

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Coberturas

Auditoría de Desempeño: 2022-0-06100-07-0286-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 286

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la adquisición de coberturas, a fin de contribuir en la protección de los ingresos petroleros, así como la reducción de la exposición y volatilidad del portafolio de deuda.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría se refiere al ejercicio fiscal 2022, y el temático comprende la evaluación de los resultados del Programa presupuestario (Pp) D007 "Coberturas", en términos de los procesos implementados para la contratación de coberturas y su marco conceptual, normativo-institucional y operativo; las coberturas ejercidas; la contribución en la protección de los ingresos petroleros, así como en la reducción de la exposición y volatilidad del portafolio de deuda, y el registro, ejercicio y destino de los recursos presupuestarios. En ese contexto los trabajos de fiscalización se enfocaron en revisar los procesos y procedimientos que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar las coberturas petroleras del Gobierno Federal, por lo que se encuentra fuera del alcance de esta auditoría dar un pronunciamiento sobre las coberturas petroleras contratadas por Petróleos Mexicanos (Pemex).

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario D007 "Coberturas".

Antecedentes

Desde inicios de la década de 1970, los mercados financieros internacionales han mostrado gran volatilidad y los precios de las mercancías básicas (commodities), representadas por oro, cobre, productos agrícolas y petróleo, entre otros, han experimentado enormes variaciones en sus cotizaciones. En consecuencia, las bolsas de valores y los bancos han desarrollado productos financieros que permiten administrar estos riesgos mediante instrumentos derivados, como: contratos adelantados (forwards), futuros, opciones y swaps, entre otros.¹

Para enfrentar los riesgos asociados a la volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en el presupuesto, la SHCP inició en 2001, con la contratación de coberturas petroleras, que se activan cuando el precio del barril es menor a un precio determinado, luego de la reducción de los precios registrada en el 2000, ya que en ese año la mezcla mexicana de exportación (MME) pasó de 21.47 dólares por barril (dpb) a inicios de ese año, a un máximo de 30.27 dpb en septiembre, y un mínimo de 16.83 dpb en diciembre.² En 2002 y 2003 no se contrataron este tipo de instrumentos financieros, pero su contratación reinició a partir de 2004 y se ha efectuado cada año desde entonces.

Entre el año 2000 y el 2005 se registró una recuperación importante de los precios del petróleo, que pasó de un mínimo de 13.19 dpb en noviembre de 2001 a un máximo de 57.35 dpb en septiembre de 2005, lo que implicó un crecimiento de 334.8%.

De 2006 a julio de 2008, continuó la tendencia al alza en los precios del petróleo, que superó los 132 dpb, para un incremento de 130.2%. Este comportamiento fue ocasionado por la conjugación de eventos geopolíticos y del mercado petrolero. Durante este periodo, si bien se adquirieron coberturas del precio del petróleo, no se obtuvieron ingresos derivados de ellas, al no presentarse caídas en el precio del petróleo.

Sin embargo, con la crisis financiera mundial de 2008, que se inició en Estados Unidos y se contagió a diversos países industrializados, se generó un proceso recesivo en la economía, que afectó a todas las economías del mundo, y terminó con el petróleo caro y de fácil extracción, lo que llevó a una etapa de crisis en la producción. La segunda mitad del 2008 registró la caída más importante de los precios con una reducción de más de 100 dpb en apenas un semestre, que resultó en precios inferiores a 30 dpb a finales de ese año.³ En los años 2008-2009, las coberturas cubrieron un volumen de barriles mayor al 73.0% de la plataforma de exportación.

¹ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, Manejo de las Coberturas Petroleras en México, "Antecedentes", 2017, México.

² Fuente: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>, consultado el 4 de diciembre de 2023.

³ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, Manejo de las Coberturas Petroleras en México, "Antecedentes", 2017, México.

A partir de 2018, la información sobre cuántos barriles están cubiertos se reservó. Hasta antes de 2020, las coberturas petroleras otorgaron ingresos que fueron dirigidos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP). Por su parte, desde 2017 Pemex también contrata sus coberturas petroleras, las cuales son independientes de las coberturas federales y representarían un ingreso para la paraestatal en caso de activarse.⁴

Con la extinción en 2020 de diversos fideicomisos públicos, para 2022, las coberturas contratadas mediante el Pp D007 “Coberturas”, se realizaron con cargo al Ramo 24 “Deuda Pública” y al Pp D007 “Coberturas”.

Resultados

1. Contratación de coberturas: Marco programático, conceptual, normativo-institucional y operativo

Los trabajos de fiscalización se enfocaron en revisar los procesos y procedimientos que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar las coberturas petroleras del Gobierno Federal, por lo que se encuentra fuera del alcance de esta auditoría dar un pronunciamiento sobre las coberturas petroleras contratadas por Petróleos Mexicanos (Pemex).

Un marco de referencia, normativo-institucional y operativo que determine el proceso para la contratación de coberturas es esencial para la credibilidad financiera al establecer reglas claras que aseguran el cumplimiento regulatorio, lo que evita conflictos sobre la interpretación en la materia. Asimismo, comprender la naturaleza de las coberturas petroleras contribuye a dar certidumbre y viabilidad a esta estrategia.

El resultado se presenta en cuatro apartados: a) marco programático, b) marco conceptual, c) marco normativo-institucional, y d) marco operativo.

a) Marco programático

Con la finalidad de identificar el detalle del Programa presupuestario (Pp) D007 “Coberturas”, se revisó el Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, cuyas características se muestran a continuación:

⁴ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, El papel de las coberturas petroleras en las finanzas públicas ante la caída de los precios del petróleo, disponible en: <https://ciep.mx/el-papel-de-las-coberturas-petroleras-en-las-finanzas-publicas-ante-la-caida-de-los-precios-del-petroleo/>.

CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, 2022

Núm.	Clave	Modalidad	Características
Gasto programable			
1	S	Sujetos a Reglas de Operación.	Definidos en el Decreto de PEF y los que se incorporen en el ejercicio.
2	U	Otros Subsidios.	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.
3	E	Prestación de Servicios Públicos.	Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de Interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades: i) Funciones de gobierno. Por ejemplo, para la atención de los derechos políticos y civiles de las personas: población (seguridad pública y nacional), grupos vulnerables (prevención de la discriminación), pasaportes, víctimas de delitos (ministerios públicos), trabajadores (tribunales de conciliación y arbitraje), ejidatarios y comuneros (tribunales agrarios), contribuyentes (SAT, tribunal fiscal), extranjeros (servicios migratorios), etc. Incluye los demás servicios públicos en cumplimiento a las funciones programáticas relacionadas y atribuciones de la Ley Orgánica de la APF. ii) Funciones de desarrollo social. Para atención de los derechos para el desarrollo social, cultural y humano de la población, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, suministro de agua potable, servicios de drenaje y alcantarillado, vivienda, servicios culturales y deportivos. iii) Funciones de desarrollo económico. Las que realiza la APF para proporcionar y facilitar el desarrollo económico de las personas físicas y morales: por ejemplo, servicios de energía eléctrica, servicios en vías de comunicación y telecomunicaciones, servicios turísticos, protección al consumidor, correos. Incluye los Pp's de servicios para el desarrollo científico y tecnológico, así como el financiero; otorgamiento de créditos, aseguramiento y garantías.
4	B	Provisión de Bienes Públicos.	Actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del Sector Público Federal.
5	P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.	Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.
6	F	Promoción y fomento.	Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico.
7	G	Regulación y supervisión.	Actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del Sector privado, social y público.
8	A	Funciones de las Fuerzas Armadas.	Actividades propias de las Fuerzas Armadas.
9	R	Específicos.	Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.
10	K	Proyectos de Inversión.	Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos.
11	M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional.	Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficinas mayores o áreas homólogas.
12	O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión.	Actividades que realiza la función pública para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría.
13	W	Operaciones ajenas.	Asignaciones de las entidades para el otorgamiento de préstamos al personal, sindicatos o a otras entidades públicas o privadas y demás erogaciones recuperables, así como las relacionadas con erogaciones que realizan las entidades por cuenta de terceros.
14	L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional.	Obligaciones relacionadas con indemnizaciones y obligaciones que se derivan de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.
15	N	Desastres Naturales.	Actividades para la prevención y atención de desastres naturales.

