y sus aplicaciones, en la auditoría *“Transferencias Federales a los Gobiernos Locales y su Deuda Pública”*. Señaló que los recursos federales transferidos a las entidades federativas representan una proporción importante de sus ingresos, alrededor de 90.0%, asimismo reveló que si bien los recursos federales transferidos a las entidades federativas de 2000 a 2015 crecieron 3.3 puntos

porcentuales del PIB, al analizar su distribución encontró una gran concentración geográfica y de beneficiarios en la mayoría de los fondos que integran el gasto federalizado.

La ASF identificó que el endeudamiento subnacional se debió en mucho a la crisis financiera internacional del 2008, que impactó en una disminución en los precios internacionales del petróleo, e implicó entre otros factores una menor disponibilidad de recursos públicos, por lo que las entidades federativas al no tener un colchón de protección ante los vaivenes de los ingresos públicos cubrieron dichos faltantes con deuda y no siempre bien utilizada, y con poco provecho para generar un desarrollo regional más equilibrado.

El tema de la deuda pública fue una preocupación central de la ASF en su fiscalización, practico diversas revisiones, Deuda del Sector Público Federal, Deuda Pública y Deuda Pública del Gobierno Federal, también fue objeto de fiscalización de la deuda en las revisiones sobre los riesgos de las finanzas públicas aludidas anteriormente. De estas auditorías resulta lo siguiente:

- a) *El gobierno no acreditó* la aprobación de los proyectos y programas que requirieron de financiamientos en 2015,
- b) *Omisión de vigilancia.* Al respecto la ASF observó que el gobierno no acreditó, ni vigiló la capacidad de pago de las entidades del Sector Público Federal que contrataron financiamiento, siendo una situación de alto riesgo,
- c) Los recursos que se obtienen del endeudamiento neto del Sector Público Federal se han destinado al pago del servicio de la deuda, lo que origina que ésta crezca año con año,
- d) No existe una evaluación sobre los beneficios sociales que la deuda pública aporta y
- e) No se identifica el destino de los ingresos derivados del endeudamiento público.

Además de lo anterior, reitero su alarma sobre el notable crecimiento de la deuda pública tanto ampliada como en su definición más restringida. El incremento de la deuda neta del Sector Público Federal (SPF) fue de 23.4 puntos porcentuales entre 2000 y 2015 al pasar de 19.8% a 43.2% en esos años.

En el ámbito de la deuda contingente, resalta la auditoría sobre los proyectos de infraestructura de Asociación Público y Privada. La escasez de financiamiento es motivo del crecimiento de esta clase de proyectos que pueden entrañar riesgos para las finanzas públicas. La ASF asumió en este tema un enfoque histórico, basados en relatar las *Experiencias negativas en esquemas de Asociación Público-Privadas que deben ser consideradas como lecciones importantes para evaluar la conveniencia de proyectos de APP.*

*La ASF identificó las siguientes experiencias económicamente muy adversas para México:*

1. Resultados negativos del Programa extenso de concesiones (una modalidad de sociedad público privada) aplicado por el gobierno mexicano en la década de los noventa (siglo XX).

2. Resultados negativos en el caso de PEMEX de los “Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público” (PIDIREGAS), para desarrollar infraestructura energética en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y en la Comisión Federal de Electricidad (CFE). *En el caso de PEMEX los PIDIREGAS presentaron un aumento significativo de esos pasivos, que no se reflejaban en el déficit gubernamental por 767 mil 941.0 millones de pesos, equivalentes a 6.3% del PIB de 2009.*
3. Rescate financiero del programa de concesiones carreteras (esquema de Asociación Público-Privado). La ASF estimó *un monto total de los pasivos que el gobierno asumió por 58 mil 295.0 millones de pesos a precios de agosto de 1997. (Esta cantidad a precios de 2016 asciende a 186 mil 487.9 millones de pesos a precios de 2016).*
4. Variables externas. Al respecto, el órgano fiscalizador señaló: “En 2014, la pérdida de dinamismo de la economía de los EUA, así como la caída en el precio del barril de petróleo crudo y en las plataformas de producción y de exportación, fueron los principales factores para que el PIB sólo creciera 2.1% real, en comparación con el 3.9% estimado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2014”.

— Estrategia: Fortalecer los ingresos del sector público

Para evaluar los logros de esta estrategia del gobierno la ASF fiscalizó de manera especial al SAT, su eficacia recaudadora son de interés, las auditorías que practicó a la Recaudación de las Contribuciones Federales: Padrón de Contribuyentes, en la que señaló que *las necesidades de gasto de México sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan actualmente*. Sin considerar los ingresos petroleros, la recaudación fiscal es de 10% del PIB, lo que implica ocupar el último lugar de los países que son parte de esta problemática en 2012, el último dato que maneja la ASF es el segmento de grandes contribuyentes de México, lo cuales tienen una presencia fiscal cercana al 7.3%, muy por debajo de sus homólogos de los países desarrollados cuya presencia fiscal ronda 50.0%. En su fiscalización a los créditos fiscales, la ASF encontró muchos mecanismos que hacen que dichos créditos fiscales sean dados de baja o sean condonados por la autoridad.

La fiscalización a la recaudación del Impuesto sobre la Renta de la Industria Manufacturera, arroja datos reveladores de otra faceta de la baja recaudación fiscal del gobierno. En el año 2005 antes de la crisis la participación del ISR en la industria manufacturera representó 21.4% del OSR total, para el 2015 fue de sólo 17.4%. En este tenor de aclarar la naturaleza de la baja recaudación fiscal se encuentra la revisión Régimen Fiscal Opcional para Grupos de Sociedades (ROGS) que sustituye al régimen de consolidación. De acuerdo a la ASF la recaudación en este último régimen, no representó un incremento respecto del régimen anterior, sino que refleja un beneficio para las sociedades al ser éstas quienes determinan su resultado fiscal para pagarlo en un plazo de hasta tres ejercicios.

En la problemática del SAT siguen vigentes los siguientes problemas:

- *Elevada tasa de informalidad en el mercado laboral, que merma la capacidad recaudatoria del Estado mexicano.* El porcentaje de la fuerza laboral no declarada para fines fiscales en 2008 es muy elevada del orden de 30.9%.
- *Incompleto padrón de contribuyentes fiscales.*
- *Elevados montos y saldos de créditos fiscales.* Al cierre del 2015 la cartera de créditos fiscales se integró por 1,482,636 créditos fiscales con un valor estimado de 514 mil 645.3 millones de pesos.
- *Elevados montos de condonaciones tributarias.* Durante 2015, el condonó 4,973 créditos fiscales por 10 mil 598.1 millones de pesos
  
- *Elevada evasión fiscal.* En todos los años del periodo 2007-2012 la evasión global de impuestos representó una cuarta parte del potencial del total de la recaudación tributaria. En 2012 el monto estimado de evasión global de impuestos fue de 483 mil 874.0 millones de pesos y representó el 31.9% de la recaudación tributaria no petrolera que ascendió a 1 billón 516 mil 950.7 millones de pesos reportada en la Cuenta Pública de ese año indicó la ASF. Este hallazgo debiera hacer repensar la estrategia de política macroeconómica de ingresos del gobierno para encontrar causas más eficientes para mejorar la recaudación fiscal con más solidez estructural y operativa.
- Se registraron elevadas devoluciones de impuestos.
- Alta concentración de las devoluciones tributarias.
- Elevado gasto fiscal.

Estos hallazgos valiosos per se, podrán ser muy útiles como insumos adecuados para perfeccionar el diseño, aplicación y resultados de la política de ingresos del Estado, si aunado a lo anterior, el enfoque fiscalizador de la ASF comenzara a analizar el crucial papel de la desigualdad del ingreso en esos resultados tributarios, lo que incluiría, qué procediera a cuantificar el impacto de la desigualdad en los ingresos fiscales del gobierno, y que considerara el papel de la desigualdad económica y distributiva como elemento que hay que seguir por ser un elevado factor de riesgo macroeconómico y del equilibrio presupuestario. La crisis financiera internacional fue producto en parte o fue alimentada por la creciente desigualdad distributiva, reconocer estos hechos, se avanzaría en el objetivo del gobierno contenido en el PND 2013-2018 de “Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico”.

- Una vez resuelta la estructura financiera de PEMEX, se deja sana financieramente a la empresa productiva del Estado, y en liza para competir con los agentes privados que se promoverán con la reforma energética y que recibirán asignaciones de contratos petroleros por parte del gobierno. Este saneamiento para hacerlo factible deberá garantizar lo siguiente: (a) Establecer un esquema gradual de reducción fiscal para PEMEX, nivelándolo con el de los privados, (b) Incrementar de manera

significativa, la efectividad de la recaudación de ingresos fiscales no petroleros, especialmente la que proviene de Grandes Contribuyentes, (racionalizar el gasto público no prioritario). La reducción de los ingresos petroleros deberá ser proporcional al aumento de la recaudación fiscal no petrolera y a la racionalización estructural del gasto público para liberar recursos a gasto de inversión, (c) dotar de autonomía presupuestal y técnica a PEMEX.

— Enfoque de la fiscalización al gasto público Federal

En su enfoque fiscalizador la ASF había examinado en otros ejercicios fiscales temas relevantes como la discrecionalidad de la SHCP en el ejercicio del gasto, en los cuantiosos montos de transferencias presupuestarias que aprueba, trasladando recursos hacia el final del ejercicio a fideicomisos mediante acuerdos de ministración, que luego ejerce al margen de lo dispuesto por el Congreso.

En su fiscalización al gasto público, la ASF innovó en el tema de investigar los padrones de los beneficiarios de los programas, cuya veracidad y transparencia tienen relación directa con la calidad del gasto ejercido. En este sentido destaca la revisión *“Política Pública de Padrones de Programas Gubernamentales para el Otorgamiento de Subsidios y Apoyos”*. En la fiscalización a este tema de gran relevancia, la ASF identificó los siguientes hechos preocupantes:

- Limitaciones de información de los padrones de beneficiarios de los programas,
- No existe una definición general de padrón de beneficiarios ni de sistema integrador de padrones,
- El sistema de información disponible no permitió verificar si los 12.6 millones de beneficiarios registrados correspondieron a la población objetivo de los programas,
- La cobertura de los programas integrados al padrón abarcó sólo el 24.7%,
- La participación de los OIC en la supervisión de la integración de los padrones fue muy limitada y poco eficiente,
- Lo anterior genera opacidad, baja transparencia lo que impide contribuir a que los recursos públicos se ejerzan con eficiencia, eficacia y economía y
- Prosiguió la fiscalización al FONDEN, con resultados similares a otras cuentas públicas: ejercicio de recursos no acreditados, incumplimiento de normativa, desvío de recursos, subejercicio no ejercido sin reintegrar a la TESOFE etcétera.

En el eje temático revelación financiera y eficiencia institucional, la ASF jerarquizó su fiscalización en tres ámbitos a saber: Revelación de Información, rendición de cuentas, y eficiencia de la gestión financiera en dos rubros, la gestión financiera de entidades especializadas, y la calidad de la regulación del sistema financiero.

