

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Política de Ingresos

Auditoría de Desempeño: 12-0-06100-07-0249

GB-038

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos del diseño de la política de ingresos y la eficiencia de las acciones destinadas a fortalecer el marco de responsabilidad hacendaria.

Alcance

Comprendió el análisis de las acciones realizadas en materia de la Política de Ingresos a fin de fortalecer el marco de responsabilidad hacendaria. En particular, se verificaron los efectos esperados de la Política de Ingresos siguientes:

1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa.
2. Promover el desarrollo nacional en un entorno de estabilidad económica.
3. Contar con un sistema fiscal competitivo, equitativo que garantice la suficiencia de recursos para atender las necesidades de la sociedad.

Antecedentes

La recaudación de ingresos es la función genérica del Estado que consiste en obtener los recursos económicos necesarios para que la administración pública cumpla con las funciones que tiene asignadas. Los instrumentos que utiliza para recaudar los ingresos públicos son:

- a) El conjunto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforma el sistema tributario mexicano.
- b) Las ganancias obtenidas de empresas del sector público.
- c) El financiamiento público, el cual puede provenir de endeudamiento interno o externo.

En nuestro país, los instrumentos antes mencionados así como el monto de cada uno de ellos, se fijan en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

El Estado, en la política de ingresos, debe determinar la elección de sus fuentes, proyectar y calcular los ingresos de la Federación para proveer los recursos que financien los gastos públicos en el aspecto social, económico y de gobierno, así como para el pago de empréstitos.

El diseño de la política de ingresos públicos, se conforma a partir de la previsión de los recursos financieros que el Estado requiere obtener para garantizar el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas, así como para hacer frente a las contingencias que se presenten en el país.

Hace más de 30 años, el Sistema Tributario Mexicano estaba constituido por impuestos especiales a la producción y al consumo; por un impuesto sobre la renta a la actividad empresarial, en la que coexistía una tasa fija o una tarifa, según el tipo de contribuyente; por un impuesto sobre la renta personal que trataba de manera distinta a cada tipo de ingreso, que provocaba la doble tributación; de un impuesto sobre ingresos mercantiles que escalonaba el gravamen por el número de etapas de la cadena productiva, y finalmente, por un esquema de imposición concurrente entre los distintos órdenes de gobierno, que impedía la armonización fiscal a nivel nacional.

Actualmente, el Sistema Fiscal está constituido, básicamente, por un impuesto sobre la renta empresarial, con tasas impositivas a una economía abierta y globalizada; por un impuesto sobre la renta personal con tasas efectivas promedio para la mayor parte de niveles salariales; por un impuesto al valor agregado que sustituyó el impuesto sobre ingresos mercantiles, y por el impuesto especial sobre producción y servicios que grava la enajenación o importación de diversos bienes y servicios y que derogó una gran cantidad de impuestos especiales.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se destacó la importancia del manejo responsable y eficiente de la política fiscal, así como el manejo adecuado de la deuda como parte medular de la estrategia de desarrollo, para mantener la estabilidad y asegurar que los recursos públicos se obtengan de la forma más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social. Por lo que se planteó como objetivo “contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”, cuyas líneas de acción se enfocaron en la mejora de la administración tributaria del país.

De acuerdo con el PND 2007-2012, lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012, en el contexto institucional se debe mantener un balance presupuestario con objeto de garantizar la solvencia de las finanzas públicas, ya que el nivel del gasto público se determina por los ingresos del sector público. Asimismo, en el PRONAFIDE 2008-2012 se destaca que el nivel de ingresos en nuestro país como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se ubica en un nivel menor del observado en países con niveles de desarrollo similar, y una alta dependencia de los ingresos petroleros, los cuales están sujetos a una volatilidad de precios, así como por la declinación en la producción; por lo que el programa estableció líneas de acción para garantizar el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual permitiría mantener el balance presupuestario y una disminución de la deuda pública como proporción del PIB.

En el PRONAFIDE, se propuso seguir la estrategia plasmada en la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”, consistente en incrementar los recursos disponibles para el sector público, enfatizando la obtención de recursos de naturaleza más permanente mediante la

ampliación de la base tributaria, y asegurar el uso más eficiente de los recursos con objeto de potenciar los mismos.