Núm.	Clave	Modalidad	Características
16	J	Pensiones y jubilaciones.	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones.
17	T	Aportaciones a la seguridad social.	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de aportaciones a los ramos de seguro del IMSS y el servicio médico.
18	Y	Aportaciones a fondos de estabilización.	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
19	Z	Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones.	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
20	I	Gasto Federalizado.	Aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33, así como gasto federal reasignado a entidades federativas.
Gasto no programable			
21		C	Participaciones a entidades federativas y municipios.
22		D	Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca.
23		H	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto 2022, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/663346/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2022.pdf.

Conforme al marco normativo aplicable para 2022, se identificó que los programas presupuestarios de modalidad D se vinculan al “costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca”, el cual está clasificado dentro del gasto no programable. En ese sentido, el Pp D007 “Coberturas” se registra en la modalidad D y en el Ramo 24 Deuda Pública, alineado con la Finalidad 4 “Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores”, Función 1 “Transacciones de la Deuda Pública/Costo Financiero de la Deuda”, Subfunción 2 “Deuda Pública Externa” y a la Actividad Institucional 3 “Costo financiero de la deuda pública”, por lo que las erogaciones para la contratación de las coberturas se consideran parte del costo financiero de la deuda pública, en este caso, externa.

b) Marco conceptual

A efecto de contextualizar a qué se refieren las Coberturas, se presenta lo señalado en la Ley del Mercado de Valores:

CONCEPTOS VINCULADOS CON EL PP D007 “COBERTURAS”, EN LA LEY DEL MERCADO DE VALORES

Artículo	Fracción
2	Para efectos de esta Ley se entenderá por: XIV Instrumentos financieros derivados, los valores, contratos o cualquier otro acto jurídico cuya valuación esté referida a uno o más activos, valores, tasas o índices subyacentes.
66	Los títulos opcionales son títulos de crédito que conferirán a sus tenedores derechos de compra o de venta, a cambio del pago de una prima de emisión: I. Tratándose de títulos opcionales de compra, el derecho de adquirir del emisor del título un activo subyacente mediante el pago de un precio de ejercicio previamente determinado durante un período o en una fecha preestablecida. II. Tratándose de títulos de venta, el derecho de vender al emisor del título un activo subyacente a un precio de ejercicio previamente determinado durante un período o en una fecha preestablecida. Los activos subyacentes podrán ser acciones de sociedades anónimas inscritas en el Registro o títulos de crédito que representen dichas acciones; grupos o canastas integrados por acciones representativas del capital social o títulos de crédito que representen acciones de dos o más sociedades de las mencionadas; o bien, acciones, títulos equivalentes o similares a éstas o títulos referenciados a activos listados en el sistema internacional de cotizaciones, así como índices de precios accionarios nacionales y extranjeros de mercados reconocidos por la Comisión.

Los conceptos anteriores se presentan de manera ilustrativa, ya que, al referirse el Pp D007 a deuda pública externa, las coberturas no se contratan al interior del país, por lo que no les aplica la Ley del Mercado de Valores, de observancia en nuestro país.

Conforme a lo anterior, las coberturas constituyen un instrumento financiero derivado (derivados), que se realiza mediante un contrato cuya valoración está referida a un activo subyacente, por lo que su valor depende del bien o activo al que está ligado el instrumento financiero. Entre estos derivados, se ubican los títulos opcionales (opciones), los cuales, a cambio de una prima, dan derecho a comprar o vender un activo subyacente.⁵

Existen dos tipos de opciones: “call” y “put”; las primeras otorgan el derecho de comprar el activo subyacente a un precio pactado, y las segundas el derecho de venderlo.⁶ Las opciones contienen, al menos, los siguientes componentes:

⁵ Un activo subyacente puede ser un título como una acción o un bono, un tipo como el de interés o de cambio, un valor e incluso un crédito. Todos estos son los activos subyacentes financieros que varían dependiendo del mercado y del contrato derivado que se realice sobre ellos.

⁶ Instituto Belisario Domínguez, **Las coberturas petroleras como medio de protección para las finanzas públicas**, México, 2017, pp. 1-4.

COMPONENTES DE LOS CONTRATOS DE OPCIONES

Activo subyacente	• Es el tipo de bien que se contrata. Puede ser físico como cualquier mercancía, o financiero como acciones, divisas o índices sobre éstos.
Monto del subyacente	• Es el monto del activo subyacente que el comprador de la opción tendrá el derecho de comprar o vender.
Precio del ejercicio	• Es el precio al que se comprará o venderá el activo subyacente.
Fecha de vencimiento	• Es la fecha en que expira el contrato

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento "Manejo de las Coberturas Petroleras en México" del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2017.

La operación del programa presupuestario (Pp) D007 "Coberturas", parte del entendimiento de la administración de riesgos en el mercado financiero, por lo que el Gobierno Federal utiliza las coberturas con el fin de proteger y estabilizar las finanzas públicas, ante la volatilidad del precio del petróleo en los mercados internacionales, del tipo de cambio y de las tasas de interés.

Con la revisión de la información proporcionada por la secretaría y de la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 del Ramo 24 "Deuda Pública", se identificó que las coberturas contratadas mediante el Pp D007 "Coberturas", se vinculan con la adquisición de instrumentos para protección de los ingresos petroleros, y tienen como objetivo implementar instrumentos financieros para coadyuvar a la estabilidad de las finanzas públicas, por lo que, de acuerdo con la SHCP, el Gobierno Federal cubre los ingresos presupuestarios petroleros únicamente, en tanto que Pemex realiza coberturas de acuerdo a sus propios objetivos como empresa productiva.

Conforme a lo anterior, se identificó que los tipos de instrumentos financieros contratados por la SHCP en 2022 se utilizaron para cubrir el precio de venta de la Mezcla mexicana de Exportación (MME) mediante opciones tipo "put", que fijan el precio mínimo de venta a obtener, que se define como el precio strike o precio del ejercicio, a cambio de una prima que se paga a una contraparte con el fin de cubrir o asegurar un nivel de ingresos petroleros estimados.

c) Marco normativo-institucional

Para el cumplimiento del mandato suscrito en la Ley Orgánica de la APF, la Unidad de Crédito Público es la responsable de conducir la contratación y manejo de la deuda pública externa del Gobierno Federal, revisar las operaciones e indicadores del crédito público, e identificar posibles riesgos a la estabilidad de las finanzas públicas.

Aunado a ello, se identificó que las direcciones generales de Deuda Pública y de Captación tienen las atribuciones de realizar las actividades sustantivas en materia de contratación de coberturas, como lo son la determinación de la estrategia de cobertura de los ingresos petroleros; el control de pagos y registro de la deuda del Gobierno Federal; la evaluación de los escenarios de programación financiera; la negociación y contratación de operaciones de

crédito público a cargo del Federación; la difusión de información acerca del comportamiento diario de los mercados financieros internacionales, entre otros aspectos.