En el ámbito de la Contabilidad Gubernamental destaca la revisión a los *“Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal”*. Es la contabilidad creativa, donde la corrupción se auxilia, se fortalece y se expande, de ahí la necesidad de reglas de



contabilidad y revelación financiera muy estrictas y cabal cumplimiento. En este ámbito la obligatoriedad para los servidores públicos es nula. La ASF encontró por ejemplo, activos radicados en fideicomiso para el pago de pensiones que no cuentan con el registro en los estados financieros contables del gobierno federal. También identificó 141 obras en proceso por 6 mil 786.9 millones de pesos que están concluidas, en uso y que no han sido traspasadas a las cuentas contables, una sistemática fiscalización a estos temas es una condición sine qua non para erradicar prácticas corruptas en la administración pública.

En el ámbito de la rendición de cuentas, se destacan las revisiones a la calidad con que se ejerce el gasto público. La ASF en la fiscalización de programas sistemáticamente dedica un espacio a examinar el Sistema de Evaluación al Desempeño, ha identificado muchos problemas relacionados con los indicadores. La falta de completar a esta sistematicidad de enfoque fiscalizador, evaluar con rigor la calidad de las metas que establece el gobierno para los programas. Falta un enfoque más crítico de la ASF para señalar más enfáticamente que los objetivos de los indicadores son bastante laxos, por lo que llega a paradojas en la evaluación del gasto. Por un lado se establecen cumplimientos de 100% en las metas específicas, en un contexto en que la problemática objeto del programa se agrava. En este informe la ASF reconoció cumplimientos de 100% del SAT en recaudación tributaria, en cumplimiento de actos de fiscalización, y en un rezago pronunciado de la capacidad recaudatoria del Estado Mexicano, ya que México ocupa el último lugar entre los países de la OCDE.

Un hallazgo importante de la ASF fue determinar en la revisión al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, la ausencia *de evaluación en los gobiernos locales respecto al SED*.

## *II. Política hacendaria para financiar el crecimiento (Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial productivo)*

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 determinó que el otro objetivo para conseguir la meta nacional de crear un *México Próspero* es el de “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial productivo (Política hacendaria para financiar el crecimiento)”. El objetivo estratégico II, las estrategias para alcanzar la meta nacional y los ejes temáticos se presentan a continuación:

EJE ESTRATÉGICO DEL PND 2013-2018	EJES TEMÁTICOS <sup>92</sup>
<p><i>II. Política hacendaria para financiar el crecimiento</i></p>	<p>Estrategia: Promover el financiamiento a través de instituciones financieras y del mercado de valores con dos ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incentivos económicos de regulación financiera</li> <li>b) Banca de Desarrollo</li> </ul> <p>Estrategia: Ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos con dos ejes temáticos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incentivos económicos de regulación financiera</li> <li>b) Banca de Desarrollo</li> </ul> <p>Estrategia: Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro con un eje temático:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incentivos económicos de regulación financiera</li> </ul> <p>Estrategia: Ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros, a través de la banca de desarrollo, a actores económicos en sectores estratégicos prioritarios con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, además de la innovación y la creación de patentes, completando mercados y fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo, con tres ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incentivos económicos de regulación financiera</li> <li>b) Banca de desarrollo</li> <li>c) Eficiencia Institucional Financiera</li> </ul> <p>Estrategia: promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y la calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía con dos ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incentivos económicos de regulación financiera</li> <li>b) Banca de desarrollo</li> </ul>

— Eje temático: Banca de Desarrollo

En la gestión de la eficiencia institucional, destaca la fiscalización al desempeño de la banca de desarrollo. En la reforma financiera el gobierno sostuvo que el apoyo eficiente a la intermediación crediticia por parte de la banca de desarrollo podría contribuir al crecimiento estructural del PIB en más de un punto porcentual.

<sup>92</sup> Taxonomía de esta columna elabora por la UEC para facilitar el análisis de las auditorías de este eje estratégico.

Las instituciones de banca de desarrollo del gobierno tienen que ver con las cinco estrategias relacionadas con el objetivo de democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento. Con la aprobación de la reforma financiera, se generó una reestructuración del sistema de banca de desarrollo, y se generaron los siguientes compromisos:

- (1) Impulsar el crecimiento de la oferta de crédito,
- (2) Impulsar la inclusión financiera,
- (3) Impulsar a la pequeña y mediana empresa,
- (4) Impulsar la ampliación de infraestructura con la participación de gobiernos estatales y municipales e
- (5) *Impulsar el crecimiento de la oferta de crédito.*

La fiscalización practicada por la ASF a la banca de desarrollo, abordó esta temática como lo ejemplifica la revisión a:

Otorgamiento y Recuperación de Créditos”

“Fondo de la Financiera Rural”

“Financiamiento al Sector Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero y su Recuperación”

“Sistema Nacional de Pensiones”.

“Recuperación de Cartera y Pago de Premios.”

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. Otorgamiento y Recuperación de Créditos”, en el que se constata una deficiente gestión de la cartera crediticia, muy preocupante si consideramos que esta institución tiene un portafolio de créditos muy pequeña y a pesar de ello la cartera vencida es del 6%. La situación se agrava si se considera que presenta deficiencias operativas con sistemas informáticos deficientes. Por esta razón se hallaban suspendidos los programas de recuperación de cartera.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. “Aportación de Recursos Federales al Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores”. Con esta revisión, Bansefi como la SHF, o como Banobras con FONADIN y el fondo FARAC, participan rescates bancarios opacos de salvamento financiero. En esta ocasión se trató del rescate de una parte de los ahorradores de FICREA, la ASF demuestra que una parte fundamental de los 670.8 millones de pesos que realizó el gobierno Federal, fue para el rescate de los ahorradores a través de un fondo de protección al ahorro.

Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. “Fondo de la Financiera Rural”. La actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás actividades económicas vinculadas al medio rural, para elevar la productividad. La ASF determinó diversas deficiencias operativas y de normatividad que impidieron cumplir con los objetivos del Fondo.

Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. “Financiamiento al Sector Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero y su Recuperación”, lo distintivo de la revisión fue la constatación de *Operaciones irregulares de intermediarios financieros*. La ASF determinó irregularidades en créditos operados por los intermediarios financieros por un monto de 75.4 millones de pesos de una muestra auditada

*Impulsar la ampliación de infraestructura con la participación de gobiernos estatales y municipales.* Dos revisiones a BANOBRAS atendieron este objetivo, y la calificación del desempeño de la institución fue la siguiente.

- Banobras “Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)”. Este programa asociado al rescate financiero presenta riesgos financieros que podrían significar costos fiscales para el Estado muy grandes. La ASF constató que el FONADIN realizará pagos de capital e intereses de 2016 a 2033, de acuerdo con su Programa financiero anual 2015, por un total estimado de 327 mil 317.0 millones de pesos.
- Banobras “Otorgamiento de créditos a estados”, actividad que ha sido esencial para incrementar la oferta crediticia de la banca de desarrollo.

FOVI “Otorgamiento y Recuperación de Créditos-Cartera de Crédito de Segundo Piso”. La ASF determinó que el FOVI no cumple con su objeto de creación ya que dejó de otorgar créditos.

SFH. “Otorgamiento y Recuperación de Créditos-Cartera de Crédito de Segundo Piso”. La ASF constató que de un monto de 56 mil 595.7 millones de pesos, la cartera vencida fue de 30.4%. En ejercicios pasados el rescate financiero que hizo la SHF de 7 siete sofoles hipotecarias implicó una recapitalización de casi 1 mil millones de pesos.

En el ámbito de la eficiencia institucional llama la atención la fiscalización a los entes siguientes:

Sistema Nacional de Pensiones, dicha fiscalización se practicó a la SHCP, en la que destaca lo siguiente: Existencia de una demanda cuantiosa de recursos para el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). En el 2015 se ejercieron recursos por 963 mil 428 millones de pesos, 87 mil 891.9 de pesos más que el presupuesto aprobado. Otro hallazgo relevante fue la constatación de la ASF de que es muy desfavorable el sistema pensionario de México Versus la OCDE. Es de llamar, la atención que si bien existe un incremento del valor actuarial de las obligaciones pensionarias del Sistema Nacional de Pensiones, el crecimiento de los activos del sistema pensionario hace más eficiente al sistema financiero mexicano al incrementar su liquidez, y a la economía productiva la hace más eficiente si recursos de este sistema se canalizan a buenos proyectos de infraestructura que tanto requiere el país.

LOTENAL “Recuperación de Cartera y Pago de Premios, en el que la ASF determinó un desempeño financiero negativo de la institución.

— *Eje temático: Incentivos económicos de regulación financiera*

El sector financiero es fundamental para el desarrollo económico, en virtud de que impulsa proyectos productivos que sin el concurso del sector difícilmente se materializarían. La revolución industrial es impensable sin un sistema financiero y bancario desarrollado. Sin embargo, el sistema financiero, propende a la ineficiencia y crea productos de alto riesgo, que sin los controles adecuados, pueden colapsar a un país. La regulación financiera tiene por objetivo corregir las ineficiencias del sector financiero.

Una segunda modalidad de contribución del sector financiero al crecimiento es mediante el establecimiento de los incentivos económicos regulatorios, los cuales influyen en el comportamiento de los agentes económicos y en el curso del crecimiento económico o del estancamiento y crisis. Una alineación correcta de incentivos económicos regulatorios puede crear círculos virtuosos de crecimiento y una alineación de incentivos regulatorios incorrecta puede hacer que los agentes financieros promuevan la especulación, y los segmentos de negocios rentables pero de poco valor agregado social.

Una tercera contribución del sector financiero al crecimiento es establecer una regulación financiera que promueva estabilidad macroeconómica, aunque por sí sola es insuficiente para promover el crecimiento económico.

En el ámbito de los incentivos regulatorios el trabajo fiscalizador de la ASF:

Se concentró de manera determinante casi exclusiva en la promoción de la estabilidad financiera, en un aspecto específico en incrementar la supervisión de intermediarios financieros no bancarios con auditorías horizontales de desempeño, 4 revisiones de la CNBV a los siguientes intermediarios. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS), Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS), Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS) y Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Esto con el propósito de prevenir situaciones como las que provocó FICREA en perjuicio de los ahorradores.

La revisión preventiva abarcó al IPAB, específicamente la fiscalización al uso de los recursos pagados por los bancos por concepto de seguro de depósitos. Una conclusión fue, que es muy reducido el Fondo de reservas del IPAB para hacer frente a posibles quebrantos bancarios.

Un resultado interesante de la fiscalización a la CONSAR en relación a la regulación de las comisiones es que estas se han reducido sustancialmente, el legislativo eliminó hace tiempo la doble comisión (sobre flujo y sobre saldo). Las comisiones que cobran las AFORES y SIEFORES a los futuros pensionados frisan alrededor de 1%, una tasa muy elevada en

comparativa internacional, la cual es de 0.5% en los países desarrollados. Bajas comisiones redundan en mejores pensiones.

La fiscalización a Banco de México, fue en dos ámbitos, en su tarea de regular las tasas de interés y en su tarea de administrar las reservas internacionales, dos temas de gran interés, uno tiene que ver con menoscabo de recursos patrimoniales de los usuarios de servicios financieros por la existencia de tasas de interés elevadas y de comisiones gravosas, el otro tiene que ver con el seguro contra fluctuaciones violentas de flujos de capitales mediante la acumulación de reservas que tienen un costo. En el primer ámbito, destacan las siguientes conclusiones:

- a) La desregulación financiera fue un fracaso como reforma estructural por la crisis bancaria que generó, un margen financiero elevado prelude una crisis bancaria,
- b) existencia de tasas reales negativas en los depósitos bancarios, subbancarización, y riesgo latente de incremento de tasas de interés por la entrada de flujos de capitales al país de los últimos años.