Por ello, era necesario fortalecer los ingresos tributarios no petroleros mediante la ampliación de la base tributaria. En ese sentido, la Reforma Hacendaria llevaría a un incremento en la recaudación tributaria. Los principales temas de la reforma fueron:

- Ingresos públicos: tenían por objetivo sentar las bases para un sistema tributario que permitiera sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas neutrales que promovieran la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.
- Administración tributaria: con el propósito de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales, el contrabando y la informalidad.

Durante 2012, el Ejecutivo Federal no propuso cambios a los ordenamientos legales que norman la aplicación de los impuestos, sólo se incorporaron adecuaciones al marco tributario para impulsar el proceso de mejora continua de la eficiencia de la administración tributaria.

Los ingresos presupuestarios consolidados del sector público para el ejercicio fiscal de 2012, alcanzaron un total de 3,514,529.5 millones de pesos, monto superior en 6.2% de lo previsto en la Ley de Ingresos, y en proporción del tamaño de la economía representaron el 22.7% del PIB, nivel superior en 0.8 puntos porcentuales del proyectado.

De acuerdo con la recaudación tributaria, excluyendo la petrolera, se rebasó en 1.9% real a la registrada en 2011. Al aislar de la base de comparación, el monto captado por el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, que se derogó a partir de 2012, se observa un aumento de 2.8% real, como resultado, en gran medida, del dinamismo que presentaron el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

Las tendencias en la política de ingresos identificadas en el lapso de los últimos 10 años, se pueden resumir en los puntos siguientes:

- Modificación del régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex), referente a la disminución de estos recursos en los ingresos públicos, lo que originó un cambio en la estructura de los ingresos presupuestarios.
- Incremento de la base de los ingresos tributarios.
- Ajustes a los precios y tarifas periódicos y graduales.
- Aumento de la deuda pública interna.
- Disminución de la deuda pública externa.

Resultados

1. El control interno en el diseño de la política de ingresos

Se concluye que en términos generales, el diseño del sistema de control interno de la SHCP, en lo relativo a la política de ingresos, proporciona una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales.

2. Sistema de Evaluación del Desempeño

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2012 del Programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos” está alineada al objetivo 1.3 “asegurar la implementación adecuada de la Reforma Hacendaria, en particular del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)” del PRONAFIDE 2008-2012; sin embargo, se observó que el fin de la política pública contribuye de manera directa al objetivo 1.1 “fortalecer el marco de Responsabilidad Hacendaria que garantice una política fiscal responsable y eficiente, que mantenga el balance presupuestario y el manejo adecuado de la deuda, componentes medulares de la estrategia de desarrollo; que reduzca el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público y fortalezca los mecanismos para llevar a cabo políticas contracíclicas”, se considera que la implementación del IETU contribuye al logro del objetivo de fin, y no al revés como está planteado.

Se verificó que los objetivos definidos en los cuatro niveles de la MIR del Programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos” permiten guardar la lógica vertical, ya que es posible verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos; el objetivo del nivel de propósito identifica el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque y muestra alineación con el objetivo a nivel de fin, ya que éste se orienta a “contribuir al establecimiento de una estructura tributaria, mediante un paquete fiscal que incorpore alternativas de política de ingresos”, por lo cual el indicador establece el resultado por obtener en la población o área de enfoque del programa que es el paquete fiscal.

En relación con la lógica horizontal, los indicadores de propósito y componente no se ajustaron a lo dispuesto en los Criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, debido que no señalan los cambios directos al objetivo del programa y se vuelve complejo.

El objetivo de fin no da cumplimiento a los objetivos 1.1 “fortalecer el marco de Responsabilidad Hacendaria que garantice una política fiscal responsable y eficiente, que mantenga el balance presupuestario y el manejo adecuado de la deuda, componentes medulares de la estrategia de desarrollo; que reduzca el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público y fortalezca los mecanismos para llevar a cabo políticas contracíclicas”, y 1.3 “asegurar la implementación adecuada de la Reforma Hacendaria, en particular del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)” del PRONAFIDE 2008-2012, debido a que sólo muestra el crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros respecto del año anterior.

Tanto la dimensión “eficacia” como el tipo “estratégico” del indicador se consideran correctos, toda vez que se trata de un indicador de cobertura que mide el impacto del programa en la población objetivo.