Por su parte, en la Ley del Banco de México, se señala que el Banco de México (Banxico) funge como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera. Asimismo, se indica que Banxico tiene la función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, que será privativa del Banco Central.⁷

El Banco, en su calidad de agente financiero del Gobierno Federal, celebra operaciones de cobertura, en las que las instituciones financieras también denominadas contrapartes, contraen la obligación de pagar al Estado Mexicano la diferencia entre el valor acordado de la cobertura y el costo real del petróleo, por el total de barriles operados.⁸

En este sentido, Banxico realiza los procesos de administración de las garantías, definidas como instrumentos de deuda o efectivo que pueden percibir o conceder como garantía de las operaciones de cobertura; el banco central determina la posición del riesgo de crédito, mediante la evaluación diaria de las operaciones de cobertura a precio de mercado, a fin de establecer las características de las garantías en los contratos celebrados con las contrapartes.⁹

d) Marco operativo

De acuerdo con la operación de la política con cargo al Pp D007, la SHCP señaló que los procesos utilizados para la contratación de coberturas, en el ejercicio fiscal 2022, fueron estrategias internas mediante el análisis del mercado petrolero, así como del apoyo de información de mercado de las distintas contrapartes; al respecto se constató que, en el Manual de Procedimientos de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, en el procedimiento 210.3.12 “Instrumentación de intercambio de deuda, manejo de pasivos y coberturas”, se detalla la responsabilidad consistente en monitorear las oportunidades de cobertura determinando el instrumento idóneo, así como las condiciones financieras, con el fin de optimizar el perfil, estructura y costo de la deuda pública.

Con la revisión del Manual se identificó que en el procedimiento señalado se incluyen 9 actividades, las cuales consistieron en monitorear las oportunidades de cobertura determinando el instrumento idóneo, así como las condiciones financieras, con el fin de optimizar el perfil, estructura y costo de la deuda pública. Asimismo, se verificó que el Banco de México es el agente financiero del Gobierno Federal.

⁷ Ley del Banco de México, artículos 3, fracción I, y 10.

⁸ Banco de México, **Acta de la sesión ordinaria 09/2020 del 13 de febrero de 2020**, México, 2020, p. 15, consultado en <https://transparencia.banxico.org.mx/documentos/%7BFF8FA2B8-6013-E8E3-5221-56DF9D35CA12%7D.pdf>.

⁹ Auditoría Superior de la Federación, **Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios**, México, 2017, p. 12, consultado en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0047_a.pdf.

Finalmente, en cuanto al marco operativo, la SHCP señaló que los procesos utilizados para la contratación de coberturas fueron estrategias propias mediante el análisis del mercado petrolero, así como del apoyo de información de mercado de las distintas contrapartes, y se verificó que, contó con el Manual de Procedimientos de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se estableció el procedimiento 210.3.12 “Instrumentación de intercambio de deuda, manejo de pasivos y Coberturas”, en el cual se incorporaron 9 actividades, con el fin de instrumentar mecanismos financieros de coberturas. Asimismo, precisó que, el Banco de México es el agente financiero del Gobierno Federal.

2. *Contratación de coberturas*

Los trabajos de fiscalización se enfocaron en revisar los procesos y procedimientos que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar las coberturas petroleras del Gobierno Federal, por lo que se encuentra fuera del alcance de esta auditoría dar un pronunciamiento sobre las coberturas petroleras contratadas por Petróleos Mexicanos (Pemex).

La contratación de coberturas petroleras en México desempeña un papel fundamental ya que brinda estabilidad a los ingresos del gobierno y mitiga los riesgos asociados con la volatilidad de los precios del petróleo en los mercados internacionales; la SHCP, desde 2001, contrata coberturas petroleras, las cuales se refieren a “un tipo de seguro” que se activa cuando el precio del barril es menor a lo que se tenía estimado, cuyo objetivo es cubrir el valor de las exportaciones petroleras mexicanas a un precio consistente con el determinado en cada ejercicio fiscal.

Los resultados de la revisión se muestran en dos apartados: a) contratación de coberturas, y b) operaciones de contratación de coberturas.

a) *Contratación de coberturas*

De acuerdo con el Plan Anual de Financiamiento (PAF) 2022, el Gobierno Federal implementa cada año la estrategia de cobertura petrolera, como parte de un manejo integral de riesgos, la cual protege sus ingresos petroleros en caso de que el precio del petróleo sea menor al nivel presupuestado. Esta estrategia permite: i) evitar una caída en los ingresos presupuestados y, por consecuencia, tener menores niveles de requerimientos financieros; ii) tener un impacto positivo en la calificación crediticia de México, ya que al contar con la cobertura petrolera se disminuye el riesgo de impago; iii) fomentar la inversión extranjera derivado de un mejor manejo de las finanzas públicas que resulta de implementar este tipo de programas, y iv) contar con beneficios positivos en la perspectiva de riesgo para México en los mercados.

Al respecto, se verificó que, en 2022, la SHCP realizó la contratación de coberturas con diferentes agentes financieros con los que cubrió los barriles de petróleo que determinó, mediante el pago de una prima cuyo costo correspondió al monto de la prima por el total de barriles contratados, con los que aseguró un precio strike o de ejercicio, que fue el precio

cubierto derivado de la contratación. Asimismo, se observó que el costo pagado por la prima fue menor al 5.0% del precio de ejercicio.

b) Operaciones de contratación de coberturas

Se verificó que se llevaron a cabo 20 transacciones para cubrir el total de operaciones efectuadas en materia de coberturas petroleras, en las que se identificó el tipo de crudo, la fecha de operación, el precio strike o precio de ejercicio, el volumen de barriles de petróleo contratados, la prima a pagar, y el agente financiero responsable de la operación en el extranjero.

La secretaría señaló que el Banco de México (Banxico) es el agente financiero del Gobierno Federal, razón por la cual los documentos contractuales para la suscripción y formalización de las coberturas es información propia de Banxico.

3. Coberturas ejercidas

Los trabajos de fiscalización se enfocaron en revisar los procesos y procedimientos que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar las coberturas petroleras del Gobierno Federal, por lo que se encuentra fuera del alcance de esta auditoría dar un pronunciamiento sobre las coberturas petroleras contratadas por Petróleos Mexicanos (Pemex).

Ejercer las coberturas contratadas por México depende en gran medida de la situación específica del mercado petrolero en un momento dado. Para que estas coberturas sean cobradas o ejercidas se requiere que el precio del petróleo en los mercados internacionales disminuya por debajo del precio strike o precio de ejercicio, por lo que su cobro significa que los ingresos petroleros quedarán por debajo de lo estimado; sin embargo, la efectividad de la estrategia consiste en reducir las pérdidas y asegurar un monto mínimo de venta que permita coadyuvar a la estabilidad de las finanzas públicas.

Los resultados de la revisión se muestran en dos apartados: a) coberturas ejercidas, y b) relación del precio estimado, ejercido y real del petróleo.

a) Coberturas ejercidas

En 2022, no se ejerció la cobertura, ya que el precio real del crudo fue superior al contratado; al respecto, cabe mencionar que México utiliza opciones de venta asiáticas, que se ejercen cuando el precio de ejercicio supera el precio promedio del petróleo durante un período determinado (en el caso de México, un año), lo cual permite asegurar un precio promedio mínimo durante la totalidad de un año fiscal.