El enfoque de fiscalización a las reservas internacionales de la ASF, omitió comparar el costo del seguro de acumulación de reservas, no dilucidó la naturaleza del remanente operativo, si generó ganancias por revaluación cambiaria, las utilidades son virtuales (plusvalías), y entonces los recursos transferidos por remanente operativo al gobierno debieron ser financiados con emisión monetaria.

Finalmente, se presenta un resumen de las irregularidades detectadas en el grupo Funcional Hacienda en el año de 2015, las cuales alcanzaron la cifra global de 46.2 millones de pesos. Los sectores donde se registraron estas irregularidades son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural y Pronósticos para la asistencia pública.

GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO SECTOR HACIENDA 2015			
Grupo Funcional	SECTOR	Irregularidad	Monto Millones de Pesos*
<b>Total</b>			<b>46.2</b>
GOBIERNO	Hacienda y Crédito Público Secretaría de Hacienda	Falta de documentación justificativa que acredite la verificación y entrega de los servicios correspondientes a un contrato y un Convenio de Colaboración.	13.0
		Diversos municipios no reintegraron recursos no ejercidos o lo hicieron a una cuenta distinta a la del Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad.	2.2
		La SHCP dejó de transferir 507.8 miles de pesos al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, y 5,008.4 miles de pesos a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza materialmente la salida del país de los hidrocarburos.	5.5
	Fondo de capitalización e inversión del Sector Rural	Cuatro Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión, desinvertieron anticipadamente en 2013, de lo que no se obtuvo evidencia suficiente y competente y el Fondo de Capitalización e Inversión al Sector Rural, tuvo una recuperación insuficiente en 2014 y 2015, con lo que obtuvo una pérdida por 20.1 millones de pesos.	20.1
Pronósticos para la Asistencia pública	Se identificaron deficiencias en la gestión de un contrato de TIC en el que debió penalizarse a un proveedor por incumplimiento parcial de puntos previstos en la licitación.	5.4	

\* Recuperaciones probables.

### 6.3 Temas sugeridos para el trabajo legislativo en materia de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

A partir del trabajo de análisis del Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2015 y de las sugerencias que expone la Auditoría Superior de la Federación, fue posible integrar un conjunto de áreas de oportunidad legislativa para el sector hacendario, las cuales tienen por objeto fortalecer el trabajo legislativo en materia de fiscalización superior e impulsar la calidad en el ejercicio del gasto de las entidades públicas y los gobiernos estatales y municipales:

#### 6.3.1. Sugerencias de modificación de disposiciones normativas realizadas por la ASF.

Respecto al Sector Hacendario, la ASF, realizó las siguientes sugerencias de modificación de disposiciones normativas:

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
1	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 16. Establecer que en los Criterios Generales de Política Económica se expongan los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, su probabilidad de materialización y estimaciones cuantitativas sobre su posible impacto fiscal, así como las acciones específicas de política económica que implementará el Ejecutivo Federal para mitigar los efectos de su realización.	Constituir las reservas financieras respectivas en un marco de prudencia y responsabilidad de mediano y largo plazos, coadyuvar a mitigar los efectos de los riesgos fiscales y de los pasivos contingentes, además de generar credibilidad en el manejo de las finanzas públicas.
2	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 16, 17, 41 y 42. Establecer que en el Paquete Económico y en la Cuenta Pública, se incluya la información por ramo, entidad o empresa productiva, así como el monto de financiamiento, en cifras nominales y como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), además del beneficio económico y social de los proyectos de inversión de alto impacto del Gobierno Federal que no se contabilizan para efectos del equilibrio presupuestario.	Identificar los proyectos de inversión de alto impacto del Gobierno Federal que no se contabilizan para efectos del equilibrio presupuestario y que sirven como referencia para aprobar anualmente la meta de balance
3	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 17. Presentar en la Cuenta Pública la justificación de la desviación en la meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) mayor al	Promover una meta anual de los RFSP congruente con la capacidad de financiamiento del sector público federal que implique una trayectoria del SHRFSP/PIB

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
		equivalente a un 2 por ciento del gasto neto total aprobado. Asimismo, modificar el citado margen de desviación con una tendencia de reducción y establecer una definición de sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública, con el apoyo de indicadores y métricas acordes con las mejores prácticas y la colaboración de un grupo externo colegiado de expertos	constante o decreciente en el mediano plazo, en un marco de sostenibilidad fiscal
4	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 19, 21 y 87. Incrementar las reservas del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, debido a que se prevén restricciones en sus fuentes de financiamiento. Los ingresos petroleros del Gobierno Federal de 2016 hasta 2022 se estima que estarán en un rango de entre 1.6% y 2.0% del PIB, por lo que se reducirán las aportaciones a las reservas, y de la otra fuente de recursos (ingresos excedentes), se considera que no habrá aportaciones, debido al orden de prelación con el que se asignan (artículo 19, fracción I, de la LFPRH), ya que se anticipa un incremento en el gasto no programable por la evolución del costo financiero de la deuda pública.	Fortalecer las fuentes de financiamiento para el ahorro de largo plazo dirigido a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.
5	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 107. Establecer que se reporte pormenorizadamente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y en la Cuenta Pública, el origen y destino de cada uno de los componentes de los ingresos excedentes	Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas respecto de los ingresos excedentes: su origen, aplicación y resultados alcanzados
6	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 17. Establecer que la regla fiscal del Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural prevea aumentar el ahorro, la inversión, la reducción de la deuda o mejorar el balance público cuando la economía se encuentre por encima de su nivel de tendencia de mediano plazo	Asegurar el ahorro de largo plazo debido a que la ley no lo prevé, lo que limita el alcance que pudiera tener la regla fiscal y su efecto en las finanzas públicas como medio para regular el crecimiento del gasto público federal en una trayectoria sostenible



Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
7	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 16 y 17. Establecer directrices para que la estimación del Gasto Corriente Estructural que incluyan en su proyecto de presupuesto los ramos y los ejecutores de gasto público federal, así como el que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, no rebase el Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural	Asegurar que no se rebase el Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural en los diferentes niveles institucionales, y contribuir a generar ahorros y mejorar la calidad del gasto
8	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 16 y 17. Definir la normativa para que las erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, financiadas con ingresos excedentes, no se destinen a los conceptos de gasto que se incluyen en el Gasto Corriente Estructural.	Fortalecer el fundamento de control de los componentes del Gasto Corriente Estructural, en el cual se incluye el gasto corriente programable.
9	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 21 Bis y 54. Establecer un mecanismo presupuestario para que las disponibilidades financieras que resultan de la aplicación de las disposiciones específicas para el cierre del ejercicio fiscal, se acumulen en una subcuenta específica del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o en la Tesorería de la Federación.	Coadyuvar con la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público y mejorar los mecanismos presupuestarios que regulan el cierre del ejercicio fiscal.
10	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 42, fracción I. Incluir disposiciones que permitan mejorar la composición y nivel del Presupuesto de Egresos de la Federación.	Elevar la calidad del gasto público e identificar elementos de ajuste que permitan transformar gradualmente los factores inerciales, incrementales e ineludibles que determinan el nivel del gasto.
11	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 54. Incluir un mecanismo presupuestario que brinde flexibilidad a los ejecutores de gasto al cierre del ejercicio fiscal, con el propósito de ejercer los recursos vinculados con operaciones que estén comprometidas o devengadas no pagadas, bajo criterios específicos y para determinados tipos de gasto y programas.	Mejorar la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público y la regulación del cierre del ejercicio fiscal.

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
12	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Título Tercero, Del Ejercicio del Gasto Público Federal. Adicionar un capítulo para regular el proceso de cierre del ejercicio presupuestario e incluir mecanismos para revelar y controlar el origen, destino, y resultados obtenidos con las disponibilidades presupuestarias generadas y reasignadas durante el cuarto trimestre.	Fortalecer los mecanismos institucionales para contribuir al logro de los objetivos de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con el apoyo del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño
13	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 58 y 79. En el artículo 58, cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez, una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total de un ramo o de una entidad, se incluya también a las unidades responsables y los programas presupuestarios, con un umbral de variación por definir, con el propósito de regular dichas aplicaciones; y en el artículo 79, para definir que la forma y términos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determine para el ejercicio de los subsidios que otorgue a las entidades federativas, los municipios y, en su caso, a los sectores social y privado, precise que será conforme a las bases, criterios y principios establecidos en las disposiciones para la administración de los recursos públicos federales, el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño, y transparencia y rendición de cuentas. Además, para que la SHCP incluya en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública, información pormenorizada sobre los recursos asignados por entidad federativa y municipio, el destino, monto, población beneficiada y resultados alcanzados, a fin de transparentar y rendir cuentas al respecto.	El umbral establecido de 5 por ciento, se refiere al presupuesto total de un ramo o de una entidad y no al nivel de unidad responsable y programa presupuestario. Es conveniente establecer el control por unidad responsable y programa, a fin de asegurar el cumplimiento de lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
14	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Que se especifique en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria todos los conceptos y montos que debe contener el Presupuesto de Gastos Fiscales, debido a que los comprendidos en	Que se establezca la obligación de reportar el Presupuesto de Gastos Fiscales en una Ley de carácter permanente y evitar que en dicho documento se omitan los

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
		dicho presupuesto se establecen en disposiciones legislativas transitorias de carácter anual (Ley de Ingresos de la Federación) y, en virtud de que no se especifican los conceptos, la entidad encargada de realizarlo no está reportando los gastos fiscales correspondientes a Derechos por interpretar que sólo deben ser los vinculados a Impuestos.	conceptos de Derechos que representan un gasto fiscal.
15	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 16, fracción V, y 17. Establecer que la meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) sea congruente con la capacidad de financiamiento del sector público, y asegurar una trayectoria del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como proporción del PIB que sea constante o decreciente de un año respecto de lo señalado el año previo.	Asegurar una tendencia estable y decreciente del SHRFSP en el mediano plazo.
16	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Título Primero, Capítulo II, Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria. Incorporar las normas y los mecanismos que permitan cumplir con el principio de sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazos, con el apoyo del cálculo y publicación de un límite máximo prudencial y de indicadores conforme a las mejores prácticas internacionales.	Estabilizar y reducir la deuda pública en el mediano y largo plazos, de manera que no represente riesgo para las finanzas públicas ni un obstáculo para el crecimiento económico, así como fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas en la materia.
17	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Título Primero, Capítulo II, Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria. Establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, establezcan un grupo técnico de expertos en el que participe también el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, para elaborar indicadores de tipo dinámico y estocástico sobre la	La conformación de este grupo técnico de expertos fortalecería la calidad y transparencia de las proyecciones y estimaciones, para ser utilizadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo como apoyo para determinar la capacidad de financiamiento del Sector Público Federal y su techo de endeudamiento, en la preparación y aprobación del Paquete Económico anual.