En respuesta a la reunión de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP informó que conforme a las fichas de las calificaciones de las matrices de indicadores para Resultados (MIR) 2013 e indicadores de los Programas Presupuestarios a cargo de las Unidades Responsables de la Subsecretaría de ingresos, que fueron realizadas en conjunto por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el FIN enuncia la contribución del Programa presupuestario “Diseño de la política de ingresos”, en el mediano

o largo plazo, al logro del objetivo del desarrollo nacional al que impacta, contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, lógica vertical.

Asimismo, el indicador del FIN “Porcentaje de crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros”, mide el comportamiento del objetivo correspondiente ya que permite verificar los impactos alcanzados para los cuales contribuye el Programa presupuestario “Diseño de la política de ingresos” (lógica horizontal) y conforme al dictamen de la SFP y la SHCP, el indicador del FIN tiene congruencia en cuanto frecuencia-nivel y tipo-nivel.

El Programa presupuestario “Diseño de la política de ingresos” se limitó al objetivo 1.3 que se encontraba directamente relacionado con el monitoreo permanente de los ingresos públicos y su comportamiento ya que se buscaba contar con la disponibilidad y estabilidad de los recursos públicos al elevar la recaudación tributaria no petrolera, lo que permitiría la sustitución gradual de los ingresos petroleros. De ahí la necesidad de conformar un indicador del FIN en términos del crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros y no solo al crecimiento de los ingresos específicamente del IETU.

La observación se da por solventada porque la SHCP acreditó que las deficiencias detectadas en la MIR 2012, fueron corregidas en la correspondiente a 2013, situación que comprobó con los documentos denominados fichas de las calificaciones de las matrices de indicadores para resultados 2013 e indicadores de los programas presupuestarios a cargo de las unidades responsables de la Subsecretaría de Ingresos, y en el “Reporte de análisis y recomendaciones de mejora de la MIR”.

3. La política fiscal responsable y el balance presupuestario

En el ejercicio fiscal de 2012, los ingresos no lograron hacer frente a las necesidades de gasto y no se avanzó en el cumplimiento del objetivo del PRONAFIDE 2008-2011 de “fortalecer el marco de Responsabilidad Hacendaria que garantice una política fiscal responsable y eficiente, que mantenga el balance presupuestario (...)” ni de lo señalado en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el cual se establece que el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Lo anterior, debido a que aun cuando los ingresos públicos ascendieron a 3,514,529.5 millones de pesos, cifra superior en 204,480.2 millones de pesos (6.2%) a la proyectada en la Ley de Ingresos de la Federación 2012 y en 243,449.5 millones de pesos, 3.7% real de lo reportado el ejercicio anterior, el gasto total neto fue de 3,942,261.4 millones de pesos, superior en 235,339.2 millones de pesos (6.3%) respecto de lo programado, y en 286,504.6 millones de pesos (7.3%) al ejercido en 2011.

Con el análisis del periodo 2007-2012 se observó que en el primer año, el ingreso del Sector Público Presupuestario permitió financiar el gasto neto, ya que el porcentaje de financiamiento fue de 100.3%. A partir de 2008, los ingresos financiaron en menor proporción al gasto neto; el porcentaje de financiamiento se redujo en 10.5 puntos porcentuales, al pasar de 100.3% en 2007 a 89.8% en 2012, lo que tuvo como consecuencia que el endeudamiento neto se incrementara en 103.8% en términos reales en el periodo analizado, al aumentar de 228,361.7 millones de pesos en 2007 a 465,339.7 millones de pesos en 2012, situación que no ha permitido a la SHCP considerar en las necesidades del gasto público federal la sanidad financiera de la Administración Pública Federal, ni

garantizar una política pública responsable y eficiente, que mantenga el balance presupuestario y el manejo adecuado de la deuda.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP informó que aun y cuando no cumplió con el balance presupuestario establecido en el PRONAFIDE 2008-2011, el artículo 17, párrafo segundo, primera parte, de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que circunstancialmente, debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario.

La observación se da por solventada porque la SHCP aclaró que en apego al artículo 17, párrafo segundo, primera parte, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se previó un déficit presupuestario, el cual fue autorizado por la Cámara de Diputados en los Presupuestos de Egresos de cada año analizado.

4. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

Se identificó que en 2012 la SHCP no cumplió con el propósito de reducir a 28.9%, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público presupuestario como proporción del PIB, establecido en el PRONAFIDE 2008-2012, ya que en ese año se constató que el saldo como proporción del PIB fue de 38.0%, es decir, 9.1 puntos porcentuales más que la meta de establecida en el Programa de Mediano Plazo.

12-0-06100-07-0249-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tome las medidas necesarias para fortalecer el marco de responsabilidad hacendaria a fin de cumplir con las metas establecidas en el Programa de Mediano Plazo y logre disminuir el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público presupuestario.

5. La política fiscal contracíclica para mantener el balance presupuestario

En el ejercicio fiscal de 2012, la SHCP mantuvo un estímulo fiscal contracíclico mediante un moderado déficit público, en congruencia con lo establecido en el objetivo 1.1. del PRONAFIDE 2008-2012. El Gobierno Federal reportó que el déficit total del sector público fue de 0.62% del PIB, cifra superior a lo presupuestado en el programa económico aprobado para 2012 donde estableció mantener el impulso contracíclico mediante el déficit público equivalente a 0.4% del PIB, sin considerar la inversión de PEMEX, de lo cual se concluye que la SHCP no cumplió con las metas establecidas en los Criterios Generales de Política Económica 2012.

En respuesta a la reunión de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP aclaró que en 2012, el balance presupuestario del sector público, sin incluir el gasto de inversión ejercido por PEMEX, registró un déficit de 90,699.3 millones de pesos, resultado superior en 23,067.8 millones de pesos a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012 de 67,631.5 millones de pesos; sin embargo, la diferencia se haya dentro del rango que establece el artículo 11, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece “se considerará que el gasto neto total ejercido durante el año fiscal correspondiente contribuyó a cumplir la meta de balance presupuestario aprobada en la Ley de Ingresos cuando el valor absoluto de la

diferencia entre el balance público observado y el aprobado sea menor al 1.0 por ciento del gasto neto total aprobado en el Presupuesto de Egresos”.

La observación se da por solventada ya que el gasto neto total aprobado para el ejercicio fiscal de 2012 fue de 3,706,922.2 millones de pesos, y el 1.0% equivale a 37,069.2 millones de pesos, por lo que la diferencia entre el balance público observado y el aprobado de 23,067.8 millones de pesos está dentro del rango establecido en la ley.

6. Implementación de la Reforma Hacendaria y, en especial, el IETU

Se constató que para el ejercicio fiscal de 2008 el monto de los impuestos tributarios recaudados por el sistema renta fue de 715,284.9 millones de pesos, 51.9% respecto del total recaudado por los impuestos tributarios de 1,378,854.6 millones de pesos. Para el ejercicio fiscal de 2009 el sistema renta fue 52.9%, cifra mayor a la del año anterior, los ingresos recaudados reflejaron una disminución de 63,626.3 millones de pesos, en 2010 representó 51.7% y para 2011 fue de 52.8%, esto debido al incremento de las tasas impositivas del ISR de 28.0% a 30.0% y de la instauración del IDE en 2010. Para 2012 el monto de los impuestos tributarios recaudados por el sistema renta fue de 803,896.7 millones de pesos, la cifra más alta alcanzada en los últimos cinco años.

En 2012 por concepto del IETU se recaudó un monto de 42,198.8 millones de pesos, lo que representó el 0.3% como proporción del PIB, mientras que la meta propuesta del PRONAFIDE 2008-2012, para ese año fue de 1.2% del PIB, la diferencia con respecto a la meta fue de 0.9 puntos porcentuales, lo que representa que logró el 25.0% de la meta. En el periodo el monto recaudado por concepto de IETU, como porcentaje del PIB fue en promedio de 0.3% del PIB, la cual fue menor a la meta de 1.2% establecida en el PRONAFIDE 2008-2012 para cada uno de los años.

De lo anterior, se concluye que el IETU no ha cubierto las metas de recaudación propuestas en la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales del periodo 2008-2012, ni se ha alcanzado las metas propuestas de la recaudación en relación con el PIB, ya que en 2012 se recaudaron 42,198.8 millones de pesos por concepto del IETU, lo que representó el 0.3% como proporción del PIB, mientras que la meta propuesta del PRONAFIDE 2008-2012, fue para ese año de 1.2% del PIB, lo que representa que logró el 25.0% de la meta.