Desde que se inició con la estrategia de coberturas, a partir de 2001, se ha ejercido en 4 años la cobertura contratada, como se presenta a continuación:

COBERTURAS PETROLERAS EJERCIDAS EN EL PERIODO 2001-2022

Año	Cobertura (millones de barriles)	Precio de Contratación (dólares por barril)	Costo de la Cobertura contratada (millones de pesos)	Beneficio (millones de pesos)			Estatus de las Coberturas
				Ingresos por Cobertura	Beneficio Anual	Saldo Acumulado	
2001	200.0	20.5	2,020.6	0.0	(2,020.6)	(2,020.6)	No ejercida
2002	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	(2,020.6)	No hubo
2003	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	(2,020.6)	No hubo
2004	n.d.	n.d.	6,649.0	0.0	(6,649.0)	(8,669.6)	No ejercida
2005	n.d.	n.d.	7,373.0	0.0	(7,373.0)	(16,042.6)	No ejercida
2006	454.4	n.d.	5,692.0	0.0	(5,692.0)	(21,734.6)	No ejercida
2007	n.d.	n.d.	7,122.0	0.0	(7,122.0)	(28,856.6)	No ejercida
2008	435.0	46.8	15,497.0	0.0	(15,497.0)	(44,353.6)	No ejercida
2009	330.0	70.0	15,561.0	64,353.1	48,792.1	4,438.5	Ejercida
2010	230.0	57.0	10,294.0	0.0	(10,294.0)	(5,855.5)	No ejercida
2011	222.0	63.0	14,421.0	0.0	(14,421.0)	(20,276.5)	No ejercida
2012	211.0	85.0	11,729.0	0.0	(11,729.0)	(32,005.5)	No ejercida
2013	217.0	86.0	4,988.0	0.0	(4,988.0)	(36,993.5)	No ejercida
2014	215.0	81.0	12,686.0	0.0	(12,686.0)	(49,679.5)	No ejercida
2015	228.0	79.0	17,503.0	107,512.4	90,009.4	40,329.9	Ejercida
2016	212.0	49.0	19,016.0	53,738.0	34,722.0	75,051.9	Ejercida
2017	250.0	38.0	6,232.0	0.0	(6,232.0)	68,819.9	No ejercida
2018	n.d.	48.5	24,134.0	0.0	(24,134.0)	44,685.9	No ejercida
2019	n.d.	55.0	23,489.0	0.0	(23,489.0)	21,196.9	No ejercida
2020	n.d.	49.0	25,456.0	n.d.	n.d.	n.d.	Ejercida
2021	n.d.	42.7	n.d.	0.0	n.d.	n.d.	No ejercida
2022	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	No ejercida

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada de la SHCP; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, I. Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto, Primer Trimestre, 2001-2022; Nota informativa Coberturas petroleras 2008 – 2020, publicada el 2 de marzo de 2020 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0132021.pdf>, y Nota Informativa Manejo de las Coberturas Petroleras en México, publicada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0182017.pdf>.

Nota: Los datos que se presentan al interior del cuadro son públicos y se obtuvieron de las fuentes señaladas en este cuadro.

n.d.: No disponible.

n.e.: No se especifica por motivos de reserva de la información.

Con la revisión del periodo analizado, se identificó que se contrataron coberturas en 2001 y en el periodo 2004-2022, y se han ejercido en 2009, 2015, 2016 y 2020, conforme a lo siguiente:

- 2009, con un precio de ejercicio o precio strike por barril de 70.0 dólares, una cobertura de 330.0 millones de barriles y un costo de cobertura de 15,561.0 millones de pesos, con lo que se obtuvieron ingresos por 64,353.1 millones de pesos.
- 2015, con un precio strike por barril de 79.0 dólares, una cobertura de 228.0 millones de barriles y un costo de cobertura de 17,503.0 millones de pesos, con ingresos que ascendieron a 107,512.4 millones de pesos.

- 2016, con un precio strike por barril de 49.0 dólares, una cobertura de 212.0 millones de barriles y un costo de cobertura de 19,016.0 millones de pesos, con ingresos ascendieron a 53,738.0 millones de pesos.
- 2020, con un precio strike por barril de 49.0 dólares y un costo de cobertura de 25,456.0 millones de pesos (la información respecto de los ingresos por cobertura y de los barriles contratados no se encuentra disponible desde 2018, considerando que la información reservada guarda una íntima vinculación con temas sensibles al sistema financiero nacional).

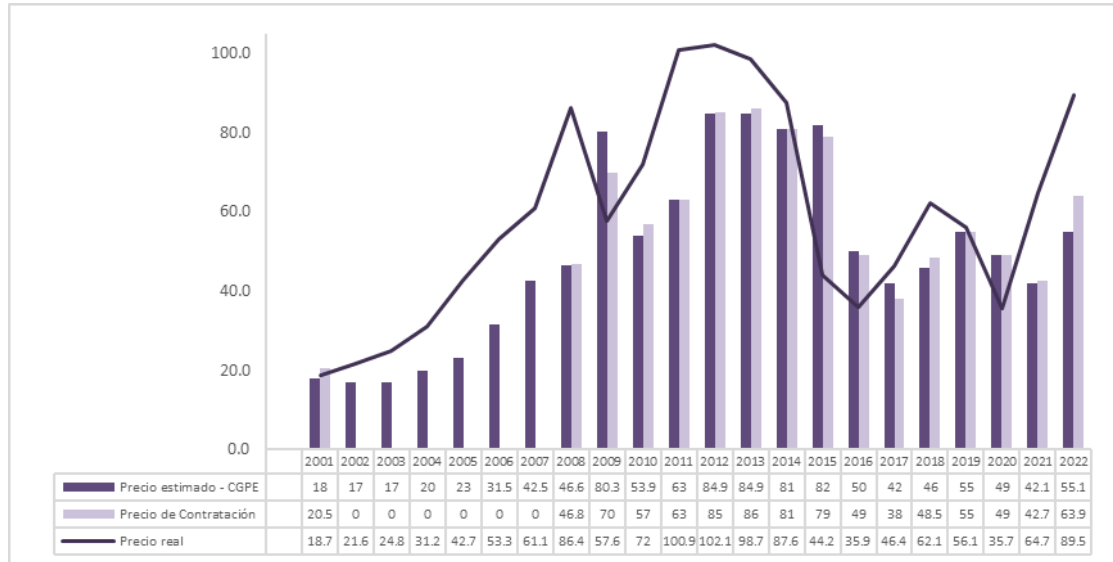
Asimismo, se observó que, a 2016, se tenía un saldo a favor de 75,051.0 millones de pesos, dato que en la actualidad no es posible de calcular por cuestiones de la reserva de la información respecto de la cobertura contratada en términos de barriles y millones de pesos, y a 2019 persistía un saldo a favor de 21,196.9 millones de pesos, el cual debió incrementarse por el ejercicio de coberturas de 2020, por lo que la contratación de coberturas mostraba, a ese año, un superávit.