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
		sostenibilidad de la deuda pública, con base en las mejores prácticas internacionales	
18	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 16 y 42. Establecer la conformación de un Grupo Técnico de Expertos que apoye a los poderes Ejecutivo y Legislativo en el análisis de las estimaciones, los escenarios y los riesgos sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año.	Mejorar la precisión en las estimaciones que se utilizan como referencia para presentar la iniciativa, el proyecto y para aprobar anualmente Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
19	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH (artículo 2) y LFDP (artículo 4). Incluir una definición del concepto de sostenibilidad de la deuda pública, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.	Proporcionar elementos para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine umbrales de sostenibilidad de la deuda pública que le permitan contar con mejores parámetros para planear, ejecutar y evaluar la política finanzas públicas y de deuda pública que asegure la capacidad del Gobierno Federal para solventar sus pasivos en el mediano y largo plazos.
20	Ley Federal de Deuda Pública		
21	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH (artículos 16, 17 y 41) y LGCG (artículo 53). Establecer que en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el que apruebe la Cámara de Diputados y el que ejerzan los ramos y los ejecutores de gasto y se reporte en la Cuenta Pública, se defina e informe el Gasto Corriente Estructural y su límite máximo de cada uno de los ramos y de los ejecutores de gasto público federal	Regular el cumplimiento del Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural por ejecutor de gasto.
22	Ley General de Contabilidad Gubernamental		
23	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH (Título Sexto, Capítulo I, De la Información y Transparencia) y LGCG (Título Cuarto, Capítulo I, De la Información Financiera Gubernamental, y Capítulo II, Del Contenido de la Cuenta Pública;	La publicación periódica de métricas e indicadores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública, fortalecerán los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como contribuir a la sostenibilidad.
24	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Título Quinto, Capítulo II, De la Información Financiera Relativa a la Elaboración de las Iniciativas de Ley Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos). Incluir en la información financiera y presupuestaria que se publica trimestralmente y se integra en la Cuenta Pública, la medición de	

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
		indicadores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública a mediano y largo plazos, conforme a un límite máximo prudencial de los requerimientos financieros del sector público y de su saldo histórico.	
25	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH (Título Primero, Capítulo II, Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria); LFDP (Capítulo II, De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y	Identificar y revelar la gestión, resultados y cuantificar los riesgos asociados con la administración de los recursos públicos en la información contable, financiera, presupuestaria y programática correspondiente; en consideración a la posibilidad de que los instrumentos financieros que utilicen los entes públicos y los convenios que se establezcan, representen una obligación financiera y un pasivo de largo plazo que restringirá en el futuro las finanzas públicas y, en el caso de que se materialice el riesgo implícito de este tipo de operaciones, podría impactar de manera desfavorable en la posición fiscal y financiera de los entes públicos participantes.
26	Ley Federal de Deuda Pública	Capítulo III, De la Programación de la Deuda Pública); LGCG (Título Cuarto, Capítulo I, De la Información Financiera Gubernamental,	
27	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Capítulo II, Del Contenido de la Cuenta Pública, Título Quinto, Capítulo II, De la Información Financiera Relativa a la Elaboración de las Iniciativas de Ley Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos); LCF (Capítulo V, De los Fondos de Aportaciones Federales) y LDFFEM (Título Segundo, Capítulo I, Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas, Capítulo II, Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de los Municipios, Título Tercero, Capítulo I, De la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones).	
28	Ley de Coordinación de Coordinación Fiscal	Establecer disposiciones que aseguren la sostenibilidad de las finanzas públicas del ámbito federal y de las entidades federativas, mediante la aplicación de normas y mecanismos institucionales de responsabilidad hacendaria y financiera, en todo lo que se relacione con las emisiones bursátiles y otros instrumentos que se utilicen para financiar la infraestructura pública	
29	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios		
30	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH (artículo 93) y LFMPED (artículo 16, fracción II, inciso g). Modificar o fortalecer las fuentes de financiamiento y el porcentaje del	Mejorar el marco legal e institucional que permite acumular recursos como ahorro de largo plazo para la estabilidad y

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
31	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	4.7% del PIB al que deben ser equivalentes las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo al Gobierno Federal para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación, debido a que con base en las proyecciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se prevé restricciones para fortalecer los recursos destinados a estabilizar las finanzas públicas, dada la situación del mercado petrolero internacional y la tendencia decreciente de la producción y exportación de la mezcla mexicana de petróleo crudo.	sostenibilidad de las finanzas públicas
32	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH (artículo 21 Bis) y LGCG (artículo 46). Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga la obligación de rendir cuentas sobre los mecanismos de transferencia de riesgos significativos y protección de los ingresos presupuestarios (como las coberturas petroleras), mediante un informe al Congreso de la Unión que sería fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación, en el que se precise: el análisis de riesgos, las cifras empleadas, el método de cálculo con criterios y supuestos, los instrumentos financieros utilizados y su costo estimado, el criterio de optimalidad utilizado, la justificación de los intermediarios financieros seleccionados y los resultados alcanzados por el programa, en un marco de reserva por las características especiales de este tipo de instrumentos en los mercados financieros.	Que el Congreso de la Unión cuente con información para aprobar en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación los mecanismos y recursos destinados a la protección de los ingresos presupuestarios. Asimismo, rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos utilizados en las coberturas petroleras.
33	Ley General de Contabilidad Gubernamental		
34	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Considerar en el marco jurídico correspondiente, que las transferencias de recursos a cuentas bancarias distintas de los fondos y programas, así como los recursos no entregados a los órganos ejecutores, sean	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas
35	Ley General de Contabilidad Gubernamental		

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
36	Ley de Coordinación Fiscal	sancionadas penalmente. Definir para los fondos y programas correspondientes, mecanismos de retención y pago de los terceros institucionales, de manera directa por parte de la Federación	
37	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Que en el caso de programas que financien obras públicas y acciones en las que sea factible su seguimiento y vigilancia por los beneficiarios, se incorpore en su normativa la disposición de que la constancia de constitución de las figuras de participación social sea una condición para la ministración de los recursos a los ejecutores.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas
38	Presupuesto de Egresos de la Federación		
39	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Incorporar la obligación de hacer pública la información, en los centros de trabajo correspondientes (escuelas, unidades de salud, entre otros), de los servidores públicos adscritos a los mismos, financiados con recursos del gasto federalizado	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas
40	Presupuesto de Egresos de la Federación		
41	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Incluir disposiciones para hacer explícita la responsabilidad de coordinación, asesoría, capacitación y acompañamiento por parte de la SHCP, CONEVAL y las dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas, en la implementación, operación y seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Asimismo, para que formulen y proporcionen a las entidades federativas y municipios, lineamientos específicos para la implementación y operación de dicho Sistema, y en los cuales se describan asimismo, las obligaciones de los gobiernos locales en la materia.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas
42	Ley de Coordinación Fiscal		
43	Ley General de Contabilidad Gubernamental		
44	Presupuesto de Egresos de la Federación		
45	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Artículos 46, fracción I, inciso d, y 53. Adicionar que en los informes sobre los pasivos contingentes se incluya la revelación de todas las	Evaluar los riesgos y las medidas para la administración prudencial de las obligaciones financieras vinculadas con las APP.

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
		obligaciones financieras vinculadas con las asociaciones público privadas o proyectos equiparables.	
46	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Artículo 53. Indicar como responsable del proceso de integrar y emitir los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se le atribuyan las facultades y funciones para coordinar, integrar y asegurar la calidad de la información financiera consolidada, libre de errores.	Asegurar la razonabilidad, confiabilidad e integridad de la información financiera consolidada.
47	Ley General de Contabilidad Gubernamental	LGCG (artículos 50 y 53) y LOAPF (artículo 31, fracción XVIII). Adicionar en ambos ordenamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá atribuciones para revisar las cifras de los estados financieros finales de las Dependencias y de las entidades del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, de los poderes Legislativo y Judicial y de los entes Autónomos que se integran para obtener las cifras consolidadas	Asegurar que se incluyen todos los activos, adeudos y compromisos, y que estén libres de errores para cumplir cabalmente con la información confiable, oportuna, comprensible y comparable
48	Ley Orgánica de Administración Pública Federal		
49	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Integrar en la normativa que regula los fondos y programas operados por los municipios, la obligatoriedad de entregar toda la documentación comprobatoria cuando exista cambio de poderes en los municipios.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas
50	Ley de Coordinación Fiscal		
51	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Incorporar explícitamente la obligación de cumplir con el principio de anualidad en el ejercicio de los recursos, a efecto de homologar las disposiciones de estos ordenamientos, con lo establecido en los artículos 17 y 21 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas
52	Ley de Coordinación Fiscal		
76	Ley Federal de Derechos	Que se actualice lo establecido en el artículo 29-D de la Ley Federal de Derechos, referente a la mecánica para el cálculo de las cuotas de inspección y vigilancia que las instituciones financieras pagan al Estado por concepto de derechos,	Se evite la necesidad de emitir disposiciones legislativas transitorias de carácter anual, mediante las cuales se ofrecen a dichas instituciones la opción de pagar cuotas distintas a las



Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
		en virtud de que desde el ejercicio 2009 a la fecha, mediante artículos transitorios en la Ley Federal de Derechos o en la Ley de Ingresos de la Federación, se ha aprobado otorgar a las instituciones financieras, la opción de calcular y pagar las cuotas de referencia, mediante una mecánica distinta al artículo 29-D.	establecidas en la ley, por ese concepto
77	Ley Federal de Derechos	Que se especifiquen en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria todos los conceptos y montos que debe contener el Presupuesto de Gastos Fiscales, debido a que los comprendidos en dicho presupuesto se establecen en disposiciones legislativas transitorias de carácter anual (Ley de Ingresos de la Federación), en las cuales, actualmente, no se especifican los conceptos, por lo que la entidad encargada de realizarlo no está reportando las condonaciones correspondientes a impuestos, por considerar que corresponden a contribuciones determinadas conforme a disposiciones fiscales aplicables en ejercicios anteriores y no forman parte de la estimación de la renuncia recaudatoria del ejercicio en términos devengados.	Que se establezca la obligación de reportar el Presupuesto de Gastos Fiscales en una Ley de carácter permanente y evitar que en dicho documento se omitan los conceptos de condonaciones de impuestos que representan un gasto fiscal.
78	Ley Federal de Derechos	Modificación de los artículos 3°, cuarto párrafo, 150-C y 291, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, con el propósito de que en su redacción se establezca la instancia facultada para tomar la decisión de suspender el servicio o interrumpir el uso, goce o explotación del bien de que se trate a los usuarios omisos en el pago de los derechos establecidos en los artículos 150-C y 289, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, así como prever los tiempos y los requisitos que se deben cumplir para la aplicación de este tipo de sanción.	Evitar que se deje de sancionar a los contribuyentes omisos en el pago del derecho por problemáticas en la interpretación de la Ley.