En respuesta a la reunión de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP informó que aun y cuando no cumplió con la meta de recaudación del IETU como proporción del PIB, propuesta en el PRONAFIDE 2008-2012, la meta de recaudación del sistema renta fue superada; y reiteró su compromiso de que en la elaboración e integración del PRONAFIDE 2014-2018 se considerará en los pronósticos de recaudación, el Sistema Renta agrupando la recaudación del ISR, IETU e IDE.

La observación se da por solventada, ya que la meta de recaudación del sistema renta fue superada y de que en la elaboración e integración del PRONAFIDE 2014-2018 en los pronósticos de recaudación, se considerará el Sistema Renta agrupando la recaudación del ISR, IETU e IDE.

7. Combate a la evasión y la elusión fiscal mediante un mejor diseño de la legislación impositiva

En el ejercicio fiscal de 2012 la SHCP realizó precisiones a la legislación en materia tributaria que fueron integradas en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012, donde se exponen los señalamientos de la dependencia a realizar algunas precisiones referentes a los impuestos. Asimismo, se comprobó que la SHCP participó con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el desarrollo de medidas vinculadas con las funciones sustantivas de los comités de normatividad y de formatos a cargo del SAT, para la evaluación y el diseño de la política fiscal y aduanera que ayudara al diseño de la política de ingresos. Lo anterior le permitió consolidar el combate a la evasión y la elusión fiscal mediante un mejor diseño de la legislación impositiva eliminando algunas indefiniciones e imprecisiones de la misma, a fin de evitar que los contribuyentes las aprovechen para realizar interpretaciones equívocas que reducen sus pagos de impuestos.

8. Acciones realizadas para el fortalecimiento de las bases gravables de los impuestos

La evolución del Sistema de Renta incrementó en 20.4%, principalmente por la crecimiento del ISR, al pasar de 667,414.4 millones de pesos en 2007 a 840,896.7 millones de pesos en 2012; sin embargo, se observó que el único impuesto que incrementó fue el ISR, mientras que el IDE y el IMPAC disminuyeron en 86.8% y 106.0%, respectivamente. Asimismo, el IVA decreció en 28.4% en el periodo. Por lo que en 2012 la SHCP no acreditó que realizará acciones para fortalecer y acrecentar las bases gravables en el periodo 2007-2012.

En respuesta a la reunión de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP proporcionó la evidencia de que el Ejecutivo Federal presentó seis iniciativas que incluían medidas que implicaban la ampliación de las bases gravables, dichas acciones se realizaron en los ejercicios fiscales de 2006 a 2009, con lo que la observación se da por solventada.

9. Acciones para el cumplimiento de Tratados o Convenios Internacionales.

En el ejercicio fiscal de 2012, la SHCP no programó, ni dio seguimiento, ni tampoco realizó acciones a efecto de procurar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos que se derivan de la ejecución de la política de la hacienda pública en relaciones con el exterior, ya que no acreditó el seguimiento, las acciones realizadas para su cumplimiento, los resultados obtenidos, el impacto del cumplimiento de dichos acuerdos y compromisos en los ingresos, respecto de los convenios y protocolos internacionales en materia hacendaria para evitar la doble tributación, a efecto de prevenir la evasión fiscal.

12-0-06100-07-0249-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analice las causas por las que no da seguimiento a los acuerdos y compromisos que se derivan de los convenios y protocolos internacionales suscritos por México para evitar la doble tributación, a efecto de prevenir la evasión fiscal, y con el resultado del análisis tome las medidas necesarias para dar seguimiento y procurar el cumplimiento de los citados acuerdos y compromisos.

10. Acciones de coordinación en Comunicación Social entre la SHCP y el SAT en materia de política de ingresos.

De la revisión de las actividades realizadas por la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la SHCP incluidos en el Programa presupuestario P001 “Diseño de la política ingresos”, se determinó que esta unidad elaboró la Estrategia Anual de Comunicación Social para el Ejercicio Fiscal 2012, alineada a los objetivos 1, 2, 5, 6, y 15 del Eje 2 del PND 2007-2012, y las acciones gubernamentales prioritarias de la dependencia; sin embargo, de las 8 campañas realizadas en 2012, únicamente 5 (62.5%) corresponden al diseño la política de ingresos, las otras 3 (37.5%) estaban enfocadas a acciones de diversas temáticas de la SHCP.