Además, se identificó que 2008 fue el año en el que se contrató una mayor cobertura de petróleo, con 435.0 millones de barriles, derivado de la incertidumbre generada por la crisis financiera suscitada en el mundo. Por su parte, 2013 fue el año en el que se alcanzó el precio strike más alto de 86.0 dólares por barril, con una cobertura de 217.0 millones de barriles y un costo de 4,998.0 millones de pesos.

b) Relación del precio estimado, ejercido y real del petróleo

La estrategia de coberturas adoptada para la protección de los ingresos petroleros del Gobierno Federal debe ser consistente con el precio aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), como se presenta a continuación:

RELACIÓN DEL PRECIO ESTIMADO, STRIKE Y REAL DEL PETRÓLEO, 2001-2021
(Dólares por barril)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Criterios Generales de Política Económica 2001-2021; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, I. Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto, Primer Trimestre, 2001-2021; Nota informativa Coberturas petroleras 2008 – 2020, publicada el 2 de marzo de 2020 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0132021.pdf>, y Precio de la mezcla mexicana de petróleo de 2001 a 2021, publicada por Banxico, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>.

Como se presenta en la gráfica anterior, se identificó que se presentaron caídas en el precio del crudo en 2009, 2015, 2016 y 2020, lo que fue consistente con que en esos años se ejercieran las coberturas contratadas.

Asimismo, se analizó la relación entre dichos precios con base en la coherencia guardada entre el periodo analizado, esto es, que una cobertura es ejercida siempre y cuando el precio real promedio sea inferior al precio strike de contratación, como se presenta a continuación:

PRECIOS ESTIMADO, STRIKE Y REAL PROMEDIO DEL PETRÓLEO, 2001-2021
(Dólares por barril)

Año	Precio estimado – CGPE (a)	Precio strike (b)	Precio real promedio (c)	Cobertura ejercida
2001	18.0	20.5	18.7	No
2002	17.0	n.a.	21.6	n.a.
2003	17.0	n.a.	24.8	n.a.
2004	20.0	n.d.	31.2	No
2005	23.0	n.d.	42.7	No
2006	31.5	n.d.	53.3	No
2007	42.5	n.d.	61.1	No
2008	46.6	46.8	86.4	No
2009	80.3	70.0*	57.6	Sí
2010	53.9	57.0	72.0	No
2011	63.0	63.0*	100.9	No
2012	84.9	85.0	102.1	No
2013	84.9	86.0	98.7	No
2014	81.0	81.0*	87.6	No
2015	82.0	79.0*	44.2	Sí
2016	50.0	49.0	35.9	Sí
2017	42.0	38.0	46.4	No
2018	46.0	48.5	62.1	No
2019	55.0	55.0	56.1	No
2020	49.0	49.0	35.7	Sí
2021	42.1	42.7	64.7	No

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Criterios Generales de Política Económica 2001-2021; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, I. Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto, Primer Trimestre, 2001-2021; Nota informativa Coberturas petroleras 2008 – 2020, publicada el 2 de marzo de 2020 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0132021.pdf>, y Precio de la mezcla mexicana de petróleo de 2001 a 2021, publicada por Banxico, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>.

*: Debido a que, en los Criterios Generales de Política Económica, no se estableció el precio de contratación de la cobertura, se utilizó el señalado en la Nota informativa Coberturas petroleras 2008 – 2020, publicada el 2 de marzo de 2020 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0132021.pdf>.

CGPE: Criterios Generales de Política Económica.

n.d.: No disponible.

n.a.: No aplica, ya que no se contrataron coberturas.

■ : Coberturas ejercidas.

Con la revisión, se identificó que en los años en los que se ejerció la cobertura, el precio real promedio fue menor al precio strike de contratación. A su vez, la secretaría precisó que, la metodología para el precio estimado en los CGPE es independiente de la estrategia de cobertura para los ingresos presupuestarios petroleros, por lo que, en vista de las perspectivas del mercado y los episodios de volatilidad encontrados en el ejercicio fiscal en curso, el precio contratado puede ser menor o mayor al presentado en los CGPE, y que la estrategia empleada es aquella que considera las mejores oportunidades en los mercados financieros internacionales mediante el uso de las mejores herramientas informáticas disponibles con el objetivo de proteger la estabilidad de las finanzas públicas.

4. Contribución en la protección de los ingresos petroleros

La importancia del programa de coberturas petroleras consiste en la adquisición de instrumentos financieros y forma parte de la estrategia integral de manejo de riesgos del Gobierno Mexicano, al asegurar un nivel de ingresos ante fluctuaciones en el precio del petróleo, lo cual permite limitar, en caso de observarse una caída en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, la disminución en los ingresos obtenidos por esta vía, lo que, a su vez, proporciona seguridad en el nivel de ingresos estimados, a fin de cumplir con las necesidades de recursos determinadas mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los resultados de la revisión se muestran en tres apartados: a) metodología para la determinación del precio internacional de la mezcla mexicana, b) indicadores de la mezcla mexicana, y c) integralidad y coordinación en la contratación de coberturas petroleras.

a) Metodología para la determinación del precio internacional de la mezcla mexicana

En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022, se identificó que las estimaciones del precio de la mezcla mexicana se rigen por la metodología establecida en el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento. Con la revisión de dicho artículo, se observó que el precio internacional de la mezcla mexicana es determinado por el precio de referencia que resulta del promedio entre los métodos siguientes:

DETERMINACIÓN DEL PRECIO INTERNACIONAL DE LA MEZCLA MEXICANA, DE ACUERDO CON LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	
El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:	El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación.
	El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia.
El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:	El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia.
	Un factor de 84.0%.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el DOF el 27-02-2022, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

Adicionalmente, dicha ley establece los casos y procedimientos en los que podrán utilizarse los precios de otras mezclas de crudo, y que el Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría, elaborará la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con un precio que no exceda el de referencia.

Además, en el reglamento de la misma ley se señala que el cómputo del precio de referencia de la mezcla de petróleo mexicano se podrá realizar hasta siete días antes de la fecha en que el documento que lo contenga deba ser entregado al Congreso de la Unión. A su vez, establece que cuando acontezcan situaciones coyunturales, tomando en consideración la opinión de expertos en la materia, el crudo denominado de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, no pueda servir de referencia para la mezcla mexicana, se podrá optar por utilizar para el cómputo del precio de referencia de la mezcla de petróleo mexicano otra mezcla de crudo, siempre y cuando ésta cotice en mercados de futuros que sean reconocidos en términos de la Ley del Mercado de Valores. En dichos casos, la Secretaría deberá exponer en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) las circunstancias que justifican el uso de la referencia del precio de una mezcla de petróleo, como se presenta a continuación:

**METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO INTERNACIONAL DE LA MEZCLA MEXICANA,
DE ACUERDO CON EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD
HACENDARIA**

Artículo 15 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Perspectivas económicas para 2022
I. Para el cálculo del componente descrito en el artículo 31, fracción I, inciso a) de la Ley, se emplearán los precios promedio mensuales para la mezcla de petróleo mexicano.	<p>La inversión y el crecimiento del sector exportador, así como de la minería petrolera y no petrolera, que suman 5.5% del PIB, se verán favorecidos por los altos precios de materias primas comparado con años previos.</p> <p>Las estimaciones también emplean un precio promedio de la mezcla mexicana de exportación de 55.1 dólares por barril (dpb), en apego a la metodología establecida en el artículo 31 de la LFPRH y su Reglamento. Asimismo, se utiliza una plataforma de producción de petróleo de 1,826 miles de barriles diarios (mbd). Esta estimación considera las tendencias observadas, el mayor énfasis que le da PEMEX a la eficiencia en lugar del volumen, así como la información enviada por la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, con base en los planes de exploración y de desarrollo de PEMEX y sus empresas privadas.</p> <p>Cabe señalar que el entorno macroeconómico previsto para 2022 se encuentra sujeto a diversos riesgos tanto al alza como a la baja. Entre los primeros destaca un mejor perfil de deuda, mayores plazos de vencimiento y menor deuda proyectada.</p>
II. Para el cálculo de los componentes descritos en el artículo 31, fracción I, inciso b), y fracción II, inciso a), de la Ley, se empleará el promedio de las cotizaciones diarias de la última transacción registrada en el Mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York para un periodo entre dos y seis meses anteriores a la fecha a la que se realizó el cálculo.	
III. Para el cálculo del componente descrito en el artículo 31, fracción I, inciso b) de la Ley, se emplearán los precios de los futuros del crudo denominado de Calidad Media del Oeste de Texas con fecha de entrega a partir del mes de diciembre del tercer año posterior al que se está presupuestando. Los futuros a considerar en el cómputo de este componente deberán tener fecha de entrega en el mismo mes de los distintos años.	
IV. Para el cálculo del componente descrito en el artículo 31, fracción II, inciso a) de la Ley, se emplearán los precios de los futuros del crudo denominado de Calidad Media del Oeste de Texas con fecha de entrega entre el mes de diciembre anterior y el mes de noviembre del año que se está presupuestando.	
V. El diferencial esperado promedio de cada componente será igual al producto de: <ul style="list-style-type: none"> a) El promedio observado del cociente de la diferencia del precio del crudo denominado de Calidad Media del Oeste de Texas y el precio de la mezcla de petróleo mexicano, dividida entre el precio del crudo denominado de Calidad Media del Oeste de Texas. b) El precio promedio del o los futuros que se consideren en el cómputo de cada componente. Para el cómputo de este promedio se emplearán las cotizaciones diarias para el mismo periodo que el que cubren las cotizaciones de futuros empleadas. 	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2022, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/reglev/Reg_LFPRH_131120.pdf y los Criterios Generales de Política Económica 2022, disponibles en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf.

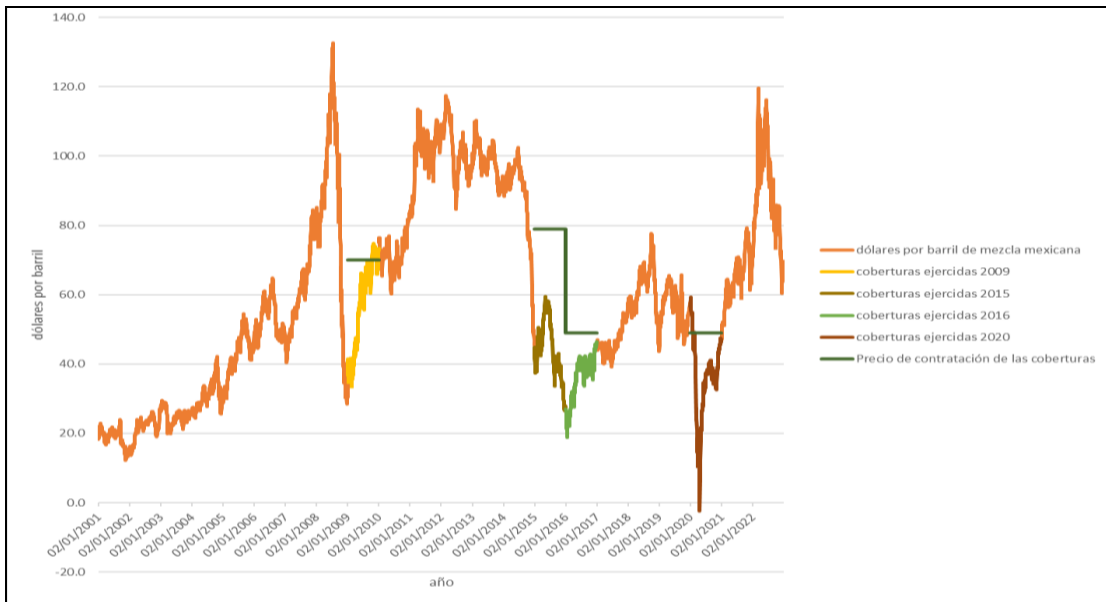
Con la revisión de los CGPE 2022, se identificó que las estimaciones emplean un precio promedio de la MME de 55.1 dpb, así como una plataforma de producción de petróleo de 1,826 mbd, y se señala que esta estimación considera las tendencias observadas, el mayor énfasis que le da Petróleos Mexicanos (Pemex) a la eficiencia en lugar del volumen, así como la información enviada por la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, con base en los planes de exploración y de desarrollo de Pemex y sus empresas privadas.

Al respecto, la secretaría señaló que emplea la mejor estrategia con el fin de cubrir los ingresos presupuestarios petroleros determinando con base en los análisis realizados con el uso de herramientas informáticas el nivel del precio y el volumen de las coberturas contratadas con cargo al Pp D007, y que al ser un programa enfocado a coberturas, su finalidad es mantener una estabilidad financiera, en particular sobre los ingresos petroleros del Gobierno Federal, por lo que, al ejecutar un programa para cada ejercicio fiscal, da una mayor resiliencia en el ámbito.

b) Indicadores de la mezcla mexicana

Con la revisión de las estadísticas del Banco de México (Banxico), se identificó el comportamiento del precio de la mezcla mexicana en el periodo 2000-2022, como se muestra a continuación:

PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN Y COBERTURAS EJERCIDAS, 2001-2022



FUENTE: Elaborado por la ASF con la información reportada por BANXICO, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>.

Durante el periodo 2001-2022, se observó que el precio de la mezcla mexicana mostró 4 caídas significativas, 2009, 2015, 2016 y 2020, lo cual, de acuerdo con el precio cubierto por el Gobierno Federal, es consistente con los años en los que se ejercieron las coberturas petroleras a un precio de contratación de dólares por barril de 70.0, 79.0, 49.0 y 49.0, respectivamente.

Adicionalmente, se observó el comportamiento de la MME respecto del petróleo WTI y Brent como se muestra a continuación:

COMPARATIVO ENTRE EL PRECIO DE LA MME, BRENT Y WTI, 2022



FUENTE: Elaborado por la ASF con la información reportada por BANXICO, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html> y los precios de Brent y WTI reportados en <https://datosmacro.expansion.com/materias-primas/brent?anio=2022> y <https://datosmacro.expansion.com/materias-primas/petroleo-wti?dr=2022-01>.

Asimismo, se identificó que en 2022 no se ejerció la cobertura, ya que el precio promedio real se encontró por encima del precio de ejercicio.

c) Integralidad y coordinación en la contratación de coberturas petroleras

En el presente documento, se identificó que, si bien la contratación de las coberturas petroleras realizada por Pemex se encontró fuera del alcance de esta auditoría, es importante mencionar que no existen elementos suficientes para determinar si las coberturas contratadas por la secretaría y por la empresa productiva del Estado comparten el mismo objetivo de proteger los ingresos petroleros, si son complementarios o si la gestión de cada una es independiente a la otra.

En este sentido, en el artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se señala que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión [...] información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, [...]”. Asimismo, en el inciso b), apartado ii, se indica que “Los informes trimestrales deberán contener como mínimo: La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las estimaciones de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas.”

Al revisar los “Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, mencionados en la LFPRH, se observó que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo Primero de la LIF 2022, se presenta la evolución del precio del petróleo observado respecto del cubierto mediante la Estrategia de Coberturas Petroleras para 2022.

Con lo anterior, se coligió que la SHCP tiene conocimiento de la contratación y del ejercicio, en su caso, de las coberturas contratadas por Pemex; sin embargo, no se precisa si existe una coordinación entre la secretaría y Pemex en dicha contratación. Además, si bien durante el desarrollo de la auditoría se ha observado que las coberturas realizadas por Hacienda versan principalmente sobre la implementación de instrumentos financieros para coadyuvar a la estabilidad de las finanzas públicas, y que, de acuerdo con la información pública disponible, las de Pemex cubren los flujos de efectivo de la propia empresa, ambas tienen la finalidad de proteger las posibles caídas en el precio de la Mezcla Mexicana de Exportación por debajo de los niveles establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación, independientemente de si la metodología utilizada difiere y de que su aplicación sea conforme a un promedio en el precio del petróleo anual o mensual.

Derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, respecto de la observación referente a que la SHCP, en coordinación con Pemex, respetando su autonomía técnica, operativa y de gestión, y vigilando el cumplimiento de la normativa nacional e internacional, implementen mecanismos para la determinación de los objetivos y alcances de la contratación de coberturas petroleras, la secretaría acreditó que Pemex informa al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos (CAPEMEX) los resultados de su programa anual de coberturas, y se constató que la SHCP es miembro de dicho Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 15, fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos, en el que se establece que el Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, entre ellos el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo cual la dependencia tiene conocimiento de la información, con lo que se solventa la observación.

Se sugiere que la secretaría considere dicha información en la planeación estratégica y financiera de la contratación de derivados, como lo son las coberturas petroleras, y mejore los mecanismos de transparencia de la información respecto de la naturaleza, objetivos, alcances y tramos de control de las coberturas adquiridas tanto por la SHCP como por

Pemex, a fin de potenciar su alcance, permitiendo la mejor estrategia de cobertura ante caídas del precio de la Mezcla Mexicana de Exportación, procurar los flujos de la Empresa Productiva del Estado, así como las mejores condiciones de compra para el Estado, la adecuada rendición de cuentas, la salvaguarda de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.

5. Registro, ejercicio y destino de los recursos presupuestarios

Los trabajos de fiscalización se enfocaron en revisar los procesos y procedimientos que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar las coberturas petroleras del Gobierno Federal, por lo que se encuentra fuera del alcance de esta auditoría dar un pronunciamiento sobre las coberturas petroleras contratadas por Petróleos Mexicanos (Pemex).

El resultado del ejercicio de los recursos se presenta en tres apartados: a) presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp D007; b) registro de las operaciones presupuestarias; c) destino de los recursos, y d) costo – efectividad.

a) Presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp D007

Con la revisión de la base de datos del estado del ejercicio del presupuesto, se identificó el presupuesto aprobado, modificado y ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para la ejecución del Pp D007, en el ejercicio fiscal 2022, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO APROBADO, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL PP D007, 2022

(Miles de pesos y porcentaje)

Presupuesto	Aprobado (a)	Ampliaciones (b)	Reducciones (c)	Modificado (d = a+b-c)	Ejercido (e)	Diferencia	
						Absoluta (f=e-a)	Porcentual (g) = (((e/a)-1) *100)
Total	121,780.0	12,904,000.0	5,767.64	13,020,012.4	13,020,012.4	12,898,232.4	10,591.4

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP.

En 2022, la SHCP ejerció un presupuesto de 13,020,012.4 miles de pesos (mdp), cifra superior en 10,591.4% (12,898,232.4 mdp) a los 121,780.0 mdp aprobados, e igual al monto modificado; lo anterior fue resultado de adecuaciones presupuestarias de 12,898,232.4 mdp, de las cuales se registraron movimientos por 12,904,000.0 mdp en ampliaciones, y 5,767.64 mdp en reducciones.

De acuerdo con la información proporcionada por la SHCP, se verificó que la variación del presupuesto ejercido respecto del original en el Pp D007 para el ejercicio fiscal de 2022 fue consecuencia de que antes de ese año, el programa de coberturas se financiaba por medio del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP), ahora llamado Fondo de

Estabilización de Ingresos Presupuestarios, por lo que no se tenía contemplado que el gasto del pago de las coberturas se realizara con cargo al Pp D007 y al Ramo 24.

En relación con el análisis del presupuesto desglosado por capítulo de gasto, para la ejecución del Pp D007, éste fue colocado dentro del capítulo 9000 “Deuda Pública”, como se presenta a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO POR CAPÍTULO DE GASTO DEL PP D007, 2022
(Miles de pesos y porcentajes)

Capítulos	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Participación respecto del presupuesto total ejercido (d)	Variación porcentual (e)=((c/a)-1) *100
Capítulo 9000 “Deuda Pública”					
95101 Costo por coberturas	121,780.0	13,020,012.4	13,020,012.4	100.0	10,591.4

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP.

De manera específica, el presupuesto para la contratación de coberturas se registró en la partida 95101 “Costo por coberturas”, cuyas erogaciones representaron el 10,591.4% más del presupuesto original, derivado de los pagos efectuados del costo por coberturas.

b) Registro de las operaciones presupuestarias

Con la revisión del presupuesto ejercido en 2022, las CLC emitidas y las rectificaciones correspondientes a la operación del Pp D007, la SHCP ejerció los recursos conforme al cuadro siguiente:

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DEL PP D007 “COBERTURAS”, 2022

(Miles de pesos)

Aprobado	Modificado	Evidenciado por la SHCP			Cuenta Pública 2022	Diferencia
		CLC	Rectificaciones	Ejercido	Ejercido	
121,780.0	13,020,012.4	25,517,289.0	12,898,232.4	13,020,012.4	13,020,012.4	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP.

Con la revisión se identificó que se aprobaron recursos por 121,780.0 mdp para el Pp D007, con 25,517,289.0 mdp correspondientes a las CLC, las cuales tuvieron rectificaciones por 12,898,232.4 mdp, con lo que la SHCP ejerció un presupuesto de 13,020,012.4 mdp, lo que coincide con lo reportado en la Cuenta Pública 2022.

c) Destino de los recursos

En 2022, la SHCP, mediante el Pp D007, contrató coberturas sobre la Mezcla Mexicana de Exportación (MME), a fin de cubrir su precio de venta y proteger los ingresos

presupuestarios petroleros para estabilizar las finanzas públicas. Para ese ejercicio fiscal, las coberturas contratadas no se ejercieron, por lo que no hubo ingresos de los cuales se tuviera que reportar el destino de los recursos.

Consecuencias Sociales

La importancia de la contratación de coberturas, con cargo al Pp D007, forma parte de la estrategia integral de manejo de riesgos del Gobierno Mexicano, al asegurar sus ingresos ante fluctuaciones en el precio del petróleo. En 2022, la SHCP contrató coberturas, mediante 20 transacciones, lo que contribuyó en la protección de los ingresos petroleros, y con ello coadyuvar a la estabilidad de las finanzas públicas, aun cuando éstas no se ejercieron, debido a que el precio real del crudo en ese año fue superior al contratado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente se emite el 8 de febrero de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de “Fiscalizar los resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la adquisición de coberturas, a fin de contribuir en la protección de los ingresos petroleros, así como la reducción de la exposición y volatilidad del portafolio de deuda”. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen. En ese contexto los trabajos de fiscalización se enfocaron en revisar los procesos y procedimientos que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar las coberturas petroleras del Gobierno Federal, por lo que se encuentra fuera del alcance de esta auditoría dar un pronunciamiento sobre las coberturas petroleras contratadas por Petróleos Mexicanos (Pemex).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Congreso tiene facultad de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. En el artículo 31, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de “Manejar la deuda pública de la Federación”.

Al respecto, se determinó que el asunto de interés consistió en la implementación de instrumentos financieros para cubrir los ingresos presupuestarios petroleros, y tiene como causa inmediata a las limitadas condiciones financieras del país y de los mercados financieros internacionales. Lo anterior tiene como efecto que existan posibles riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas, situación que se traduce en la

incapacidad de generar condiciones favorables para el crecimiento económico y, con ello, elevar la calidad de vida de los mexicanos.

Para atender el asunto de interés público, la SHCP estableció el Pp D007 “Coberturas”, mediante los cuales efectuó la contratación de coberturas, a fin de atender las necesidades del gasto público. Para tal efecto, se aprobaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación 121,780.0 miles de pesos para el programa.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2022, la SHCP contó con un marco conceptual, en el que definió a las coberturas como un instrumento financiero que se aplica cuando el precio del petróleo se sitúa por debajo del precio estimado en la contratación de la cobertura a la fecha de vencimiento; al respecto, las coberturas del Pp D007 cubren los ingresos presupuestarios petroleros. Respecto del marco normativo-institucional, en el Reglamento Interior y en el Manual de Organización General de la SHCP, se identificaron las materias competencia de la secretaría, la Unidad de Crédito Público y sus direcciones generales adscritas, específicamente sobre el manejo de la deuda pública de la Federación y la contratación de coberturas. En cuanto al marco operativo, la SHCP empleó procesos utilizados para la contratación de coberturas que consistieron en estrategias propias mediante el análisis del mercado petrolero, así como del apoyo de información de mercado de las distintas contrapartes, y contó con el Manual de Procedimientos de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se estableció el procedimiento 210.3.12 “Instrumentación de intercambio de deuda, manejo de pasivos y Coberturas”, en el que se incorporaron 9 actividades, con el fin de instrumentar mecanismos financieros de coberturas. Asimismo, se verificó que el Banco de México es el agente financiero del Gobierno Federal, el cual realiza los procesos de administración de las garantías, definidas como instrumentos de deuda o efectivo que pueden percibir o conceder como garantía de las operaciones de cobertura; además, mediante la evaluación diaria de las operaciones de cobertura a precio de mercado, el banco central determina la posición del riesgo de crédito, a fin de establecer las características de las garantías en los contratos celebrados con las contrapartes.

En cuanto a la contratación de coberturas, entre el 23 de noviembre de 2021 y el 19 de enero de 2022, se llevaron a cabo 20 transacciones para cubrir el total de operaciones efectuadas en materia de coberturas petroleras.

La estrategia de coberturas para 2022 cubrió los ingresos petroleros del Gobierno Federal, con base en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF); al respecto, se constató que la metodología para el precio estimado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) es independiente de la estrategia de cobertura para los ingresos presupuestarios petroleros, por lo que el precio contratado puede ser menor o mayor al presentado en los CGPE, y la estrategia empleada es aquella que considera las mejores oportunidades en los mercados financieros internacionales mediante el uso de las mejores herramientas informáticas disponibles con el objetivo de proteger la estabilidad de las finanzas públicas.

En 2022 no se ejercieron coberturas petroleras, ya que el precio real del crudo en ese año fue superior al contratado. En el periodo 2001-2022, se ejercieron las coberturas en 2009, 2015, 2016 y 2020, con las cuales, a 2016, se tenía un saldo a favor de 75,051.0 millones de pesos, dato que en la actualidad no es posible de calcular por cuestiones de la reserva de la información respecto de la cobertura contratada en términos de barriles y millones de pesos, y a 2019 persistía un saldo a favor de 21,196.9 millones de pesos, el cual debió incrementarse por el ejercicio de coberturas de 2020, por lo que la contratación de coberturas mostraba, a ese año, un superávit.

En relación con los indicadores de la mezcla mexicana, el análisis del periodo 2001-2022 destaca cuatro caídas significativas en el precio en los años 2009, 2015, 2016 y 2020, los cuales coincidieron con los periodos en los que el Gobierno Federal ejerció coberturas petroleras, evidenciando la trascendencia de estas estrategias en años de volatilidad. A pesar de una notable disminución en el precio del petróleo en 2022 desde marzo hasta el final del año, no se ejercieron coberturas, ya que el precio promedio observado se mantuvo por encima del precio contratado.

Asimismo, con la revisión de los “Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Primero de la LIF 2022, se presentó la evolución del precio del petróleo real respecto del cubierto mediante la Estrategia de Coberturas Petroleras para 2022.

La secretaría acreditó que Pemex informa al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos (CAPEMEX) los resultados de su programa anual de coberturas, y se constató que la SHCP es miembro de dicho Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 15, fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos, en el que se establece que el Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, entre ellos el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se sugiere que la secretaría considere dicha información en la planeación estratégica y financiera de la contratación de derivados, como lo son las coberturas petroleras, y mejore los mecanismos de transparencia de la información respecto de la naturaleza, objetivos, alcances y tramos de control de las coberturas adquiridas tanto por la SHCP como por Pemex, a fin de potenciar su alcance, permitiendo la mejor estrategia de cobertura ante caídas del precio de la Mezcla Mexicana de Exportación, procurar los flujos de la Empresa Productiva del Estado, así como las mejores condiciones de compra para el Estado, la adecuada rendición de cuentas, la salvaguarda de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.

Por su parte, la secretaría ejerció 13,020,012.4 mdp en la operación del Pp D007, superior en 10,591.4% (12,898,232.4) a los 121,780.0 mdp aprobados, e igual al monto modificado; al respecto, se identificó que la variación del presupuesto ejercido respecto del original en el Pp D007 para el ejercicio fiscal de 2022 fue consecuencia de que antes de ese año, el programa de coberturas se financiaba por medio del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP), ahora llamado Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios, por lo que no se tenía contemplado que el gasto del pago de las coberturas se realizara con cargo al programa. Finalmente, respecto del destino de los recursos, en 2022, las coberturas

contratadas no se ejercieron, por lo que no hubo ingresos de los cuales se tuviera que reportar el destino de los recursos.

En opinión de la Dirección General de Auditorías de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2022, la SHCP, mediante el Pp D007 “Coberturas”, ejerció 13,020,012.4 miles de pesos, con los que realizó la contratación de coberturas para la protección de los ingresos petroleros; además, se identificó que la estrategia implementada en materia de coberturas contribuye a mantener una estabilidad financiera, ya que permite mitigar los riesgos financieros del Gobierno Federal ante caídas inesperadas de los precios del petróleo, por lo que ejecutar este programa en cada ejercicio fiscal otorga una mayor resiliencia en el ámbito nacional, y facilita el buen manejo de las finanzas públicas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2022, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) contó con un marco programático, de referencia, normativo-institucional y operativo para la contratación de coberturas del Gobierno Federal.

2. Verificar que, en 2022, la SHCP contrató coberturas petroleras, bajo la operación del Pp D007 "Coberturas", a fin de proteger las finanzas públicas.
3. Verificar que, en 2022, la SHCP ejerció operaciones de coberturas petroleras, a fin de proteger las finanzas públicas.
4. Verificar que, en 2022, la SHCP, mediante la contratación de coberturas, contribuyó en la protección de los ingresos petroleros.
5. Verificar el ejercicio de los recursos destinados a la operación del Pp D007, así como su costo-efectividad.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Unidad de Crédito Público (UCP), la Dirección General de Deuda Pública (DGDP) y la Dirección General de Captación (DGC).