Consec.	Instrumento	Propuesta de Modificación	Efectos/Beneficios
90	Ley de Ingresos de la Federación	Nuevo artículo específico. Establecer la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que publique en la Cuenta Pública, la información pormenorizada sobre los conceptos y los montos que integran el rubro de "Otros" de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital de los ingresos no petroleros y no tributarios.	Asegurar la transparencia y rendición de cuentas sobre este tipo de ingresos
91	Ley de Ingresos de la Federación	Nuevo artículo específico. Establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la obligación de que en el Presupuesto de Gastos Fiscales señale el objetivo de cada uno de los gastos fiscales; establezca una clasificación que permita identificar los que son de aplicación general o específica, en función del sector o sectores económico beneficiados; promueva en un horizonte de mediano plazo, la evaluación de la totalidad de los gastos fiscales, para verificar si cumplen con su objetivo; e implemente un mecanismo de control mediante la asignación de una clave específica para cada gasto fiscal, a fin de identificar la fecha de creación o modificación y el número progresivo de cada gasto fiscal para apoyar su seguimiento y análisis de resultados.	Mejorar el registro, control, seguimiento y evaluación de los gastos fiscales, así como la transparencia y rendición de cuentas
107	Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	Artículos 1 y 4. Establecer disposiciones para mejorar las condiciones que se ofrecen a los ahorradores bancarios	Generar un aumento de la captación de recursos y, por consiguiente, mayor financiamiento a la inversión y el consumo, con un impacto positivo en el crecimiento económico

### 6.3.2 Áreas de Oportunidad Legislativa

A partir del análisis del Informe del resultado, fue posible integrar un conjunto de áreas de oportunidad legislativa, para el Sector Hacendario, las cuales tienen por objeto fortalecer el trabajo legislativo en materia de fiscalización superior e impulsar la calidad en el ejercicio del gasto de las entidades públicas y los gobiernos estatales y municipales.

— Evaluar la conveniencia de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de que la Cámara de Diputados esté facultada para designar

y remover al Contralor Interno en el Banco de México, como acontece con los demás Órganos Constitucionales Autónomos.

- Se sugiere reformar la Ley de Instituciones de Crédito a efecto de que en los casos en que fideicomisos resulten en daciones de pago de cualquier rescate financiero gubernamental, la SHCP deba rendir un informe especial a la Cámara de Diputados en un plazo no mayor de seis meses.
- Se recomienda analizar la conveniencia de reformar el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a efecto de que cuando los Órganos Internos de Control reciban vistas de la ASF, remitan a ésta, copia certificada de las resoluciones que emita.
- Se sugiere verificar la conveniencia de adicionar en la Ley General de Contabilidad Gubernamental que en la Cuenta Pública, la SHCP esté obligada a presentar en detalle todos los recursos ejercidos para impulsar el desarrollo regional y, además, se informen por clasificación geográfica.
- Incorporar normativa para aplicar métodos de evaluación de resultados de programas contra cíclicos del gobierno.
- Proponer la pertinencia de establecer un marco legal de mediano y largo plazo en rubros fundamentales para la estabilidad de las finanzas públicas
- Establecer la conveniencia de establecer que se detalle pormenorizadamente en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública, el origen y destino de cada uno de los componentes de los ingresos excedentes, con el objetivo de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas respecto de dichos recursos públicos.
- Proponer la conveniencia de mejorar el marco normativo sobre la transparencia y rendición de cuentas sobre el origen y destino de las disponibilidades financieras resultado de los subejercicios no subsanados al final del tercer y cuarto trimestres del ejercicio fiscal, que se reasignan mediante adecuaciones presupuestarias que se operan mediante el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas al cierre del ejercicio fiscal.
- Promover cambios al marco legal que establezcan criterios que aseguren la racionalidad de las adecuaciones en cuanto a la eficacia y eficiencia en el ejercicio presupuestario, para que los ejecutores del gasto público federal se ajusten al techo global de su presupuesto original aprobado, y se logren los resultados de los programas medidos por las metas de los indicadores de desempeño.

- Establecer la obligación de la SHCP para reportar en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública los resultados de los programas y recursos presupuestarios ejercidos directamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal mediante sus oficinas representativas o algún mecanismo presupuestario como convenios de coordinación o ejecución y que indiquen en el desarrollo regional.
- Definir a la autoridad competente para dar seguimiento al cumplimiento de las acciones que llevan a cabo las entidades federativas y municipios con el propósito de lograr la armonización contable prevista en esta ley.
- Promover una clasificación del presupuesto por políticas estratégicas y prioritarias (adicional a la administrativa, funcional-programática, económica, geográfica y de género), que identifique la vinculación integral agrupada de un conjunto específico de programas y recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, con la ejecución de las líneas generales de acción señaladas en las estrategias de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo que de él se derivan. Se considera pertinente que dicha clasificación se reporte en el Proyecto y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y en la Cuenta Pública.
- Establecer la obligación de la SHCP de incorporar en sus documentos informativos medición de los riesgos de las finanzas públicas, y proyecciones sobre los ingresos y gastos del Sector Público Presupuestario, de los recursos para su financiamiento, y para cubrir el déficit presupuestario; asimismo, los flujos anuales por endeudamiento neto y de los ajustes contables asociados al saldo de la deuda pública; reportes pormenorizados de los componentes que integran el costo financiero del Sector Público Presupuestario; soporte metodológico homologado, de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico, así como la trayectoria observada en un periodo determinado que incluya la totalidad de los elementos que intervienen en la evolución del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, informes pormenorizados de las posibles obligaciones por contingencias del Sector Público, que incluya una estimación de sus riesgos de materialización.
- Establecer como obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incorporar en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública, un apartado que reporte pormenorizadamente los componentes que integran el costo financiero del Sector Público Presupuestario (tasa de interés, tipo de cambio, vencimientos y coberturas).
- Proponer, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defina con una perspectiva amplia los pasivos contingentes del Sector Público Federal en

congruencia con su nivel de riesgo, y se establezca su obligación para presentar, en los documentos presupuestarios, informes pormenorizados de las posibles obligaciones por contingencias del Sector Público, que incluya una estimación de sus riesgos de materialización, con el fin de establecer medidas de carácter prudencial y preventivo.

- Proponer en la legislación de la materia, fechas definitivas para que a través del SED se identifique en toda la Administración Pública Federal, la eficiencia, economía, eficacia, calidad e impacto social, del ejercicio del gasto público. Asimismo, que se acredite un sistema estructurado que permita establecer en qué medida los resultados de las evaluaciones del SED se están utilizando en la toma de decisiones presupuestarias en la formulación del Proyecto de PEF.
- Proponer iniciativas legislativas para establecer la obligación de evaluar anualmente el impacto recaudatorio del presupuesto de gastos fiscales, en particular lo referente al cumplimiento de los objetivos económicos y sociales que persigue cada uno de los gastos fiscales.
- Establecer en el marco legal de la Ley de Ingresos de la Federación, que los ingresos excedentes por concepto de aprovechamientos se aplique a proyectos específicos de infraestructura y deje de ser un gasto discrecional de la SHCP.
- *Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento*
- Proponer iniciativas legislativas encaminadas a elevar el costo de no prestar en el sistema bancario, sin que se ponga en riesgo al sistema financiero. Esta situación es generalizada, pero particularmente importante en sectores de vocación productiva.
- Promover una iniciativa legislativa que evalúe la posibilidad de limitar en la Ley de Instituciones de Crédito el rescate de instituciones financieras que no tengan riesgo sistémico y que esa determinación técnica sea realizada por una unidad técnica de evaluación de riesgos no exclusiva del Comité de Estabilidad Bancaria.
- Analizar posibles regulaciones para ordenar el crecimiento desmesurado de las casas de empeño, cuyo aumento se realiza a costa de la erosión patrimonial de la población con recursos escasos.

#### **6.4 Sugerencias de la ASF a la Cámara de Diputados al Sector Hacendario**

##### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de:

- Incluir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, normas para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública a mediano y largo plazos, con la participación de un grupo colegiado interinstitucional de expertos que incluya a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo cual ha sido planteado por la Auditoría Superior de la Federación desde la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, con el propósito de mejorar las proyecciones y la estimación de escenarios alternativos relacionados con la posición fiscal, la dinámica de la deuda pública, los indicadores y el umbral o límite máximo prudencial de sostenibilidad.
- Incorporar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, una definición de sostenibilidad de la deuda y mecanismos que permitan cumplir con este principio en el mediano y largo plazos, con el apoyo del cálculo y publicación de un límite máximo prudencial y de indicadores conforme a las mejores prácticas, con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas.
- Establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el uso de indicadores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública a mediano y largo plazos, y de los requerimientos financieros del sector público y de su saldo histórico, en la información financiera y presupuestaria que se publica trimestralmente y en la Cuenta Pública.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Establecer las disposiciones que aseguren la sostenibilidad de las finanzas públicas del ámbito federal y de las Entidades Federativas, mediante la aplicación de normas y mecanismos institucionales de responsabilidad hacendaria y financiera, en todo lo que se relacione con las emisiones bursátiles y otros instrumentos que se utilicen para financiar la infraestructura pública y evitar la interpretación discrecional de la normativa aplicable.
- Lo anterior, implicaría definir nuevos artículos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en el Título Primero, Capítulo II, Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria), la Ley Federal de Deuda Pública (en el Capítulo II, De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Capítulo III, De la Programación de la Deuda Pública), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (en el Título Cuarto, Capítulo I, De la Información Financiera Gubernamental, Capítulo II, Del Contenido de la Cuenta Pública, Título Quinto, Capítulo II, De la Información Financiera Relativa a la Elaboración de las Iniciativas de Ley Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos), la Ley de Coordinación Fiscal (en el Capítulo V, De los Fondos de Aportaciones Federales), la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (en el Título Segundo, Capítulo I, Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas, Capítulo II, Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de los Municipios, Título Tercero, Capítulo I, De la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones), y las demás aplicables, en congruencia con las mejores prácticas en la materia.
- El objetivo es identificar y revelar la gestión, resultados y cuantificar los riesgos asociados con la administración de los recursos públicos en la información contable, financiera,

presupuestaria y programática correspondiente, en consideración a la posibilidad de que los instrumentos financieros que utilicen los entes públicos y los convenios que se establezcan, representen una obligación financiera y un pasivo de largo plazo que restringirá en el futuro las finanzas públicas, y en el caso de que se materialice el riesgo implícito de este tipo de operaciones, podría impactar de manera desfavorable en la posición fiscal y financiera de los entes públicos participantes.

### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de reformar los ordenamientos siguientes:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal de Deuda Pública para incluir una definición del concepto de sostenibilidad de la deuda pública, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, a fin de proporcionar elementos para determinar umbrales que permitan contar con mayores parámetros para planear, ejecutar y evaluar la política de deuda pública que asegure la capacidad del Gobierno Federal para solventar sus pasivos en el mediano y largo plazos.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para considerar que la meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público será acorde con la capacidad de financiamiento del sector público, cuando dicha meta implique una trayectoria del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como proporción del Producto Interno Bruto que sea constante o decreciente de un año respecto del previo.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores establezcan un grupo técnico de expertos en el que participe también el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo cual ha sido planteado por la Auditoría Superior de la Federación desde la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, para elaborar indicadores de tipo dinámico y estocástico sobre la sostenibilidad de la deuda pública y que la metodología y los resultados de dichas estimaciones sean públicos y transparentes, como apoyo para determinar la capacidad de financiamiento del Sector Público Federal y su techo de endeudamiento.
- Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de realizar estudios técnicos y normativos a fin de evaluar la posibilidad de liquidar en el mediano plazo los pasivos totales del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con el propósito de disminuir los recursos destinados a los programas de ahorradores y deudores de la banca y los intereses que generan sus pasivos.

### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Para que la Cámara de Diputados analice la conveniencia de modificar la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y establezca como responsable del proceso de integración y emisión de los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de que se le atribuyan las facultades y funciones

que le permitan coordinar, integrar y asegurar la calidad de la información financiera consolidada de los entes públicos definidos en dicha ley, libre de errores.

### Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)

- Para que examine la conveniencia de incluir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la revisión anual del nivel y componentes del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada uno de los ramos ejecutores de gasto.
- Para que analice la conveniencia de establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, un mecanismo para regular las disponibilidades financieras durante el proceso de cierre presupuestario.
- Para que evalúe la conveniencia de incluir en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, un mecanismo que brinde flexibilidad a los ejecutores de gasto que al cierre del ejercicio fiscal tengan disponibilidades vinculadas con operaciones comprometidas o devengadas no pagadas.
- Para que examine la conveniencia de establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, directrices para que el Gasto Corriente Estructural que se incluya en el anteproyecto de presupuesto, el que se apruebe y el que se ejerza por parte de los ejecutores del gasto público federal, no rebase el Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural.
- Para que analice la pertinencia de establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que las erogaciones adicionales financiadas con ingresos excedentes no se destinen a los conceptos de gasto incluidos en el Gasto Corriente Estructural.
- Para que analice la conveniencia de establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que el proyecto de presupuesto y en el que apruebe la Cámara de Diputados se determine por ramo ejecutor de gasto el monto respectivo de Gasto Corriente Estructural y su límite máximo. Asimismo, para que se incluya dicho gasto y su límite máximo en el presupuesto modificado autorizado y ejercido, y que se revele la información correspondiente en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.
- Para que considere la pertinencia de incorporar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mecanismos para revelar y controlar el origen, destino, aplicación y resultados obtenidos con las disponibilidades presupuestarias generadas y reasignadas durante el cuarto trimestre; así como flexibilidad temporal para el ejercicio de disponibilidades presupuestarias comprometidas y devengadas no pagadas al cierre del año fiscal.



**Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Incluir en la LAPP las obligaciones contingentes derivadas de las modificaciones a los contratos de largo plazo y las garantías financieras otorgadas por el Gobierno Federal a las APP y la creación de un fondo de contingencia, de conformidad con las mejores prácticas internacionales, con objeto de enfrentar las obligaciones de financiamiento que puedan surgir por la materialización de los riesgos conservados por el gobierno.
- Adicionar en la LAPP la definición de una instancia administrativa especializada en los proyectos de APP responsable, entre otros aspectos, de integrar, validar y consolidar la información de las figuras de sociedad público privada que existen en el país; generar las bases de datos, estadísticas y divulgar información sobre la materia; realizar diagnósticos sobre el monto total de recursos públicos y privados ejercidos en ese tipo de proyectos; promover los proyectos de APP e impulsar las propuestas no solicitadas; brindar apoyo técnico en el diseño y la evaluación económica y financiera; participar como observador de los tipos de modificaciones que se realicen en los contratos, así como en el incremento en el gasto del Gobierno Federal y su probable impacto en las finanzas públicas; realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos en los contratos de APP, y mantener actualizada la identificación, evaluación y administración de los riesgos de las APP de acuerdo con su probabilidad de materialización y posible impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como su revelación en los estados financieros consolidados y en el informe de pasivos contingentes que forman parte de la Cuenta Pública.
- Incluir una fracción adicional en el artículo 14 de la LAPP que permita fortalecer la normativa en materia de las APP, al establecer como uno de los requisitos, mecanismos para evaluar el cierre financiero de este tipo de proyectos, que permitan garantizar la solvencia del promotor privado para cubrir la totalidad de las obligaciones durante la ejecución del proyecto.
- Adicionar en los artículos 46, fracción I, inciso d, y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que en los informes sobre los pasivos contingentes se incluya la revelación de todas las obligaciones financieras vinculadas con las APP o proyectos equiparables, así como una evaluación de sus riesgos y de las medidas para su administración prudencial, de acuerdo con las mejores prácticas en la materia.

**Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, analicen la conveniencia de establecer en la Ley Ingresos de la Federación la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para publicar en el Tomo de Resultados Generales y en el Estado Analítico de Ingresos (Cifras Básicas) de la Cuenta Pública, la información pormenorizada sobre los conceptos y los montos que integran el rubro de “Otros” de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital de los ingresos no petroleros y no tributarios. [Resultado 1]
- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública analicen la conveniencia de establecer en la Ley

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se reporte pormenorizadamente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y en la Cuenta Pública, el origen y destino de cada uno de los componentes de los ingresos excedentes. [Resultado 3]

- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, evalúen la pertinencia de establecer en la Ley de Ingresos de la Federación la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en el Presupuesto de Gastos Fiscales señale el objetivo de cada uno de los gastos fiscales; establezca una clasificación que permita identificar los gastos fiscales que son de aplicación general o específica, promueva en un horizonte de mediano plazo, la evaluación de la totalidad de los gastos fiscales, para verificar si cumplen con su objetivo; e implemente un mecanismo de control mediante el que se asigne una clave específica para cada gasto fiscal, a fin de identificar la fecha de creación o modificación y el número progresivo de cada gasto fiscal. [Resultado 4]
- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, evalúen la pertinencia de reformar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el artículo 21 Bis, y en la Ley General de Contabilidad Gubernamental el artículo 46, a fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga la obligación de transparentar y rendir cuentas sobre los mecanismos de transferencia de riesgos significativos y protección de los ingresos presupuestarios (como las coberturas petroleras), mediante un informe al Congreso de la Unión que sería fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación. [Resultado 5]

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

15-0-01100-02-0059-13-001

- Para que la Cámara de Diputados, mediante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, considere la pertinencia de adicionar en el primer párrafo del artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, lo siguiente: La Cuenta Pública y los estados financieros consolidados del Gobierno Federal, que serán formulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las de las entidades federativas, deberán atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá como mínimo...

15-0-01100-02-0059-13-002

- Para que la Cámara de Diputados, mediante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, considere la pertinencia de adicionar en el artículo 50 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en el artículo 31, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá atribuciones para revisar las cifras que se consolidan en los estados financieros del Gobierno Federal, para asegurar la confiabilidad y la calidad de la información y evitar errores.

**Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, considere la pertinencia de reformar el artículo 93 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 16, fracción II, inciso g de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, debido a que las transferencias al Gobierno Federal para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación fueron inferiores al 4.7% del PIB establecido en los artículos de las leyes mencionadas.
- Lo anterior, debido a que con base en las proyecciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se prevé que habrá restricciones para fortalecer los recursos destinados a estabilizar las finanzas públicas, dada la situación del mercado petrolero internacional y la tendencia decreciente de la producción y exportación de la mezcla mexicana de petróleo crudo. [Resultado 1]
- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, considere la pertinencia de reformar los artículos 19, 21 y 87 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el propósito de incrementar las reservas del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, debido a que se prevén restricciones en sus fuentes de financiamiento. Los ingresos petroleros del Gobierno Federal de 2016 hasta 2022 se estima que estarán en un rango de entre 1.6% y 2.0% del PIB, por lo que se reducirá la base de cálculo y las aportaciones a las reservas, y de la otra fuente de recursos vinculada con los ingresos excedentes, se considera que no habrá aportaciones a la reserva, debido al orden de prelación con el que se asignan (artículo 19, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), ya que se anticipa un incremento en el gasto no programable por la evolución del costo financiero de la deuda pública. [Resultado 2]

**Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Establecer en la LFPRH la conformación de un Grupo Técnico de Expertos que apoye a los poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, que tenga la función de analizar las estimaciones, los escenarios y los riesgos sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año, y que sirven como referencia para presentar la iniciativa, el proyecto y para aprobar anualmente la Ley de Ingresos (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- Establecer en la LFPRH, que la SHCP incluya en el Paquete Económico y en la Cuenta Pública, la información por ramo, entidad o empresa productiva, así como el monto de financiamiento, en cifras nominales y como proporción del PIB, además del beneficio económico y social de los proyectos de inversión de alto impacto del Gobierno Federal que de acuerdo con el artículo 1o. de la LIF, no se contabilizan para efectos del equilibrio presupuestario previsto en el artículo 17 de la LFPRH y que sirven como referencia para aprobar anualmente la meta de balance.
- Adecuar la LFPRH, a fin de establecer que la regla fiscal del LMGCE prevea aumentar el ahorro, la inversión, la reducción de la deuda o mejorar el balance público cuando la

economía se encuentre por arriba de su nivel de tendencia de mediano plazo, debido a que la SHCP argumenta que existen rubros de gasto que no están bajo su control pero que se consideran en el gasto corriente estructural, situación que puede representar un riesgo para el cumplimiento de su límite máximo.

- Adecuar el artículo 17 de la LFPRH, para que en caso de que al cierre del ejercicio fiscal se observe una desviación en la meta anual de los RFSP, mayor al equivalente a un 2.0% del gasto neto total aprobado, la SHCP presente la justificación de tal desviación en la Cuenta Pública; asimismo, que considere la conveniencia de modificar el citado margen de desviación del 2.0% con tendencia a una gradual reducción y que se establezca una definición de sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda pública, con el apoyo de indicadores y métricas acordes con las mejores prácticas y la colaboración de un grupo externo colegiado de expertos, entre los que podrían participar el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Adecuar el artículo 16 de la LFPRH, con la finalidad de que en los CGPE se expongan también los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el mediano y largo plazos, su probabilidad de materialización y estimaciones cuantitativas sobre su posible impacto fiscal, así como las acciones específicas de política económica que implementará el Ejecutivo Federal para mitigar los efectos de su probable realización.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Para que evalúe la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público; Presupuesto y Cuenta Pública; Juventud; Población; Economía y Desarrollo Social, analicen la conveniencia de incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación medidas para la atención integral de la población comprendida entre los 12 y 29 años, en las que se considere el bono demográfico, educación, capacitación, empleo, productividad, salud y seguridad social, además que se incluyan líneas de acción enfocadas en los jóvenes que no estudian, trabajan, ni se capacitan.
- Asimismo, que permitan lograr una planeación, programación, presupuesto y acción coordinada entre las instituciones, programas y proyectos que comparten objetivos, metas y prioridades para responder a las necesidades y el potencial de la juventud en México.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SHCP)**

- Se considere la conveniencia de mejorar los artículos 58 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de que en el artículo 58, cuando las adecuaciones presupuestarias representan en su conjunto o por una sola vez, una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total de un ramo o de una entidad, se incluya también a las unidades responsables y los programas presupuestarios, con un umbral de variación por definir, con el propósito de regular dichas aplicaciones.

En el artículo 79, definir la forma y términos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine para el ejercicio de los subsidios que otorgue a las entidades federativas, los municipios y, en su caso, a los sectores social y privado, se precise que será conforme a las bases, criterios y principios establecidos en las disposiciones para la administración de

los recursos públicos federales, el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño, transparencia y rendición de cuentas.

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública, información pormenorizada sobre los recursos asignados por entidad federativa y municipio, el destino, monto, población beneficiada y resultados alcanzados.

- Se considere la pertinencia de adecuar la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, con el propósito de regular el proceso de transición en el gobierno de las entidades federativas y municipios, a fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas y de la deuda pública.