En respuesta a la reunión de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta) realizada el 15 de octubre de 2013, con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP proporcionó la evidencia de que en el ejercicio fiscal de 2012, elaboró estudios para evaluar la pertinencia y efectividad de las campañas de comunicación social, con el objetivo de obtener elementos para el proceso de planeación de campañas, con lo que la observación se da por solventada.

Consecuencias Sociales

La recaudación de ingresos es la función genérica del Estado que consiste en obtener los recursos económicos necesarios para que la administración pública cumpla con las funciones que tiene asignadas. En 2012, los ingresos presupuestados en la política de ingresos presentaron un incremento de 6.2% respecto de lo programado originalmente, al recaudar 3,514,529.5 millones de pesos, lo que permitió cubrir el 89.2% de los 3,942,261.4 millones de pesos del gasto neto total; esto es, se requirió un déficit presupuestario, considerando la inversión de PEMEX, por 465,339.7 millones de pesos, para cumplir con las funciones de gobierno, lo cual ha incidido en el incremento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público en 4.3% más que en 2011, al ascender a 5,890,846.1 millones de pesos, esto permea a largo plazo en el desarrollo del país y en la estabilidad de las finanzas públicas, por lo que el Gobierno Federal deberá destinar mayores recursos públicos para cubrir la deuda, con lo que se cancela la posibilidad de expandir los programas de gastos social y de mejorar el bienestar de la mayor parte de la población.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 6 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió de manera eficaz con la política de ingresos, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público presupuestario no se redujo a 28.9%, como proporción del PIB, y a que no programó, ni dio seguimiento, ni tampoco realizó acciones a efecto de procurar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos que derivan de los convenios y protocolos internacionales suscritos por México para evitar la doble tributación, a efecto de prevenir la evasión fiscal.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno de la SHCP en lo relativo a la política de ingresos.
2. Revisar el cumplimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, mediante el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.
3. Verificar las acciones realizadas para el cumplimiento del objetivo de fortalecer el marco de responsabilidad hacendaria para garantizar una política fiscal responsable y eficiente.
4. Comprobar el cumplimiento del objetivo de contar con una política fiscal que mantenga el balance presupuestario y el manejo adecuado de la deuda.
5. Constatar el cumplimiento del objetivo de reducir el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público como parte de la política de ingresos.
6. Verificar el cumplimiento del objetivo de fortalecer los mecanismos para llevar a cabo políticas contracíclicas que permitan mantener el balance presupuestario.
7. Verificar el cumplimiento del objetivo de implementar una Reforma Hacendaria y, en particular del IETU.
8. Comprobar que las acciones realizadas para contar con un mejor diseño de la legislación impositiva eliminando algunas indefiniciones e imprecisiones, apuntalaron el combate de la evasión y la elusión fiscal.
9. Revisar el fortalecimiento de las bases gravables de los impuestos, para el aprovechamiento de sus potenciales recaudatorios.
10. Comprobar que en el marco de responsabilidad hacendaria que garantice una política fiscal responsable y eficiente, la SHCP y el SAT se coordinaron con la finalidad de llevar a cabo acciones para atender los compromisos contraídos en las convenciones internacionales en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que pudiesen afectar los ingresos, e implementadas para la difusión en materia de diseño de la política de ingresos.

Áreas Revisadas

La Subsecretaría de Política de Ingresos; las unidades de Política de Ingresos y de Asuntos Internacionales, así como las direcciones generales de Finanzas Públicas; Jurídica de Egresos; Recursos Financieros, y de Difusión, de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2008-2012, objetivo 1.1; Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 12, fracción I, y 37, fracción VII, y 41, fracciones I y II; Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para las

campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2012, artículo 8.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Con el oficio núm. 710.346.III/791/13 del 23 de octubre de 2013, la SHCP emitió los comentarios siguientes:

NÚM. DEL RESULTADO: 4

PROCEDIMIENTO NÚM.: 4, 5

“Las conclusiones de la Auditoría Superior de la Federación no toman en cuenta que la proyección del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público del PRONAFIDE 2007-2012 se sustentaron con los supuestos y la información disponible en el momento de su elaboración y considera tres escenarios: conservador, favorable y desfavorable.”

“La proyección del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público para 2012 se rebasó en el escenario favorable, el cual dependía de que se cumplieran otros supuestos del mismo PRONAFIDE que no se materializaron.”