Se podría establecer que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que apruebe el Congreso tendrán aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero, tal como está definido en el artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En consecuencia y en razón de que el Congreso aprueba los ingresos, el financiamiento y el presupuesto para el año fiscal, la previsión y programación de los recursos presupuestarios deben abarcar la totalidad de las erogaciones aprobadas por dicho Congreso, por lo que la administración que concluya antes de la terminación de un año fiscal, deberá entregar y mantener las disponibilidades financieras correspondientes en la Tesorería.

Establecer que en el proceso de entrega-recepción la administración saliente entregará información pormenorizada de la situación que guardan las finanzas públicas y la deuda pública, las obligaciones financieras, los pasivos directos y contingentes, y las amortizaciones de la deuda pública que se deben cubrir a corto plazo y para los subsecuentes años, así como las fuentes de financiamiento aprobadas por el Congreso para el año fiscal respectivo y las disponibilidades existentes en la Tesorería.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (BANSEFI)**

- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, considere la conveniencia de promover iniciativas legislativas mediante las cuales se modifiquen los artículos 102 y 108 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a efecto de que intervenga el Poder Ejecutivo Federal en el CAP y en el Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores, por conducto de las áreas competentes de la SHCP y de la CNBV, a fin de participar en la toma de decisiones sobre la aplicación y destino de los recursos públicos que atiendan las contingencias derivadas de los riesgos de las SOFIPOS.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (CNBV)**

- Para que la Cámara de Diputados, mediante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, considere continuar con el proceso legislativo sobre el “Dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, a fin de

fortalecer el régimen corporativo y prudencial de las SOCAPS, en materia de catálogo único de operaciones y requerimientos de capital, problemas financieros e intervención, seguro de depósitos y otras facultades.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (CNBV)**

- Para que la Cámara de Diputados, mediante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, considere continuar con el proceso legislativo sobre el “Dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, y se pronuncie por la situación jurídica de la figura de las Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS); así como la función de supervisión auxiliar por parte de las Federaciones, a fin de prevenir la posible afectación de la población susceptible de utilizar este tipo de servicios financieros.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (CNBV)**

- Para que la Cámara de Diputados, mediante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, considere continuar el proceso legislativo sobre el dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a fin de fortalecer el régimen corporativo y prudencial de las SOFIPOS, en materia de catálogo único de operaciones y requerimientos de capital, problemas financieros e intervención, seguro de depósitos y otras facultades.

#### **Sugerencia a la Cámara de Diputados (CNBV)**

- Se sugiere a la Cámara de Diputados que, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, se revise el Artículo 29-D de la Ley Federal de Derechos, a partir de la cual, se promueva la actualización de la mecánica para el cálculo de las cuotas de inspección y vigilancia que las instituciones financieras pagan al Estado y se evite la necesidad de emitir disposiciones legislativas transitorias de carácter anual o, incluso, a partir de otorgamientos de estímulos fiscales por parte del Titular del Ejecutivo Federal, mediante las cuales se ofrecen a dichas instituciones la opción de pagar cuotas inferiores a las establecidas en la ley, por ese concepto. [Resultado 1]
- Se sugiere a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, analice la conveniencia de promover lo conducente a efecto de que se especifique en una ley de carácter permanente, como lo es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que el Presupuesto de Gastos Fiscales comprenderá todos los montos que deje de recaudar el erario federal por diversos conceptos, como tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes o decretos emitidos por el Titular del Ejecutivo

Federal, independientemente de estar relacionados con impuestos o derechos, ya que durante el ejercicio fiscal 2015 no fueron considerados los estímulos fiscales otorgados por el Ejecutivo Federal a las entidades financieras, consistentes en ofrecerles una opción de pago inferior en sus cuotas de inspección y vigilancia, a las establecidas en la Ley Federal de Derechos, a partir de lo cual el fisco federal dejó de percibir 1,474,516.6 miles de pesos. [Resultado 1]

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (FINANCIERA)**

- Se sugiere a la Cámara de Diputados que, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, considere la conveniencia de abrogar el último párrafo del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y demás artículos en los que se haga mención del Fondo que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero debió constituir en cumplimiento de éste, por lo siguiente:
  - I. El fin de crear el Fondo fue para que sus recursos se destinaran al cumplimiento del objeto de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.
  - II. Los recursos que originalmente se depositaron en el "Contrato de Depósito Bancario de Títulos en Administración y de Comisión Mercantil" núm. 1061098, celebrado en 2003 con Nacional Financiera, S.N.C., mediante el cual se decidió constituir el Fondo, al cual se le asignó la clave de registro núm. 200306HAN01330 y se consideró como figura análoga en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se migraron ese mismo año a una institución financiera, para que la FND iniciara operaciones para cumplir con su objeto.
  - III. Los recursos producto de su operación se mantienen en diversas cuentas bancarias y de inversión, incluidas la de Nacional Financiera, S.N.C., y la del custodio a cargo de una institución financiera.
  - IV. Con lo anterior, la figura análoga (Fondo) cumplió con su fin, que sus recursos se destinaran al cumplimiento del objeto de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.
  - V. No es necesario que la FND reporte sus operaciones tanto en el apartado de Entidades de Fomento Crediticio como en el Anexo I de la Cuenta Pública. Sugerencias a la Cámara de Diputados.

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (SAT)**

- Se sugiere a la Cámara de Diputados que, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, analice la conveniencia de promover una iniciativa de modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de que se especifique que en el Presupuesto de Gastos Fiscales a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se consideren todos los montos que deje de recaudar el fisco federal por diversos conceptos, como tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria se aplican a nivel federal, ya que hasta ahora, según lo manifestado por esa dependencia, el Presupuesto de Gastos Fiscales que anualmente formula e informa de su

avance en los informes trimestrales presentados a esa soberanía, no considera las condonaciones correspondientes a impuestos determinados conforme a disposiciones fiscales aplicables en otro ejercicio fiscal, argumentando que no forman parte de la estimación de la renuncia recaudatoria en términos devengados, razón por la cual, en 2015, no fueron consideradas las condonaciones otorgadas por el Servicio de Administración Tributaria, por las cuales el fisco federal dejó de percibir 10,598,064.9 miles de pesos. [Resultado 7]

#### **Sugerencias a la Cámara de Diputados (BANXICO)**

- Establecer disposiciones en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, para mejorar las condiciones que se ofrecen a los ahorradores bancarios, a fin de generar un aumento de la captación de recursos y, por consiguiente, mayor financiamiento a la inversión y el consumo, con un impacto positivo en el crecimiento económico.



**ANEXO. Matriz de datos básicos de las auditorías practicadas al sector hacendario.**

**MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2015  
SECTOR HACIENDA**

Número de Auditoría	Título	Auditorías	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance (%)	Observaciones	Acciones Promovidas											Recuperaciones (Miles de pesos)		
							Total	Preventivas			Correctivas					Total	Operadas	Probables		
								Subtotal	R	RD	Subtotal	PEFCF	SA	PRAS	PO				M	
<b>GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO</b>		<b>137</b>	<b>36,725,910,047.6</b>	<b>14,035,078,199.6</b>	<b>38.2</b>	<b>531</b>	<b>1,066</b>	<b>908</b>	<b>759</b>	<b>149</b>	<b>158</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>109</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>563,199.2</b>	<b>18,132.9</b>	<b>545,066.3</b>	
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		<b>69</b>	<b>36,658,620,444.8</b>	<b>13,993,963,462.6</b>	<b>38.2</b>	<b>195</b>	<b>344</b>	<b>287</b>	<b>276</b>	<b>11</b>	<b>57</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>50,698.7</b>	<b>4,450.8</b>	<b>46,247.9</b>	
<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>		<b>27</b>	<b>28,785,299,411.0</b>	<b>9,613,455,547.1</b>	<b>33.4</b>	<b>84</b>	<b>152</b>	<b>133</b>	<b>126</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2137.7</b>	<b>458.4</b>	<b>20679.3</b>	
1583-GB	Sostenibilidad de la Deuda Pública del Sector Público Federal	Estudio	0.0	0.0	0.0	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
1578-GB	Política Pública de Ingresos Tributarios	Evaluación de Políticas Públicas	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
40-GB	Deuda del Sector Público Federal	Desempeño	0.0	0.0	0.0	3	7	7	0	7	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
68-GB	Sistema Nacional de Pensiones	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
36-GB	Adquisición de Bienes y Servicios	Financiera y de Cumplimiento	2,188,600.9	622,591.2	28.4	8	13	7	7	0	6	0	0	4	2	0	13,004.4	0.0	13,004.4	
37-GB	Alternativas para el Financiamiento de la Inversión Pública: Programa Escuelas al CIEN	Financiera y de Cumplimiento	8,581,171.2	8,581,171.2	100.0	4	6	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
38-GB	Constitución y Operación del Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal	Financiera y de Cumplimiento	31909,030.5	31909,030.5	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
39-GB	Depuración de Fideicomisos no Paraestatales y Figuras Análogas	Financiera y de Cumplimiento	126,517.0	123,811.1	97.8	2	18	16	16	0	2	0	0	2	0	0	0.0	0.0	0.0	
41-GB	Deuda Pública	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	2	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
42-GB	Deuda Pública del Gobierno Federal	Financiera y de Cumplimiento	3,492,953,741.6	1,530,947,677.6	43.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
43-GB	Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	4	13	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
44-GB	Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	Financiera y de Cumplimiento	9,844,604.0	9,844,604.0	100.0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
45-GB	FONDEN- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales en el Estado de Veracruz	Financiera y de Cumplimiento	1,883,078.5	647,385.8	34.3	11	19	11	11	0	8	0	0	8	0	0	2611	2611	0.0	
46-GB	Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad	Financiera y de Cumplimiento	4,877,974.8	3,325,750.2	68.1	3	5	4	4	0	1	0	0	0	1	0	2,356.0	97.3	2,453.7	
49-GB	Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	Financiera y de Cumplimiento	250,866,207.7	250,866,207.7	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
53-GB	Fondos Federales	Financiera y de Cumplimiento	24,498,821,351.0	7,326,113,647.1	29.9	3	4	3	3	0	1	0	0	1	0	0	0.0	0.0	0.0	
54-GB	Gasto Público Federal	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	9	13	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
55-GB	Gestión Financiera del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Financiera y de Cumplimiento	398,850,169.5	398,850,169.5	100.0	1	2	1	1	0	1	0	0	0	1	0	5,516.2	0.0	5,516.2	
56-GB	Impacto de las Asociaciones Público- Privadas sobre las Finanzas Públicas	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
57-GB	Ingresos con Destino Específico y Erogaciones Adicionales	Financiera y de Cumplimiento	82,797,546.2	50,024,083.1	60.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
58-GB	Ingresos Públicos Presupuestarios, Gastos Fiscales y Medios para su Estabilización y Protección	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	4	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
59-GB	Integración del Sector Paraestatal Federal en los Estados Financieros del Gobierno Federal	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	2	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
60-GB	Medios Institucionales para la Estabilización de las Finanzas Públicas	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
61-GB	Operación del Fideicomiso para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas	Financiera y de Cumplimiento	1,599,418.1	1,599,418.1	100.0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	

MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2015  
SECTOR HACIENDA

Número de Auditoría	Título	Auditorías	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance (%)	Observaciones	Acciones Promovidas													Recuperaciones (Miles de pesos)		
							Total	Preventivas			Correctivas							Total	Operadas	Probables		
								Subtotal	R	RD	Subtotal	PEFCF	SA	PRAS	PO	M						
<b>GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO</b>		137	36,725,910,047.6	14,035,078,199.6	38.2	531	1,066	908	759	149	158	3	9	109	37	0	563,199.2	18,132.9	545,066.3			
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		69	36,658,620,444.8	13,993,963,462.6	38.2	195	344	287	276	11	57	1	0	50	6	0	50,698.7	4,450.8	46,247.9			
62-GB	Posición Fiscal y Riesgos en las Finanzas Públicas	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	5	7	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
63-GB	Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	4	11	11	11	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
69-GB	Transferencias Federales a los Gobiernos Locales y su Deuda Pública	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0	0.0	8	12	12	12	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
<b>Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.</b>		2	3,910,572.1	1,720,662.6	44.0	13	24	18	18	0	6	0	0	6	0	0	0.0	0.0	0.0			
103-GB	Aportación de Recursos Federales al Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores	Financiera y de Cumplimiento	1413,655.8	1343,645.7	95.0	3	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
104-GB	Otorgamiento y Recuperación de Créditos	Financiera y de Cumplimiento	2,496,916.3	377,016.9	15.0	10	20	14	14	0	6	0	0	6	0	0	0.0	0.0	0.0			
<b>Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.</b>		1	152,054,328.9	22,088,760.0	14.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
98-GB	Gestión Financiera de los Créditos Otorgados y su Recuperación	Financiera y de Cumplimiento	152,054,328.9	22,088,760.0	14.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
<b>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.</b>		2	456,299,096.7	258,419,951.7	56.6	2	6	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
99-GB	Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura	Financiera y de Cumplimiento	233,254,474.8	230,896,457.0	98.9	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
100-GB	Otorgamiento de Créditos a Estados y Municipios	Financiera y de Cumplimiento	223,044,621.9	27,523,494.7	12.3	1	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
<b>Comisión Nacional Bancaria y de Valores</b>		5	1,933,587.6	1,619,291.1	83.7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	487.1	487.1	0.0			
71-GB	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAFS)	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
72-GB	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS)	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
73-GB	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS)	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
74-GB	Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0			
70-GB	Derechos por Servicios de Inspección y Vigilancia	Financiera y de Cumplimiento	1933,587.6	1,619,291.1	83.7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	487.1	487.1	0.0			

## MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

## SECTOR HACIENDA

Número de Auditoría	Título	Auditorías	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance (%)	Observaciones	Acciones Promovidas										Recuperaciones (Miles de pesos)			
							Total	Preventivas			Correctivas							Total	Operadas	Probables
								Subtotal	R	RD	Subtotal	PEFCF	SA	PRAS	PO	M				
<b>GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO</b>		137	36,725,910,047.6	14,035,078,199.6	38.2	531	1,066	908	759	149	158	3	9	109	37	0	563,199.2	18,132.9	545,066.3	
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		69	36,658,620,444.8	13,993,963,462.6	38.2	195	344	287	276	11	57	1	0	50	6	0	50,698.7	4,450.8	46,247.9	
<b>Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro</b>		2	849,882.6	709,332.0	83.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
76-GB	Sistema de Ahorro para el Retiro	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
75-GB	Gestión Operativa y Financiera	Financiera y de Cumplimiento	849,882.6	709,332.0	83.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Financ. Nac. de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero</b>		2	123,673,143.2	122,663,514.6	99.2	11	20	13	13	0	7	0	0	7	0	0	0.0	0.0	0.0	
88-GB	Financiamiento al Sector Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero y su Recuperación	Financiera y de Cumplimiento	1,877,111.5	867,482.9	46.2	9	17	10	10	0	7	0	0	7	0	0	0.0	0.0	0.0	
1629-GB	Fondo de la Financiera Rural	Financiera y de Cumplimiento	12,179,031.7	12,179,031.7	100.0	2	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural</b>		1	1,686,524.0	634,607.0	37.6	5	6	5	5	0	1	0	0	0	1	0	20146.4	0.0	20146.4	
106-GB	"Gestión Financiera del Fideicomiso 'Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural' Aplicable al Desarrollo Agroindustrial"	Financiera y de Cumplimiento	1,686,524.0	634,607.0	37.6	5	6	5	5	0	1	0	0	0	1	0	20,146.4	0.0	20,146.4	
<b>Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda</b>		1	5,957,047.0	1,208,000.0	20.2	5	6	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
107-GB	Otorgamiento y Recuperación de Créditos: Cartera de Crédito de Segundo Piso	Financiera y de Cumplimiento	5,957,047.0	1,208,000.0	20.2	5	6	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios</b>		1	86,778,459.0	8,674,884.5	9.9	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
108-GB	Otorgamiento y Recuperación de Créditos	Financiera y de Cumplimiento	86,778,459.0	8,674,884.5	9.9	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Instituto para la Protección al Ahorro Bancario</b>		1	16,604,879.5	16,604,879.5	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
89-GB	Cuotas Pagadas por Instituciones de Banca Múltiple	Financiera y de Cumplimiento	16,604,879.5	16,604,879.5	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Lotería Nacional para la Asistencia Pública</b>		2	1,416,158.7	1,416,158.7	100.0	22	32	25	21	4	7	0	0	7	0	0	0.0	0.0	0.0	
90-GB	Producción y Comercialización de Billetes de Lotería	Desempeño	0.0	0.0	0.0	3	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
91-GB	Recuperación de Cartera y Pago de Premios	Financiera y de Cumplimiento	1,416,158.7	1,416,158.7	100.0	19	28	21	21	0	7	0	0	7	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Nacional Financiera, S.N.C.</b>		2	171,777,526.5	26,107,262.1	15.2	8	8	6	6	0	2	0	0	2	0	0	0.0	0.0	0.0	
102-GB	Gestión Financiera de los Créditos Otorgados y su Recuperación	Financiera y de Cumplimiento	171,702,216.8	26,086,816.6	15.1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
101-GB	Auditoría de TIC	Financiera y de Cumplimiento	75,309.7	20,445.5	27.1	7	7	5	5	0	2	0	0	2	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Pronósticos para la Asistencia Pública</b>		2	314,859.7	85,339.4	27.1	7	12	8	8	0	4	0	0	3	1	0	5422.2	0.0	5422.2	
93-GB	Producción y Comercialización de Juegos y Productos	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
92-GB	Auditoría de TIC	Financiera y de Cumplimiento	314,859.7	85,339.4	27.1	7	12	8	8	0	4	0	0	3	1	0	5,422.2	0.0	5,422.2	

**MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2015**  
**SECTOR HACIENDA**

Número de Auditoría	Título	Auditorías	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance (%)	Observaciones	Acciones Promovidas										Recuperaciones (Miles de pesos)			
							Total	Preventivas				Correctivas						Total	Operadas	Probables
								Subtotal	R	RD	Subtotal	PEFCF	SA	PRAS	PO	M				
<b>GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO</b>		<b>137</b>	<b>36,725,910,047.6</b>	<b>14,035,078,199.6</b>	<b>38.2</b>	<b>531</b>	<b>1,066</b>	<b>908</b>	<b>759</b>	<b>149</b>	<b>158</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>109</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>563,199.2</b>	<b>18,132.9</b>	<b>545,066.3</b>	
<b>SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>		<b>69</b>	<b>36,658,620,444.8</b>	<b>13,993,963,462.6</b>	<b>38.2</b>	<b>195</b>	<b>344</b>	<b>287</b>	<b>276</b>	<b>11</b>	<b>57</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>50,698.7</b>	<b>4,450.8</b>	<b>46,247.9</b>	
<b>Servicio de Administración Tributaria</b>		<b>10</b>	<b>3,642,299,265.1</b>	<b>821,286,275.5</b>	<b>22.5</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	
77-GB	Administración Tributaria	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
83-GB	Recaudación de las Contribuciones Federales: Padrón de Contribuyentes	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
78-GB	Contratación de Servicios	Financiera y de Cumplimiento	3,100,494.7	558,217.2	18.0	20	29	21	21	0	8	0	0	8	0	0	0.0	0.0	0.0	
79-GB	Créditos Fiscales Dados de Baja	Financiera y de Cumplimiento	253,809,053.8	27,862,571.8	10.9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
80-GB	Gestión Recaudatoria de las Administraciones Locales	Financiera y de Cumplimiento	3,053,493,507.1	699,644,172.1	22.9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
81-GB	Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios a Bebidas Saborizadas y Alimentos no Básicos con Alta Densidad Calórica	Financiera y de Cumplimiento	38,240,371.1	8,623,416.1	22.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
82-GB	Ingresos por Multas y Recargos Correspondientes a Impuestos Federales	Financiera y de Cumplimiento	19,308,724.3	3,836,982.2	19.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
84-GB	Recaudación del Impuesto sobre la Renta de la Industria Manufacturera	Financiera y de Cumplimiento	215,456,115.8	38,992,683.2	18.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
85-GB	Recaudación y Aplicación de los Derechos Mineros	Financiera y de Cumplimiento	2,612,779.7	2,612,779.7	100.0	3	7	6	6	0	1	1	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
86-GB	Régimen Opcional para Grupos de Sociedades (Régimen de Integración)	Financiera y de Cumplimiento	56,278,218.6	39,155,453.2	69.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Servicio de Administración y Enajenación de Bienes</b>		<b>4</b>	<b>108,548,476.6</b>	<b>39,154,700.6</b>	<b>36.1</b>	<b>10</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,505.3</b>	<b>3,505.3</b>	<b>0.0</b>	
94-GB	Administración y Enajenación de los Activos Referidos en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público: Donación de Inmuebles de Ferrocarriles Nacionales de México	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
95-GB	Administración y Enajenación de los Activos Referidos en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público: Enajenación de Activos Financieros del Sector Público	Desempeño	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
96-GB	Administración y Venta de Ingenios Azucareros	Financiera y de Cumplimiento	9,558,450.4	9,558,450.4	100.0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3,505.3	3,505.3	0.0	
97-GB	Bienes Enajenados de Luz y Fuerza del Centro	Financiera y de Cumplimiento	98,990,026.2	29,596,250.2	29.8	9	33	31	31	0	2	0	0	2	0	0				
<b>Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.</b>		<b>1</b>	<b>48,038,614.1</b>	<b>6,935,683.7</b>	<b>14.4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	
105-GB	Ortorgamiento y Recuperación de Créditos-Cartera de Crédito de Segundo Piso	Financiera y de Cumplimiento	48,038,614.1	6,935,683.7	14.4	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
<b>Banco de México</b>		<b>3</b>	<b>3,051,178,612.5</b>	<b>3,051,178,612.5</b>	<b>100.0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	
1574-GB	Análisis de las Tasas de Interés que Otorga la Banca Múltiple al Sector Privado	Estudio	0.0	0.0	0.0	2	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
126-GB	Fabricación de Billetes	Financiera y de Cumplimiento	2,722,822.6	2,722,822.6	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	
127-GB	Reservas Internacionales	Financiera y de Cumplimiento	3,048,455,789.9	3,048,455,789.9	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	

R. Recomendación.  
 RD. Recomendación al Desempeño.  
 SA. Solicitud de Aclaración.  
 PEFCF. Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.  
 PRAS. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.  
 PO. Pliego de Observaciones.  
 M. Multa

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF.